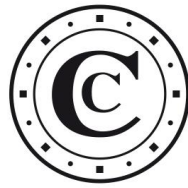


Cour des comptes



L'IMMOBILIER UNIVERSITAIRE

Du défi de la croissance à celui
du transfert de propriété

Rapport public thématique

Octobre 2022

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	7
Récapitulatif des recommandations	11
Introduction.....	13
Chapitre I Une priorité reconnue confrontée au défi d'un parc immobilier encore dégradé.....	15
I - L'évolution des besoins immobiliers des universités.	15
A - L'évolution de la démographie étudiante et de la surface immobilière	16
B - Une priorité donnée à une meilleure utilisation des surfaces	18
II - Un parc immobilier dont l'état reste insatisfaisant malgré des améliorations ciblées	21
A - L'état de santé de l'immobilier universitaire	21
B - La performance énergétique des bâtiments	22
III - Une appropriation perfectible de la fonction immobilière	27
A - L'accompagnement et le contrôle des établissements par la DIE et le MESR	27
B - Des progrès à conforter dans l'organisation de la fonction immobilière et dans sa traduction budgétaire au sein des universités	32
Chapitre II Des modes de financement qui répondent mal aux besoins de maintenance et de rénovation du patrimoine.....	43
I - Les faibles moyens alloués à la maintenance du patrimoine	43
II - Le financement des investissements : des dispositifs éclatés rendant difficile l'évaluation de l'effort public.	47
A - Des financements budgétaires partenariaux et contractualisés : les contrats de plan État-régions (CPER).....	47
B - Des financements extra budgétaires : le Plan Campus et les premiers partenariats public-privé (PPP).....	50
C - Un nouveau financement d'exception : le plan de relance 2021	55
III - Une valorisation des actifs qui donne lieu à des résultats décevants.....	58
IV - Un recours à l'emprunt limité.....	62

Chapitre III Réussir la dévolution du patrimoine.....	65
I - De premières dévolutions limitées en nombre	66
A - Des conditions financières durables	66
B - Une dévolution qui rend nécessaire un budget immobilier	67
II - Vers une dévolution de la totalité du patrimoine universitaire ?	68
A - Les conditions de la dévolution	68
B - Les freins à la dévolution.....	74
III - La question de la structure de gestion : deux voies possibles pour mieux gérer l'immobilier universitaire	77
A - L'élargissement des compétences de l'EPAURIF	77
B - La création de filiales immobilières.....	78
Conclusion générale	83
Liste des abréviations	85
Annexes	87
Réponses des administrations et organismes concernés	101

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

*
**

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Le présent rapport a été réalisé par une équipe de rapporteurs de la troisième chambre. Le contrôle a été notifié le 31 mai 2021 à Mme Marie-Anne Lévêque, secrétaire générale du ministère chargé de l'enseignement supérieur, à Mme Anne-Sophie Barthez, directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, à M. Alain Resplandy-Bernard, directeur de l'immobilier de l'État et le 17 septembre 2021 à M. Christophe Kerrero, chancelier des universités, recteur de Paris. Un rapport d'observations provisoires a été délibéré par la troisième chambre le 22 novembre 2021 puis contredit avec les administrations concernées en février 2022. À la suite de cette contradiction, la troisième chambre a souhaité auditionner Mme Anne-Sophie Barthez, directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, le 7 février 2022, et M. José Manuel Tunon de Lara, président de France Universités, le 23 mars 2022.

Le projet de rapport définitif a été préparé, puis délibéré le 23 mars 2022, par la troisième chambre, présidée par M. Philippe Rousselot, président de section, et composée de MM. Olivier Mousson, Henri Guaino, Joël Montarnal, Géraud Guibert, Axel Urgin, Thierry Le Goff, conseillers maîtres, Vincent Peillon, François de Saint-Paul, conseillers maîtres en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Michel Bouvard, conseiller maître, Mme Alix de Phily, conseillère référendaire en service extraordinaire, Mme Catherine Launay, vérificatrice, et, en tant que contre-rapporteur, M. Vincent Feller, conseiller maître.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Pierre Moscovici, Premier président, Mme Carine Camby, rapporteure générale du comité, MM. Denis Morin et Gilles Andréani, Mme Annie Podeur, MM. Christian Charpy, Louis Gautier, Mme Catherine Démier et M. Jean-Yves Bertucci, présidents de chambre, MM. Christian Martin, Nacer Meddah, Bernard Lejeune et Frédéric Advielle, Mmes Sophie Bergogne et Valérie Renet, présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que Mme Catherine Hirsch, Procureure générale, a été consulté sur le rapport le 4 juillet 2022. Le Premier président en a approuvé la publication le 8 octobre 2022.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont également diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

Second poste budgétaire des universités après la masse salariale, le patrimoine immobilier est un facteur stratégique de première importance pour l'insertion des universités dans leur territoire et un élément central pour l'accueil des étudiants et l'exécution des objectifs scientifiques. Il est également au cœur de la question de l'autonomie des universités. Pour l'État, l'enjeu n'est pas moindre, puisqu'il reste très majoritairement propriétaire des biens immobiliers universitaires (82 % de l'ensemble). Il doit, comme les universités, faire face à l'indispensable remise à niveau de ce patrimoine dont un tiers est dans un état peu ou pas satisfaisant et qui ne répond que rarement aux besoins de sobriété énergétique. Ce patrimoine représente 18 millions de m² de locaux (surface hors œuvre nette), dont 78 % sont consacrés aux activités d'enseignement ou sportives.

Des priorités reconnues, des résultats épars

Au terme de son enquête, qui n'intègre pas le patrimoine immobilier des œuvres universitaires, la Cour constate une forte mobilisation de tous les acteurs concernés. La direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP), pour le ministère chargé de l'enseignement supérieur, et la direction de l'immobilier de l'État (DIE), pour le ministère chargé de l'économie et des finances, se sont saisies du dossier en y affectant des compétences, des programmes et des outils de suivi. Les universités, quant à elles, ont pris la mesure de l'enjeu d'une gestion efficace de l'immobilier, tant du point de vue financier que des conditions d'études et de recherche, et ont progressé dans l'appréhension d'un domaine dont la technicité leur a été longtemps étrangère. Il convient de prendre acte de ces avancées, qui permettent à l'immobilier de trouver, progressivement, sa juste place dans la politique universitaire.

Toutefois, le chemin à parcourir reste long. La connaissance de ce patrimoine, qui s'est améliorée au fil des années, reste imparfaite. Trop souvent, les systèmes d'information choisis par les universités sont difficilement compatibles avec ceux développés par l'État. Il en résulte des lourdeurs pénalisantes dans la gestion des données, mais également une imprécision de certains points des référentiels nationaux mis en place par la DIE, tels que la qualité sanitaire des bâtiments, leurs performances énergétiques ou leur taux d'occupation. La connaissance globale de l'immobilier universitaire est incomplète, non seulement du fait de la

difficile interopérabilité des systèmes d'information, mais aussi à cause de la grande diversité des situations locales à appréhender. Les services universitaires chargés de l'immobilier ont vu leurs effectifs se renforcer, mais les postes les plus techniques peinent à être pourvus, en raison notamment de la concurrence d'autres acteurs, privés ou publics. Élément central de connaissance et de pilotage par les établissements de leur politique immobilière, les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) ne sont pas encore partout établis ou leur renouvellement manque souvent. Quand ils sont disponibles, ils ne comportent pas de volet relatif à la politique de site et ne fournissent pas d'informations sur les biens mis à disposition par des tiers, dont les collectivités territoriales. Ces biens sont régis par des conventions qui ne sont pas connues de la tutelle qui ne peut, de ce fait, veiller à leur respect. La traçabilité budgétaire des dépenses immobilières constitue l'autre volet d'une gestion efficace du parc. Les sept universités ayant opté pour la pleine propriété de leur patrimoine immobilier - la dévolution - disposent obligatoirement d'un budget annexe immobilier, mais dont le contenu n'est pas normé. Les autres universités disposent de données budgétaires au périmètre variable. Le respect de l'autonomie des établissements ne doit pas faire obstacle à une harmonisation progressive des systèmes d'information et à la généralisation des budgets annexes immobiliers dans un format homogène.

Ces mises au point sont d'autant plus nécessaires que la tendance à la croissance des superficies pour accompagner la démographie étudiante et améliorer l'ancrage territorial des universités a cédé la place à un processus de rationalisation de l'existant. Grâce aux financements des contrats de plan État régions (CPER) ou de programmes exceptionnels, comme le Plan Campus ou le Plan de relance, la priorité est désormais donnée à la rénovation des bâtiments plutôt qu'à la construction. Cet effort n'est toutefois pas suffisant pour remettre à niveau un parc immobilier dont plus du tiers est dans un état pas ou peu satisfaisant et dont 10 % de bâtiments recevant du public n'obtiennent pas l'agrément des commissions de sécurité. La performance énergétique d'ensemble est médiocre, alors même que ce poste de dépense est croissant du fait des augmentations tarifaires et du développement du numérique.

Des financements multiples qui ne répondent pas au besoin global

Les universités ne disposent pas des moyens de remplir leur obligation d'entretien, tant le financement de l'immobilier universitaire reste défaillant. Les moyens accordés pour l'entretien courant, comme pour le gros entretien renouvellement (GER), sont inférieurs au niveau requis pour maintenir le patrimoine en état. De surcroît, la fongibilité des crédits versés par l'État au titre de la subvention pour charges de service public (SCSP) ne garantit pas l'affectation à l'immobilier de la part calculée à cette fin par le ministère. Cette déperdition est d'autant plus accentuée que

le montant consacré à l'immobilier dans la SCSP, déjà insuffisant, n'a globalement pas évolué depuis plus de dix ans (140 M€/an). Les programmes d'investissement, pour leur part, sont portés principalement par les contrats de plan État régions (CPER), dont le montant global se réduit du fait d'une moindre contribution de l'État compensée par une hausse de la contribution des collectivités territoriales. À la faveur des crises, des programmes exceptionnels ont été mis en œuvre, comme le Plan Campus (3 Md€ versés au 1^{er} janvier 2021) et les programmes d'investissements d'avenir (PIA) après la crise financière de 2008 ou le Plan de relance consécutif à la récente crise sanitaire. L'effet de rattrapage ne suffit toutefois pas à couvrir le besoin global. La multiplication des canaux de financement rend plus difficile la lisibilité de l'effort accompli en faveur des universités et l'irrégularité des moyens qui leur sont consacrés dans le temps est un obstacle à la mise en œuvre de stratégies immobilières s'inscrivant dans la durée.

Le ministère chargé de l'enseignement supérieur estime à 7 Md€ le coût de réhabilitations du patrimoine universitaire, dont 75 % serait en lien avec la transition énergétique et environnementale. France Universités, pour sa part, porte cette estimation à 15 Md€.

L'enjeu du transfert de propriété

La Cour a souligné, à plusieurs reprises, la contradiction entre l'autonomie des universités et le fait que la propriété des biens ne leur est pas dévolue. Le Gouvernement a annoncé en décembre 2021 la poursuite de la dévolution du patrimoine. Cependant, l'absence de mise à niveau du parc avant transfert de propriété ainsi que la non-garantie de ressources pour le financement du GER constituent des obstacles à sa généralisation. L'État propriétaire limite son effort avant transfert aux seuls travaux de sécurité, dont la réalisation n'est d'ailleurs pas immédiate, à l'exclusion des autres contraintes légales, à commencer par l'accessibilité aux personnes handicapées et demain les conséquences du décret dit « tertiaire » qui impose une amélioration significative de la performance énergétique future des bâtiments. La valorisation du parc immobilier (locations, cessions, etc.) a montré ses limites et son incapacité à procurer des revenus récurrents permettant, le cas échéant, d'assouplir les règles d'emprunt des établissements. La création de filiales immobilières des universités, facilitée par de récentes évolutions législatives, pourrait contribuer à une politique de valorisation plus active, à une gestion plus performante, assurant notamment une transparence des financements et une responsabilisation des acteurs, en ouvrant aussi l'université sur son environnement urbain en partenariat avec les collectivités responsables du droit des sols.

Récapitulatif des recommandations

1. Évaluer et documenter les outils de chiffrage des taux d'occupation et intégrer ces données par site géographique (*Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
2. Effectuer un audit précis et contradictoire des montants de fonctionnement nécessaires pour remettre en état le parc universitaire avec différents chiffrages en fonction de l'état attendu : mise en sécurité et aux normes d'accessibilité des bâtiments, rénovation du patrimoine classé comme vétuste ou rénovation totale des bâtiments (*Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
3. Améliorer l'interopérabilité entre les différents systèmes informatiques des universités et les logiciels centraux pour avoir une meilleure connaissance du patrimoine universitaire (*Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
4. Introduire un volet politique de site dans les schémas pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) et annexer à ces derniers l'ensemble des conventions relatives aux mises à disposition de bâtiments (*Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Universités*).
5. Étendre à l'ensemble des universités la création d'un budget annexe immobilier dans un format défini, par modification de l'article R. 719- 63-1 du code de l'éducation (*Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche*).
6. Faire de l'immobilier l'un des volets principaux du dialogue stratégique et de gestion entre le ministère et les universités et définir des indicateurs permettant une prise en compte du gros entretien renouvellement (GER) dans la subvention pour charges de service public (SCSP), selon des critères objectifs (*Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche*).

7. Définir le régime d'assurance des biens dévolus (*Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Universités*).
8. Acter après expertise contradictoire, dans les conventions de dévolution, un calendrier des travaux de mise en sécurité et d'accessibilité des bâtiments imposés par les textes ainsi que les modalités de financement de ces travaux (*Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
9. Encourager les universités à recourir à des filiales immobilières pour la gestion et la valorisation de leur patrimoine (*Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche*).

Introduction

Depuis le vote de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) en 2007², la Cour a plusieurs fois souligné l'enjeu que représente la politique immobilière, tant pour les établissements que pour l'État. Au-delà des enquêtes directement consacrées à ce sujet, ou dont le volet immobilier constituait un aspect central³, la Cour s'intéresse régulièrement à la question immobilière à l'occasion des différents contrôles d'universités.

Le présent rapport, qui ne prend pas en compte les aspects relatifs au logement des étudiants et aux œuvres universitaires, se prononce sur l'adaptation du patrimoine immobilier aux besoins d'enseignement et à la démographie étudiante, l'appropriation progressive par le ministère chargé de l'enseignement supérieur et les établissements de la fonction immobilière et de ses enjeux, l'entretien dans la durée des nouvelles constructions et des bâtiments réhabilités, et la prise en compte de la transition énergétique et des usages du numérique (chapitre I)⁴. Il analyse les modes de financement multiples des investissements, dispositifs partenariaux entre État et collectivités territoriales au travers des contrats de plan État régions (CPER), mais aussi au travers des crédits extra budgétaires auxquels l'État a eu recours ainsi qu'aux différents Programmes d'Investissements d'Avenir (PIA) et plus récemment du Plan de relance (chapitre II). Enfin, il analyse les conditions à réunir pour assurer la réussite de la dévolution du patrimoine (chapitre III).

² Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

³ Cour des comptes, « La chancellerie des universités de Paris, un établissement public à supprimer », in *Rapport public annuel 2014*, février 2014 ; « La gestion de leur patrimoine immobilier par les universités, conditions d'une autonomie assumée », in *Rapport public annuel 2009*, février 2009 ; « Dix ans après le plan Campus, un premier bilan en demi-teinte », in *Rapport public annuel 2018*, février 2018.

⁴ La Cour a programmé, par ailleurs, une enquête relative aux établissements d'enseignement supérieur face aux défis de la transition écologique et environnementale.

Chiffres clefs

Le parc immobilier des universités couvre 15 M de m² en surface utile brute (SUB) ou 18 M de m² de surfaces hors œuvres nettes (SHON). Propriété de l'État à 82 %, il représente la moitié du parc de ses opérateurs, pour une valeur estimée à 20,5 Md€ au 31 décembre 2020. 60 % des surfaces sont dans un état satisfaisant ou neuf, 34 % dans un état peu ou pas satisfaisant.

Composé à 78 % de locaux d'enseignement ou de sport, 10 % de locaux techniques, 6 % pour la vie étudiante et à la documentation, il accueillait, à la rentrée 2019/2020, 1 635 400 étudiants. Pour le fonctionnement, il est le deuxième poste, après la masse salariale, dans le budget des universités.

S'agissant des investissements, 3 Md€ ont été versés par l'État au titre du Plan Campus au 31 décembre 2020 et 1,235 Md€ par les collectivités territoriales, dont 0,850 Md€ pour les régions. Les contrats de plan État-région représentent, sur 2015-2021, 0,925 Md€ pour l'État et 1,350 Md€ pour les collectivités territoriales (dont 1 Md€ pour les régions).

Chapitre I

Une priorité reconnue confrontée au défi d'un parc immobilier encore dégradé

Face à l'évolution de la pression démographique, l'immobilier universitaire a fait l'objet d'une rationalisation, cependant desservie par une connaissance incomplète des taux d'occupation (partie I). De même, l'état du parc immobilier reste insatisfaisant pour une part significative (partie II). Les efforts consentis à l'échelon central comme localement, tangibles et en progression, sont freinés par l'hétérogénéité de situations (partie III).

I - L'évolution des besoins immobiliers des universités.

L'évolution des besoins des universités doit s'apprécier au regard de l'évolution de la démographie étudiante, de l'affectation et des taux d'occupation des locaux existant et de la capacité de rationalisation du parc immobilier.

A - L'évolution de la démographie étudiante et de la surface immobilière

La population étudiante a été multipliée par neuf depuis 1960. Elle est en hausse pour la douzième année consécutive. Les effectifs étudiants à l'université ont augmenté de 8,3 % en cinq ans, contre 5,9 % durant la période quinquennale précédente.

**Tableau n° 1 : évolution des effectifs étudiants inscrits
dans les universités depuis 1960 (en milliers)**

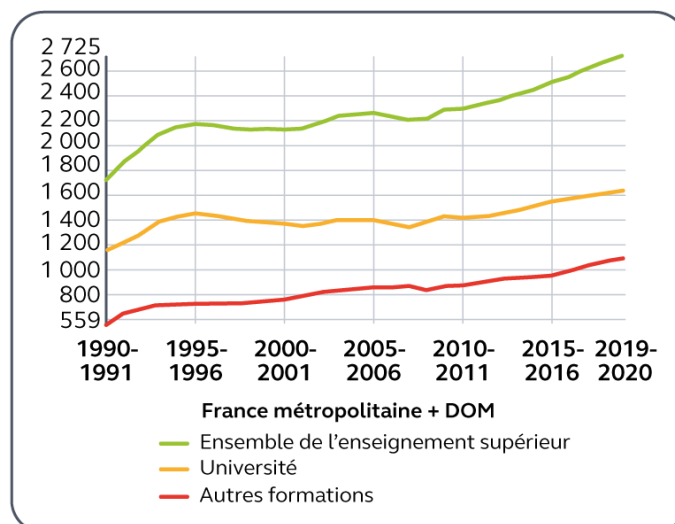
1960	1970	1980	1990	2000	2010	2018	2019	2020	2028
215	661	858	1 160	1 397	1 421	1 615	1 635	1 650	1 683
	207,4 %	29,8 %	35,2 %	20,4 %	1,7 %	13,7 %	1,2 %	0,9 %	2,0 %

Source : État de l'enseignement supérieur 2021, MESR, SIES, p. 10

On dénombre 1 650 000 étudiants inscrits dans les universités en 2020-2021⁵, en progression annuelle de 0,9 % (après + 1,3 % en 2019-2020 et + 1,9 % en 2018-2019). La part prise par l'évolution du nombre d'étudiants inscrits en licence augmente de + 1,7 % et de + 5,6 % en licence générale entre 2019 et 2020. S'il est vrai que les services du ministère prévoient un tassement du rythme de la progression à l'horizon 2028, de telles données posent la question de la capacité d'accueil - physique et pédagogique - des universités. Il est impossible à ce jour, faute de documentation, d'anticiper un éventuel effet de ciseaux entre capacité d'accueil et afflux des étudiants. L'augmentation des surfaces disponibles n'a pas connu la même évolution depuis dix ans. Il semble cependant qu'aucune université ne se soit trouvée en situation de manquer de place, sauf dans certaines filières engorgées par le nombre d'inscrits.

⁵ Sur un total, en 2019-2020, de 2 725 700 inscriptions dans l'enseignement supérieur en France métropolitaine et dans les départements et régions d'outre-mer (DROM) hors inscriptions simultanées en licence et en classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE), soit une hausse de près de 10 % en cinq ans.

**Graphique n° 1 : évolution des effectifs étudiants
dans l'enseignement supérieur depuis 1990**



Sources : MESR-DGESIP / DGRI-SIES et MENJS-MESR-DEPP

Note : Depuis 2010-2011, le nombre d'inscriptions est calculé sans les doubles inscriptions en CPOE.

Les contrats de plan État-régions (CPER) se sont longtemps inscrits dans une logique de progression des surfaces sans prise en compte des besoins de maintenance-exploitation qui en résultaient. La forte progression des charges d'exploitation des bâtiments a conduit à une nouvelle orientation de la politique immobilière ministérielle. Il ne s'agissait plus d'accompagner la croissance de la démographie étudiante, comme dans les années 90 et au début 2000, mais d'aligner l'immobilier universitaire sur les standards internationaux, en particulier « *par la mise à niveau d'un parc immobilier vieillissant, vétuste, non conforme aux réglementations en vigueur en termes de sécurité et d'accessibilité et peu adapté aux évolutions pédagogiques et scientifiques*⁶ ».

Cette politique de remise à niveau s'est renforcée au début des années 2010. En conformité avec la politique immobilière de l'État, les établissements ont été incités à mettre en œuvre une stratégie reposant sur la rationalisation et l'optimisation d'un parc immobilier rénové. Cette stratégie s'est traduite dans les orientations du volet « enseignement supérieur immobilier » des trois dernières générations de contrats de plan État-régions.

⁶ Cour des comptes, *L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre*, communication à la commission des finances du Sénat, juin 2015.

En application de cette politique, l'évolution démographique n'est plus corrélée à une augmentation des surfaces construites. Après une forte augmentation de la surface totale du patrimoine immobilier universitaire de l'ordre de 50 % entre les années 1995 et 2010, celle-ci s'est stabilisée autour de 15 M de m² de surface utile brute (SUB) depuis 2010. Un léger rebond est constaté en 2020 (moins de 2 % de croissance) qui résulte autant de la fiabilisation des données des outils statistiques que de la livraison de projets immobiliers engagés dans le cadre des CPER et du Plan Campus.

Les évolutions des modes de formation (par exemple pour les études paramédicales) ont incité les établissements à repenser leur parc immobilier pour le rendre plus conforme aux évolutions pédagogiques. Ainsi, face à la hausse constante de la population étudiante, les documents stratégiques des universités établis en 2018-2019 traduisent des réponses variées. Si certaines projettent encore des augmentations de surfaces, les autres préfèrent rationaliser l'usage des surfaces existantes.

B - Une priorité donnée à une meilleure utilisation des surfaces

Pour tendre vers l'objectif d'une meilleure utilisation des surfaces, un effort d'appréciation du taux d'occupation des locaux a été réalisé, notamment par le déploiement et la généralisation de nouveaux outils de gestion des locaux, au nombre desquels figure le référentiel technique enseignement supérieur et recherche (RT ESR), déployé en juin 2016, qui permet de déterminer le taux d'occupation des amphithéâtres et salles banalisées qui constituent la majorité des locaux.

Pendant, le RT ESR n'a pas permis de calculer un taux d'occupation des surfaces par étudiant (par mètre carré ou par salle). Il s'agit davantage d'un taux d'utilisation des salles qui correspond à un ratio « nombre d'heures d'utilisation des salles / nombre de salles utilisées » rapporté à une occupation théorique minimale de 1 120 h (35 heures par semaine, 32 semaines par an)⁷. Le ministère estime que le taux d'occupation est relativement constant depuis 2010.

⁷ Ne sont pas compris dans le périmètre de cet indicateur les locaux d'enseignement consacrés aux travaux pratiques en raison d'une standardisation complexe. Cette norme de 35 heures, qui ne représente que 70 % des horaires d'ouverture normalement attendus pour des locaux universitaires (50 heures par semaine), a été fixée de manière à tenir compte des différents aléas et contraintes (exigences de souplesse nécessaires à la gestion des emplois du temps, temps de préparation éventuellement nécessaire entre les différents cours).

Ces données doivent être examinées avec prudence. La variation constatée durant l'année universitaire 2019-2020 (taux moyen d'occupation de 60,50 %) est liée aux effets de la crise sanitaire à compter du mois de mars 2020. Le taux pour l'année 2021 sera encore plus bas. En effet, les cours se sont déroulés à distance pour le premier semestre et une jauge de 20 % de capacité d'accueil des établissements a été fixée à compter du mois de février 2021.

**Tableau n° 2 : taux moyen d'occupation des locaux depuis 2010
(en %)**

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	2017	2018	2019	2020
70,6	69,9	71	71	72,2	72,3		71	62	65,8	60,5

Source : MESR *Données non disponibles car il s'agit d'une année de transition entre l'enquête sur tableur et le déploiement du RT-ESR

Mais les motifs de circonspection sont plus structurels, tant en raison de disparités entre universités que de la qualité de la documentation des référentiels. Ainsi, lors des contrôles d'universités, la Cour a observé que les données peuvent être biaisées par le fait que les heures réalisées dans certaines salles ne sont pas toujours saisies dans le logiciel de gestion. De surcroît, 21 universités ont déclaré à la Cour ne pas disposer de logiciel de gestion des locaux contre 35 en disposant. Ainsi, les moyennes générales fournies par le ministère ne permettent guère d'apprécier la situation réelle des universités.

Les établissements présentent de nombreuses disparités qui résultent de leurs particularités géographiques (implantations multiples), pédagogiques (utilisation de salles spécialisées pour les disciplines scientifiques) ou d'organisation (stages conduisant à une présence intermittente des étudiants au cours de l'année universitaire) et qui influent sur le taux d'occupation de leurs locaux. Ces disparités existent entre universités mais aussi au sein même des universités. En effet, les contrôles d'universités effectués par la Cour ces dernières années mettent en évidence les forts écarts pouvant exister entre les établissements principaux et leurs antennes universitaires situées dans des villes petites ou moyennes. Ainsi, les sites délocalisés peuvent avoir de très faibles taux d'occupation comme, par exemple, à l'université de Bordeaux (ce qui a donné lieu à une refonte des implantations, en cours de réalisation), ou à l'université de Bourgogne, où les locaux délocalisés, mis à disposition par les collectivités, sont vastes pour un nombre d'étudiants sans proportion avec celui du site dijonnais. Par ailleurs, la Cour relève qu'aucune comparaison n'est possible pour certains sites délocalisés, faute de données depuis 2013. C'est souvent le cas des instituts nationaux supérieurs du professorat et de

l'éducation (INSPE) dont les locaux sont le plus souvent propriété des départements et dont les implantations, héritées des écoles normales, échappent régulièrement à une approche globale de la gestion immobilière.

L'analyse des avis rendus par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) sur les Schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des universités révèle une situation hétérogène pour 2018 : tout d'abord, il y a un décalage significatif entre le tableau des moyennes transmis au ministère et les chiffres figurant dans les SPSI. Ces derniers mentionnent des taux d'utilisation bien supérieurs à la moyenne nationale. On pourrait en conclure que ces taux sont beaucoup plus faibles sur les universités n'ayant pas présenté de SPSI mais ce point reste incertain. De même, sur un échantillon de 26 universités examiné par la Cour, seules 5 sont en dessous de la moyenne renseignée par le ministère. Toutes les autres sont au-dessus, voire très nettement au-dessus de cette moyenne. Certaines universités affichent des chiffres dépassant les 100 % d'occupation pour les amphithéâtres.⁸ Ainsi, l'Université de Montpellier présente un taux d'occupation de 143 % en amphithéâtres, Lyon II 110 % et Lyon III 123 %. Au vu de ces chiffres, il semble que l'optimisation des surfaces ait atteint ses limites dans certains établissements. Cette situation de sur-occupation se retrouve dans les universités parisiennes, mais les données manquent pour l'estimer précisément.

La numérisation des formations n'a pas eu de conséquence marquante sur l'occupation des locaux. Le développement d'amphithéâtres numériques reste marginal et aucune étude prospective n'a été réalisée sur cette question par le ministère, pour lequel il semble peu probable que le besoin de surfaces diminue. Les amphithéâtres, qui répondaient aux besoins d'accueil d'un nombre croissant d'étudiants, semblent moins adaptés que les salles d'enseignement. L'expérience des 89 « Campus connectés », cofinancés avec les collectivités territoriales dans le cadre du PIA, devra être évaluée pour savoir si, au regard du niveau de réussite des étudiants concernés, ce mode d'enseignement peut être une réponse au besoin de rationalisation des investissements immobiliers.

Au total, les universités ont fait face à la hausse continue des effectifs en améliorant significativement l'utilisation des surfaces disponibles plutôt qu'en poursuivant l'ancienne politique d'extension du patrimoine immobilier. Cependant, en l'absence de chiffres fiables, la Cour constate qu'il est très difficile, à l'échelle locale comme à l'échelle nationale, de définir avec précision les besoins immobiliers permettant de faire face aux nouveaux effectifs étudiants. La systématisation de l'emploi de logiciels de gestion des locaux et la formation des personnels universitaires, permettant un suivi précis du ministère, constituent une priorité absolue.

⁸ Cf. annexe n° 1.

II - Un parc immobilier dont l'état reste insatisfaisant malgré des améliorations ciblées

A - L'état de santé de l'immobilier universitaire

La connaissance de l'état technique du parc immobilier des universités a progressé. En 2016, l'état de 39 % du patrimoine n'était pas connu. Cette proportion n'est plus que de 6 % en 2021 pour les universités métropolitaines et de 12 % pour leurs homologues ultramarines.

En l'état actuel des données disponibles, 60 % des surfaces sont estimées dans un état très satisfaisant ou satisfaisant mais plus du tiers, soit 34 %, sont jugées dans un état peu ou pas satisfaisant. De surcroît, 9 % des établissements recevant du public (ERP) sont concernés par un avis défavorable de la commission de sécurité locale.⁹

Outre qu'un avis défavorable de commission de sécurité peut conduire l'autorité administrative à ne pas autoriser l'ouverture de l'établissement et à ordonner des travaux de mise en conformité à peine de fermeture, cette situation peut justifier des suites pénales à l'occasion de sinistres affectant usagers ou agents, sous divers chefs d'infraction qui peuvent entraîner non seulement la mise en cause de l'établissement mais aussi celle du chef d'établissement lui-même¹⁰.

Le parc universitaire se caractérise par sa forte hétérogénéité. Il comporte des bâtiments anciens, en général dans un état satisfaisant, mais qui nécessitent des adaptations fonctionnelles souvent onéreuses du fait de leur caractère historique. De nombreux bâtiments datent des années 60 et arrivent en fin de cycle de vie. Ils ont été complétés par deux vagues de constructions issues des plans Université 2000, lancé en 1992, et « Universités du 3^{ème} millénaire » (U3M), lancé en 1998. Ces deux vagues ont été critiquées pour leurs choix architecturaux. Le Plan Campus de 2008 a marqué un tournant. Les opérations de réhabilitation ont été privilégiées et se sont accompagnées de la destruction de bâtiments datant des années 60. À l'issue du Plan Campus, une hausse de 2,2 % des surfaces des universités est prévue. Les 21 sites sélectionnés représentent 9 667 900 m² dont 40,8 % des surfaces sont en état moyen ou dégradé¹¹.

⁹ Annexe n° 2.

¹⁰ Article L. 712-2, 7^{ème} alinéa du code de l'éducation : « il (le président) est responsable de la sécurité dans l'enceinte de son établissement et assure le suivi des recommandations du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail permettant d'assurer la sécurité des personnels et des usagers accueillis dans les locaux ». La méconnaissance par le président de ses obligations relatives à la sécurité en tant que chef d'établissement peut caractériser une faute non intentionnelle et entraîner des poursuites sur le fondement de l'article 121-3 du code pénal.

¹¹ Cour des comptes, « Dix ans après le lancement de l'opération campus, un premier bilan en demi-teinte », in *Rapport public annuel 2018*, février 2018.

Un état des lieux très variable d'une université à l'autre

La petite université de Nouvelle-Calédonie (3 000 étudiants et 29 000 m² SHON) ne présente aucun bâtiment vétuste du fait de son existence récente.

L'Université Bourgogne-Franche-Comté estime à 4 % le patrimoine vétuste en raison d'un important effort financier en GER sur la dernière décennie.

L'Université de Lorraine, avec un des plus grand parc immobilier (900 000 m² SHUN) estime que seul 9 % de son patrimoine est vétuste.

À l'opposé, 80 % du patrimoine de Paris XII, Sorbonne Paris Nord est déclaré vétuste.

De même, Paris Saclay présente 70 % de locaux dans un état peu ou pas satisfaisant et Lyon II Lumière, 66 %.

En dehors de ces cas extrêmes, la plus grande partie des universités compte 20 à 30 % de leur patrimoine en mauvais état.

À partir du recensement des besoins exprimés par les établissements dans le cadre de la préparation des CPER 2021-2027 et du niveau de gros entretien et réparation (GER), le MESR estime à 7 Md€ le coût de réhabilitations du patrimoine universitaire, dont 75 % serait en lien avec la transition énergétique et environnementale. Ce montant pourrait toutefois s'avérer plus élevé en fonction des analyses de France Universités¹² qui, dans son plan Programme Efficacité Énergétique des Campus (PEEC) pour 2030, propose un total de 15 Md€ à partir d'une évaluation d'un ratio de travaux au m². Du fait de ces modes de calcul, l'un ne prenant en compte que les seules demandes non retenues et l'autre procédant par extrapolation, ces estimations restent très imprécises. Une expertise contradictoire du parc immobilier de chaque université est nécessaire pour chiffrer précisément les travaux indispensables.

B - La performance énergétique des bâtiments

Au regard de l'évolution des consommations et des évolutions réglementaires, la performance énergétique des bâtiments constitue un enjeu de premier plan. La Cour soulignait déjà, dans son rapport de 2015¹³, la progression exponentielle des dépenses énergétiques. Ainsi, confrontée à la forte hausse des coûts de l'énergie sur la période (+ 9,82 % pour le prix de gros du gaz et + 30,39 % pour le prix de l'électricité entre 2008 et 2012),

¹² Association qui rassemble les dirigeants des universités et établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

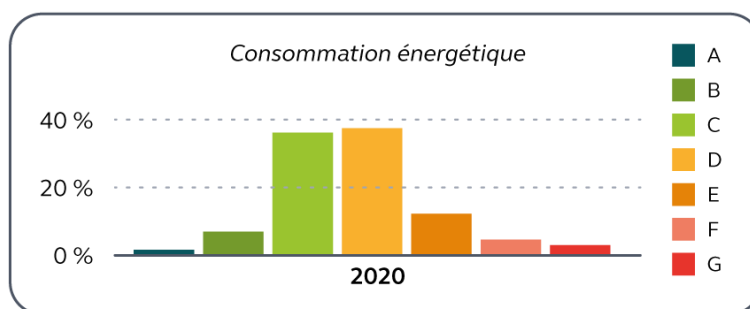
¹³ Cour des comptes, « L'autonomie des universités : une réforme à poursuivre », *op. cit.*

l'université Lille II a enregistré une progression de 25,69 % de ses dépenses d'exploitation-maintenance de 2010 à 2013, avec une surface en baisse de 2,4 %. Celle de Rennes I a vu ses charges d'exploitation progresser de 90,30 % entre 2008 et 2013, alors que la surface n'augmentait que de 3,29 %.

Cette hausse des prix de l'énergie s'est poursuivie depuis (+50 % en dix ans pour l'électricité). En février 2019, France Universités constate la hausse des dépenses énergétiques, alimentée par les nouveaux usages numériques ainsi que par l'inflation des prix de l'électricité, des réseaux et des énergies fossiles (notamment sous l'effet de la taxe carbone). La maîtrise des charges énergétiques s'avère déterminante pour assurer l'équilibre financier des établissements sur le long terme.

La consommation d'énergie finale du parc universitaire s'élève en 2020 à environ 631 000 000 kWh, soit une consommation moyenne d'énergie finale (EF) de 166kWh EF/m² SUB. La consommation d'eau représente, quant à elle, 4 000 000 m³, soit une consommation d'eau de 0,42 m³/m² SUB. Ces consommations paraissent conformes aux moyennes constatées eu égard à la typologie des bâtiments, essentiellement d'enseignement. Toutefois, elles reflètent des situations disparates car, pour l'eau par exemple, 63 % des bâtiments ont une consommation inférieure à 0,42 m³/m² SUB. Par ailleurs, selon le ministère, 35,7 % des surfaces relèvent en ce qui concerne les consommations énergétiques de la classe énergétique C et 37,1 % de la classe D¹⁴.

Graphique n° 2 : consommation énergétique en 2020



Source : DIE

¹⁴ Les articles R. 126-15 et R. 126-16 du code de la construction et de l'habitation prévoient que tout bâtiment ou partie de bâtiment doit faire l'objet d'un diagnostic de performance énergétique et classent le bâtiment ou la partie de bâtiment en application d'une échelle de référence qui comprend sept échelons allant de A à G, la lettre A correspondant à la meilleure performance et la lettre G à la plus médiocre.

Enfin, près d'un quart des établissements possède un « schéma directeur énergie » et environ 40 % du patrimoine universitaire ont fait l'objet d'audits énergétiques. Pour les universités disposant d'un SPSE récent, la prise de conscience de l'enjeu que représente les dépenses énergétiques est manifeste. L'objectif de réduction de ces dépenses repose sur plusieurs leviers d'action.

Le premier est celui de la rénovation des bâtiments qui se traduit par une baisse des dépenses d'énergie. Ainsi, l'Université Lyon III Jean Moulin a constaté une diminution des consommations de 14 % entre 2011 et 2016 et escompte une nouvelle baisse de 20 à 25 % à l'issue du Plan Campus. De même, l'université de Montpellier, dont 20 % de la surface ont été réhabilités dans le cadre du Plan Campus, prévoit de réduire la dépense à 9 €/ m² contre 11,6 €/ m² actuellement.

Le deuxième axe est la mise en place de systèmes de gestion précis des fluides. Les universités disposent de la faculté de déployer l'outil de suivi des fluides interministériel (OSFi) et ainsi de suivre et optimiser la consommation énergétique de chacun de leurs bâtiments¹⁵.

Certaines ont développé leur propre système de gestion. La pratique permet de constater une nette réduction des dépenses de fluides dès la mise en place d'un suivi précis. Ainsi, à l'université de La Réunion, la politique d'exploitation du système de climatisation a conduit à une baisse de 15 % des dépenses correspondantes. En ce qui concerne les énergies renouvelables, les universités se sont tournées vers diverses sources d'énergies : photovoltaïque sur les toits, raccordement au réseau de chauffage urbain, biomasse, chauffage au bois.¹⁶

Enfin, l'*intracting* a été développé. Ce mode de financement consiste à créer un fond interne alloué par un établissement à la performance énergétique de son patrimoine. Il permet de financer de petits travaux de rénovation avec un retour sur investissement inférieur à 13 ans (calorifugeage des tuyaux, remplacements des thermostats, mise en place d'un plus grand nombre d'instruments de comptage ou mise en place de

¹⁵ Fruit d'une étroite collaboration entre la DIE et la direction des achats de l'État (DAE), et expérimenté avec l'université de Dijon depuis avril 2019, OSFi est désormais proposé à l'ensemble des universités. Ce logiciel dresse une cartographie des consommations énergétiques du parc immobilier. L'outil combine l'analyse des factures, des données météorologiques, le comptage des fluides et les données techniques relatives aux bâtiments. Il permet ainsi aux opérateurs de mieux gérer leurs consommations énergétiques et d'optimiser le pilotage de la gestion énergétique de leur parc immobilier.

¹⁶ Annexe n° 3.

capteurs, changement du type d'éclairage). Les universités peuvent avoir recours dans ce cadre à une avance remboursable auprès de la CDC - Banque des territoires, pour les projets dont le besoin en financement est inférieur à 5 M€. Le taux de rémunération de ces avances est de 0,25 % en 2021. Les économies ainsi réalisées sont exclusivement réservées au remboursement de l'emprunt.

Les universités de Caen, Cergy-Pontoise, Tours, Clermont, Angers, Rennes 1, Reims-Champagne-Ardenne, Aix-Marseille-Université et Paris 8 ont recours au dispositif de l'*intracting*¹⁷. Ce dispositif permet aussi de véhiculer de bonnes pratiques avec un suivi des consommations des bâtiments et une amorce d'isolation des charges liées à l'immobilier. Cependant, il n'est pas adapté au financement de travaux lourds qui touchent au bâti.

Ces efforts de gestion, bienvenus feront diminuer la consommation d'électricité mais, du fait de l'augmentation des dépenses liées au développement numérique, les résultats resteront limités et incertains. Comme la Cour l'a déjà souligné : « *le coût des fluides associés au numérique, principalement l'électricité, n'est pas connu* ». ¹⁸

¹⁷ Les échanges avec la CDC se poursuivent avec plusieurs établissements : Universités de la Rochelle, de Bordeaux, de Nantes, de Côte d'Azur, de Tours, de Sorbonne Paris Nord, d'Aix Marseille, École Centrale de Nantes, Institut Supérieur de mécanique de Paris, École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE) de Vaux-en-Velin, Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM).

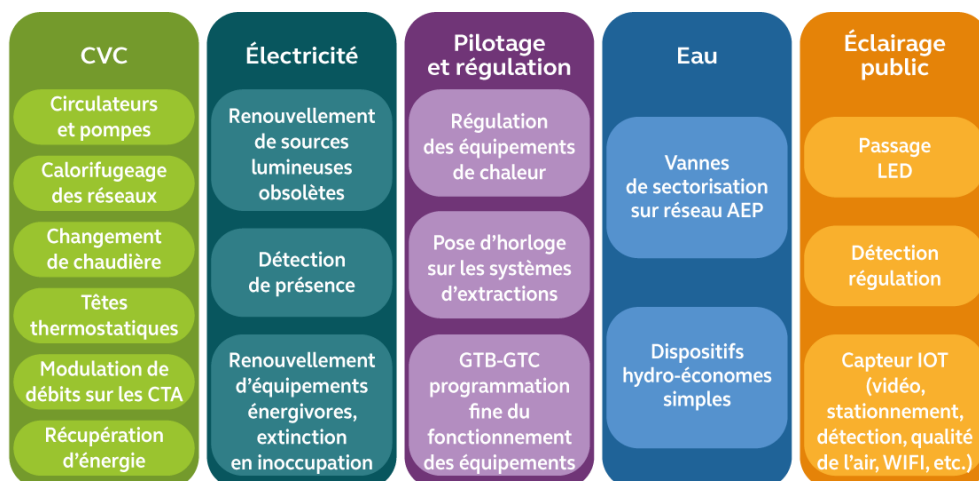
¹⁸ Cour des comptes, « Les infrastructures numériques de l'enseignement supérieur et de la recherche : une consolidation nécessaire », *rapport public annuel*, février 2020.

**Tableau n° 3 : opérations INTRACTING entre quelques universités
et la Caisse des dépôts**

Établissement	N	Signature	Montant des travaux (en €)	Abondement bénéficiaire (en €)	Engagement BDT (en €)	Économies prévues (en €) sur durée de la convention (10 ans)
URCA – Reims	1	16 déc. 2015	500 080	233 000	233 000	545 739
UBP – Clermont	2	21 janv. 2016	1 690 000	845 000	845 000	1 169 300
Rennes 1	4	24 fév. 2016	3 293 428	1 450 000	1 450 000	2 381 725
UPOND – Nanterre	3	12 févr. 2016	1 541 183	720 000	720 000	1 375 005
UCP – Cergy- Pontoise	5	8 sept. 2016	1 963 640	963 640	963 640	2 146 557
AMU – Aix-Marseille	6	13 oct. 2017	640 064	324 064	320 000	586 090
UNICAEN	7	22 janv. 2018	570 000	285 000	285 000	1 191 950
MNHN	8	28 juin 2018	2 000 000	1 000 000	1 000 000	2 956 103
ECL	9	9 déc. 2019	706 258	353 129	353 129	553 082
Angers	10	28 sept. 2020	1 162 180	581 090	581 090	1 290 400
Université Paris 8	11	26 avril 2021	2 523 264	1 261 500	1 261 500	1 782 672
Total engagé			16 590 097	8 016 423	8 012 359	15 978 623

Source : CDC Caisse des dépôts et consignations

Schéma n° 1 : présentation des économies d'énergie recherchées avec l'intracring



Source : CDC Caisse des dépôts et consignations

III - Une appropriation perfectible de la fonction immobilière

A - L'accompagnement et le contrôle des établissements par la DIE et le MESR

1 - Les acteurs centraux et déconcentrés

L'accompagnement de la politique immobilière des universités au niveau ministériel est assuré par la direction de l'immobilier de l'État (DIE)¹⁹ et par la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) du MESR, autorité de tutelle des universités.

La DIE assure un suivi spécifique de l'immobilier universitaire, pour lequel elle a adapté différents outils mis à disposition des universités. Elle exerce cette mission notamment au travers des Schémas pluriannuels des stratégie immobilière (SPSI).

¹⁹ Créée en 2016, la DIE a succédé au service France domaine de la direction générale des finances publiques, à laquelle elle reste rattachée.

Elle dispose pour cela de deux agents au sein du bureau « doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État » de la DIE, représentant 1,8 emploi équivalent temps plein travaillé (ETPT). Cet effectif est d'autant plus limité que les agents ne sont pas affectés exclusivement à cette activité. Le réseau local de la DIE, présent dans les directions départementales et régionales des finances publiques, a été réorganisé en 2017 avec davantage de spécialisation afin de renforcer l'expertise des services.

Au sein du service de la stratégie de contractualisation, du financement et de l'immobilier de la DGEIP, la sous-direction de l'immobilier élabore le cadre national de la stratégie patrimoniale des établissements d'enseignement supérieur, en liaison notamment avec la DIE. Elle pilote la politique immobilière de l'État au niveau des sites avec pour objectif l'optimisation des usages et l'amélioration de la qualité de l'immobilier. Elle assure également le pilotage des grands projets immobiliers, la programmation et la gestion des crédits consacrés à la sécurité et aux contrats de plan État-régions²⁰. Cette sous-direction (20,6 ETPT) est composée de deux départements et d'une mission : le département de la stratégie patrimoniale (7 ETPT), le département du pilotage immobilier (8,8 ETPT) et la mission du pilotage des opérations Campus (3,8 ETPT) à laquelle a été adjoint le pilotage de projets d'envergure nationale (Campus Hospitalo-Universitaire Grand Paris Nord, Val de Grâce, mission 60 000 logements étudiants et 20 000 logements jeunes actifs en lien avec le ministère chargé du logement).

La sous-direction de l'immobilier s'appuie sur les services déconcentrés communs au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (MENJS) et au MESR, et particulièrement sur les services en charge de l'immobilier dirigés par les Ingénieurs régionaux de l'équipement (IRE), conseillers techniques des recteurs d'académie. Les services immobiliers des rectorats ont en charge, principalement en matière d'investissement immobilier universitaire, l'élaboration et la mise en œuvre des CPER, l'expertise des opérations immobilières²¹ ainsi que la maîtrise d'ouvrage d'opérations. Ils coordonnent les enquêtes ministérielles et servent de relais auprès des universités. La DGEIP rédige un avis sur les SPSI en lien avec les services du rectorat afin que les recommandations soient adaptées à chaque SPSI prenant en compte les spécificités des établissements.

²⁰ Le MESR est représenté aux conférences nationales de l'immobilier public (CNIP) et co-préside le comité de pilotage stratégique national du volet « rénovation thermique des bâtiments » du plan de relance de l'économie. Il participe à l'ensemble des groupes de travail organisés par la DIE.

²¹ Conformément à la circulaire sur les procédures d'expertise des opérations immobilières du 16 juillet 2020 MESRI-DGEIP B3-1 n° ESR2016520C.

En Île-de-France, le MESR et les services des IRE s'appuient également sur l'Établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF)²². Dans le cadre de la nouvelle organisation territoriale entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020, un service régional en charge de l'immobilier devait être mis en place dans chacune des huit régions pluri-académiques, au plus tard le 31 décembre 2021.

Au total, les administrations sont organisées pour relever le défi de l'immobilier universitaire. Cependant, même si le suivi principal de l'immobilier universitaire relève du MESR, les moyens consacrés par la DIE au niveau central paraissent limités au regard du nombre des universités et de l'importance de leur patrimoine. La montée en capacité des services immobiliers des universités n'a pas eu d'impact direct sur les effectifs consacrés à la fonction immobilière à la DGESIP ni sur les services déconcentrés du MESR.

2 - Les outils

Les universités bénéficient des outils développés par la DIE dans le cadre de ses missions de mise en œuvre de la politique immobilière de l'État et de gestion du patrimoine. Ces outils, qui constituent le Système d'information de l'immobilier de l'État (SSIE), ont évolué dans le temps pour s'adapter aux besoins croissants de la direction en matière de connaissance du parc et de prise en compte des évolutions technologiques.

Le SIIE comporte un nombre croissant d'applications. La première est l'inventaire de l'immobilier de l'État tenu dans le module immobilier (Re-FX) de l'application de comptabilité générale et budgétaire Chorus. Re-FX est articulé avec le module retraçant la comptabilité des actifs immobiliers (FI-AA). Cette application assure la tenue de l'inventaire du parc immobilier des universités (type de bien, adresse, nature de détention, métage, valeur, tiers occupants et propriétaires). Cet inventaire, indispensable au pilotage, permet de connaître le patrimoine immobilier des universités et d'en établir sa valorisation comptable.

La DIE a développé au profit des universités une version spécifique de ses outils de modélisation et de connaissance du parc : le Référentiel technique de l'enseignement supérieur et de la recherche (RT ESR) et l'Outil d'aide au diagnostic de parc enseignement supérieur et recherche

²² Créé par le décret n° 2006-1543 du 7 décembre 2006, modifié par le décret n° 2010-965 du 26 août 2010, l'EPAURIF a pour mission principale de contribuer à la mise en œuvre du schéma directeur francilien et d'assister les établissements dans leur stratégie immobilière, notamment en assurant la réalisation de tout ou partie des missions de maîtrise d'ouvrage.

(OAD ESR). Les données saisies dans le RT ESR sont restituées dans l'OAD ESR sous forme d'indicateurs, de graphiques et de filtres. Le RT/OAD ESR comporte des fonctionnalités spécifiques à l'enseignement supérieur, telles que le suivi du taux d'occupation des locaux d'enseignement et l'état de santé des bâtiments. Cet outil géodécisionnel est le support majeur de l'élaboration des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) et des SPSI. Une personne a été recrutée au sein de la sous-direction de l'immobilier pour s'occuper du suivi et des évolutions de l'outil RT OAD ESR. Elle fait le lien entre la DIE et la DGEIP mais aussi avec les services déconcentrés et les universités.

Toutefois, il faut relever que ces dispositifs ont fait l'objet d'un développement partagé par la DIE avec seulement quelques grandes universités²³. Non seulement France Universités n'y est pas associée mais, surtout, le choix du système d'information reste libre pour les universités, dont certaines possèdent leur propre outil de gestion du patrimoine. La DIE n'a pas connaissance de l'ensemble des outils informatiques utilisés par les universités. Elle demande expressément aux établissements de présenter le diagnostic du système d'information immobilier dans le cadre méthodologique renoué d'élaboration des SPSI 2021-2025. Pour les établissements ayant opté pour des systèmes distincts, des intégrations automatiques de données dans le RT ESR sont réalisées selon une périodicité laissée à leur appréciation. Enfin et surtout, selon l'OAD ESR, seulement 57 % des universités détiennent à ce jour un outil de gestion du patrimoine immobilier.

La qualité des données et l'exploitation qui en est faite par le MESR et les opérateurs pour construire leurs stratégies immobilières est directement dépendante de la précision, variable, avec laquelle les établissements fournissent les renseignements attendus. Le taux de complétude global calculé en agrégeant les 275 données attendues (état de santé, occupation, contrôles réglementaires, consommations énergétiques, etc.) s'élevait fin 2020 à 240 points sur 275 pour l'ensemble des établissements. Sept universités ont un taux de complétude inférieur à 200. Cette faiblesse dans la gestion des données se traduit dans la capacité à élaborer leur stratégie immobilière puisque six d'entre elles n'ont pas transmis de SPSI dans le cadre de la deuxième campagne d'élaboration de ces schémas²⁴.

Ce système d'information immobilier est lourd et complexe. La mise à jour des données essentielles de Chorus Re-FX nécessite la communication de documents justificatifs pour satisfaire aux exigences de certification des comptes de l'État. Les échanges entre opérateurs et

²³ Paris Descartes, Strasbourg, Aix-Marseille.

²⁴ Voir Annexe n° 4.

services de la DIE ne sont pas automatisés. Les opérateurs souhaitant actualiser des données de Chorus Re-FX doivent procéder à un report des informations modifiées sur un tableur qu'ils transmettent à la DIE. Cette opération est à l'origine des incohérences qui existent entre Chorus et RT OAD. Plus encore, le processus comprend quatre grandes étapes, ou plus si le processus est itératif, dont la durée peut varier d'un mois pour un bâtiment simple à une année, voire plus, dans des cas complexes²⁵. Une réflexion est en cours au sein de la DIE sur la possibilité de simplifier le processus de mise à jour des données Chorus Re-FX.

Il en va de même pour l'outil de suivi des fluides interministériel (OSFi), dont les mérites n'ont pas donné lieu à une large diffusion. En juin 2021, sept universités avaient adhéré et quatre avaient fait une demande de devis. Sur ce point également, les universités restent libres de leurs choix, certaines ont opté pour d'autres logiciels. Selon l'outil OAD ESR, 53 % des établissements déclarent s'être dotés d'un outil de suivi des fluides.

Parmi les missions de la DIE, celle relative à l'examen et à l'approbation des SPSI des universités est déterminante car cet examen permet d'apprécier l'appropriation de la fonction immobilière, d'évaluer et de valider les orientations de stratégie immobilière et de les inscrire dans une feuille de route cohérente. L'examen réalisé lors de cette enquête révèle toutefois deux faiblesses structurelles et un respect insuffisant des dispositions relatives à l'élaboration de ce document essentiel à la connaissance et au suivi de la stratégie immobilière des universités.

Les faiblesses structurelles consistent en l'absence d'un volet « politique de site », dès lors qu'un site concerne plusieurs établissements partageant le même contrat de site, et l'ignorance dans laquelle sont les destinataires centraux des SPSI des conventions passées par les établissements avec des tiers pour les locaux mis à disposition. S'agissant du volet immobilier de la politique de site, celui-ci est d'autant plus nécessaire qu'un fort décalage temporel peut exister entre les dépôts des SPSI de plusieurs établissements situés sur un même territoire. S'agissant des conventions, dont le MESR indique ne pas avoir connaissance, une obligation de leur transmission à la tutelle permettrait d'avoir une meilleure appréciation de l'optimisation des locaux et du respect des dispositions liant les parties.

²⁵ Conseil de l'immobilier de l'État, 28 novembre 2019, avis sur le bilan et les perspectives.

Le respect des obligations relatives au dépôt des SPSI et des délais est imparfaitement assuré. Lors de la première vague consécutive à la circulaire du 16 septembre 2009 étendant les SPSI à l'ensemble des opérateurs de l'État, trois universités n'avaient pas déposé ce document. Pour la deuxième vague consécutive à la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 précisant les conditions de mise en œuvre et d'accompagnement des SPSI et imposant un rôle accru aux ministères de tutelle, les services de la DIE avaient rendu en juillet 2021 un avis pour 45 universités. Si un peu plus des deux tiers des universités ont satisfait à l'obligation, 21 restent en attente de production de ce document, les premiers schémas, dont les derniers ont été approuvés en 2012, ayant tous expiré. Le Conseil de l'immobilier de l'État rappelait en 2019 que le principe des SPSI « *s'impose aux opérateurs depuis une décennie déjà* ». Il constate « *l'investissement très variable des tutelles et des opérateurs, voire parfois le manque d'investissement alors qu'il s'agit là d'un chantier de la modernisation de la politique immobilière de l'État* »²⁶.

En outre, la procédure prévue pour les SPSI n'est pas toujours respectée. Ainsi, la Cour a relevé que le premier SPSI de l'université de Lyon 1 Claude Bernard n'avait pas été approuvé par son conseil d'administration, alors que sa révision n'avait, quant à elle, pas été soumise aux autorités de tutelle. La Cour a également constaté, lors du récent contrôle de l'université de Pau et des pays de l'Adour, que le SPSI approuvé par le conseil d'administration le 14 septembre 2017 n'avait pas été transmis au MESR et à la DIE.

B - Des progrès à conforter dans l'organisation de la fonction immobilière et dans sa traduction budgétaire au sein des universités

1 - Une meilleure appréhension de leur patrimoine par les universités

Les biens, propriété de l'État mis à disposition des universités, représentent 82 % de la surface utile brute globale (cf. tableau ci-après).

²⁶ Conseil de l'immobilier de l'État, avis du 28 novembre 2019 sur la mise en œuvre des SPSI par les opérateurs.

Tableau n° 4 : répartition de la propriété de l'immobilier universitaire

Propriétaire	
État	82 %
Collectivités territoriales	12 %
Universités	3 %
Tiers	3 %

Source : DIE

Ce constat général est toutefois à nuancer en fonction des universités. Tout d'abord, les universités ayant bénéficié de la dévolution sont désormais propriétaires d'un patrimoine anciennement domanial. Par ailleurs, certaines universités présentent des situations atypiques : ainsi, l'Université Panthéon Assas dispose de 40 % de locaux loués à des tiers pour des loyers relativement élevés. L'Université Lyon II Lumière dispose de seulement 50 % de biens domaniaux, 37,5 % des biens occupés appartenant aux collectivités territoriales.

La gestion du patrimoine immobilier universitaire relève de la compétence de chaque opérateur en vertu à la fois de la convention d'utilisation dont il dispose et de l'article L. 2341.2 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). Les universités disposent des mêmes droits et obligations qu'un propriétaire, à l'exception de la cession des biens ou de leur réaffectation. Qu'elles soient propriétaires ou affectataires, elles sont donc compétentes pour assurer l'entretien et la gestion des biens ainsi que leur valorisation, sans omettre les opérations immobilières d'aménagement des campus²⁷.

Les établissements universitaires ont été fortement incités ces dernières années à parfaire la connaissance de leur patrimoine immobilier. C'est une condition essentielle pour les candidats à la dévolution. Le recours à des outils concourant à cette connaissance a progressé avec la certification des comptes des universités, le développement d'outils informatiques de gestion patrimoniale et la mise à disposition par le MESR avec le concours de la DIE des référentiels, décrits ci-avant, ainsi que l'élaboration d'un diagnostic du parc immobilier dans les SPSI.

S'agissant des SPSI déposés, ils traduisent globalement une bonne connaissance de leur patrimoine par l'ensemble des universités concernées et une réflexion approfondie sur les travaux à mener, qu'il s'agisse de travaux de gros entretien ou de restructurations plus importantes comportant des démolitions, aménagements ou constructions neuves. En

²⁷ Article L. 2341-2 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

revanche, l'exercice de projection stratégique est diversement appréhendé en fonction de la taille de l'établissement, de ses moyens humains et financiers. Le contenu des SPSI et les exigences attendues sont ainsi proportionnels aux enjeux.

Cette amélioration significative constatée par une étude réalisée pour le MESR et la Caisse des dépôts²⁸ doit se poursuivre par une généralisation, aux universités qui n'en disposent pas encore, des différents outils et logiciels de gestion du patrimoine immobilier.

Les biens appartenant à des collectivités territoriales sont souvent des biens « historiques », anciennes écoles normales devenues INSPE, bâtiments patrimoniaux de grandes villes comme à Paris (immeuble de la Sorbonne) ou Lyon ou bâtiments reçus en legs par des collectivités pour être affectés à l'enseignement supérieur. Il s'agit aussi de bâtiments réalisés par les collectivités territoriales, singulièrement dans les villes moyennes, au cours des dernières décennies dans le cadre ou en accompagnement des CPER pour ancrer des formations sur leurs territoires. Ils font généralement l'objet de conventions de mise à disposition avec ou sans transfert de charges.

Les collectivités territoriales relèvent que, comme l'a souligné l'Association des villes universitaires de France (AVUF) à la Cour à l'occasion de ce rapport, s'agissant des bâtiments mis à disposition avec transfert de charges, le niveau d'entretien assuré par l'université ne permet pas toujours une maintenance suffisante et aboutit à une dégradation du patrimoine de la collectivité. Le ministère et la DIE ont indiqué ne pas disposer des conventions organisant les relations entre les universités et les collectivités. Il est de ce fait impossible d'évaluer le coût consolidé, d'une part, des dépenses supportées par les collectivités territoriales en matière de fonctionnement et de maintenance et, d'autre part, du niveau des efforts consentis par les universités dans le cas de bâtiments mis à disposition avec transfert de charges. Il serait utile que ces conventions soient jointes aux SPSI afin notamment d'apprécier l'optimisation effectuée du fonctionnement des antennes universitaires.

À l'exception de Paris, les biens loués sont très minoritaires. Selon les données issues de l'OAD ESR, les biens pris à bail par les établissements d'enseignement supérieur représentent une cinquantaine de bâtiments (0,8 % des biens occupés par les EPES) pour une surface SUB d'environ 70 000 m² (0,5 % des surfaces). Le montant total des loyers annuels (loyers hors charges et toutes taxes comprises) est de 15,3 M€ avec des loyers allant de 0 à 2,4 M€ et seulement cinq bâtiments se signalant par un loyer annuel supérieur à 1 M€.

²⁸ Étude de *Finance consult* de février 2021.

2 - La situation atypique des universités de Paris

La gestion de l'immobilier universitaire parisien constitue une exception, tant du point de vue de l'histoire, du nombre d'universités sur un même territoire que du nombre d'étudiants accueillis. La spécificité tient tout d'abord à l'existence de la Chancellerie des universités de Paris, établissement public qui gère les biens indivis des 11 universités héritières de l'ancienne université de Paris. La Chancellerie gère aussi à la demande de l'État le bâtiment de la Sorbonne, propriété de la Ville de Paris, affecté au recteur de l'académie de Paris qui en répartit les surfaces et le site Sainte Barbe propriété de l'État. Des conventions régissent les relations entre la Chancellerie et les organismes présents sur ces deux sites, donnant lieu à une refacturation des charges communes d'exploitation au prorata des surfaces occupées. Si la Chancellerie gère les locaux, il ne lui appartient pas en revanche, en dehors des locaux affectés à son propre usage et de ceux du rectorat, de documenter le RT ESR.

La Chancellerie n'est pas le seul intervenant sur les dossiers immobiliers et son rôle selon le recteur de l'académie de Paris et chancelier des universités qui préside l'établissement public reste modeste, comparable à « *un syndic de copropriété* ». Les autres acteurs des dossiers immobiliers sont des services du rectorat qui lui sont rattachés (division de la logistique, division de la sécurité générale, ainsi que le service relogement Sorbonne Sainte Barbe) et le pôle Paris du service régional de l'immobilier (SRI) rattaché à la région académique, tout comme depuis sa création en 2020 le service régional de l'enseignement supérieur recherche et innovation pour l'Île de France. Ce dernier exerce le pilotage de la stratégie immobilière aidé par le SRI, qui suit l'ensemble des projets immobiliers des établissements, l'un et l'autre étant placés sous l'autorité fonctionnelle de la rectrice déléguée. Selon la Chancellerie, ce mode d'organisation ne ferait pas obstacle à une bonne coordination. La Chancellerie a également reçu la mission de gérer l'enveloppe de crédits non consommables du Plan Campus attribuée aux universités de Paris centre. Consécutivement à l'audit commandé à M. Roland Peylet en 2012, il a été décidé de mutualiser les intérêts annuels permettant un démarrage plus rapide des opérations au vu de leur maturité, pour le compte des bénéficiaires, à savoir les quatre Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) parisiens à l'époque, le Crous de Paris et la Cité internationale universitaire de Paris (CIUP).

Une partie de la dotation Campus a été réservée pour attribution définitive à 13 projets parisiens. Le 11 mars 2013, le MESR a annoncé une gestion nouvelle des crédits Campus Paris dans ce cadre mutualisé, avec l'intervention de la Chancellerie afin de « *sanctuariser ces crédits en les mettant définitivement à disposition des établissements parisiens* ». Le nombre des projets a été porté à 16 l'année suivante. Deux conventions du 12 octobre 2016 signée avec l'État et l'Agence nationale de la recherche (ANR) et du 16 novembre 2017 signée avec l'État ont fixé le cadre de cette mission s'agissant de la gestion des crédits. La Chancellerie a contractualisé une enveloppe de prêts de 156 M€ (cf. *infra*) auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et de la Banque européenne d'investissements (BEI) dont 89,5 M€ effectivement empruntés au 30 septembre 2021. Le suivi des CPER relève, quant à lui, du SRI, tout comme les dossiers du Plan de relance (25 opérations). C'est aussi le SRI qui assure le suivi des opérations du Plan Campus dont les crédits relèvent de la Chancellerie.

Dernière singularité dans l'organisation de l'immobilier universitaire en Île-de-France, la présence de l'EPAURIF qui accompagne la Chancellerie et le SRI, notamment dans la mise en œuvre des dossiers retenus au titre du CPER.

L'imbrication des établissements sur les différents sites, la dispersion des implantations parfois de faible volume, les questions de domanialité, les mouvements constatés des regroupements entre les différents établissements parisiens, tout comme cette organisation complexe au niveau de l'État, posent le problème des délais de maturation des projets et de la convergence entre les objectifs scientifiques et la création de nouveaux sites ou la rénovation des sites existants, comme en témoigne, notamment, le dossier du campus de Condorcet²⁹. Le mode d'organisation actuel peut conduire à une déresponsabilisation des universités parisiennes. On constate en effet que celles-ci constituent la moitié de celles dont le taux de complétude dans la documentation des référentiels immobiliers est inférieur à 200 sur une échelle allant jusqu'à 275. La Cour observe le faible montant financier des 10 dossiers retenus au titre du Plan de relance, et surtout le fait qu'aucune de ces universités, selon la Chancellerie, n'a manifesté un intérêt pour la dévolution du patrimoine.

²⁹ Cf. Cours des comptes, *L'établissement public Campus Condorcet*, rapport public thématique, janvier 2022.

3 - Des services immobiliers mieux dotés en ressources humaines

Depuis de nombreuses années, le MESR a encouragé les universités à se professionnaliser dans le domaine immobilier. Un rapport de l'Assemblée nationale constatait déjà en 2019 les progrès réalisés au sein des universités en ce qui concerne la gouvernance immobilière³⁰. L'importance accordée à cette dernière par les universités s'est encore affirmée depuis. On constate une professionnalisation avec la spécialisation des services techniques.

Les données du RT/OAD ESR sur le pilotage immobilier et les derniers SPSI confirment le renforcement des compétences et des outils. Les équipes se sont dotées de méthodes, processus et outils de travail professionnels, notamment en termes de schémas directeurs, souvent en lien avec les territoires.

Une progression des effectifs consacrés à la fonction immobilière a pu être constatée dans les années suivant le vote de la LRU et le passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE). Ainsi, on observe, pour 44 universités, une progression de 32 % des effectifs de cadres A, de 27 % pour les catégories B et de 6 % pour les catégories C traduisant un renforcement des fonctions stratégiques et d'encadrement.

Les ressources humaines affectées à l'immobilier sont organisées différemment selon les universités. Elles peuvent être réparties en différentes entités (direction des grands travaux et de la stratégie immobilière, direction de la logistique, de l'hygiène et de la sécurité et direction du patrimoine pour l'université de La Réunion, direction du patrimoine immobilier, direction de la logistique, direction hygiène et sécurité service mutualisé pour l'université de Montpellier) ou réunies au sein d'une direction de l'immobilier et de la logistique (université de Rennes 1 qui emploie 156 agents répartis en six pôles, université des Hauts-de-France avec 70 agents, université de Poitiers qui compte 63,5 agents, université de Nantes qui comporte 70 agents). On note toutefois qu'en réponse à la Cour, six universités ont déclaré ne pas compter de personnel financier au sein des directions ayant directement à traiter de la gestion du patrimoine.

D'après les avis rendus par la DIE sur les SPSI, si certaines universités doivent encore renforcer leurs équipes en charge du patrimoine, la question immobilière est bien prise en compte, un vice-président étant généralement désigné pour ces questions³¹. Ces progrès, constatés pour les 46 universités ayant présenté un SPSI, ne reflètent cependant qu'une vision partielle, la situation des universités qui n'ont pas rempli cette obligation restant incertaine.

³⁰ Joël Giraud, *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, Rapport au nom de la commission des finances, Assemblée Nationale, n° 1947, 5 juin 2019.

³¹ En dehors de la situation des universités parisiennes (cf. *supra*).

Enfin, les besoins en ressources humaines découlent plus particulièrement de la nécessité de recruter des spécialistes, notamment sur les volets juridiques et financiers, pour le montage d'opérations immobilières spécifiques, la modélisation de scénarios immobiliers et la maintenance des équipements techniques et des travaux d'adaptation immobilière. De tels besoins s'expriment sur un marché fortement concurrentiel, où les conditions offertes par les collectivités territoriales ou par le secteur privé sont souvent plus attractives. Il conviendrait notamment de pouvoir mieux définir les profils de poste et de rémunération liés à ces emplois, la grille actuelle, trop ancienne, ne permettant pas aux universités de répondre à ce besoin en dehors du cadre contractuel. En outre, une attention particulière doit être apportée à la disponibilité prochaine des équipes du Plan Campus : l'achèvement des travaux offrira des possibilités de recrutements de personnes expertes.

4 - La question du budget immobilier

Le recueil des règles budgétaires des organismes complète et précise l'article R. 719-54 du code de l'éducation, lequel se rattache à l'article 175 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP). Il fixe le cadre réglementaire permettant de suivre les dépenses immobilières des établissements. Des tableaux budgétaires spécifiques prévoient :

- dans le tableau 3 des dépenses par destination, une destination « immobilier » ventilée par enveloppe (personnel, fonctionnement et investissement) en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) ;
- la production d'un budget annexe immobilier avec un tableau des opérations pluriannuelles spécifiques permettant de suivre par nature d'enveloppe les dépenses immobilières et leur mode de financement.

L'enjeu consiste à harmoniser le périmètre et le contenu de ces tableaux pour l'ensemble des établissements de l'ESR qui, compte tenu de leur autonomie, choisissent leur propre organisation budgétaire.

Par ailleurs, le calcul en coûts complets des charges de la fonction immobilière nécessiterait la mise en place d'une comptabilité analytique prévue à l'article 209 du décret GBCP. Ce chantier n'a pas encore abouti dans tous les établissements, même si la participation au « Projet connaissance des coûts des activités » (P2CA) du MESR permet déjà d'identifier les coûts de la fonction patrimoniale dans leur globalité.

La conception et la mise en service de systèmes d'information décisionnels (SID) et la fiabilisation des données qui l'accompagne ainsi que les structures analytiques créées par les établissements publics expérimentaux (EPE) devraient accélérer la démarche de calcul en coûts complets dans les établissements.

Le recours à un budget annexe immobilier (BAIM) est ouvert à tous les établissements et obligatoire pour les universités ayant accédé à la dévolution du patrimoine³².

À la suite des observations sur l'homogénéité des BAIM faites dans un rapport conjoint des inspections générales des finances (IGF) et de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) de 2016³³, des travaux interservices ont été lancés en 2020 et sont toujours en cours avec les services du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique sur une nouvelle fiche technique sur le BAIM, afin de mieux en définir le périmètre et les modalités.

L'objectif de ce BAIM révisé est de sécuriser la gestion financière de la dévolution et de moderniser l'élaboration et la conduite de la stratégie immobilière des établissements. Il permet de :

- circonscrire les dépenses et les recettes afférentes aux biens dévolus au sein d'un budget individualisé ;
- faciliter la réalisation du contrôle budgétaire (suivi des opérations pluriannuelles) et de s'assurer de la soutenabilité budgétaire, en isolant le solde budgétaire propre à cette activité ;
- identifier l'impact sur la trésorerie, la capacité d'autofinancement (CAF) et le fonds de roulement (FDR) liés à l'activité immobilière ;
- assurer un suivi régulier du déroulement des opérations ponctuelles et récurrentes et plus particulièrement du programme de gros entretien renouvellement (GER) et le cas échéant du Plan Campus ou des contrats de partenariat (PPP).

La mise en place d'une règle d'amortissement pour les bâtiments neufs qui ne figure pas dans ces objectifs permettrait, comme le souligne la direction du budget, de faciliter la consolidation des données comptables immobilières des universités.

Un projet de modification du décret financier des EPSCP est actuellement en cours d'élaboration. L'article R. 719-63-1 du code de l'éducation serait remplacé par un nouvel article R. 719.52-3 dans lequel serait introduite la notion comptable de contrôle des biens et qui simplifierait la procédure de création du budget annexe en donnant cette compétence au conseil d'administration.

³² Article R. 719-63-1 du code de l'éducation.

³³ IGAENR, IGF, *La dévolution du patrimoine immobilier aux universités*, septembre 2016.

Cette perspective d'harmonisation des BAIM, dont la Cour recommande la mise en œuvre dans les meilleurs délais, répond à une nécessité. Elle permettra non seulement de répondre aux objectifs mentionnés *supra*, mais aussi d'établir des comparaisons permettant d'arbitrer de manière plus objective les dotations et subventions versées aux établissements. De nombreuses universités qui n'ont pas encore l'obligation de disposer d'un BAIM sont prêtes à s'engager dans cette démarche. Le MESR devrait les y encourager. Compte tenu de la perspective de généralisation de la dévolution du patrimoine, et de la nécessité de conforter leur vision stratégique, l'extension des BAIM rénovés à l'ensemble des universités est nécessaire.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Si les besoins immobiliers des universités diffèrent selon les établissements, ils dépendent globalement de l'évolution de la démographie étudiante. L'insuffisante connaissance de l'utilisation des locaux ne permet pas de les appréhender finement. Après plusieurs décennies d'accroissement des surfaces, un début de rationalisation est intervenu. Les données permettant de définir les besoins et d'optimiser les surfaces restent perfectibles. Le parc immobilier, malgré une amélioration d'ensemble, demeure dans un état insatisfaisant pour un tiers des surfaces, certains bâtiments ne satisfaisant pas aux exigences de sécurité nécessaires pour l'accueil des étudiants. Les performances énergétiques de ce patrimoine sont médiocres. Une première réponse partielle a été apportée par le dispositif de financement interne dit intracting. Il ne concerne qu'un nombre restreint d'universités et ne peut convenir à des besoins de rénovation lourde. Le calcul des besoins pour une remise à niveau de l'immobilier universitaire, intégrant la question énergétique, n'a fait l'objet d'aucun chiffrage détaillé.

La DIE et le MESR, dont les efforts sont indéniables, ont renforcé les moyens consacrés au suivi du patrimoine des universités, permettant d'en avoir une connaissance meilleure bien que perfectible encore. Si des outils ont été mis à disposition des universités, des difficultés persistent dans leur exploitation et dans la compatibilité avec les choix des systèmes d'information des universités. La qualité des données reste tributaire de la capacité des universités à documenter les référentiels, même si l'on observe une amélioration. L'hétérogénéité entre universités nécessite de manipuler les données avec prudence. Les SPSI, élément central de la connaissance et de la stratégie immobilière, ne sont pas encore établis dans toutes les universités, alors que ceux de la première génération sont désormais caducs. Ils ne comportent pas de dispositions relatives à la politique de site ni d'information sur les mises à disposition des bâtiments par ou pour des tiers. Si les services des universités chargés de l'immobilier ont vu leurs effectifs se renforcer, les postes les plus techniques peinent à être pourvus.

Pour les universités ayant répondu à l'obligation de SPSI, la qualité de ces derniers traduit une meilleure appropriation de la fonction immobilière. La situation des universités parisiennes diffère de celle des autres universités du fait de la multiplicité des acteurs et d'une forte imbrication territoriale.

Le suivi budgétaire des dépenses immobilières est inégal : si les universités ayant opté pour la dévolution du patrimoine ont l'obligation d'établir un budget annexe (BAIM), celui-ci n'est pas normé ; quant aux autres, elles disposent de données budgétaires disparates. Le respect de l'autonomie des établissements ne doit pas faire obstacle à une harmonisation progressive des systèmes d'information, à la meilleure maîtrise de ces derniers par les personnels et à la généralisation des BAIM dans un format unique.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

- 1. évaluer et documenter les outils de chiffrage des taux d'occupation et intégrer ces données par site géographique (Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;*
- 2. effectuer un audit précis et contradictoire des montants de financement nécessaires pour remettre en état le parc universitaire avec différents chiffrages en fonction de l'état attendu : mise en sécurité et aux normes d'accessibilité des bâtiments, rénovation du patrimoine classé comme vétuste ou rénovation totale des bâtiments (Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;*
- 3. améliorer l'interfaçage entre les différents systèmes d'information des universités et les logiciels centraux pour permettre une meilleure connaissance du patrimoine universitaire (Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;*
- 4. introduire un volet politique de site dans les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) et annexer à ces derniers l'ensemble des conventions relatives aux mises à dispositions de bâtiments (Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Universités) ;*
- 5. étendre à l'ensemble des universités la création d'un budget annexe immobilier dans un format défini, par modification de l'article R. 719- 63-1 du code de l'éducation (Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche).*

Chapitre II

Des modes de financement

qui répondent mal aux besoins

de maintenance et de rénovation

du patrimoine

Alors que les dépenses liées aux bâtiments constituent le deuxième poste de dépenses des universités après la masse salariale, un défaut d'entretien est non seulement susceptible d'affecter les conditions de travail des personnels et d'apprentissage des étudiants, mais aussi de se traduire inévitablement par des surcoûts ultérieurs. C'est principalement la subvention pour charges de service public (SCSP) qui couvre ce type de dépenses (partie I). L'investissement, quant à lui, est soutenu par une pluralité de modes de financements (partie II).

I - Les faibles moyens alloués à la maintenance du patrimoine

Outre les dépenses courantes de fonctionnement, l'enjeu porte sur les capacités de financement en gros entretien renouvellement (GER)³⁴. Les articles 605 et 606 du code civil définissent la nature des charges

³⁴ Contrairement à la maintenance courante, le GER regroupe les opérations plus lourdes de maintien en l'état du patrimoine, qui peuvent, par exemple, concerner les installations techniques (chauffage, ventilation, climatisation, etc.).

d'entretien courant et les structures du bâtiment concernés par les grosses réparations. La direction de l'immobilier de l'État, préconise pour ce type de dépenses un montant annuel nécessaire de 30 € par m² de surface utile brute (SUB) pour un bâtiment en état correct et considère que cette somme devrait être de 50 € pour un bâtiment en fin de vie. Le MESR réfléchit à la mise place d'un nouvel indicateur immobilier, au contenu plus financier que l'actuel indicateur de qualité de la gestion immobilière, afin de suivre les dépenses annuelles consacrées par les opérateurs au GER. Il correspondrait au montant des dépenses annuelles de GER des opérateurs rapporté à la surface totale en m² de SUB des bâtiments dont ils assurent les droits et obligations de l'affectataire ou du propriétaire. Cet indicateur pourrait être calculé à partir de données de l'outil RT/OAD ESR. Les éléments suivants ressortent d'une première analyse réalisée pour 2019 :

- ces données n'étaient exploitables que pour la moitié des établissements, soit 45 % des surfaces SUB ;
- l'outil n'avait pas toujours été complété et la notion de GER pouvait couvrir un périmètre différent selon les établissements, allant des dépenses de maintenance courante pour certains aux dépenses de réhabilitations / rénovations lourdes financées notamment dans le cadre des CPER ou du Plan Campus pour d'autres ;
- les dépenses moyennes de GER s'élevaient à 14,40 € par m² hors opérations lourdes (financées par des dispositifs de type CPER ou Plan Campus) ;
- ces dépenses de GER présentaient, selon les données du MESR, des écarts très importants : moins de 1 € par m² pour les plus faibles à plus de 800 € par m² pour les plus élevées.

Logiquement, les données sont proportionnellement plus importantes pour les universités ayant fait l'objet d'une dévolution et qui bénéficient d'une dotation récurrente (l'université Toulouse 1 dont la dotation récurrente est de 5 M€ par an avait consacré environ 98 € /m² au GER).

Au-delà de l'entretien ordinaire, le niveau actuel de GER est insuffisant. Selon l'outil OAD ESR, les dépenses de GER sont estimées à environ 13 €/m² SUB en 2020. Toutefois, ce chiffre reste à fiabiliser et paraît intégrer, pour certains établissements, également des dépenses de réhabilitation. Le tableau ci-après donne la répartition des établissements en fonction des dépenses qu'ils consacraient au GER en 2019 (données déclaratives des EPES dans RT-ESR pour 2019).

Tableau n° 5 : répartition des établissements en fonction des niveaux de dépenses de GER

Dépenses moyennes de GER	Part des établissements dans la fourchette de dépenses
Inférieur à 5 € par m ²	26 %
Entre 5 € et 30 € par m ²	49 %
Entre 30 € et 60 € par m ²	13 %
Entre 60 € et 100 € par m ²	7 %
Supérieur à 100 € par m ²	5 %

Source : MESR d'après les données renseignées par 45 % des établissements

Ainsi, 75 % des établissements sont en dessous du seuil de 30 € et 26 % d'entre eux consacrent un montant égal ou inférieur à 5 € ne permettant nullement d'assurer la pérennité du patrimoine qu'ils occupent.

La prise en compte des dépenses de GER par le ministère fait partie des paramètres de calcul de la subvention pour charges de service public (SCSP) reçue par chaque établissement. L'enveloppe budgétaire consacrée à ces dépenses figurant avec les crédits d'entretien dans la sous-action 14.4 du programme 150 (400 M€) se limite à 140 M€, montant qui n'a pas varié depuis 2009. Cette dotation rapportée aux 15,5 M de m² SUB du parc universitaire ne permet de consacrer au GER en moyenne que 9 € par m², montant très inférieur à celui préconisé par la DIE. De surcroît, l'enveloppe de la SCSP étant fongible, le montant reçu au titre du GER par les universités n'est pas affecté à ces dépenses par plus du quart d'entre elles. Lors des arbitrages budgétaires au sein d'un établissement, l'effort en faveur de l'immobilier est rarement prioritaire. Ceci s'explique tant par les contraintes des charges obligatoires, notamment la masse salariale qui ne peut être réduite ou décalée, que par l'absence de vision pluriannuelle sur la dotation qui rend difficile les engagements sur le temps long.

La faiblesse de ces ressources, peu traçables de surcroît, a conduit à l'absence d'entretien régulier du patrimoine pendant les dernières décennies et à la dégradation des bâtiments nécessitant des investissements massifs et ponctuels de remise en état par le biais de plans successifs de redressement. Surmonter cette carence sera difficile en l'absence de coûts d'entretien nettement identifiés et sans un budget immobilier fléché au sein du budget de fonctionnement de l'université. La Cour ne peut que réitérer la recommandation suivante formulée dans son rapport sur le plan Campus : « Faire valider par le conseil d'administration des établissements lors de l'examen de leur budget la programmation et les résultats de la politique d'entretien et de maintenance du parc immobilier »³⁵.

³⁵ Cour des comptes, « Dix ans après le lancement de l'opération campus, un premier bilan en demi-teinte » (recommandation n° 4), in *Rapport public annuel 2018*, février 2018.

La Cour a constaté à plusieurs reprises que la SCSP ne prend pas en compte un mode d'allocation des moyens prenant en compte la performance. L'immobilier n'échappe pas à cette observation, en l'absence de tout indicateur depuis l'abandon du modèle « SYMPA »³⁶ en 2017. Le nouveau dialogue stratégique et de gestion (DSG), expérimenté en 2019 et généralisé en 2020, ne comporte pas de volet immobilier.

La DGESIP indique qu'elle devrait remédier à cette lacune en 2022, dans le cadre de la première phase du dialogue où se déterminent les moyens nouveaux alloués. Elle précise que le DSG, dans sa deuxième phase dite « projets », permet déjà de financer des actions en lien avec l'immobilier (systèmes d'information, soutien à des opérations de rénovation énergétique ou contrôle de la consommation d'énergie). Toutefois, l'enveloppe « projet » par établissement reste limitée et seuls 10 d'entre eux ont introduit une demande dans ce cadre pour des projets en lien avec l'immobilier.

Sensible à la nécessité de disposer d'une meilleure appréciation des données relatives aux coûts de gestion et de maintenance du patrimoine immobilier des universités, l'Assemblée nationale a introduit, par voie d'amendement, une disposition dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2020 exigeant du Gouvernement un rapport sur les moyens d'améliorer la pertinence de l'indicateur relatif à la qualité de la gestion immobilière du programme 150³⁷.

Le rapport, remis le 17 novembre 2021, s'il confirme que « *la dévolution du patrimoine constitue un élément majeur de la stratégie immobilière* », précise qu'il n'y aura pas de dotation récurrente pour l'accompagner. S'agissant des indicateurs dont la révision constitue l'objet de la demande du Parlement, le rapport se prononce pour l'introduction d'un indicateur en lien avec la transition écologique : « *l'objectif consisterait à fixer un indicateur qui serait à la fois lié à la qualité de gestion de*

³⁶ Le modèle SYMPA (Système de répartition des moyens à la performance et à l'activité) s'est substitué au modèle dit San Remo. Il a été mis en œuvre à partir de 2009 et a été utilisé pour la dernière fois en 2017. Une réforme initiée en 2013 avait échoué à en faire un véritable outil de répartition des moyens. En outre, il n'a pas permis de faire converger la dotation théorique qui résultait de ses calculs avec la dotation effective de chaque université.

³⁷ L'article 247 de la LFI pour 2020 dispose : « *Le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de neuf mois à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport sur les moyens d'améliorer la pertinence de l'indicateur relatif à la qualité de la gestion immobilière du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » de la mission Recherche et enseignement supérieur. Ce rapport veille notamment à proposer des sous-indicateurs ou des agrégats susceptibles d'appréhender le coût de l'occupation des biens immobiliers rapporté aux publics accueillis et l'importance des dépenses d'entretien au regard des surfaces afin que les pouvoirs publics puissent s'assurer du bon emploi du patrimoine mis à la disposition des universités et, le cas échéant, ajuster la dotation de fonctionnement qui leur est allouée* ».

l'immobilier et qui s'inscrirait dans le cadre des exigences nationales en termes de transition écologique du décret tertiaire ». Il ne retient pas toutefois « la proposition du Parlement de tenir compte des données relatives à l'appréhension du coût d'occupation rapporté aux publics accueillis » qui « n'apparaît pas adaptée à l'enseignement supérieur ». La prise en compte du GER dans le calcul de la SCSP ne progresse pas.

II - Le financement des investissements : des dispositifs éclatés rendant difficile l'évaluation de l'effort public.

Le financement des investissements immobiliers, à aucun moment au cours des dernières décennies, n'a pu être assuré par les seuls crédits budgétaires aujourd'hui inscrits aux programmes 150 et 231. Les financements partenariaux, notamment dans le cadre des plans Universités 2000 dans les années 1990 et Université du 3^{ème} millénaire (U3M), ont traduit la montée en puissance des collectivités territoriales pour faire face à une démographie étudiante croissante et assurer un meilleur maillage territorial. Les CPER ont été et restent le véhicule privilégié de cette contractualisation. Mais l'engagement de l'État comme des collectivités territoriales s'est traduit également par des opérations menées en dehors du cadre des CPER et pour l'État en grande partie sur des ressources extra budgétaires. Ont ainsi été mobilisé le Plan Campus et le plan de relance. La multiplicité de ces ressources compromet la traçabilité des financements et la consolidation de l'effort global engagé.

A - Des financements budgétaires partenariaux et contractualisés : les contrats de plan État-régions (CPER)

Les trois dernières générations de CPER assurent une importante source de financement des investissements de l'ESR. L'immobilier universitaire en constitue l'élément central. Pour la campagne 2015-2020, l'apport contractualisé par l'État, financé sur crédits budgétaires au titre de l'immobilier universitaire, s'établira à un total de 925,44 M€ en provenance du programme 150 de la MIRE. Par ailleurs, 98,95 M€ sont consacrés au logement des étudiants au titre du programme 231 - *Vie étudiante*. Ce montant global, qui concerne 520 opérations, a permis de mobiliser plus d'1 Md€ de financement des régions dans le cadre du processus de contractualisation entre ces dernières et l'État pour l'élaboration du CPER. Les autres niveaux de collectivités territoriales, départements,

agglomérations, villes sont également contributeurs, dans une moindre mesure, pour un montant cependant significatif d'un total estimé par le MESR à 350 M€.

La situation spécifique des universités ultra marines

Il convient de noter la situation particulière des financements mobilisés en faveur des universités ultra-marines puisque les CPER 2015-2020 ont été interrompus prématurément avec la mise en place d'une nouvelle procédure contractuelle à partir de 2019. Le montant des crédits contractualisés représentait pour les CPER 38,08 M€. La nouvelle procédure dite « Contrats de convergence et de transformation Outre-Mer » arrivera à son terme en 2022.

Le MESR financera les contrats pour un montant global de 21,32 M€ au titre du programme 150, auquel s'ajoutent 1,48 M€ pour le logement des étudiants au titre du programme 231. Ces crédits budgétaires sont complétés par des crédits au titre des interventions territoriales de l'État (PITE) sur le programme 162 - Interventions territoriales de l'État, créé en 2006, pour l'Université de Guyane dans le cadre du Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane d'un montant de 6,33 M€, et par une contribution du ministère des outre-mer ressortant, d'après la maquette financière, à 4,8 M€.

À la différence de la métropole, la contribution des collectivités d'outre-mer ne répondrait pas à la logique de parité avec l'État puisqu'elle s'établirait à 19,4 M€, toujours selon la maquette. Les universités ultramarines sont également bénéficiaires, selon le MESR, d'un tiers des 70 M€ de crédits attendus sur la période des CPER de la politique de cohésion de l'Union européenne au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER). Les universités ultra-marines doivent, en plus des coûts d'investissements immobiliers habituels, supporter pour la majorité d'entre elles des surcoûts significatifs en raison de leur situation géographique. Ainsi, pour l'Université de La Réunion, ces surcoûts se sont élevés au total à 22 M€, dont 15 M€ pour les dispositifs anticycloniques³⁸ et 5 M€ pour les dispositifs antisismiques.

Le taux de consommation des autorisations d'engagement (AE) est de 90 % à la fin 2020, soit 834,46 M€. Le taux d'exécution des crédits de paiement (CP) s'établissait fin 2020 à 50,5 % (soit 421,8 M€). Ce taux est d'ores et déjà supérieur à celui constaté lors de la clôture de la précédente génération de CPER (78 % en AE³⁹), traduisant une amélioration dans la mise en œuvre des investissements. On relève cependant un décalage

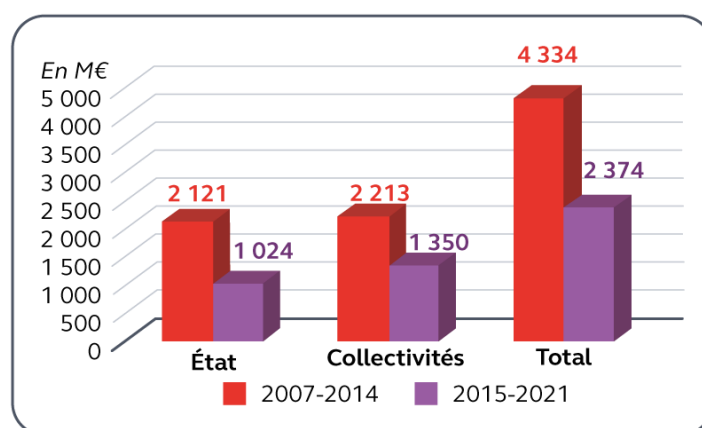
³⁸ Les dispositifs anticycloniques entraînent une augmentation de surface de 175 % des toitures pour résister à des vents de 288 km/h.

³⁹ En 2018, terme des engagements financiers de l'État pour les CPER 2007-2014.

significatif entre les opérations concernant les bâtiments universitaires et les opérations concernant le logement étudiant, pour lesquels plus de 98 % des AE ont été ouverts et 81,2 % des CP ont été exécutés.

Les CPER 2015-2021 sont marqués par une diminution de l'engagement budgétaire des deux parties. Bien que l'engagement des collectivités territoriales soit, comme pour l'État, en recul sur cette période, et dans une proportion similaire, elle représente une part croissante des crédits CPER. En effet, après une quasi parité entre État et collectivités sur la période 2007-2014, les crédits apportés par ces dernières dépassent de 31 % les crédits de l'État pour 2015-2021.

Graphique n° 3 : évolution des financements de l'État dans les CPER (en M€)



Source : MESR

Il est à noter que, dans la majorité des CPER, seules les régions sont signataires. Les collectivités infrarégionales représentent 26 % de l'effort (350 M€). Les villes universitaires, pourtant directement concernées par le développement des sites, sont rarement parties prenantes, à l'exception des métropoles et, dans un certain nombre de cas, des communautés urbaines. La formalisation de la participation de ces collectivités est variable. Pour les CPER 2015-2020, une étude menée pour le compte de l'Association des villes universitaires de France (AVUF) relève des différences de situation selon les régions : des collectivités concernées figurent dans les maquettes de manière plus ou moins détaillée, des collectivités signataires ou non des conventions d'application et des collectivités non mentionnées dans les CPER. Il serait pourtant légitime que cette participation financière se traduise par une formalisation identique dans toutes les régions, ouvrant ainsi le droit au suivi des engagements réciproques des différentes parties dans la réalisation des opérations inscrites aux contrats.

La répartition territoriale des crédits est relativement similaire à celle des CPER 2007-2014, 28,55 % pour l'Île de France, 67,73 % pour les autres régions métropolitaines et 3,71 % pour l'outre-mer.

Pour la période 2021-2027 les enveloppes régionales allouées aux préfets de régions dans les mandats de négociation pour l'enseignement supérieur représentent un montant de 1,176 Md€ soit, compte tenu de la durée, une contribution de l'État équivalente aux CPER 2015-2020. Il convient toutefois de noter que, les négociations s'avérant plus lentes que prévu, leur signature n'interviendra qu'en 2022. Selon le ministère, cette enveloppe serait répartie à raison de 90 % sur le programme 150 – *Formations et recherche universitaires* et 10 % sur le programme 231 – *Vie étudiante*. Pour 2021, les crédits du programme 150 consacrés à l'immobilier étaient en recul de 19 M€⁴⁰.

B - Des financements extra budgétaires : le Plan Campus et les premiers partenariats public-privé (PPP)

Lancé en février 2008, le Plan Campus devait être intégralement financé sur des ressources extra budgétaires, à savoir les intérêts occasionnés par le placement du produit de la vente de 3 % du capital d'EDF, pour une valeur attendue de 5 Md€⁴¹. Elle n'a finalement pas été atteinte⁴², nécessitant l'inscription d'une dotation de 1,3 Md€ apportée dans le cadre du PIA 1, obéissant lui-même à une logique extra budgétaire. Le montant des intérêts produits, 200 M€ annuellement, devait financer les projets immobiliers de dix campus d'excellence reconnus pour leur attractivité au niveau national et international. Les établissements, qui initialement ne devaient recevoir qu'une fraction des intérêts, ont finalement reçu une fraction du capital en dotation non consommable⁴³.

⁴⁰ Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) Mission Recherche et enseignement supérieur (MIREs) 2021*.

⁴¹ Cour des comptes, « Dix ans après le plan Campus, un premier bilan en demi-teinte », *op. cit.* 2018.

⁴² Les cessions de titres se sont limitées à 2,47 % du capital.

⁴³ Ce mode de financement des opérateurs a été introduit à partir de 2008 pour le financement du Plan Campus et pour le Programme des investissements d'avenir (PIA). L'opérateur reçoit une dotation en capital qui en contrepartie de son versement sur un compte de dépôt de fonds du Trésor donne lieu à une rémunération de l'opérateur fixée à partir d'un taux d'intérêt prévu dans la convention passée avec l'État lors de l'affectation de cette dotation. Cette convention prévoit la durée de l'affectation de la dotation qui peut être ou non limitée dans le temps et la destination des ressources tirées de cette dotation.

En cohérence avec le mode de financement que constitue la production d'intérêts annuels, le choix a été fait de recourir aux contrats de partenariat public privé (PPP), ce qui permettait le versement d'un loyer. Ce choix prenait également en compte la situation des universités qui ne disposaient alors d'aucune expertise, tant en matière de construction que de gestion immobilière. Il devait aussi permettre de répondre à la volonté de réaliser ces opérations dans des délais rapides.

Or, les PPP étaient inadaptés pour de nombreux projets qui ne répondaient pas aux règles permettant de recourir à cette procédure dérogatoire de la commande publique, qu'il s'agisse d'opérations sans complexité avérée, d'opérations trop petites ou d'opérations multiples sans lien fonctionnel entre elles. L'expertise engagée en 2012⁴⁴ sur l'avancement du Plan Campus a abouti, dès 2013, au retour à la maîtrise d'ouvrage publique (MOP).

Pour assurer le montage des opérations, les établissements ont eu recours à la possibilité d'emprunter auprès de la Caisse des dépôts, pour environ 40 % du volume global, et auprès de la BEI pour environ 60 %. C'est un volume d'emprunts de plus d'1 Md€ qui a été ainsi contracté. L'annexe n° 5 retrace les prêts effectués par la CDC.

La dotation exceptionnelle de 5 Md€, dont les intérêts, perçus par les établissements porteurs, leur permettent de rémunérer les titulaires de contrats de partenariat ou de marchés, a été répartie entre les dix ensembles retenus : 2 Md€ ont été attribués aux universités d'Île-de-France, complétés par une enveloppe de 1 Md€ pour l'opération qualifiée d'intérêt national du campus de Saclay. Les projets financés étaient les suivants :

- 575 M€ pour le projet « Lyon Cité Campus » ;
- 375 M€ pour le projet « Université de Strasbourg » ;
- 850 M€ et 1 Md€ de dotation consommable pour le projet de Saclay ;
- 475 M€ pour le campus de Bordeaux ;
- 500 M€ pour « Aix-Marseille Université » ;
- 325 M€ pour le projet campus de Montpellier ;

⁴⁴ *Rapport de la Mission nationale d'évaluation du Plan Campus* présidée par Roland Peylet, alors conseiller d'État, 29 octobre 2012. Le rapport a, en outre, relevé les aspects critiquables du montage financier retenu (absence de respect des règles de fonctionnement du compte d'affectation spéciale (CAS) - *participations financières de l'État*, coût des intérêts servis par le Trésor supérieur au coût de refinancement de l'État).

- 400 M€ pour le projet campus de Grenoble ;
- 450 M€ pour le projet Condorcet Paris-Aubervilliers ;
- 350 M€ pour le projet « Toulouse Campus » ;
- 700 M€ pour les projets parisiens (gestion mutualisée par la Chancellerie de Paris).

Cette dotation non-consomptible a été confiée à l'Agence nationale pour la recherche (ANR) et déposée au Trésor début août 2010. Depuis cette date, elle est rémunérée à un taux de 4,03238 %, fixé par arrêté interministériel du 15 juin 2010, ce qui représente un montant annuel de 201 M€. Elle a été transférée progressivement à chaque établissement porteur lors de la signature de leur premier contrat de PPP ou de marchés de travaux nécessitant le recours à l'emprunt. Ce transfert est achevé depuis 2019. Il représente un montant cumulé d'intérêts versés directement aux bénéficiaires de l'opération Campus qui dépassait 1 Md€ au 31 décembre 2020.

Il est à noter qu'en l'état actuel des conventions, ces établissements vont bénéficier d'un effet d'aubaine puisque les rémunérations versées au taux de 4,0328 % de leurs dotations non consomptibles seront supérieures aux besoins en phase d'exploitation. Le contexte de taux bas a permis en effet de constater et d'anticiper des excédents de trésorerie annuels qui se traduisent par une minoration du recours à l'emprunt en phase d'investissement. Ces excédents se cumuleront lors de la phase d'exploitation.

Ce programme exceptionnel, tant par son ampleur que par son mode de financement dérogatoire, a rapidement été étendu au-delà du cadre de départ avec l'adjonction de 11 universités ne répondant pas aux critères initialement retenus et, pour certaines, n'ayant pas fait acte de candidature. Ces 11 projets ont été financés par l'inscription de 455 M€ de crédits budgétaires.

Les crédits budgétaires ont été ainsi répartis : deux sites se sont vus attribuer le label Campus, Lille et Lorraine, cinq sites les labels « campus prometteur » (Bretagne, Clermont-Ferrand, Nantes, Nice, Paris-Est) et quatre celui de « campus innovant » (Cergy-Pontoise, Dijon, Valenciennes et Le Havre). Les campus sont financés sur crédits budgétaires en fonction des moyens ouverts en loi de finances. Les enveloppes ont été déterminées sur la base des montants d'investissements suivants :

- 110 M€ pour le projet campus de Lille ;
- 90 M€ pour le projet campus de Lorraine ;

- 55 M€ pour le campus prometteur de Paris Est ;
- 30 M€ pour chacun des quatre autres campus prometteurs ;
- 20 M€ pour trois campus innovants (Le Havre ayant été suspendu) ;
- En outre, l'opération de rénovation du campus du Mirail à Toulouse (175 M€ d'investissement sur crédits budgétaires) a été rattachée à l'opération Campus de Toulouse.

Les collectivités territoriales ont elles aussi été sollicitées pour une participation au plan prévue à hauteur de 1,245 Md€, dont 0,956 Md€ au titre du programme initial et 0,289 Md€ pour les 11 projets supplémentaires. Cette participation s'est concrétisée par la signature de conventions partenariales de site conclues entre 2009 et 2014 selon la répartition ci-après.

Tableau n° 6 : financement des collectivités dans le cadre de l'Opération Campus (en M€)

Région	Département	Agglomération	Autre	Total
850,0	81,3	254,2	59,5	1 245,0

Source : MESR

Ainsi que le soulignait la Cour dans son rapport de 2018, le Plan Campus, qui devait permettre le lancement de 58 chantiers dès 2010, aura été caractérisé par d'importants retards tenant tant à l'impréparation des universités, malgré les mesures d'accompagnement mises en œuvre, qu'aux aléas des processus de fusion des établissements et aux modalités de réalisation des investissements. En 2017, un quart seulement des opérations étaient livrées. Les décaissements de crédits ne traduisent qu'imparfaitement les niveaux de réalisation car les crédits versés se trouvaient en réalité souvent disponibles dans la trésorerie des opérateurs. Le niveau des crédits restant mobilisables auprès de la CDC (plus de 220 M€) confirme que l'ensemble des opérations n'est toujours pas achevé. Il en est ainsi de plusieurs opérations à Paris. On peut notamment citer la restructuration du site de la faculté de pharmacie de l'université de Paris pour sa deuxième tranche de 33,5 M€. C'est aussi le cas de la restructuration du site principal de l'université de Paris Dauphine, opération de 118,5 M€ dont 95,9 M€ au titre du Plan Campus, pour laquelle le maître d'œuvre a été choisi en octobre 2016 et dont les marchés de travaux n'ont été notifiés qu'en décembre 2021. Il en va ainsi du centre Sarrailh du Crous de Paris, financé à hauteur de 19 M€ par le Plan Campus,

dont les études de restructuration viennent seulement de débiter⁴⁵. Il en est enfin de même de la réalisation de l'incubateur scientifique et industriel Paris Parc de Sorbonne Université, opération dont le budget prévisionnel s'élève à 66,775 M€, financée pour moitié par emprunt bancaire, à laquelle le Plan Campus apporte un financement de 4 M€. Il en va également de la sorte du site Guy de la Brosse de l'université de Paris 2 Panthéon-Assas, qui dispose d'une enveloppe de 9 M€ de crédits Campus mais dont l'université souhaite revoir la destination à l'occasion de l'élaboration de son SPSI. Le recteur chancelier des universités de Paris explique ces retards par des contraintes techniques, réglementaires ou bâtimentaires qui peuvent, pour des sites occupés, avoir nécessité la révision des projets et de leur phasage, ou par des changements de procédures d'appel d'offres.

Ces retards, outre le renchérissement prévisible du coût des chantiers, peuvent aussi se traduire par des pénalités en l'absence de mobilisation des emprunts à l'échéance prévue dans les contrats de prêts. C'est ainsi que sur l'enveloppe de 35 M€ mobilisée par la Chancellerie des universités de Paris auprès de la CDC, 13 M€ seulement avaient été tirés avant le terme du 11 octobre 2021 prévu au contrat, aboutissant à une pénalité de 220 000 €⁴⁶. Le pic d'investissement des chantiers parisiens est désormais prévu en 2024. D'autres opérations ne sont pas achevées en région, comme par exemple pour les départements de biologie santé ou de sciences humaines et sociales (SHS) de l'université de Bordeaux en raison des phasages auxquels il a fallu procéder pour s'adapter aux contraintes de fonctionnement des établissements.

Ainsi, pour le seul Plan Campus, plusieurs canaux de financement auront été mobilisés : crédits budgétaires de l'État, cessions d'actifs, PIA, crédits issus des collectivités et emprunts. Il est aujourd'hui possible de dresser le bilan de l'opération Campus (cf. annexe n° 5).

Malgré ces difficultés et ces lenteurs, le Plan Campus aura contribué à des restructurations et à une incontestable amélioration de l'état du patrimoine des universités. Cette amélioration reste toutefois limitée aux seules universités en ayant bénéficié et pour une part minoritaire de leur patrimoine ancien. Ainsi, pour l'université de Bordeaux, le Plan Campus ne représente que 35 % de l'ensemble des surfaces. Au regard des excédents de trésorerie dont vont bénéficier les établissements qui ont reçu des dotations non consommables, il est souhaitable qu'une réflexion soit engagée sans tarder sur l'emploi de ces moyens.

⁴⁵ Selon l'EPAURIF, les études conduites en 2021 pour le Centre Sarrailh étaient des études complémentaires « suite à la révision à la hausse des ambitions énergétiques », les études de restructuration ayant été achevées en 2021. Les travaux pour ce centre, comme pour l'Université de Paris Dauphine, étaient effectifs à l'été 2022.

⁴⁶ Conformément aux dispositions de l'article 14.2.1 du contrat de prêt, soit 1 % du montant annulé du principal.

C - Un nouveau financement d'exception : le plan de relance 2021

Le MESR soulignait en 2020 qu'il ne disposait pas de crédits spécifiques pour accompagner les investissements de rénovation thermique des bâtiments universitaires⁴⁷. Ces travaux n'étant pas éligibles aux fonds du Grand Plan d'Investissement, la priorité donnée à la rénovation des bâtiments publics dans le cadre du Plan de relance marque un changement de cap. L'immobilier de l'enseignement supérieur, de la recherche ou des œuvres universitaires a été intégré au programme de rénovation des bâtiments publics de l'État au titre du Plan de relance lancé le 7 septembre 2020, dont l'objectif est de soutenir l'activité de la construction et de réduire leur empreinte énergétique conformément au décret dit « tertiaire » n° 2019-771 du 23 juillet 2019. Sur plus de 6 000 candidatures représentant 8,4 Md€, 4 214 projets ont été retenus à l'issue de l'appel à projet⁴⁸ mi-décembre 2020 pour une enveloppe globale de 2,7 Md€. Sur ce total, 2 Md€ concerne le MESR et ses opérateurs.

Délégation a été laissée au MESR, selon la DIE, pour l'instruction des dossiers assurée par les ingénieurs régionaux des rectorats. 2 000 dossiers ont été déposés par les établissements de l'ESR⁴⁹. Les dossiers correspondant à une enveloppe inférieure à 5 M€ de travaux, 8 M€ en Île-de-France, ont été sélectionnés par la commission régionale de l'immobilier public, coprésidée par le préfet et le recteur. Pour les opérations supérieures à ces montants, le classement des projets a été effectué par le DIE qui en a arrêté le nombre.

Les dossiers ont été retenus sur la base de deux critères, l'impact énergétique et la capacité à engager les opérations avant le 31 décembre 2021. Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA⁵⁰) a accompagné ce travail d'évaluation.

Pour les porteurs de projets des opérations inférieures à 500 000€, le versement de la subvention est effectué directement par le MESR ; pour les opérations supérieures à ce montant, une validation complémentaire est effectuée par la DGESIP sur le fond technique du dossier avant la notification de la subvention. Le versement de cette dernière est conditionné à une obligation de restitution d'informations sur l'avancement des travaux pendant la durée du projet permettant de s'assurer du respect des objectifs. Cette restitution se fait au travers notamment d'un outil déployé par la DIE.

⁴⁷ Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) Mission Recherche et enseignement supérieur (MIREs) 2019*.

⁴⁸ Conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) stratégique du 14 décembre 2020 présidée par le Premier ministre.

⁵⁰ Établissement public national à caractère administratif.

L'analyse des opérations d'un montant supérieur à 5 M€ en régions et 8 M€ en Île-de-France permet d'apprécier la part de financement apportée au final aux opérateurs universitaires. Sur les 46 opérations retenues, 23 concernent les universités, 14 les Crous et 9 d'autres opérateurs de l'État, parmi lesquels on trouve des écoles rattachées à d'autres ministères et des grands établissements. Ainsi, bénéficient de ce volet du plan de relance le CNRS, le CNES, le CEA ou l'IFREMER, par exemple. Sans remettre en cause la légitimité de ces choix, il apparaît que sur les crédits du programme 362 *Écologie* consacrés à ces opérations, la part destinée aux bâtiments des universités se limite à 54,5 %. Cette part est encore plus faible à Paris où les opérations consacrées aux bâtiments des universités ne représentent qu'un peu plus de 20 % (13 289 000 €) du total des 62 207 438 € consacrés à ces rénovations dans la capitale. Le Crous et la Cité internationale universitaire de Paris (CIUP) ont vu leurs projets retenus prioritairement, représentant 58,45 % du total. Les montants consacrés à chacune des universités parisiennes, à l'exception de Paris Dauphine, qui obtient plus de la moitié de l'enveloppe université (7 400 000 €), sont tous inférieurs au financement accordé à la Maison de Monaco de la CIUP (3 841 621 €). Les maîtrises d'ouvrage sont assurées d'une manière générale par les universités elles-mêmes, et, dans deux cas, par les services du rectorat⁵¹.

L'analyse des opérations inférieures aux seuils de 5 et 8 M€ révèle la possibilité pour un même établissement de recevoir un total de crédits nettement supérieur à ces deux seuils, qui sont prévus par opération, aucun plafond n'ayant été fixé par établissement, ce dont ont su profiter certains organismes, comme l'INRAE (47 opérations dont aucune n'est supérieure au seuil des 5 M€, pour plus de 11 M€ de financements). Le nombre de dossiers dont le montant est légèrement inférieur au seuil de 5 M€, ou celui des projets multiples représentant pour une même implantation une somme supérieure à ce seuil, est source d'interrogations. Par ailleurs, la présence parmi les projets retenus de dossiers représentant quelques centaines d'euros pose question. Outre les coûts administratifs (même si ces opérations font l'objet d'un unique marché sans complexité particulière), ces opérations auraient dû être intégrées dans la programmation ordinaire du budget des opérateurs concernés plutôt que dans un plan de relance national bénéficiant du concours financier de l'Union européenne.

Ce dispositif de financement exceptionnel a constitué aussi une opportunité pour les universités ayant bénéficié de la dévolution, dorénavant exclues du bénéfice des CPER pour la part État, en permettant de mobiliser de nouveaux financements (ainsi, l'université de Bordeaux au travers d'une quarantaine d'opérations, dont deux supérieures à 5 M€, va recevoir près de 51 M€).

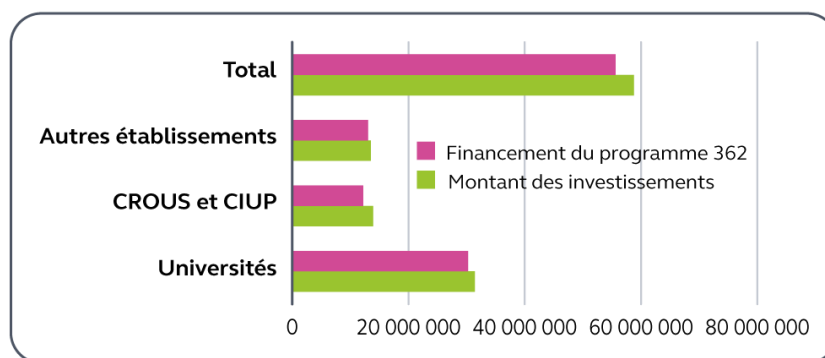
⁵¹ Les rectorats assurent la maîtrise d'ouvrage des opérations de l'université du Mans et de l'université de Franche-Comté.

Une attention devra être portée aux interactions entre cette programmation exceptionnelle et celle des CPER en cours de négociation. En effet, les situations sont variables, allant d'une bonne complémentarité permettant une rénovation d'un bâtiment ne se limitant pas au seul volet énergétique (Université de Lorraine) à une prise en charge exceptionnelle de dossiers qui auraient été présentés au CPER en l'absence du Plan de relance.

L'examen des dossiers retenus reflète la grande hétérogénéité des situations, marquée par un avantage certain pour les universités disposant déjà d'une forte expertise immobilière et l'existence d'effets d'aubaine sur de petits dossiers qui pouvaient être financés sur fonds propres. Il ne permet pas, au regard du critère d'urgence, tant dans le dépôt que dans la mise en œuvre des dossiers retenus, de s'assurer que l'ensemble des bâtiments les plus dégradés du parc universitaire et les plus énergivores aient pu être traités. Cette observation rejoint celle effectuée par le comité d'évaluation du plan de relance présidé par M. Benoît Coeuré⁵². L'examen des dossiers retenus au titre des CPER permettra une appréciation globale à ce sujet.

Enfin, le Plan de relance, tout comme avant lui le Plan Campus, ne constitue qu'une réponse partielle et occasionnelle à la question de fond des moyens nécessaires à la maintenance du parc immobilier des universités dans la durée.

Graphique n° 4 : répartition des opérations du Plan de relance supérieures à 5M€ en régions et 8M€ en Île-de-France



Source : Cour des comptes d'après données DIE

⁵² France-Stratégie-IGF, *Comité d'évaluation du plan France Relance, premier rapport*, octobre 2021.

III - Une valorisation des actifs qui donne lieu à des résultats décevants

La valorisation du patrimoine est régulièrement présentée comme l'une des solutions au sous financement chronique de l'immobilier universitaire. Elle ne peut toutefois constituer qu'une réponse partielle. En effet, la valorisation du patrimoine, variable selon les universités qui ne disposent pas toutes des mêmes actifs et atouts, reste limitée et très en deçà des résultats espérés.

La valorisation du patrimoine immobilier consiste essentiellement en la cession des biens appartenant à l'État devenus inutiles à l'activité des établissements. La remise des biens au service local du Domaine est alors effectuée par le recteur de région académique, après déclaration d'inutilité votée par le conseil d'administration de l'établissement et éventuellement déclassement du domaine public de l'État décidé par le ministère (si le bien est cédé à une personne privée ou à une personne publique qui ne l'intégrera pas dans son domaine public). Ainsi que le confirme l'examen du CAS - *gestion du patrimoine immobilier de l'État*, ce type de cession reste cependant limité au regard de l'importance des actifs fonciers (1 254 ha non bâtis) et immobiliers universitaires.

En 2020, le MESR a bénéficié de droits de tirage à hauteur de 10,95 M€ sur un total de produits de cessions de 18,75 M€. Ce montant, supérieur au taux de 50 % revenant habituellement aux ministères, s'explique par des cessions de l'ENS Paris-Saclay (ex ENS Cachan) qui ont fait l'objet d'un retour à 100 % pour le MESR (pour un total de 3,15 M€) car elles ont été réalisées dans le cadre de l'opération Campus Saclay qui bénéficie d'un traitement dérogatoire. Ce même retour de 100 % s'applique pour les universités ayant obtenu la dévolution du patrimoine. Les perspectives de cession ou de valorisation sont en revanche plus prometteuses dans le cadre d'une dévolution du patrimoine pour plusieurs universités disposant d'importantes réserves foncières et pourraient procurer des ressources significatives, comme pour les universités de Rennes et Bordeaux. Cette valorisation est également conditionnée par une négociation avec les collectivités territoriales, dès lors que les universités sont tributaires de ces dernières s'agissant du droit de l'urbanisme. Interrogées par la Cour sur les projets de cessions d'actifs ou de valorisation par la réalisation d'opérations immobilières, 14 universités envisagent de le faire dans les cinq années à venir et 16 à long terme pour

des montants allant de 350 000€ à 10 M€. Pour cinq d'entre elles, le montant attendu et le délai ne sont pas fixés⁵³.

Le MESR met en avant le cadre juridique rénové issu de la LFI pour 2018⁵⁴, qui permettra aux universités de développer une véritable stratégie de valorisation de leur patrimoine (propre ou mis à disposition), même sans lien immédiat avec les missions de l'enseignement supérieur.

À ce jour, les valorisations pérennes de l'immobilier restent très modestes. Les montants dégagés représentent au maximum quelques centaines de milliers d'euros pour les quelques universités bénéficiant de telles ressources. Le MESR, qui ne dispose pas de données exhaustives sur les actions de valorisation menées par les établissements, convient lui-même qu'elles sont aujourd'hui marginales. Matériellement, les possibilités de valorisation sont très diverses d'une université à l'autre. Certaines universités bénéficient de réserves foncières conséquentes, notamment sur des campus construits dans les années 70. Établies initialement en périphérie des villes, ces universités se sont étendues depuis et de grandes métropoles ont vu le prix de leur immobilier s'accroître considérablement. Les terrains et bâtiments détenus par les universités ont bénéficié de cette hausse.

Comme le relève le MESR, des synergies sont parfois mises en œuvre avec les collectivités territoriales et plus largement avec le monde économique. Il cite comme exemples une meilleure intégration dans la ville (avec pour avantage pour la population universitaire la diversification de l'offre de logements, de restauration, des services accessibles), le développement d'espaces de cotravail accueillant les personnels et les entrepreneurs extérieurs, l'implantation d'entreprises sur les campus, le développement d'espaces d'incubation, le redéploiement des espaces sportifs. Les universités concernées sont en nombre limité : les SPSI déposés en 2018 et 2019 révèlent que seules une dizaine d'universités envisagent des projets de valorisation conséquents.

⁵³ Universités de Bretagne Occidentale, de Strasbourg, Artois, Bourgogne et université Bretagne Sud.

⁵⁴ Article 154 I de la LFI pour 2018 qui introduit l'article L. 2341-2 du CG3P qui fait entrer la valorisation immobilière et l'aménagement des campus dans les missions des universités. La possibilité de valorisation a été longtemps limitée par le principe de spécialité. La loi de finances pour 2018 (article 154 II 1°) a introduit de nouvelles dispositions dans le code de l'éducation, dont l'article L. 711-1 complété par l'article L. 2341-2 du code général de la propriété des personnes publiques consacre expressément la compétence des universités dans la valorisation des biens immobiliers de leur patrimoine, leur appartenant ou qui leur est affecté. Il habilite les établissements à délivrer sur ces biens des droits réels aux tiers dans les conditions financières qu'ils fixent.

En ce qui concerne le cadre juridique et administratif de la valorisation, la question se pose différemment selon les types de valorisation envisagées. Certaines opérations de valorisation peuvent constituer un prolongement des missions de service public de l'université (location de locaux à des fins d'enseignement, organisation de séminaires en lien avec la recherche). Dans ce cas, l'université propose des bâtiments déjà adaptés par nature aux nouvelles activités et les ressources sont exonérées d'impôt sur les sociétés en vertu du 9° du 1 de l'article 207 du code général des impôts. En outre, les universités peuvent utiliser la possibilité de contracter des baux⁵⁵.

Au-delà de la cession, tirer de leur patrimoine immobilier des ressources susceptibles de permettre l'entretien de ce dernier est une perspective séduisante. Cependant, cette idée doit être prise avec précaution. L'échec des sociétés universitaires de recherche (SUR) dans le cadre du PIA 3 montre cependant que si le cadre existe, des obstacles demeurent pour réussir le passage à la phase opérationnelle.

La situation d'échec du programme PIA-SUR

Par convention du 29 décembre 2017, l'État a confié à la Caisse des dépôts-Banque des territoires le rôle d'opérateur de l'action « sociétés universitaires et de recherche (SUR) » dans le cadre du troisième programme d'investissements d'avenir (PIA). L'objet de cette action, dotée de 400 M€, était de soutenir la création de structures de droit privé qui permettraient aux établissements d'enseignement supérieur ou de recherche, publics ou privés à but non lucratif, de confier et d'externaliser à ces structures la valorisation de leurs actifs mobiliers, immobiliers ou immatériels. L'objectif était de diversifier et d'augmenter leurs ressources propres par une gestion des actifs qui repose sur un modèle économique d'investisseur.

⁵⁵ Article L. 2341-2 du CG3P : « Les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur ou conjointement des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de l'agriculture sont compétents pour assurer l'entretien et la gestion des biens immobiliers dont ils sont propriétaires ou qui sont mis à leur disposition par l'État ainsi que la valorisation immobilière de ces biens et les opérations immobilières d'aménagement des campus, hors cession des biens mis à leur disposition par l'État. Ils sont compétents pour délivrer sur ces biens des titres constitutifs de droits réels à un tiers et pour en fixer les conditions financières. Cette délivrance est soumise à l'autorisation préalable de l'autorité administrative lorsqu'elle concerne des biens immobiliers mis à leur disposition par l'État et nécessaires à la continuité du service public. »

L'action SUR, au bénéfice des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, est articulée autour de trois axes : la valorisation du patrimoine immobilier ; le développement de l'activité de formation continue non diplômante ; le renforcement des liens avec l'environnement socio-économique.

L'ambition du programme SUR était de dépasser la logique subventionnelle pour développer un modèle économique fondé sur la diversification des ressources des établissements publics d'enseignement supérieur et sur une stratégie de valorisation qui leur donne les moyens de rénover leur parc immobilier et de développer leur activité de formation, de recherche et de diffusion des savoirs. L'intervention de l'État à travers le PIA se fait en tant qu'investisseur avisé en économie de marché, sur fonds propres et quasi fonds propres.

Le cahier des charges indique « *Les financements publics (dont la part PIA) devront intervenir (...) dans les mêmes conditions que les financements privés (caractère pari passu de l'investissement)* ». La clause d'égalité entre investisseurs (*pari passu*) contraint l'entreprise à faire bénéficier des mêmes garanties les investisseurs de même rang, qu'ils soient privés ou publics. Ainsi, l'actionnaire public, en investisseur avisé, ne s'expose pas à davantage de risques ou d'obligations que ceux d'un actionnaire privé, à participation égale.

À cet effet, l'investisseur public doit s'assurer d'une rentabilité de marché et aucun déséquilibre ne devra être constaté entre actionnaires dans la formation du capital, des comptes courants d'associés et du recours à l'emprunt par la SSUR.

La clause d'égalité entre investisseurs à appliquer dans le cadre d'un investissement s'entend au sens large de l'opération d'investissement, et non pas uniquement sur les conditions de partage des fruits de l'investissement. Autrement dit, cette règle implique que chaque investisseur puisse peser dans la gouvernance à proportion du montant de son investissement.

Le nombre de dossiers déposés dans le cadre du programme est resté limité (seulement 15), dont deux seulement ont été concrétisés, un seul concernant l'immobilier universitaire, la villa créative en Avignon, site hybride de formation, de création, d'innovation, d'expérimentation et de recherche. En accord avec le secrétariat général pour l'investissement (SGPI), la clôture du programme a été décidée.

La valorisation du patrimoine immobilier des universités pose également la question du régime fiscal applicable, que la valorisation soit réalisée par une filiale ou par l'université elle-même (cf. annexe n° 6).

IV - Un recours à l'emprunt limité

Depuis l'adoption de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour la période 2011-2014⁵⁶, les opérateurs relevant de la catégorie des organismes divers d'administration centrale (ODAC) ne sont plus autorisés à souscrire des emprunts auprès des établissements de crédit ou de sociétés de financement dont le terme est supérieur à 12 mois, ni émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée. Les universités⁵⁷, de ce fait, ne peuvent donc mobiliser que des prêts de trésorerie d'une durée limitée à 12 mois.

Deux exceptions existent cependant pour les prêts souscrits auprès de la CDC et de la banque européenne d'investissement (BEI)⁵⁸. C'est ainsi que des financements ont pu être consentis à un nombre limité d'universités, soit dans le cadre du Plan Campus, soit pour la rénovation thermique des bâtiments au travers du dispositif d'*intracting*.

L'assouplissement de cet encadrement, qui pose la question de la consolidation de la dette publique, pourrait être envisagé, ainsi que l'évoque l'étude précitée menée par *Finance Consult* pour le compte du MESR et de la CDC⁵⁹ pour le financement d'investissements pour lesquels une dotation budgétaire annuelle permettrait de couvrir les annuités, ou pour lesquels les établissements disposeraient de ressources récurrentes. La première formule reviendrait à envisager un nouveau dispositif de type Campus mais, compte tenu des conditions de marché prévalentes à la fin de la présente enquête, le recours à l'emprunt par les universités, couvert par une dotation budgétaire de l'État, ne s'avèrerait pas la formule la plus intéressante. La possibilité d'emprunt ouverte aux universités disposant d'excédents de gestion dans la durée ou pouvant affecter des produits d'opération de valorisation sur une période au moins équivalente à la maturité des emprunts mériterait d'être examinée. Afin de prendre en compte l'impact sur la dette publique souligné par la direction du budget, elle devrait être encadrée par une procédure d'agrément.

⁵⁶ Loi n° 2020-1645 du 28 décembre 2010, article 12, modifié par l'article 25 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

⁵⁷ Qui figurent toutes sur la liste des établissements concernés ; établie en dernier lieu par un arrêté du 4 septembre 2018 dans sa rédaction issue d'un arrêté du 27 juillet 2021.

⁵⁸ En application du II de l'article 8 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 (modifié).

⁵⁹ Étude du 1^{er} février 2021, *op. cit.*

Constatant que les projets de rénovation du parc universitaire peinent à émerger, notamment par défaut de moyens de financement à la hauteur des enjeux (dotations GER insuffisantes, faible visibilité des financements publics, strict encadrement du recours à l'emprunt pour des durées excédant une année), France Universités a constitué depuis 2016 un groupe de travail avec 10 établissements dont l'objectif est d'élaborer un modèle économique soutenable pour un plan de rénovation d'envergure nationale, appelé Programme efficacité énergétique des campus pour 2030 (PEEC 2030).

Ce plan repose à la fois sur l'optimisation des fonctions et des usages et sur la rénovation du parc bâti. Cette rénovation serait permise par un recours à l'emprunt, rendu soutenable par les économies permises, rendant possible un investissement massif, réalisé sur les 10 prochaines années puis amorti entre 20 et 30 ans, redonnant à terme de la capacité d'autofinancement aux établissements. Le groupe de travail suggère un fonds d'amorçage de l'État apportant 30 % du besoin de financement en subventions. La Banque européenne d'investissement (BEI) et la Caisse des dépôts (CDC) sont associées à la réflexion ayant conduit à l'élaboration de ces propositions.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Le financement de l'immobilier universitaire n'est pas optimal. Les moyens accordés pour l'entretien courant et pour le financement du GER sont inférieurs au niveau préconisé par la DIE pour maintenir la qualité du patrimoine, soit 30 euros par mètre carré. De surcroît, la fongibilité des crédits versés par l'État au titre de la SCSP ne garantit pas le retour à l'immobilier d'une dotation déjà insuffisante, dont le montant global n'a pas évolué dans le budget du ministère depuis plus de dix ans. Les programmes d'investissement sont portés principalement par les CPER, dont le montant global se réduit, même si, proportionnellement à celle de l'État, la contribution des collectivités territoriales, régions mais aussi départements, métropoles et villes universitaires, s'accroît.

À la faveur des crises, des programmes exceptionnels ont été mis en œuvre, comme le Plan Campus et les PIA après la crise financière de 2008 et le Plan de relance à l'occasion de l'actuelle crise sanitaire. Ces financements exceptionnels sont à l'origine d'un effet de rattrapage qui ne suffit toutefois pas à compenser le besoin global. Le Plan Campus, dont les effets positifs sont réels, n'est pas encore arrivé à son terme plus de dix ans après son lancement. S'agissant de l'actuel Plan de relance, les universités ne sont pas les seules éligibles et ne représentent qu'un peu plus de la moitié des crédits consacrés à l'immobilier de l'ESR. La multiplication des canaux de financement rend plus difficile la lisibilité de l'effort public en faveur des universités. La valorisation du patrimoine reste limitée, comme le reflète l'échec du dispositif des SUR. Les possibilités d'emprunt sont soumises aux règles restrictives applicables à l'ensemble des organismes divers d'administration centrale.

Au regard des enjeux de la mise à niveau du patrimoine, de la pérennité des investissements réalisés et de l'adaptation aux enjeux environnementaux, l'ensemble du dispositif de financement doit être réévalué.

La Cour formule en conséquence la recommandation suivante :

- 6. Faire de l'immobilier l'un des volets principaux du dialogue stratégique et de gestion entre le ministère et les universités et définir des indicateurs permettant une prise en compte du gros entretien renouvellement (GER) dans la subvention pour charges de service public (SCSP), selon des critères objectifs (Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche).*
-

Chapitre III

Réussir la dévolution du patrimoine

La loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) a permis aux universités d'acquérir des responsabilités et des compétences élargies (RCE), parmi lesquelles la possibilité d'un transfert gratuit et en pleine propriété des biens appartenant à l'État et précédemment affectés ou mis à disposition des universités. Il s'agit de la « dévolution »⁶⁰.

La Cour, dès son rapport de 2009 intitulé « *La gestion de leur patrimoine par les universités, condition d'une autonomie assumée* »⁶¹, soulignait qu'« *il n'y a aura de véritable autonomie que lorsque les établissements exerceront toutes les prérogatives du propriétaire, y compris celle d'acquérir ou d'aliéner des terrains et des bâtiments, et pourront développer une politique patrimoniale au service de leurs ambitions scientifiques et pédagogiques* ». Un rapport du Sénat du 23 juin 2010 reprenait cette orientation et mettait en avant « *l'étape fondamentale de leur autonomie que représente l'évolution vers des universités propriétaires* »⁶². La Cour a repris cette question dans sa récente note structurelle, *Universités à l'horizon 2030*⁶³.

⁶⁰ Codifié dans l'article L. 719-14 du code de l'éducation.

⁶¹ Cour des comptes, « La gestion de leur patrimoine par les universités, condition d'une autonomie assumée », in *Rapport annuel 2009*, février 2009.

⁶² Philippe Adnot et Jean-Léonce Dupont, *Autonomie immobilière des universités : gageure ou défi surmontable ?*, commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de la commission des finances, Sénat n° 578, 23 juin 2010.

⁶³ Cour des comptes, Les universités à l'horizon 2030 : plus de libertés, plus de responsabilités, note enjeux structurels, octobre 2021.

Or, 15 ans après le vote de la loi LRU, la dévolution du patrimoine immobilier reste une compétence facultative. Pour l'État comme pour les universités, cette option, contrairement à l'accès aux responsabilités et compétences élargies (RCE), n'a été exercée que par sept établissements.

I - De premières dévolutions limitées en nombre

Dans un premier temps, en 2011, la dévolution a concerné trois universités : Clermont I, Poitiers et Toulouse I. En 2016, un nouvel appel à candidatures a été lancé : 11 universités ont répondu et ont été auditées. Quatre seulement ont été retenues : Aix-Marseille, Bordeaux, Caen et Tours. Entre trois et quatre années se sont écoulées entre cet appel à candidature et la signature des conventions de dévolution intervenues le 18 avril 2019 pour Aix-Marseille, le 15 juillet 2019 pour Bordeaux, le 3 mars 2020 pour Caen, celle de Tours étant en cours de finalisation.

Le principe d'une 3^{ème} vague de dévolution a été récemment acté entre le ministre délégué chargé des comptes publics et la ministre chargée de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. 12 candidats ont répondu à l'appel à manifestation d'intérêt : les universités de Rennes 1, Nantes, Côte d'Azur, Reims, Clermont-Auvergne, Lyon 2, Angers, Lorraine, ainsi que CentraleSupElec, l'Université polytechnique des Hauts-de-France et les INSA de Toulouse et Rennes.

A - Des conditions financières durables

Pour les trois universités retenues en 2011, le calcul du niveau de dotation annuelle récurrente, la signature des conventions de dévolution et la préparation des actes notariés ont été réalisés entre 2011 et 2013. Le transfert a été précédé par une remise à niveau du parc immobilier en matière de mise en sécurité et d'accessibilité. Celle-ci, opérée sur le fondement des diagnostics réalisés par les établissements et des schémas directeurs de mise en sécurité réalisés en 2009-2010, a été financée en 2009 et en 2010 dans le cadre du Plan de relance. Dans ce schéma initial, la dévolution est soutenue par une dotation récurrente annuelle destinée à couvrir les coûts de GER. Le niveau de la dotation a été calculé en multipliant les m² d'une surface « cible » (négociée sur la base des besoins issus des schémas directeurs immobiliers) par un coût forfaitaire de GER. Cette dotation annuelle était destinée à couvrir la charge transférée en matière de GER et à se substituer aux financements antérieurs de l'État (crédits ponctuels de sécurité et crédits des contrats de plan État-région en

particulier). Ces universités ne sont plus éligibles à la part État des CPER, ce qui peut être un handicap pour mobiliser des financements des collectivités territoriales. La Cour a souligné en 2015⁶⁴ le coût élevé des premières dévolutions.

Tableau n° 7 : dotations des trois universités propriétaires (en €)

	Dotation initiale de mise aux normes	Dotation récurrente annuelle de dévolution	Dotation récurrente théorique par m² SHON (en 2013)
Clermont I	14 000 000	6 135 000	47,59 €
Poitiers	6 987 000	10 800 000	30,57 €
Toulouse I	5 930 000	5 000 000	60,34 €

Source : Cour des comptes

Outre son montant élevé, l'apport essentiel de la dotation récurrente est l'assurance d'une visibilité pluriannuelle sur les recettes, qui confère aux universités la capacité d'établir une programmation à moyen terme de leurs opérations. La directrice générale des services de Toulouse I a souligné qu'alors que toute programmation de gros travaux était jusque-là hasardeuse - car soumise à l'obtention de crédits du CPER, du plan de relance ou du FEDER - l'université devait désormais, grâce à la dévolution, programmer sur 25 ans aussi bien l'entretien que les gros travaux.

B - Une dévolution qui rend nécessaire un budget immobilier

Le mode de contrôle des engagements pris par les universités lors de la dévolution figure dans les conventions de dévolution signées entre l'État et les établissements. Ceux qui ont bénéficié de la dévolution doivent avoir constitué un budget annexe immobilier (BAIM). Ce dernier a fait l'objet d'une lettre de cadrage du 6 décembre 2011 par la DGESIP et par le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État⁶⁵. Ce BAIM permet de garantir que la dotation annuelle de dévolution couvre

⁶⁴ Cour des comptes, « *L'autonomie financières des universités, une réforme à poursuivre* », rapport à la commission des finances du Sénat, septembre 2015.

⁶⁵ Courrier du 6 décembre 2011 adressant aux universités expérimentatrices une « fiche technique relative aux modalités spécifiques de fonctionnement du budget annexe immobilier » (mentionné dans le rapport IGF-IGAENR précité).

bien les seules dépenses consacrées à l'immobilier. Cependant, la répartition des réserves entre le budget principal et le BAIM est laissée à l'appréciation des établissements. Cette disposition n'est plus reprise pour la seconde vague de dévolutions ou celles à venir (cf. *infra*).

Les conventions particulières de dévolution prévoient que les engagements pris par les universités expérimentatrices soient examinés dans le cadre du contrôle budgétaire effectué par le recteur, en lien avec le directeur régional des finances publiques (DRFiP) et lors du renouvellement du contrat d'établissement.

Dans le cadre du contrôle budgétaire, les recteurs suivent la régularité et la soutenabilité financière des budgets annexes immobiliers et des projets des universités dévolues. L'objectif est de s'assurer que l'université a programmé les financements nécessaires au maintien en l'état des immeubles transférés. Le contrôleur budgétaire académique (CBA) et l'ingénieur régional de l'équipement (IRE) vérifient que les dépenses de GER réalisées sur les cinq dernières années et programmées sur les cinq suivantes sont supérieures ou égales à la contribution de dévolution augmentée des autres ressources affectées au GER.

II - Vers une dévolution de la totalité du patrimoine universitaire ?

A - Les conditions de la dévolution

Le transfert du patrimoine suppose la réunion de plusieurs conditions : avoir accédé aux responsabilités et compétences élargies prévues par l'article L. 712-8 du code de l'éducation, prendre une décision en conseil d'administration pour entamer le processus de dévolution, et justifier des capacités de l'université à gérer son patrimoine immobilier.

Cette capacité sera établie si l'université a développé une bonne connaissance de son parc immobilier et mis en place des services de gestion de l'immobilier ainsi que détaillé *supra*. Cette capacité est notamment matérialisée dans le SPSI. La DIE précise que la stratégie de l'établissement présentée dans ce dernier doit comprendre des propositions de valorisation du patrimoine (mises en location, partenariats extérieurs, revente de chaleur, etc.), notamment lorsque les actifs ne sont pas nécessaires à l'exercice des missions d'enseignement et de recherche.

1 - L'incitation à la dévolution

L'appropriation de leur patrimoine par les universités est l'aboutissement logique du processus d'autonomie. L'État conduit par des mesures incitatives les universités à se préparer progressivement à la dévolution, au vu des avantages qu'il souligne lui-même :

- L'université peut lancer librement et financer elle-même tous ses travaux, sans en demander l'autorisation à l'État comme c'est le cas aujourd'hui.
- L'université connaît plusieurs années à l'avance les moyens financiers dont elle dispose, et peut donc planifier ses projets sur le long terme.
- L'université peut acheter ou vendre des immeubles ou des terrains et garde 100 % des produits de cession en cas de vente.
- Elle peut adapter en permanence son parc immobilier à son activité.
- Elle peut adopter une gestion immobilière durable en prenant en compte les coûts de maintenance ultérieurs.
- L'université a le choix de ses prestataires, ce qui lui permet de travailler avec des entreprises locales (à Poitiers, par exemple, 10 M€ / an de travaux sont effectués par des prestataires locaux).

Par ailleurs, certains obstacles ont été levés : ainsi l'instruction du 18 décembre 2012 relative⁶⁶ à la comptabilisation des financements externes de l'actif dans les établissements publics nationaux et groupements d'intérêt public nationaux a harmonisé la neutralisation des amortissements et mis fin à la différence de traitement selon que le bien amorti était propriété de l'université ou de l'État. L'instruction est applicable aux comptes clos le 31 décembre 2013.

À l'inverse, une incitation restée théorique mais présentée comme majeure au succès de la dévolution, notamment par la DIE, a disparu avec la suppression des loyers budgétaires.

⁶⁶ Publiée au BOFiP-GCP-13-004 du 31 janvier 2013 et remplacée depuis le 1^{er} janvier 2016 par la norme comptable n° 20 publiée en juillet 2015 au recueil des normes comptables des établissements publics et son instruction d'application BOFiP-GCP-20-0010 du 14 décembre 2020.

La dévolution du patrimoine peut procurer aux universités une latitude nouvelle dans la conduite de projets susceptibles de conforter leur développement et de contribuer à leur affirmation au plan local⁶⁷.

La propriété d'un parc parfois étendu confère une place nouvelle aux universités. Ce rôle peut tenir à l'impact potentiel de leurs décisions quant au devenir d'emprises foncières revêtant une importance de premier ordre à l'échelon local (comme à Clermont-Ferrand) ou l'évolution du paysage urbain (comme la nouvelle localisation des bâtiments d'enseignements en centre-ville de Toulouse). Il peut également se matérialiser par l'établissement de partenariats noués avec les collectivités territoriales pour l'exploitation d'infrastructures, à l'exemple des relations nouées entre l'université et la communauté urbaine de Bordeaux. Les collectivités territoriales sont des acteurs importants du financement des universités et des interlocuteurs privilégiés de ces dernières. Les grandes métropoles, en particulier, sont très intéressées par le développement d'une valorisation du foncier universitaire qui rejoindrait leur politique de développement urbain. De nombreux campus étrangers présentent des exemples de participation de l'université au développement local avec l'ouverture de certains équipements universitaires aux habitants des collectivités voisines : infrastructures et services sportifs de l'Université Complutense en Espagne, centre sportif de Dorigny à Lausanne en Suisse, mutualisation des services culturels de l'Université Catholique de Louvain en Belgique⁶⁸. Ces développements sont le plus souvent facilités par la propriété des bâtiments par les universités.

La question des loyers budgétaires

Faisant suite aux orientations du Conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007, un décret du 1^{er} décembre 2008 substitue au régime de l'affectation celui des conventions d'occupation pour des immeubles domaniaux de l'État en précisant les modalités.

⁶⁷ Ainsi que le souligne le rapport de Joël Giraud, *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, commission des finances, Assemblée nationale n° 1947, 5 juin 2019.

⁶⁸ Voir le rapport de la CPU et CDC, *Benchmark sur la vie de campus : modèles économiques innovants et exemples de financement permettant d'améliorer la vie de campus*, septembre 2016.

La mise en place des loyers budgétaires faisait suite à un rapport parlementaire de 2008 qui insistait sur l'incitation à la responsabilité de ce mécanisme : « *Le mécanisme des loyers budgétaires est une incitation pour responsabiliser les ministères à la gestion immobilière. Ce n'est pas un jeu à somme nulle. Certes, la première année d'application, la dotation budgétaire est d'un montant équivalent au loyer à payer. Mais ensuite, il n'y a plus de dotation budgétaire additionnelle. Le montant des loyers évolue mécaniquement en fonction de l'évolution du parc et du loyer de marché* ». Le rapport insistait sur le caractère vertueux du mécanisme⁶⁹.

Le mécanisme des loyers peut constituer un outil de pilotage enclenchant une spirale économique vertueuse. L'application de loyers de marché sur tout ou partie du parc permet de connaître les coûts réels de l'occupation et d'effectuer des arbitrages. Ces préconisations ont abouti à la publication au Journal officiel du 2 décembre 2008 du décret précité n° 2008-1248 du 1^{er} décembre 2008 qui remplace le régime de l'affectation des immeubles domaniaux par des conventions d'occupation, équivalentes à des baux. Ces dispositions ont été codifiées aux articles R. 128-13 et R. 128-15 du code du domaine de l'État, transposés aux articles R. 2313-1 et R. 421-2 du CG3P.

En ce qui concerne plus particulièrement les universités, la mise en place de conventions avec la fixation de loyers devait constituer une incitation forte à la dévolution : les coûts induits par cette dernière devaient être compensés par le fait de ne plus avoir à verser de loyer en qualité de propriétaire du bien.

Cependant, le décret de 2008 n'a jamais été appliqué en ce qui concerne le paiement par les universités de loyers à l'État pour la mise à disposition des immeubles appartenant à ce dernier. Dès lors, l'utilisation des immeubles restant gratuite, un des principaux avantages de la dévolution a disparu.

2 - La dévolution, partielle ou totale ?

Les textes ne précisent pas si la demande de dévolution d'une université doit porter sur l'intégralité du patrimoine de l'État que l'université occupe jusqu'à la dévolution ou si une sélection peut être opérée dans les immeubles à transférer. Dans leur rapport conjoint de 2018, l'IGAENR et l'IGF préconisaient pour certaines universités une dévolution progressive limitée dans un premier temps soit aux seuls bâtiments classés en bon état, soit à un ensemble cohérent de biens définis pour lequel l'université a un projet de restructuration, réalisée par tranches successives au fur et à mesure de leur remise en état.

⁶⁹ Le mécanisme des loyers budgétaires a figuré dans toutes les réglementations de la comptabilité publique jusqu'en 1962 et a été « redécouvert » lors des travaux préparatoires de la LOLF.

Dans la perspective d'une 3^{ème} vague de dévolution, la DIE et la DGESIP ont envisagé plusieurs possibilités de dévolution progressive pour répondre aux conclusions de ce rapport (cf. encadré ci-après).

La dévolution partielle selon le MESR

Le ministère identifie quatre cas où la « dévolution partielle-progressive » pourrait être demandée : trois cas sont « recevables » et un cas recevra une réponse technique différente de celle de la dévolution.

1) Une « dévolution partielle-progressive », ayant vocation à tester la capacité de l'établissement à gérer en pleine propriété ses actifs, ce qui lui permettrait d'acquérir progressivement la structuration nécessaire. Elle serait limitée dans un premier temps à un ensemble cohérent de biens définis et pour lequel l'université aura un projet spécifique.

Cette modalité, qui devrait être détaillée dans le SPSI soumis à l'approbation de la DIE et de la DGESIP, permettrait d'envisager une montée en charge progressive des adaptations nécessaires au sein des établissements tout en allant dans le sens d'une dévolution totale.

La temporalité de la « dévolution partielle-progressive » sera à déterminer dans le temps par voie de convention mais ne pourrait en aucun cas dépasser la durée d'un SPSI (cinq ans).

2) Une « dévolution partielle-progressive » du fait de polarités géographiques multiples d'une université (exemple d'une université avec deux ou plusieurs sites distincts géographiquement). Cette hypothèse concerne les universités qui ont plusieurs campus géographiquement distants et distincts. La dévolution d'un site aurait dès lors une cohérence propre sur le plan bâtiminaire et géographique. Les mêmes modalités pratiques énoncées dans le cas 1 s'appliqueraient (SPSI préalable, cinq ans).

3) Une « dévolution partielle-progressive » du fait de typologies de branches d'enseignement ayant des enjeux et des contraintes différents (à titre d'exemple, un DUT par rapport à une licence professionnelle ou la logique de Master LMD et Enseignement). Cette hypothèse est une variante du précédent cas de dévolution partielle du fait de polarités géographiques. Les mêmes modalités que les cas 1 et 2 s'appliqueraient.

4) Une demande de dévolution pour permettre une opération de valorisation ponctuelle : pour ce dernier point, à la place du processus de dévolution, on orienterait le demandeur vers une opération de type « marché de partenariat ». Il ne s'agirait pas de donner la pleine propriété d'un bâtiment à un établissement dont il n'aurait pas l'utilité à seule fin de le vendre et récupérer 100 % des produits de cession.

La DIE est réticente à des dévolutions partielles craignant de voir les universités demander le transfert de propriété pour les bâtiments en bon état et de laisser les autres à la charge de l'État. Dans tous les cas, une dévolution partielle qui ne s'inscrirait pas dans une perspective de dévolution totale n'est pas retenue. Pour cette raison, la demande formulée par l'université de Nice qui a souhaité procéder à une expérimentation partielle de la dévolution a été refusée par le ministère. La Cour considère que la dévolution, progressive ou non, ne peut être qu'intégrale. Outre que le transfert complet est conforme à l'esprit de l'autonomie des universités, une dévolution définitivement partielle serait une source de complications difficilement surmontables. La formule d'un patrimoine mixte entraînerait le risque d'une double gestion et d'un immobilier entretenu à des vitesses différentes.

La question de l'accompagnement financier des dévolutions a été soulevée dans le rapport parlementaire de 2019⁷⁰. Les trois universités de la « première vague » de dévolution en 2011 bénéficient d'une dotation récurrente (cf. *supra*). Celle-ci se substitue aux crédits CPER et de mise en sécurité et s'élève à 22 M€ par an. Tel n'est pas le cas des établissements ayant reçu ultérieurement la propriété de leur patrimoine.

Pour la deuxième vague de dévolution, comme préconisé par l'IGAENR, les financements immobiliers existants (CPER, crédits de sécurité-sûreté, crédits d'accessibilité et plan Campus) ont été maintenus. Le risque d'un désengagement de la puissance publique dissuade certaines candidatures à la dévolution et l'état même du patrimoine immobilier de certains établissements requiert une mise à niveau dont le financement excède leurs capacités financières.

Le rapport parlementaire précité conclut qu'il conviendrait « *de consacrer la capacité des établissements de prétendre au bénéfice du financement des CPER (ou dispositifs équivalents), ainsi qu'aux subventions ministérielles (notamment de sécurité et d'accessibilité) et à d'autres financements ouverts aux établissements n'ayant pas obtenu le transfert de leur patrimoine immobilier* » et qu'il serait nécessaire de prévoir « *la possibilité d'un accompagnement financier temporaire. Au-delà la prise en charge des dépenses inhérentes au transfert de propriété, celui-ci pourrait prendre la forme d'une dotation destinée à soutenir l'effort de rattrapage des établissements.* »

Force est de constater que lorsque de tels efforts de remise en état du parc immobilier sont consentis, comme ceux effectués dans le cadre du Plan Campus, cette réhabilitation ne se traduit pas automatiquement par le passage à la dévolution. Les conditions de cette dernière sont pourtant remplies dès lors que ces travaux d'ampleur s'accompagnent généralement d'un renforcement de la fonction immobilière au sein de l'université bénéficiaire. Le passage à la dévolution des universités bénéficiaires de tels financements devrait être systématiquement étudié, ce qui n'est pas le cas actuellement.

⁷⁰ *Gestion du patrimoine immobilier de l'État, op. cit.*

B - Les freins à la dévolution

La dévolution présente des difficultés et certaines universités sont réticentes ou ont renoncé à s'engager dans cette voie. Les obstacles sont d'importance variable mais, cumulés, ils expliquent le peu de succès rencontré par cette option. Les échanges réalisés dans le cadre de l'enquête ont confirmé un attentisme de nombreuses universités. En région Occitanie, aucune nouvelle université n'a manifesté un intérêt pour une candidature auprès du rectorat. Il est exact que le processus de dévolution engendre des frais annexes à la charge de l'établissement demandeur, comme l'audit de sécurité, l'expertise voire la contre-expertise faite par un cabinet privé afin d'évaluer la valeur du patrimoine⁷¹. À titre d'exemple, l'université d'Avignon a mandaté un cabinet privé d'experts pour évaluer les 70 000 m² de son patrimoine. Le coût de l'opération, 200 000 €, est resté à la charge de l'université⁷².

1 - La question de l'assurance des biens dévolus

Le transfert de la propriété des immeubles aux universités a conduit à s'interroger sur la nécessité pour les universités propriétaires d'assurer ces derniers. La question est double : le principe selon lequel l'État est son propre assureur s'applique-t-il lorsqu'il s'agit d'établissements publics nationaux dotés de la personnalité morale ? Si ce régime ne s'applique pas, existe-t-il une obligation de s'assurer ?

Ce sujet a fait dès 2008 l'objet d'une question ministérielle à laquelle il a été répondu le 12 décembre 2008. Sur le premier point, la réponse précise que « *la reconnaissance, à la fois d'une personnalité propre aux établissements publics et d'une autonomie spécifique aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnels (article L. 711-1 du code de l'éducation) est de nature, juridiquement, à faire échec à l'extension de la règle selon laquelle « l'État est son propre assureur » à ces personnes, dont la capacité est distincte de celle de l'État* ». Toutefois, la réponse ajoute qu'en l'absence de texte il n'y a pas d'obligation d'assurance pour les établissements concernés qui sont simplement libres de souscrire une assurance⁷³.

⁷¹ Celle-ci n'apparaît pas dans les comptes des établissements autrement que sous la forme éventuelle d'une mention de plus-ou moins-value latente dans l'annexe.

⁷² Cf. Nicolas Marthiens, *La dévolution du patrimoine immobilier aux universités : enjeux, risques et opportunités*, Master 2 des Sciences de l'immobilier, Université de Nanterre, 2015.

⁷³ Réponse du ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche à la question n° 23213 de Monique Boulestin, Assemblée Nationale, 13^{ème} législature, publiée au JO le 23 décembre 2008.

Dans le cadre du rapport sur la dévolution de février 2018 réalisé conjointement par l'IGAENR et l'IGF, il est mentionné que la dévolution du patrimoine est « *sans incidence sur l'obligation d'assurance des biens* ». La direction des affaires juridiques du ministère chargé des finances et des comptes publics rappelle que seul l'État est dispensé des assurances obligatoires sans préciser le régime des établissements publics. Le rapport consacré par le Conseil d'État à ces derniers en 2009 précise que dans le cas d'un établissement qui ne saurait faire face à ses obligations, l'État, bien que n'étant pas son assureur, doit *in fine* dégager les ressources nécessaires ⁷⁴.

Trois solutions sont envisageables :

- l'établissement public bénéficie du principe selon lequel « *l'État est son propre assureur* », auquel cas la dévolution n'a pas d'incidence. En cas de sinistre, le dommage sera pris en charge par l'État. Cependant, les principes de la personnalité morale et de l'autonomie juridique et financière de l'Université jointe à sa capacité patrimoniale acquise par la dévolution semblent s'opposer à cette idée ;
- l'Université, personne morale propriétaire de son patrimoine immobilier, est distincte de l'État mais ce dernier fait office d'assureur pour ses propres établissements publics ; en cas de sinistre, les dommages causés aux bâtiments devraient faire l'objet d'un remboursement par l'État à l'euro près comme ce serait le cas avec un assureur privé. Le montant correspondant ne devrait être pris en compte ni dans les dotations annuelles ni dans les CPER ou autre dispositif de financement des investissements. Dans ce cas, la garantie de l'État en cas de sinistre devrait être explicitement prévue par les conventions de dévolution en précisant les modalités et conditions de remboursement à l'instar d'un contrat d'assurance ;
- l'État ne fait pas office d'assureur. Il appartient à l'université ou de s'assurer ou de constituer un fond de prévention en cas de sinistre. Dans les deux cas, il s'agit d'un financement qui devrait être pris en compte dans les calculs de dotation en cas de dévolution.

La dévolution n'est donc pas sans incidence sur la question des assurances. Il serait nécessaire de clarifier ce point, soit de manière générale, soit dans les conventions de dévolution en précisant :

- soit que l'État est l'assureur de ses établissements publics et s'engage à indemniser l'université en cas de sinistre ;

⁷⁴ Conseil d'État , *Les Établissements publics*, 15 octobre 2009.

- soit que l'établissement est libre de s'assurer ou d'être son propre assureur mais en tirant les conséquences financières du fait que l'État n'en est plus l'assureur.

2 - Les limites à l'obligation de mise en sécurité par l'État

Qu'il s'agisse d'entretien courant ou de gros entretien indispensables à la pérennité du bâtiment, les travaux préalables à la dévolution sont rendus nécessaires pour la mise en conformité avec la réglementation relative aux bâtiments recevant du public (dépenses identifiées comme « mise en conformité dans l'action 14 du programme 723 - *Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État*). Les exigences de cette réglementation se sont accrues au fil du temps⁷⁵.

Aux termes de l'article L. 719-14 du code de l'éducation, le transfert du patrimoine s'effectue à titre gratuit. En outre, il s'accompagne, « *le cas échéant d'une convention visant à la mise en sécurité de ce patrimoine, après expertise contradictoire* ».

En application de ces dispositions, l'État est donc tenu de s'assurer de la mise en sécurité, s'il y a lieu, du patrimoine transféré, qui ne peut se faire sans une dotation minimale calculée après la réalisation de l'expertise contradictoire permettant de déterminer précisément les travaux nécessaires. La convention doit prévoir, si l'état des bâtiments le nécessite, les modalités de financement desdits travaux. Si les trois premières dévolutions décidées en 2011 ont été précédées d'une remise à niveau en matière de sécurité et d'accessibilité, les conventions signées en 2019 et 2020 ne comportent aucune clause relative à cette nécessité pourtant prévue par la loi.

3 - Les autres dépenses obligatoires

La prise en charge des travaux nécessaires, outre le fait que le texte ne précise pas de délais pour cette mise aux normes, se limite aux travaux de sécurité *stricto sensu*, alors même que d'autres travaux obligatoires peuvent s'avérer nécessaires et que leur réalisation, bien que répondant à des obligations légales, n'a pas été engagée. Il s'agit notamment des travaux d'accessibilité aux handicapés dont le coût peut être conséquent. Il s'agira aussi demain des conséquences de la mise en œuvre du décret « tertiaire » (cf. *supra*).

⁷⁵ Sécurité contre les risques d'incendie et de panique (article L. 123-1 et suivant du code de la construction et de l'habitation) ; règles relatives à la qualité sanitaire (article L. 151 et suivants) ; objectifs généraux d'accessibilité des bâtiments (article L. 161 et suivants) ; risque d'exposition au plomb (article L. 1334-2 du code de la santé publique) ; risque d'exposition à l'amiante (article L. 1334-16-1 du code de la santé publique).

III - La question de la structure de gestion : deux voies possibles pour mieux gérer l'immobilier universitaire

Au terme des constats précédents, la question se pose de savoir quel pourrait être le mode de gestion optimal du parc permettant de lever tout ou partie de ces obstacles et faire en sorte que le financement de l'immobilier ne reste pas un choix subsidiaire dans les arbitrages budgétaires internes aux établissements. Sur la gestion du patrimoine, deux options principales se dégagent pour envisager l'avenir.

A - L'élargissement des compétences de l'EPAURIF

Une première solution, souvent avancée, est d'élargir au niveau national le périmètre de compétence de l'Établissement public d'aménagement universitaire de la région d'Île-de-France (EPAURIF).

Cet établissement public est chargé d'assister les établissements publics situés dans son ressort dans la mise en œuvre de leur stratégie immobilière pluriannuelle ; il est également à même de réaliser des études ou des analyses préalables relatives aux documents de stratégie immobilière, aux investissements immobiliers et peut assurer la réalisation de tout ou partie des missions de maîtrise d'ouvrage. Cette solution aurait l'avantage de permettre à tous les établissements de bénéficier de l'expertise d'un opérateur métier compétent en matière de gestion patrimoniale pour optimiser la gestion de leur patrimoine.

Le MESR a précisé au cours de l'instruction qu'un décret en préparation devait étendre dès le printemps 2022 le champ de compétence de l'EPAURIF à l'ensemble du territoire national. Les entretiens réalisés pour cette enquête montrent que cette option, qui n'avait pas fait l'objet d'une publication à la date d'adoption du présent rapport, ne répondait pas aux attentes des universités et des collectivités qui privilégient des solutions locales ou régionales. En l'état actuel des travaux interministériels, la direction du budget partage ces réserves sur l'opportunité d'une extension du périmètre d'intervention de l'EPAURIF et précisait, en janvier 2022, qu'aucun arbitrage interministériel n'était encore intervenu pour le valider.

B - La création de filiales immobilières

Une seconde option serait le développement local de filiales sur le modèle de celle de l'université de Bordeaux.

1 - Le modèle de l'université de Bordeaux

Dans le cadre de la réalisation de l'opération Campus de l'université de Bordeaux, celle-ci a eu recours à un dispositif juridique reposant sur la délivrance d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public (AOT) constitutive de droits réels à une société en situation de quasi-régie vis-à-vis de l'université de Bordeaux, la « Société de réalisation immobilière et d'aménagement de l'université de Bordeaux » (SRIA). La société a été créée le 8 avril 2010, sous forme de société par actions simplifiée (SAS), par l'université de Bordeaux et la CDC. Elles ont proposé dans un premier temps des détachements de personnels au travers d'une bourse de l'emploi créée avec France Universités et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et ont établi les premiers schémas directeurs immobiliers et d'aménagement (SDIA)⁷⁶. Elles ont été rejointes par le Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine, à la suite de la publication, le 25 juin 2011⁷⁷, du décret l'autorisant à participer à son capital dans la limite de 24,5 %, pour assurer la maîtrise d'ouvrage de la plus grande partie des travaux d'intervention sur le patrimoine immobilier décrit dans le projet « Opération Campus ». En 2014, l'université Bordeaux Montaigne, qui n'a pas participé à la fusion des établissements universitaires bordelais mais dont le patrimoine est concerné par l'Opération Campus, est entrée au capital de la société.

Compte tenu des compétences réunies au sein de la structure, ses actionnaires ont souhaité pouvoir l'utiliser, le cas échéant, au-delà du strict périmètre de l'Opération Campus pour réaliser des missions (mandat de maîtrise d'ouvrage, conduite d'opération, assistance à maîtrise d'ouvrage) en lien avec l'enseignement supérieur et la recherche. Les statuts ont été modifiés dans ce sens et la SRIA a pu conclure des conventions avec l'université de Bordeaux ou le Conseil régional afin de conduire des projets non prévus dans l'Opération Campus. Par ailleurs, l'évolution des statuts

⁷⁶ 67 universités avaient fin 2011 établi des partenariats avec la CDC ; cette dernière a contribué à l'élaboration de 51 SDIA, dont un sur cinq avait déjà pour priorité la remise à niveau des locaux, un sur deux la valorisation, et deux sur trois l'aménagement.

⁷⁷ Décret n° 2011-720 du 23 juin 2011 autorisant la région Aquitaine à participer au capital de la Société de réalisation immobilière et d'aménagement de l'université de Bordeaux.

prévoit la possibilité pour la SRIA d'intervenir pour d'autres universités non actionnaires. Cette possibilité s'est réalisée dès 2018 avec l'université de Limoges. Une nouvelle évolution des statuts est à l'étude pour permettre à d'autres opérateurs d'avoir recours à la SRIA pour mener à bien leurs projets, en tant qu'assistant à maîtrise d'ouvrage, conseil stratégique ou maître d'ouvrage délégué.

Ce modèle présente l'avantage de disposer d'une petite structure de droit privé disposant d'une grande souplesse dans le recrutement. La présence des collectivités territoriales au capital facilite la réalisation de projets relatifs à l'immobilier universitaire en lien avec l'aménagement du territoire. La présence des différentes universités régionales au sein d'une même entité facilite la mise en place d'une politique immobilière de site.

Cependant, un tel schéma comporte des limites, comme le risque d'un tour de table insuffisant ou d'intérêts divergents entre actionnaires.

Au total, ces deux options apportent des solutions intéressantes, principalement pour porter des projets d'envergure tels que des constructions neuves ou des réhabilitations lourdes. Elles ne répondent cependant que partiellement aux difficultés auxquelles est confronté l'immobilier universitaire et singulièrement à la question de l'entretien régulier des bâtiments, indispensable pour éviter de se retrouver périodiquement confronté au travail ingrat et onéreux de remettre en état un parc vétuste.

2 - Les perspectives de généralisation du modèle

L'alinéa 7 de l'article L. 711-1 du code de l'éducation ouvre aux universités la possibilité pour un EPSCP de créer une filiale.

Mis à part le décret n° 2000-1264 du 26 décembre 2000 fixant les conditions dans lesquelles les EPSCP peuvent prendre des participations et créer des filiales et venant préciser les modalités de mise en œuvre de l'article L. 711-1 du code de l'éducation, la possibilité pour un EPSCP de créer une filiale ou de prendre des participations était peu encadrée. L'adoption de la loi relative à la différenciation, la décentralisation et la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (loi 3DS) permet de faciliter la création de filiales immobilières des universités en partenariat avec les collectivités territoriales, tout en encadrant la participation au capital de ces dernières. Il est souhaitable que cette disposition nouvelle fasse l'objet d'un retour d'expérience sur les conditions de sa mise en œuvre.

Il pourrait ainsi être envisagé le scénario suivant.

- **création** : une filiale pourrait être créée par l'université avec les collectivités territoriales. L'université détiendrait une participation majoritaire. Les actionnaires minoritaires seraient les collectivités territoriales, la Caisse des dépôts et consignations et les fondations universitaires, ce qui permettrait d'associer des personnes et des financements privés via une structure contrôlée par l'université. La filiale serait en situation de quasi-régie avec 80 % minimum des activités exercées pour le compte de l'université afin de ne pas être soumise aux règles de mise en concurrence.
- **convention** : L'université attribuerait à sa filiale les biens immobiliers dont elle resterait propriétaire (les biens appartenant au domaine public étant inaliénables en application des dispositions de l'article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques). Ces apports s'accompagneraient d'un cahier des charges précis.

Sous réserve d'une disposition étendant aux universités la possibilité ouverte à l'État de recourir à des conventions de gestion au sens de l'article 2123-2 du code général de la propriété des personnes publiques, la filiale se verrait confier la gestion de la totalité des biens immobiliers de l'université. Elle aurait ainsi pour mission l'entretien (GER et maintenance) de tous les bâtiments transférés. Elle porterait les projets de travaux de construction, amélioration, renouvellement. Elle aurait la responsabilité des opérations de valorisation.

L'université aurait l'usage des locaux d'enseignement détaillés dans le cahier des charges moyennant le versement d'une redevance financée par la dotation immobilière versée par l'État. Les agents de l'université en charge de l'immobilier pourraient être mis à la disposition de la filiale, les rémunérations seraient prises en charge par cette dernière qui aurait également la possibilité de les adapter conformément aux règles régissant la mise à disposition d'agents publics auprès d'une structure de droit privé. La filiale aurait la responsabilité de développer des usages mutualisés des locaux avec les partenaires extérieurs. Elle pourrait procéder à la valorisation des bâtiments restants ou des réserves foncières. Les frais de gardiennage, surveillance, maintenance et fluides seraient en dehors du périmètre de la filiale et resteraient à la charge des utilisateurs : universités ou tiers. Cependant, la redevance versée par l'occupant pourrait être modulée en fonction de la qualité énergétique des bâtiments.

Le financement serait assuré par les redevances d'occupation versées par l'université, les subventions des collectivités territoriales, les éventuelles participations des fondations, les revenus des biens valorisés et le recours à l'emprunt.

L'intégralité des bénéfices serait réinvestie dans la modernisation du patrimoine. La création d'une telle filiale aurait les avantages suivants :

- Isoler la fonction immobilière et le budget consacré à l'immobilier. (Le BAIM deviendrait le compte de résultat prévisionnel de la filiale).
- Permettre davantage de souplesse dans le recrutement du personnel et dans l'élaboration des projets, avec une structure moins dépendante des fluctuations dans la politique de l'université.
- Permettre, en associant directement les collectivités territoriales, une meilleure appréhension, dès l'élaboration des projets, des contraintes locales d'urbanisme et de l'insertion dans la politique de développement urbain ainsi que des financements envisageables et un ancrage accru des universités dans leur territoire.
- Conjuguer différents modes de financement en permettant notamment, après modification de la loi dans les conditions évoquées *supra*, un recours encadré à l'emprunt pour des projets bien définis.

Élargir ainsi la palette d'outils de gestion permettrait d'apporter des solutions différenciées pour s'adapter à la diversité des situations patrimoniales des universités. Le recours à la filiale ne s'impose pas nécessairement pour de petites universités ayant un patrimoine restreint à gérer. D'une manière générale, pour ces universités comme pour celles qui ne disposent pas de services immobiliers développés le recours à une expertise pour déterminer le mode de gestion patrimonial le plus adapté devrait être encouragé. Il convient par ailleurs de rappeler que le code de l'éducation (article R. 711-16) interdit à une université de créer une filiale si son compte de résultat est déficitaire.

Afin d'assurer les meilleures conditions pour la mise en œuvre de ces filiales, le cadre fiscal ne doit pas être dissuasif. En ce qui concerne la TVA, par exemple, il conviendrait d'étudier précisément les conséquences d'un assujettissement, notamment en ce qui concerne les redevances facturées à l'université, l'assujettissement majorant de 20 % le montant de ces dernières. Il serait nécessaire de faire préciser le régime par l'administration fiscale et notamment la possibilité pour une structure de ce type de distinguer deux secteurs distincts, l'un comportant les biens valorisés soumis à TVA et l'autre les biens affectés à l'activité d'enseignement et de recherche.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le Gouvernement a confirmé son intention de poursuivre la dévolution du patrimoine. La Cour a soutenu à plusieurs reprises que la dévolution était partie intégrante de l'autonomie des universités. Cette propriété du patrimoine par les universités est d'ailleurs la situation majoritaire des établissements universitaires publics dans les pays comparables et permet une politique de valorisation active comme de mutualisation du parc immobilier, souvent avec les collectivités territoriales. Cette dévolution pourrait être progressive.

La mise à niveau du parc avant transfert de propriété et la garantie de ressources pour le financement du GER constituent les principaux obstacles à la généralisation de la dévolution, même si d'autres points doivent être éclaircis, comme le régime d'assurance des biens. L'obligation pour l'État se limite aujourd'hui au seul financement des travaux de sécurité à l'exclusion de toutes autres contraintes légales, à commencer par l'accessibilité aux handicapés et demain aux conséquences du décret « tertiaire ».

La dévolution doit être l'occasion d'améliorer la valorisation qui ne peut se limiter à des cessions simples et doit s'orienter vers la production de revenus récurrents permettant, le cas échéant, d'assouplir les règles d'emprunt des établissements afin d'accélérer la mise à niveau du parc immobilier, à l'image de ce qui a été autorisé pour assurer les investissements du Plan Campus. La poursuite de l'optimisation du parc et sa mutualisation constituent aussi des voies pour améliorer l'équilibre de la gestion immobilière et accompagner le processus de dévolution. La création de filiales immobilières des universités peut contribuer à cette politique de valorisation plus active et à cette gestion plus performante en assurant notamment une transparence des financements et une responsabilisation des acteurs, en ouvrant aussi l'université sur son environnement urbain en partenariat avec les collectivités responsables du droit des sols.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

- 7. définir le régime d'assurance des biens dévolus (Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Universités) ;*
 - 8. acter, après expertise contradictoire, dans les conventions de dévolution un calendrier des travaux de mise en sécurité et d'accessibilité des bâtiments imposés par les textes ainsi que les modalités de financement de ces travaux (Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;*
 - 9. encourager les universités à recourir à des filiales immobilières pour la gestion et la valorisation de leur patrimoine (Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche).*
-

Conclusion générale

Les efforts entrepris par les acteurs de l'immobilier universitaire sont patents. Ils ont abouti, à l'échelon central et déconcentré, à l'élaboration d'outils pertinents et de processus inscrits dans la durée. À l'échelle locale, bien des progrès sont observés et de nombreuses universités ont érigé l'immobilier au rang de priorité stratégique. C'est dans ces conditions qu'une troisième vague de dévolutions est à l'étude. Il est trop tôt pour savoir s'il s'agit d'un tournant majeur, tant pour l'immobilier des universités que pour les progrès de leur autonomie.

En effet, les effets positifs de la mobilisation en cours sont encore trop souvent freinés par des dysfonctionnements aboutissant notamment à une connaissance partielle – et donc peu fiable – de l'existant et des besoins. La Cour a relevé de nombreux points d'amélioration, isolé des axes d'efforts et fait des propositions.

De manière plus structurelle, deux points sensibles doivent être soulignés. Tout d'abord, l'entretien du patrimoine et son financement. En effet, l'histoire de l'immobilier universitaire de ces 40 dernières années montre que les moyens n'ont pas fait défaut pour construire des bâtiments neufs, comme l'illustrent les plans qui se sont succédé depuis 1990. Mais l'entretien, chroniquement sous-financé et défaillant, ne permet pas de tirer le bénéfice sur la durée des efforts considérables d'investissements ainsi réalisés. La généralisation des budgets annexes pour l'immobilier pourrait être une première étape pour la sanctuarisation des dépenses d'entretien.

Enfin, il paraît impossible de déconnecter les questions immobilières des progrès de l'autonomie des universités. C'est la raison pour laquelle le transfert de propriété de l'État vers les universités - la dévolution - devrait faire l'objet d'une politique programmée. Les difficultés que rencontre l'État pour rendre ces transferts – certes complexes – possibles et souhaités par les établissements sont encore nombreuses. La remise à niveau du parc immobilier avant transfert (de 7 à 15 Md€ selon des estimations qui mériteraient d'être précisées) et le financement du gros entretien par une dotation *ad hoc*, sur le modèle des premières dévolutions, sont des préalables nécessaires et, pour l'heure, non pris en compte.

L'avenir de l'immobilier universitaire se joue certainement dans la possibilité, pour les établissements, de disposer d'un soutien technique hautement professionnalisé. Il peut prendre la forme de l'accompagnement que leur offrirait l'EPAURIF aux compétences élargies, ou bien celle de la création de filiales, dont l'ancrage territorial permettrait le développement d'une politique immobilière autonome et partenariale à la fois.

Liste des abréviations

AE	Autorisation d'engagement
ANR	Agence nationale de la recherche
AOT	Autorisation d'occupation temporaire
AVUF.....	Association des villes universitaires de France
BAIM	Budget annexe immobilier
BEI.....	Banque européenne d'investissement
CAF.....	Capacité d'autofinancement
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CNAM.....	Conservatoire national des arts et métiers
CP.....	Crédits de paiement
CG3P.....	Code général de la propriété des personnes publiques
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CPER.....	Contrats de plan État régions
CPGE	Classes préparatoires aux grandes écoles
CIUP	Cité internationale universitaire de Paris
CPU.....	Conférence des présidents d'universités
Crous	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CUFR	Centre universitaire de formation et de recherche
DGESIP	Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle
DIE.....	Direction de l'immobilier de l'État
DRFiP	Direction régionale des finances publiques
DRI.....	Direction régionale de l'immobilier
DROM.....	Départements et régions d'outre-mer
EF	Énergie finale
ENTPE	École nationale des travaux publics de l'État
EPAURIF	Établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France
ERP	Établissement recevant du public
ESR	Enseignement supérieur et recherche
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FEDER.....	Fonds européen de développement régional

FDR.....	Fonds de roulement
GBCP	Gestion budgétaire et comptable publique
GER.....	Gros entretien et réparations
GPI.....	Grand plan d'investissement
INRAE	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
INSPE	Instituts nationaux supérieur du professorat et de l'éducation
IGAENR	Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IGF	Inspection générale des finances
IRE	Ingénieur régional de l'équipement
LPFP	Loi de programmation des finances publiques
LRU.....	Loi relative aux libertés et responsabilités des universités
MESR.....	Ministère de l'enseignement supérieur de la recherche
OAD ESR.....	Outil d'aide à la décision enseignement supérieur et recherche
OSFI.....	Outil de suivi des fluides interministériel
PECC.....	Programme efficacité énergétique des campus
PIA	Programme d'investissements d'avenir
SUR.....	Société universitaire de recherche
RT ESR	Référentiel technique enseignement supérieur et recherche
SCSP	Subvention pour charges de service public
SHON.....	Surface hors œuvre nette
SIIE	Système d'information de l'immobilier de l'État
SPSI.....	Schéma pluriannuel de stratégie immobilière
SRI	Service régional immobilier
SRIA	Société régionale d'investissements et d'aménagement
SUB.....	Surface utile brute
U3M	Universités 3 ^{ème} millénaire

Annexes

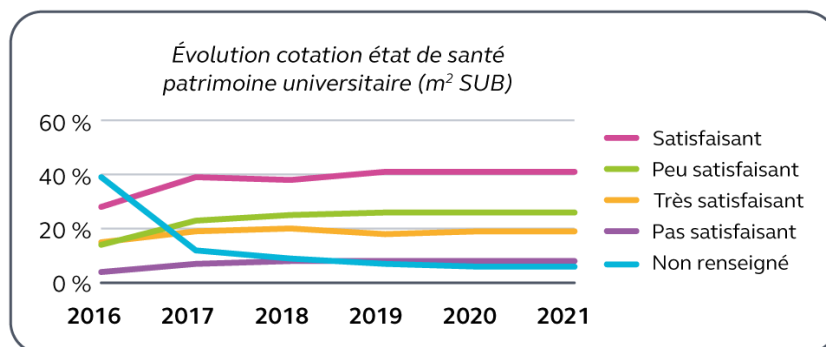
Annexe n° 1 : taux d'occupation des locaux d'enseignement dans les SPSI déposés en 2018-2019 et 2020	88
Annexe n° 2 : état des bâtiments universitaires	90
Annexe n° 3 : dépenses annuelles de fluides et projets relatifs aux dépenses d'énergie relevés dans les avis de la DIE sur les SPSI.....	91
Annexe n° 4 : les SPSI.....	92
Annexe n° 5 : bilan au 31 décembre 2020 de l'utilisation des crédits opération CAMPUS.....	94
Annexe n° 6 : fiscalité de la valorisation immobilière.....	96
Annexe n° 7 : les différentes étapes de la dévolution	98

**Annexe n° 1 : taux d'occupation des locaux
d'enseignement dans les SPSI déposés
en 2018-2019 et 2020**

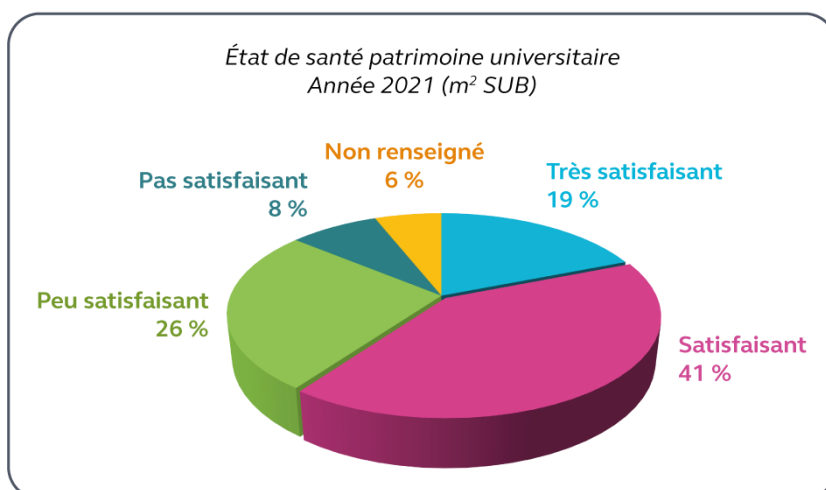
	Amphithéâtres	Salles banalisés
Université d'Amiens	64 %	45 %
Bordeaux Montaigne	100 %	80 %
Brest	95,95 %	50,81 %
Cergy Pontoise	48 %	48 %
Bourgogne	52,10 %	96,15 %
Lyon 1 (très inégal selon les sites)	79 %	7 9%
Lyon II	110 %	63,25 %
Lyon III	124 %	95 %
Montpellier III	143 %	107 %
Paris XII Val-de-Marne	84 %	62 %
Perpignan	93 %	84 %
Reims Champagne Ardenne	76,5 %	54,5 %
Rennes II	99,2 %	79,32 %
Strasbourg	78 %	78 %
Toulon	44,3 %	44,3 %
Toulouse I	97,6 %	72,9 %
Artois (très inégal selon les sites)	73 %	58 %
Chambéry Université de Savoie	76,41 %	69,62 %
Angers	67 %	74,1 %
Nouvelle Calédonie		84 %
Nantes	62 %	62 %
Poitiers	58 %	49 %
Polytechnique des hauts de France	73 %	63 %
Rennes 1		
La Réunion	72,1 %	53 %
Compiègne	56 %	56 %

	Amphithéâtres	Salles banalisés
Université d'Amiens	64 %	45 %
Bordeaux Montaigne	100 %	80 %
Brest	95,95 %	50,81 %
Cergy Pontoise	48 %	48 %
Bourgogne	52,10 %	96,15 %
Lyon 1 (très inégal selon les sites)	79 %	79 %
Lyon II	110 %	63,25 %
Lyon III	124 %	95 %
Montpellier III	143 %	107 %
Paris XII Val-de-Marne	84 %	62 %
Perpignan	93 %	84 %
Reims Champagne Ardenne	76,5 %	54,5 %
Rennes II	99,2 %	79,32 %
Strasbourg	78 %	78 %
Toulon	44,3 %	44,3 %
Toulouse I	97,6 %	72,9 %
Artois (très inégal selon les sites)	73 %	58 %
Chambéry Université de Savoie	76,41 %	69,62 %
Angers	67 %	74,1 %
Nouvelle Calédonie		84 %
Nantes	62 %	62 %
Poitiers	58 %	49 %
Polytechnique des hauts de France	73 %	63 %
Rennes 1		
La Réunion	72,1 %	53 %
Compiègne	56 %	56 %

Annexe n° 2 : état des bâtiments universitaires



Source : OAD ESR-28 juin 2021



**Annexe n° 3 : dépenses annuelles de fluides
et projets relatifs aux dépenses d'énergie relevés
dans les avis de la DIE sur les SPSI**

Université	Dépenses annuelles de fluides	Projets en cours ou réalisés
Rennes 1	5,7 M€ 15,3 €/m ²	-Division par 4 des consommations d'ici 2030 -2 projets retenus par France Relance
Amiens	3,4 M€ 13,4 €/m ²	-Ferme photovoltaïque sur les toits -Raccordement au réseau de chaleur urbain
Université Bretagne Occidentale		PEEC 2030 Photovoltaïque Déploiement d'un réseau de chaleur Biomasse sur le campus Iroise (Plouzané) -Intracting avec la CDD -Mise en place de comptage de chaleur Biomasse -Intracting : .Raccordement au chauffage urbain .Mise en place de système de GTB (gestion technique du bâtiment)
Université Bourgogne Franche Comté	4,2 M€ 14,1 €/m ²	
Université Lyon 1 Claude Bernard	7,6 M€ 19 €/m ²	
Université Lyon 3 Jean Moulin		-Baisse de 14 % entre 2011 et 2016 -Baisse de 20 à 25 % attendus à l'issue de l'opération campus
Université Montpellier 3 Paul Valéry	742 500 € 11,6 €/m ²	Prévoit de passer à 9 € le m ²
Université Paris Est Créteil Val-de-Marne	1,8 M€ 10,7 €/m ²	
Université de Reims	3,7 M€ 19,7 €/m ² SUB	

Annexe n° 4 : les SPSI

Les SPSI élément central d'expertise de la stratégie immobilière des opérateurs

La circulaire du 16 septembre 2009 impose aux opérateurs de l'État l'élaboration d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI). Ce schéma doit permettre, au moyen d'un diagnostic exhaustif, l'élaboration et le déploiement d'une stratégie immobilière visant à préserver et à optimiser les performances de son parc d'actifs. D'une périodicité quinquennale, le SPSI est élaboré par l'opérateur de l'État sous le contrôle de sa tutelle ministérielle. La circulaire du 19 septembre 2016 précise les modalités de mise en œuvre des SPSI « nouvelle génération ». Sous la forme d'un rapport élaboré selon le cadre fourni par la DIE, le SPSI s'articule en deux phases principales :

- Un volet « diagnostic » permettant d'apprécier aussi bien les performances des bâtiments que de l'organisation. Cette phase comporte :
 - un audit technique du parc immobilier (inventaire de l'ensemble des biens immobiliers), quelle que soit leur nature (bureaux, terrains, logements de fonction, bâtiments techniques, etc.) et quel que soit leur statut d'occupation (biens propres, mise à disposition, prise à bail, etc.) ;
 - un recensement des moyens humains et des compétences, affectés à la fonction immobilière (état des lieux des acteurs et des compétences, besoins en formation) ;
 - un état des lieux des moyens financiers des sources de financement : en identifiant les moyens financiers consacrés à l'immobilier (budget immobilier propre, subventions et/ou dotations ministérielles, CPER, etc.) afin d'améliorer l'articulation entre la stratégie immobilière et la trajectoire budgétaire de l'établissement.
- Un second volet « stratégie » qui détaille les orientations stratégiques concrètes envisagées sur un horizon de cinq ans pour répondre à l'objectif de bonne gestion et d'optimisation d'un patrimoine immobilier exemplaire, durable et responsable.⁷⁸

⁷⁸ Circulaire n° 5888/SG du 19 septembre 2016 relative aux schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs de l'État.

Le caractère définitif du SPSI n'est acquis qu'après réception par l'établissement de l'avis du ministère de tutelle, en l'occurrence un avis de la DGESIP élaboré en lien avec les services du rectorat permettant d'adapter les recommandations à la situation de l'établissement, l'approbation du service central de la DIE et la validation par le conseil d'administration de l'opérateur. Par la suite, un suivi régulier de la part de l'opérateur permet de garantir l'alignement du parc immobilier sur la stratégie inscrite dans le SPSI.

La méthodologie a été actualisée en 2021, pour tenir compte des constats opérés par la DIE à travers l'examen des SPSI produits depuis 2016, et pour intégrer les évolutions en cours, sur différentes thématiques, au premier rang desquelles la performance environnementale et l'aménagement des espaces de travail.

Le nouveau cadre méthodologique a fait l'objet d'une présentation en Conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) le 1^{er} avril 2021 et d'une concertation avec l'ensemble des ministères de tutelle. Au vu des spécificités des universités, une version adaptée du guide est en cours d'élaboration, en lien avec le MESR.

Certains opérateurs bénéficient d'un suivi renforcé. En font partie les universités ayant accédé à la dévolution (universités ayant bénéficié du processus de dévolution de leur patrimoine : Clermont 1, Poitiers et Toulouse 1, Aix-Marseille, Bordeaux, Caen et Tours) et l'université Paris I.

Annexe n° 5 : bilan au 31 décembre 2020 de l'utilisation des crédits opération CAMPUS

Région académique Site	Type de site Campus	Crédits budgétaires "plan de relance 2009" (CP)	Intérêts intermédiaires Campus (reversés par l'ANR)	Dotation consommable 1Md€ Saclay (versée par l'ANR)	Intérêts DNC Campus (versés directement)	Crédits budgétaires P150 (CP)	Total des financements versés aux établissements
Région académique Auvergne-Rhône-Alpes							
Lyon	DNC 575M€	7,6 M€	64,3 M€		136,9 M€		208,7 M€
Grenoble	DNC 400M€	5,1 M€	35,0 M€		136,3 M€		176,4 M€
Clermont-Ferrand	Prometteur	0,9 M€				21,1 M€	22,0 M€
Région académique Bourgogne-Franche-Comté							
Dijon	Innovant	0,6 M€				9,5 M€	10,2 M€
Région académique Bretagne							
Bretagne	Prometteur	0,9 M€				15,0 M€	16,0 M€
Région académique Grand Est							
Strasbourg	DNC 375M€	4,6 M€	60,0 M€		68,7 M€		133,3 M€
Lorraine	Labellisé sans DNC	2,8 M€	8,4 M€			30,2 M€	41,4 M€
Région académique Hauts-de-France							
Lille	Labellisé sans DNC	3,0 M€	10,6 M€			21,4 M€	35,0 M€
Valenciennes	Innovant	0,6 M€				18,4 M€	19,0 M€
Région académique Ile-de-France							
Condorcet	DNC 450M€	6,8 M€	79,6 M€		87,1 M€		173,4 M€
Paris-Centre	DNC 700M€	0,0 M€	238,7 M€		127,1 M€		365,8 M€
Saclay	DNC 850M€ + 1Md€	12,2 M€	125,9 M€	857,1 M€	123,7 M€		1 119,0 M€
COMUE Paris Saclay		10,6 M€	12,5 M€	24,0 M€			47,1 M€
Université Paris Sud	DNC 556,2M€		31,5 M€	135,3 M€	61,8 M€		228,6 M€
Fondation Hadamard	DNC 40M€		2,4 M€		13,7 M€		16,1 M€
CentraleSupélec	DNC 159,1M€		19,1 M€	25,3 M€	35,8 M€		80,2 M€
AgroParisTech	DNC 94,7M€		14,2 M€	31,4 M€	12,4 M€		58,0 M€
EPAPS		1,6 M€	10,3 M€	140,5 M€			152,4 M€
Autres établissements			36,0 M€	500,5 M€			536,6 M€
Paris-Est	Prometteur	1,6 M€				4,3 M€	5,9 M€
Cergy-Pontoise	Innovant	0,6 M€				5,8 M€	6,4 M€
Région académique Normandie							
Le Havre	Innovant	0,6 M€				0,0 M€	0,6 M€
Région académique Nouvelle-Aquitaine							
Bordeaux	DNC 475M€	6,1 M€	87,0 M€		82,4 M€		175,4 M€
Région académique Occitanie							
Montpellier	DNC 325M€	5,3 M€	61,5 M€		42,6 M€		109,4 M€
Toulouse	DNC 350M€	4,7 M€	75,0 M€		41,9 M€		121,6 M€
Région académique Pays de la Loire							
Nantes	Prometteur	0,9 M€				30,0 M€	30,9 M€
Région académique Provence-Alpes-Côte d'Azur							
Aix-Marseille	DNC 500M€	6,5 M€	45,0 M€		164,8 M€		216,4 M€
Nice	Prometteur	0,9 M€				14,3 M€	15,2 M€
Administration centrale							
DGESIP		2,5 M€					2,5 M€
		75,0 M€	891,0 M€	857,1 M€	1 011,4 M€	170,0 M€	3 004,5 M€

Bilan au 1^{er} septembre 2021 des prêts contractés auprès de la CDC

		Montant			
Plan Campus		Signé	Tiré	Restant mobilisable	Annulé
PPP	Lille - Formation et innovation	10 100 000	9 827 099	-	272 901
	Bordeaux - SRIA	28 097 171	28 039 498	-	57 673
	Grenoble - PILSI	10 001 942	9 758 219	-	243 723
	Grenoble - Green-ER	27 500 000	23 858 270	-	3 641 730
Mixte	Bretagne - C@Campus	8 880 000	8 416 703	-	463 297
MOP	Lyon	105 000 000	59 500 000	45 500 000	
	Montpellier	86 000 000	29 394 200	56 605 800	
	Strasbourg	60 580 000	35 604 000	22 500 000	2 476 000
	Chancellerie Paris	76 000 000	53 500 000	22 000 000	500 000
	Toulouse	74 000 000	40 450 000	33 550 000	
	Bordeaux	32 700 000	16 760 000	15 940 000	
	AgroParisTech	25 000 000	-	25 000 000	
Total :		543 859 113	315 107 989	221 095 800	7 655 324
Total (hors Campus Prometteur)		534 979 113	306 691 286	221 095 800	7 192 027

Autres PPP					
	Paris IV Sorbonne	12 900 000	9 309 450	-	3 590 550
	Paris VII Diderot	31 500 000	31 208 681	-	291 319
	UVSQ	5 397 394	5 371 245	-	26 149
	Toulouse Le Mirail	36 185 000	33 974 641	-	2 210 359

Source : CDC

Annexe n° 6 : fiscalité de la valorisation immobilière

La valorisation du patrimoine immobilier des universités pose également la question du régime fiscal applicable, que la valorisation soit réalisée par une filiale ou par l'université elle-même.

En ce qui concerne la taxe foncière, en principe, l'exonération prévue à l'article 1382, 1° en faveur des propriétés publiques ne s'applique pas aux immeubles appartenant aux établissements publics. Toutefois, font exception à cette règle les immeubles limitativement énumérés à l'avant-dernier alinéa de ce texte, parmi lesquels les « *immeubles appartenant aux établissements scientifiques, d'enseignement ou d'assistance* ». Ces dispositions concernent seulement les propriétés publiques qui sont affectées à un service public ou d'utilité générale et improductives de revenus.

Les propriétés publiques qui ne remplissent pas ces deux conditions sont imposables dans les conditions de droit commun. Les universités ne bénéficient donc pas de l'exonération pour les bâtiments non affectés à leur mission d'enseignement, qui produisent des revenus.

En ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, les établissements publics de recherche et les établissements publics d'enseignement supérieur sont par ailleurs exonérés d'impôt sur les sociétés pour les revenus tirés des activités conduites dans le cadre des missions du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche définies aux articles L. 123-3 du code de l'éducation et L. 112-1 du code de la recherche (CGI 9° et 13° du 1 de l'article 207). Entrent dans le cadre des missions du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche et sont exonérées, lorsqu'elles sont réalisées dans les conditions fixées par les statuts des organismes, les activités suivantes : l'exploitation des brevets et des licences ; la commercialisation des produits de leurs activités de recherche ; les prestations de service qui correspondent à l'exploitation d'un savoir-faire propre de l'organisme lié aux opérations définies.

Au regard du droit fiscal, il convient d'envisager séparément l'activité exercée et son cadre administratif. Dès lors que l'activité de location d'immeubles ne rentre pas dans la liste limitative des activités lucratives exonérées par le CGI, les profits générés par l'activité sont assujettis à l'IS. La forme juridique utilisée pour la valorisation est sans incidence. Que l'université perçoive des revenus directement ou par le biais de redevances versées par une filiale, les profits sont également susceptibles d'être soumis à l'IS.

En ce qui concerne la TVA, différents cas de figure peuvent se présenter. L'assujettissement dépend de la nature des locaux loués : nus ou meublés, à usage professionnel ou non avec dans certains cas une possibilité d'option à la TVA qui peut être intéressante dès lors qu'elle autorise la déduction de la TVA grevant les charges.

Annexe n° 7 : les différentes étapes de la dévolution

Lorsque les universités remplissent les conditions exigées - notamment être en possession d'un SPSI approuvé par le DGESIP et validé par le conseil d'administration -, elles effectuent une demande de transfert auprès du ministère chargé de l'enseignement supérieur sous couvert du recteur d'académie.

Le ministre chargé de l'enseignement supérieur transmet la demande au ministre en charge des domaines, formalisant ainsi son accord.

Le transfert est sanctionné par un acte de transfert établi par le notaire de l'État. Le transfert de propriété prend effet à la date de signature de l'acte. Pour la deuxième vague, un accord-cadre national avec marchés locaux subséquents a été passé au profit des établissements concernés, par l'agence de mutualisation des universités et établissements (AMUE) à l'initiative de la DGESIP. De plus, pour limiter le montant des dépenses liées à ces actes, l'arrêté relatif aux tarifs réglementés des notaires a été modifié pour introduire la réduction du taux des émoluments proportionnels des notaires pour les « biens dévolus ».

Par ailleurs, est rédigée une convention de dévolution, document interne signé par le ministre en charge de l'enseignement supérieur, le chef d'établissement et le recteur. Cette convention formalise les engagements du ministère et de l'établissement relatifs à cette dévolution.

À compter de la signature du protocole, un comité opérationnel est ainsi institué, présidé par le sous-directeur de la 3^{ème} sous-direction Administration et valorisation de l'immobilier de l'État de la DIE et par le sous-directeur de l'immobilier - Service de la stratégie de contractualisation, du financement et de l'immobilier de la DGESIP. Il se réunit *a minima* une fois par trimestre à compter de la signature du protocole. Le directeur de l'immobilier de l'État et le directeur général de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) sont conviés si nécessaire, en fonction des enjeux.

Une gouvernance similaire, miroir de la gouvernance nationale, est également mise en place au niveau local. Le comité opérationnel assure la coordination des travaux. Co-présidé par le responsable régional de la politique immobilière de l'État (RRPIE) et un représentant de l'établissement, il réunit également l'ingénieur régional de l'équipement du rectorat (IRE) et les chefs du service local du domaine des départements concernés. Le préfet, le directeur régional des finances publiques, le recteur

d'académie et le chef d'établissement sont invités si besoin, en fonction des enjeux et des arbitrages à prendre. Le comité opérationnel local doit se réunir de manière régulière, selon une périodicité *a minima* trimestrielle. L'objectif est d'identifier le périmètre des biens à transférer et les points litigieux de divisions parcellaires avec des tiers (autres opérateurs, collectivités locales, etc.).

Les obligations de suivi évoquées pour les premières dévolutions restent en vigueur, notamment l'obligation d'avoir constitué un budget annexe immobilier (BAIM).

Par ailleurs, ce suivi est complété par la mise en place d'un comité de suivi de la dévolution. Ce dernier comprend *a minima* un représentant de la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP), des représentants du rectorat (IRE et contrôleur budgétaire académique, notamment), des représentants de l'établissement (chef d'établissement ou son représentant, directeur général des services, directeur du patrimoine notamment), le RRPIE et des représentants de la DRFiP (service local du domaine, notamment), ainsi que toute autre personnalité extérieure dont la présence est jugée nécessaire.

Il se réunit une fois par an, après le vote du compte financier de l'établissement, afin d'effectuer un bilan annuel de mise en œuvre de la dévolution. Les comptes rendus sont adressés à la DGESIP et à la DIE afin d'alimenter le retour d'expérience.

Il est prévu d'effectuer un bilan d'étape exhaustif cinq ans après la signature de la convention de dévolution.

Réponses des administrations et organismes concernés

Sommaire

Réponse du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique	105
Réponse de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche	110
Réponse du directeur de la région académique Île-de-France, recteur de l'académie de Paris et chancelier des universités de Paris et d'Île-de-France	117
Réponse du directeur général de l'Établissement Public d'Aménagement Universitaire de la Région Île-de-France (EPAURIF)	120
Réponse du président de l'Association de France Universités	124

Destinataires n'ayant pas répondu

Madame la présidente de l'Association des Villes Universitaires de France (AVUF)

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE**

Vous avez bien voulu me faire part du projet de rapport public thématique intitulé « l'Immobilier universitaire – du défi de la croissance à celui du transfert de propriété ». Ce projet appelle de la part du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique les remarques suivantes.

Tout d'abord, si je suis favorable à la généralisation de la dévolution, cette démarche ne doit pas être conditionnée au financement du gros entretien (GER) par une dotation ad hoc.

En effet, le GER ne saurait reposer exclusivement sur l'État. Au-delà du fait que les biens sont transférés à titre gratuit et s'accompagnent des moyens récurrents actuellement mis en place, la dévolution vise précisément à inciter à la mise en œuvre de stratégies de rationalisation et de valorisation de l'immobilier qui doivent permettre aux universités de générer des ressources pour l'entretien de ce patrimoine. Si le code de l'éducation prévoit que la dévolution peut s'accompagner d'une convention sur les travaux de sécurisation des bâtiments, il ne précise pas pour autant que ces travaux sont à la charge de l'État.

En revanche, je partage pleinement votre regret que le passage à la dévolution n'ait pas systématiquement été étudié et/ou fait l'objet d'une avancée significative, pour les universités ayant bénéficié de moyens supplémentaires importants de l'État pour la rénovation de leurs bâtiments, que ce soit dans le cadre des plans Campus ou plus récemment du plan de relance. Ce point devra effectivement être systématiquement analysé à l'avenir.

Vous préconisez la réalisation d'un audit précis et contradictoire des montants de fonctionnement nécessaires pour remettre en état le parc universitaire avec différents chiffrages en fonction de l'état attendu : mise en sécurité et aux normes d'accessibilité des bâtiments, rénovation du patrimoine classé comme vétuste ou rénovation totale des bâtiments. Cette démarche me paraît être à porter par la sous-direction du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche en charge de l'immobilier, puisque c'est ce ministère qui exerce la tutelle sur les universités. Le rôle de la direction de l'immobilier sera de valider le cadre méthodologique de l'audit et de procéder de manière contradictoire à la vérification de la validité des données. Elle pourra utilement contribuer à cet audit dans le cadre d'un parangonnage interne à l'État pour ce qui concerne les leviers d'actions et les abaques de performance en matière de GER.

À propos de la recommandation n° 6 et concernant les dépenses de gros entretien et renouvellement, il convient au préalable de noter que le recueil des normes comptables des établissements publics (RNCEP) dispose, dans la norme relative aux immobilisations corporelles (norme 6) que « pour les immobilisations corporelles faisant l'objet de travaux, il convient d'analyser s'il s'agit de travaux de reconstruction, de gros entretien ou d'entretien courant ».

Les travaux de reconstruction sont comptabilisés en immobilisations corporelles en sus et distinctement du bien « sous-jacent ». Les travaux assimilés à des travaux de gros entretien ou de grandes révisions relèvent de programmes pluriannuels dont l'objet est de vérifier et de maintenir le bon état du bien « sous-jacent ». Lorsqu'elles sont distinguables et rattachables à l'actif principal « sous-jacent », ces dépenses sont comptabilisées soit sous forme de provisions pour gros entretien, soit sous forme de composant secondaire distinctement du bien « sous-jacent ». Les dépenses d'entretien courant sont comptabilisées en charges au fur et à mesure de leur réalisation. » Ainsi, si les travaux de petites réparations, d'entretien courant, de maintenance, de remplacement à l'identique ou de remise en état sans amélioration sont comptabilisés en charges de l'exercice au cours duquel ils sont réalisés, les dépenses de GER répondent plutôt en comptabilité générale, à la définition des dépenses ultérieures immobilisables⁷⁹ et non à la définition des charges⁸⁰ de l'exercice.

⁷⁹ Norme 6 (immobilisations corporelles) RNCEP : Une dépense ultérieure est immobilisable s'il est probable que des avantages économiques futurs ou un potentiel de service iront à l'organisme, au-delà de l'estimation la plus récente du niveau d'utilité de l'immobilisation existant au moment où les dépenses sont engagées. L'écart d'utilité par rapport à l'état de l'immobilisation à cette date consiste, par exemple, en l'allongement de la durée d'utilisation, l'augmentation de la capacité d'utilisation, la diminution du coût d'utilisation ou l'amélioration substantielle de la qualité de la production.

Toute dépense ultérieure, si elle revêt un caractère immobilisable, est enregistrée à l'actif du bilan distinctement du bien principal « sous-jacent » ou en tant que composant. Un plan d'amortissement propre reposant sur sa nature lui est appliqué. Ces dépenses ultérieures immobilisables peuvent notamment prendre la forme de campagnes de gros travaux.

⁸⁰ Norme 2 (charges) RNCEP : Les charges de l'organisme sont définies comme une diminution d'actif ou une augmentation de passif non compensée dans une relation de cause à effet par l'entrée d'une nouvelle valeur à l'actif ou une diminution du passif. Les charges de l'organisme correspondent soit à une consommation de ressources entrant dans la production d'un bien ou d'un service, soit à une obligation de versement à un tiers, nécessaire à l'extinction de l'obligation envers ce tiers. Les charges comprennent notamment les dotations liées aux amortissements, aux provisions ou aux dépréciations.

De plus, le financement d'immobilisations corporelles par un tiers extérieur à l'établissement public répond à la définition des financements externes de l'actif⁸¹ (FEA) dont les modalités de comptabilisation sont précisées dans la norme 20 du RNCEP. Le recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État (RRCBE) définit les différentes natures des dépenses de l'État permettant le financement des organismes publics. Ainsi, la subvention pour charges de service public (SCSP) est, pour l'État, une subvention de fonctionnement annuelle (crédit de catégorie budgétaire 32) destinée à couvrir indistinctement des dépenses de personnel et de fonctionnement des Opérateurs de l'État. Elle n'a pas vocation à financer des dépenses d'investissement, qui sont financées par des dotations en fonds propres (crédits de catégorie budgétaire 72). Par ailleurs, à partir de l'exercice 2023, les subventions destinées à financer tout ou partie des investissements effectués par les Opérateurs de l'État sont identifiées dans les dépenses de l'État en subventions pour charges d'investissement (nouvelle catégorie budgétaire de l'État-catégorie 53). Ainsi, les dépenses de gros entretien renouvellement (GER) des universités, Opérateurs de l'État, peuvent être financées par le biais de la SCSP (produits de l'exercice) pour les dépenses répondant à la définition des charges de l'exercice mais principalement via des subventions pour charge d'investissement (FEA) pour les dépenses répondant à la définition des dépenses ultérieures immobilisées. Par conséquent, la SCSP ne constitue pas, pour les universités, la principale source de financement des dépenses de GER.

Vous relevez qu'il est souhaitable qu'une réflexion soit engagée sans tarder sur l'emploi des moyens des excédents de trésorerie du plan Campus.

Ces fonds propres sont mobilisés pour des opérations prioritaires de renouvellement et favoriser les dévolutions de patrimoine. Je m'associe donc au souhait d'une conclusion au plus tôt sur l'avenir de ces excédents.

⁸¹ Norme 20 RNCEP : Exerçant leur activité dans un cadre majoritairement non marchand, les organismes publics sont principalement financés par des fonds publics. Ces financements, qui sont qualifiés d'« externes » dans la norme, sont notamment destinés à l'acquisition ou au maintien dans le patrimoine d'actifs incorporels, corporels et financiers, et prennent principalement la forme de dotations en fonds propres ou de subventions.

Au sein des fonds propres des organismes, les financements reçus de l'État et les financements reçus de tiers autres que l'État sont comptabilisés dans des postes distincts. Lorsque le bien est financé par un financement identifié, ce dernier évolue symétriquement à l'actif qu'il finance.

La recommandation visant à promouvoir la création de filiales immobilières afin de valoriser le patrimoine universitaire suscite certaines interrogations concernant les limites du modèle économique. Concernant les propositions de création de filiales dont les collectivités territoriales, la Caisse des dépôts et consignations, les fondations universitaires et les universités seraient membres, il convient de noter en premier lieu une incompatibilité avec le cadre juridique⁸² des fondations universitaires. Ces dernières sont en effet des structures sans personnalité morale disposant uniquement de l'autonomie financière. Leur absence de personnalité morale induit une impossibilité de se constituer comme actionnaire d'une structure relevant des règles de droit commun. L'entité pouvant prendre des participations dans une société serait donc uniquement l'université, détentrice de la personnalité morale.

Par ailleurs, la création d'une structure de droit privé, même si elle reste contrôlée par un organisme public prive la tutelle de l'établissement d'un accès direct à une partie des informations nécessaires à l'exercice de sa mission. Les données économiques relatives à la filiale seront accessibles pour les tutelles des établissements uniquement par les comptes consolidés établis par l'organisme mère. L'intégration des préoccupations immobilières au cœur du dialogue stratégique et de gestion est envisageable uniquement si l'université gère son patrimoine directement. Elle serait affaiblie si cette gestion était réalisée via une filiale dont la tutelle échapperait à l'organe délibérant de l'université, lequel au demeurant ne disposerait pas de l'intégralité des données économiques. Par ailleurs, le recours à un emprunt par le biais d'une filiale relevant du droit privé ne semble pas plus opportun. La possibilité d'un recours à l'emprunt par le biais d'une filiale sans avis préalable de la tutelle réduit, en effet, la visibilité de l'État sur la soutenabilité à long terme de ces opérations. Cet assouplissement de l'encadrement du recours à l'emprunt ne paraît pas opportun en raison de la consolidation de la dette des universités dans la dette publique et dans le contexte actuel de très fort endettement public. Des marges de manœuvre existent déjà comme les emprunts autorisés auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI) et de la Caisse des dépôts et consignations, qui ont été mobilisées. En outre, le modèle proposé conduirait l'université à attribuer à sa filiale les biens immobiliers dont elle resterait propriétaire. Or, les règles d'inscription au bilan des entités publiques (RNCEP) sont fondées⁸³ sur le contrôle de l'actif. Attribuer les actifs à la filiale afin qu'elle en assure la gestion, détermine les actions de valorisation et perçoive les redevances

⁸² Les règles applicables aux fondations universitaires sont définies dans les articles L. 719-12 et R. 719-194 à R. 719-205 du code de l'éducation.

⁸³ Le contrôle d'un actif corporel s'entend, dans le RNCEP, comme la capacité de l'organisme à maîtriser les conditions d'utilisation d'une immobilisation corporelle, c'est-à-dire le potentiel de services ou des avantages économiques futurs dérivés de cette utilisation.

d'occupation liées à l'utilisation de ces biens conduit à considérer que la filiale contrôle ces actifs. En conséquence, l'université ne peut maintenir ces biens à son bilan, vidant le budget annexe immobilier de sa substance. Ce dernier, relevant du droit public ne peut pas servir de compte de résultat prévisionnel de la filiale qui relève, quant à elle des règles de droit commun. De plus, avec la création d'une filiale, cette dernière facturerait à l'université une redevance d'occupation (loyer). L'absence de comptabilisation des biens au bilan des universités ne permettrait plus d'avoir une visibilité directe de l'état de vétusté de l'actif, visible via les amortissements du bien, les programmes de réhabilitation et de grosses réparations. Une réconciliation de l'effort financier de l'État et de la correcte utilisation des fonds pour permettre la mise à niveau de l'immobilier universitaire est possible lors de l'analyse des dettes et créances réciproques entre l'État et l'université concernant les subventions d'investissement et dotations versées par l'État avec les financements externes de l'actif constatés par l'opérateur. Elle n'est plus possible dès lors qu'une tierce entité (la filiale relevant du droit privé) intervient. Le transfert comptable du patrimoine des universités dans une filiale conduirait à exclure la valorisation de ces biens des données comptables publiques. L'établissement public ne disposant pas du contrôle des biens ne pourrait plus recevoir des subventions d'investissement de la part de l'État pour la rénovation de ceux-ci. Les biens et les financements externes de l'actif seraient, en effet, sortis du bilan des universités dès la perte de contrôle actée par l'attribution de ces biens à la filiale, ce qui induira de plus une baisse de la valeur des participations financières de l'État calculées en partie via les financements externes de l'actif comptabilisés au bilan des établissements publics bénéficiaires. Les règles applicables aux fondations universitaires sont définies dans les articles L. 719-12 et R 719-194 à R 719-205 du code de l'éducation. Le contrôle d'un actif corporel s'entend, dans le RNCEP, comme la capacité de l'organisme à maîtriser les conditions d'utilisation d'une immobilisation corporelle, c'est-à-dire le potentiel de services ou des avantages économiques futurs dérivés de cette utilisation.

L'échelle du secteur des EPSCP, l'impact sur le haut de bilan de l'État peut s'avérer conséquent. Ainsi, le certificateur des comptes de l'État serait susceptible de s'interroger sur la perte de tout contrôle de l'État sur une partie de son patrimoine immobilier. Une alternative à la création de filiale rattachée à chaque université pourrait consister à étendre les missions de l'établissement public d'aménagement universitaire de la région d'Île-de-France (EPAURIF) à l'ensemble du territoire et du patrimoine immobilier des universités. Disposer d'une personne morale de droit public unique, facilite la professionnalisation, la mutualisation et préserve les liens financiers, stratégiques de l'État.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Par lettre en référence, vous m'avez adressé le rapport public thématique consacré à l'immobilier universitaire. Je vous fais ici part de ma réponse sur les 8 recommandations qui me sont adressées.

La recommandation n° 1 propose « d'évaluer et documenter les outils de chiffrage des taux d'occupation et d'intégrer ces données par site géographique. »

1. Mon ministère dispose depuis 2008 d'un indicateur permettant de mesurer le taux d'occupation des locaux d'enseignement (amphithéâtres et salles banalisées). Ce taux est mesuré via le référentiel technique de l'enseignement supérieur et de la recherche (RT-ESR), application spécifique déployée à partir de 2016 pour l'ESR. Par cet outil de collecte auprès des opérateurs des données relatives à leur immobilier, le MESR et les services rectoraux assurent le lien entre ces opérateurs et la direction de l'immobilier de l'État (DIE).

Affiner la connaissance du parc immobilier avec les données du RT-ESR implique à la fois de construire des indicateurs permettant de mesurer la qualité de la gestion immobilière des établissements et d'inciter ces derniers à s'approprier l'outil afin d'en améliorer le taux de complétude et la fiabilité. Ces 2 chantiers sont menés en parallèle par le MESR. L'indicateur taux d'occupation des locaux nourrit les échanges avec les établissements d'enseignement supérieur. Des campagnes récurrentes de fiabilisation des données que les établissements renseignent sont régulièrement conduites. L'une de ces campagnes, engagée formellement par le MESR en mai 2021 puis en janvier 2022, a été réalisée sur la base d'une nomenclature renouvelée pour faciliter la saisie des données et en assurer une compréhension homogène. Cette formalisation appuie la demande de saisie des données auprès des différentes structures des établissements.

Afin de faciliter le processus de fiabilisation des données, le MESR a apporté des précisions dans le glossaire de l'immobilier de l'État, accessible depuis la plate-forme du portail de l'immobilier de l'État. Le travail mené sur les destinations et usages des locaux a abouti à une définition des surfaces occupées plus précise, entre amphithéâtres⁸⁴, salles banalisées⁸⁵ et salles d'enseignement en dehors de ces espaces⁸⁶.

La restitution de cette répartition des locaux dans l'outil d'aide à la décision (OAD-ESR) est désormais précisément documentée.

2. En appui des campagnes régulières de fiabilisation des données, le MESR propose des formations à l'utilisation des logiciels RT/OAD-ESR à destination des gestionnaires du patrimoine et anime une communauté d'utilisateurs. En 2021, 11 jours de formation avaient été organisés. En 2022, en lien avec la DIE, le MESR a organisé une journée d'information et d'échanges sur les données immobilières de l'ESR, qui a réuni les établissements d'enseignement supérieur, utilisateurs des systèmes d'information (SI). Les rencontres de ce type seront programmées annuellement.

3. S'agissant de l'intégration des données par site géographique, l'OAD-ESR peut restituer des taux d'occupation par région. Toutefois, cette restitution semble peu pertinente. En effet, les établissements présentent de nombreuses disparités, qui résultent de leurs spécificités géographiques, pédagogiques ou organisationnelles et influent sur le taux d'occupation de leurs locaux. Ces facteurs ne permettent pas de rendre lisibles des taux d'occupation agrégés à l'échelle territoriale.

La recommandation n° 3 invite à « améliorer l'interopérabilité entre les différents SI des universités et les logiciels centraux pour avoir une meilleure connaissance du patrimoine universitaire. »

Sans revenir sur la réponse à la recommandation n° 1, je rappelle l'attachement de mon ministère à la connaissance approfondie du patrimoine immobilier par les opérateurs, pour un pilotage efficient, et la nécessité subséquente de l'interopérabilité évoquée dans cette recommandation. À cet effet, le MESR a notamment initié le projet Cadre de cohérence : gestion immobilière.

⁸⁴ Espace organisé en gradins ou salle d'enseignement de grande capacité. Salle de conférence, salle d'audience, auditorium, incluant des locaux de régie.

⁸⁵ Salle d'enseignement théorique, salle de cours, locaux banalisés d'enseignement.

⁸⁶ Les autres espaces d'enseignement peuvent être des salles d'enseignement spécialisé (salles de travaux pratiques, multimédia, laboratoire de langues, salle de préparation, halle technologique) ; des salles dédiées à l'encadrement pédagogique y compris les services de la formation continue, des salles en accès libre (travail libre, informatique) ou des salles de formation avec processus.

Toutefois, à ce jour, le format d'échanges entre les SI développés par la DIE et les SI correspondants dans les établissements fait défaut ; n'a pas été développée à ce stade d'interface de programmation d'application (API) permettant cette interopérabilité. En revanche, le MESR (via l'Agence de mutualisation des universités et des écoles) propose aux établissements un accord cadre SI patrimoine immobilier qui vise à faciliter l'interopérabilité mentionnée par la Cour.

La recommandation n° 4 suggère « d'introduire un volet politique de site dans les SPSI et d'annexer à ces derniers l'ensemble des conventions relatives aux mises à disposition de bâtiments. »

Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) ont pour objectif de présenter la stratégie immobilière de l'opérateur sur la base d'un diagnostic précis du parc. Depuis 2016, dans les SPSI dits de 2^e génération, les opérateurs prennent en considération la stratégie globale de l'établissement en matière de formation et de recherche ; par conséquent, apparaissent clairement : l'articulation entre la stratégie de l'établissement et sa stratégie immobilière, comme la description de l'évolution de l'organisation du travail et des usages des locaux, dans le cadre d'une stratégie d'ensemble visant à améliorer la performance environnementale du parc immobilier.

Les contrats de site fixent les stratégies menées en commun par les établissements d'un même site. Lorsque les configurations des sites s'y prêtent, il est envisageable que la déclinaison immobilière de ces stratégies de site figure dans les SPSI des établissements composant ces sites.

La recommandation n° 5 incite à « étendre à l'ensemble des universités la création d'un budget annexe immobilier dans un format défini, par modification de l'article R. 719-63-1 du code de l'éducation. »

Des réflexions sont en cours quant à une modification de l'article R. 719-63-1 du code de l'éducation afin de clarifier le périmètre et le contenu des budgets annexes immobiliers (BAIM). La pertinence d'un BAIM semble liée à l'importance du patrimoine ; aussi, la généralisation du BAIM à tous les établissements n'apparaît pas opportune. En revanche, les établissements disposant d'un parc immobilier important devraient pouvoir en être dotés. Par ailleurs, l'adoption d'un BAIM semble devoir conserver son caractère obligatoire pour les établissements qui bénéficient de la dévolution du patrimoine.

La recommandation n° 6 demande à « faire de l'immobilier l'un des volets principaux du dialogue stratégique et de gestion entre le ministère et les universités et de définir des indicateurs permettant une prise en compte du gros entretien renouvellement (GER) dans la subvention pour charges de service public (SCSP), selon des critères objectifs. »

1. *Soucieuse de renforcer son pilotage stratégique, d'une part, et, d'autre part, d'attribuer dans ce cadre une partie des moyens financiers que le Parlement l'autorise à dépenser, mon administration a progressivement instauré avec ses opérateurs un dialogue stratégique et de gestion (DSG) annuel. L'objectif est tant de soutenir les établissements qui présentent des difficultés financières structurelles ou conjoncturelles que d'identifier les projets structurants pour les établissements et cohérents avec les politiques nationales.*

1.1 *En ce sens, en 2018, une expérimentation avec 10 établissements volontaires avait été engagée. Pour 2019-2020, il avait été décidé d'étendre le DSG à 82 établissements. Il s'agissait, en changeant d'échelle, de proposer une déclinaison méthodologique opérationnelle. En 2021, le DSG a de nouveau été étendu pour concerner les 103 établissements de plus de 500 étudiants admis au régime de responsabilités et compétences élargies. Pour 2022, 111 établissements ont déposé des dossiers, le périmètre ayant été élargi aux établissements membres du réseau des Instituts d'études politiques et à l'Institut national des sciences appliquées des Hauts-de-France.*

1.2. *Depuis 2019, le DSG est structuré en 2 phases. Une première phase est menée afin d'allouer des moyens nouveaux pour soutenir la trajectoire financière des établissements qui présentent des fragilités.*

Parmi les évolutions du DSG à compter de 2022, figure l'introduction d'un volet immobilier. Les échanges entre la tutelle et les établissements porteront sur la programmation pluriannuelle et les modes de financement de l'ensemble des opérations d'investissement (y compris immobilier), les difficultés rencontrées pour mettre en œuvre cette programmation, l'optimisation de la trésorerie disponible pour mener à bien les opérations d'investissement ainsi que les besoins liés à l'entretien du patrimoine immobilier. À l'issue de ces échanges, pourront être proposés une aide à la mobilisation des ressources, voire un soutien financier de la tutelle, pérenne ou non pérenne, selon la nature des besoins identifiés.

Une seconde phase dite projets vise à identifier des projets stratégiques en lien avec le contrat pluriannuel. En 2021, comme en 2022, la phase projets du DSG permet aux établissements qui le souhaitent d'obtenir des financements de projets portant notamment sur le domaine de l'immobilier, dans les limites des financements moyens alloués par établissements. D'autre part, le DSG est un exercice annuel et les projets immobiliers se déroulent généralement sur un temps plus long.

En 2022, 10 établissements sur les 111 éligibles, ont intégré des aspects relatifs aux questions immobilières dans les projets qu'ils ont fait parvenir au MESR. Ces projets portent notamment sur le déploiement d'un SI lié au patrimoine immobilier, la demande de soutien à des opérations de rénovation énergétique ou de contrôle de consommation d'énergie, l'appui au pilotage immobilier. Le nombre de projets présentant une thématique immobilière constitue une part non-négligeable mais circonscrite du total des projets. Le choix de considérer ces projets comme prioritaires relève des établissements.

2. S'agissant de la définition d'indicateurs permettant une prise en compte du GER dans la SCSP selon des critères objectifs, il est envisageable de retenir le montant des dépenses de GER engagées par chacun des opérateurs par mètre carré (surfaces de plancher en m²). Ces données sont disponibles dans RT/OAD-ESR et pourraient fournir un indicateur annuel de suivi comparable d'une année à l'autre, et entre établissements. Néanmoins, les motivations et les définitions de la catégorisation en GER peuvent différer selon le point de vue :

- « immobilier » : gestion de la maintenance immobilière et en lien direct avec la question de la maintenance pluriannuelle d'un actif immobilier (approche en cycle de vie de l'immobilier) ;
- « comptable » : fléchage de la dépense en investissement (classe 2) ou en fonctionnement (classe 6) avec les conséquences comptables associées ;
- « financier » : question de la soutenabilité financière des établissements.

Aussi, des travaux sont en cours pour définir les dépenses immobilières qui relèvent du GER et qui serviront de référence pour fiabiliser ces données dans RT/OAD-ESR et disposer de données comparables.

La recommandation n° 7 propose de « définir le régime d'assurance des bien dévolus. »

« L'État est son propre assureur » est un usage constant depuis la fin du XIX^{ème} siècle : de par sa taille, l'État couvre sur son propre budget les dommages subis ou infligés par ses biens dans des conditions financières plus favorables que celles qui résulteraient du paiement de primes d'assurance.

Ce principe peut s'appliquer également aux établissements publics. Certains ÉPN ont donc mis en pratique le principe, mais en s'assurant eux-mêmes des conséquences dommageables sur leur patrimoine, sans souscrire d'assurance. Ainsi, comme le prévoient les modèles de

convention d'utilisation (article 8), l'établissement public assume l'ensemble des responsabilités afférentes à l'immeuble ; en cas de sinistre, les dépenses sont bien à la charge de l'établissement public, et non à celle de l'État.

La dévolution du patrimoine des établissements les oblige à souscrire les assurances couvrant leur patrimoine selon des garanties financières et des éventuels facteurs de risque identifiés. Dans la convention de dévolution qui lie l'État à l'université, cette dernière s'engage à maintenir ou souscrire un contrat d'assurance couvrant les biens en question, et notamment la reconstruction du bâti en cas de sinistre. À défaut, l'établissement public assumera sur ses deniers propres la réalisation de risques non couverts.

La recommandation n° 8 préconise « d'acter, après expertise contradictoire, dans les conventions de dévolution, un calendrier des travaux de mise en sécurité et d'accessibilité des bâtiments imposés par les textes ainsi que les modalités de financement de ces travaux. »

Les établissements ayant obtenu la dévolution dans le cadre de la 2^e et de la 3^e vague continuent de bénéficier des financements immobiliers (crédits des contrats de plan État-région ou dispositif équivalent, crédits du Plan campus) et des subventions ministérielles (notamment de sécurité et d'accessibilité). Par conséquent, il n'est pas prévu de dotation récurrente pour couvrir le GER des bâtiments ou le financement préalable d'opérations de mise aux normes.

Un taux de retour de 100 % sur les produits de cession est applicable à compter de la décision de transfert et avant la signature de l'acte notarié.

Une dotation exceptionnelle et forfaitaire de dévolution est prévue afin que l'université puisse prendre en charge les dépenses liées au transfert de propriété, dont les travaux de mise en sécurité le cas échéant.

La recommandation n° 9 demande « d'encourager les universités à recourir à des filiales immobilières pour la gestion et la valorisation de leur patrimoine. »

1. Soucieuse d'accompagner les établissements pour leur permettre de mieux gérer leur patrimoine immobilier et de le valoriser, mon administration a engagé des actions qui concernent à la fois l'accompagnement méthodologique des établissements et l'évolution du cadre juridique, ainsi que des modalités de financement de l'activité de valorisation du patrimoine immobilier des universités.

Le législateur a levé les freins juridiques aux initiatives de terrain : l'article 154 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 ouvre, sans porter atteinte au principe de spécialité, le champ des activités, sur le domaine universitaire de l'État et celui des établissements, susceptibles de faire l'objet d'une valorisation. Il autorise la structuration professionnelle de l'activité de valorisation, qui peut désormais être confiée à différentes entités juridiques : service des activités industrielles et commerciales, filiale, fondation. Cette disposition, inscrite dans le code général de la propriété des personnes publiques, donne expressément compétence aux établissements publics d'enseignement supérieur pour assurer l'entretien, la gestion, l'aménagement des campus et la valorisation des biens immobiliers dont ils sont propriétaires ou qui leur sont confiés par l'État.

En 2019, un guide consacré à ces évolutions législatives a été présenté à la communauté universitaire, en vue de montrer comment les différents véhicules juridiques pour la gestion et la valorisation du patrimoine universitaire, notamment la création de filiales, doivent être adaptés aux besoins et à la stratégie de chaque établissement, ancrés sur la connaissance fine de son patrimoine, et donner aux établissements la capacité de développer des projets de valorisation de leur immobilier en partenariat avec les acteurs locaux.

2. Dans le prolongement des dispositifs d'accompagnement des établissements publics d'enseignement supérieur dans leurs projets de valorisation immobilière, l'article 190 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (loi 3DS), a introduit un article L. 762-6 dans le code de l'éducation, autorisant les établissements publics d'enseignement supérieur à créer des filiales avec les collectivités territoriales et les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) : « pour contribuer à la gestion et à la valorisation de son patrimoine immobilier, un établissement public d'enseignement supérieur peut créer et prendre des participations dans des sociétés ou des groupements de droit privé régis par le code de commerce, sous réserve de ne pas aliéner les biens immobiliers essentiels à l'exercice de ses missions de service public. »

Les établissements publics d'enseignement supérieur et les Crous peuvent ainsi, pour la gestion et la valorisation de leur patrimoine, participer au capital de sociétés ou en créer avec les pouvoirs adjudicateurs de leur territoire d'implantation et bénéficier de l'allègement des contraintes de calendrier et de coûts, compte tenu du régime de quasi-régie applicable à ces sociétés dès lors qu'elles sont détenues à 100 % par des personnes publiques. La Caisse des dépôts et consignations-Banque des territoires pourrait également participer à ces structures en qualité d'investisseur.

Ce dispositif permet :

- *de répondre aux besoins de mutualisation d'équipements, de services et de moyens entre collectivités territoriales, établissements publics d'enseignement supérieur et Crous, et de gagner en efficacité et simplicité dans la gestion de projets de construction, de rénovation ou d'aménagement de campus, y compris dans le domaine du logement ;*
- *de sécuriser, faciliter et accélérer les processus de décision des organes délibérants des actionnaires de la société ;*
- *d'institutionnaliser le partenariat existant entre collectivités territoriales, établissements publics d'enseignement supérieur et Crous au sein d'une structure dont la gestion est plus souple ;*
- *de faciliter l'engagement des établissements publics d'enseignement supérieur et des Crous dans des projets d'aménagement urbains partagés avec les acteurs de leur territoire d'implantation, au service de l'enseignement supérieur et de la vie étudiante, en faveur de la transition énergétique et du développement territorial.*

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA RÉGION ACADÉMIQUE
ÎLE-DE-FRANCE, RECTEUR DE L'ACADÉMIE DE PARIS
ET CHANCELIER DES UNIVERSITÉS DE PARIS
ET D'ÎLE-DE-FRANCE**

Je partage pleinement les conclusions de votre rapport sur l'immobilier universitaire – du défi de la croissance à celui du transfert de propriété.

Je note que vous avez pris en compte les spécificités franciliennes et plus particulièrement celles du territoire parisien, qui appelleront certainement une attention différente des acteurs publics dans les modalités de mise en œuvre des recommandations, tout en gardant à l'esprit des finalités identiques.

Je souhaite attirer votre attention sur deux points relevés dans votre rapport.

Le premier concerne l'organisation des différents acteurs sur notre territoire francilien, administration centrale (sous-direction à l'immobilier de la DGESIP), service déconcentré de niveau régional (service régional de l'ESRI et service régional immobilier du rectorat de région académique), opérateur spécialisé (EPAURIF) et établissements d'enseignement supérieur. Vous l'estimez complexe, mais également déresponsabilisante pour les universités.

Vous rappelez les principales caractéristiques de ce patrimoine qui représente, pour les universités uniquement, plus d'un million de m², répartis sur de nombreuses implantations, au statut domanial souvent complexe (par exemple, une partie des locaux de l'ancienne université de Paris appartiennent à la ville : Sorbonne, mais également les sites de la rue de l'École de médecine ou de la place du Panthéon ; le campus Curie est un enchevêtrement de plusieurs propriétaires), avec une part importante de sites partagés entre plusieurs établissements. Les questions de sur-occupation sont également cruciales à Paris, et compliquent les actions d'entretien ou de remise en état de bâtiments parfois classés ou inscrits aux monuments historiques, dans un site urbain dense et contraint.

Le mode d'organisation est le suivant :

- *le rectorat via son service régional de l'immobilier joue un rôle majeur d'impulsion d'une stratégie constante depuis des années, visant à la modernisation et la rationalisation du parc immobilier. Les implantations nouvelles (on peut citer comme exemples Lourcine pour l'université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Nation-Picpus pour l'université Paris 3 Sorbonne nouvelle, nouvelle faculté de médecine à Saint-Ouen (CHUSOGPN) pour l'université Paris Cité) permettent de mettre à disposition des locaux neufs, de créer des synergies pédagogiques et scientifiques (regroupement à Saint-Ouen des facultés d'odontologie et de chirurgie dentaire avec la Médecine), de libérer des sites loués ou dispersés ; les restructurations lourdes, majoritaires sur les sites parisiens visent à la remise aux normes et à la modernisation des locaux ;*
- *l'EPAURIF est le bras armé de cette stratégie, dès lors que les universités le souhaitent, avec un rôle plus ou moins affirmé selon les opérations ;*
- *les universités jouent un rôle indispensable dans la définition de leurs besoins et le suivi du projet. Loin d'être "déresponsabilisées", elles sont de plus en plus conscientes des enjeux liés à l'immobilier. L'université Paris Cité, par exemple, est un maître d'ouvrage très efficace et présent pour le projet de CHUSOGPN, et mobilise l'ensemble de la communauté pédagogique et de recherche sur le projet. Certaines universités, qui ont développé un service patrimoine adapté, ne font pas appel à l'EPAURIF (à l'exemple de l'UPEC) et assurent en direct le rôle de maître d'ouvrage.*

L'établissement public Chancellerie, de son côté, comme le rappelle le rapport, est le porteur financier de la dotation Campus Paris. Il ne joue pas de rôle dans la stratégie immobilière, et ne gère de fait que les sites universitaires parisiens de la Sorbonne et de Sainte-Barbe.

Les retards pris par les universités parisiennes dans la complétude des données sur le référentiel immobilier sont essentiellement liés aux nombreux sites partagés, pour lesquels le RT-ESR n'était jusqu'alors pas adapté. Des réunions de travail entre la DIE et le rectorat ont permis de régler ce problème, et les taux de complétude sont en progrès. Il reste que la mise en œuvre du référentiel est complexe à Paris et en Île de France, où les opérateurs de l'enseignement supérieur sont multiples. Ainsi, à titre d'exemple, les cas d'occupation secondaire par une université d'un site d'un opérateur de l'État, comme c'est le cas pour plusieurs universités franciliennes sur le site de Condorcet relevant de l'établissement public Campus Condorcet, ou pour des universités parisiennes dans un site porté par l'INHA rue de Richelieu à Paris ne peuvent être pris en compte dans le RT ESR.

Il est rappelé que les universités parisiennes, pour la plus grande part, ne disposent pas de campus et de foncier disponible, ce qui complique les actions de relogement avant les travaux, et peut ralentir la mise en œuvre des projets. Par ailleurs, les sites sont sur-occupés.

Toutes ces raisons expliquent pourquoi les sujets de valorisation sont encore peu aboutis à Paris, et le fait qu'aucune université n'a demandé à ce stade la dévolution.

Le second point concerne la légitimité des choix effectués pour les opérations du Plan de relance sur notre territoire francilien. Vous indiquez ne pas la remettre en cause, tout en regrettant la faible part des universités dans les opérations lauréates, mettant en avant l'importance de celles des Crous, de la CIUP, et du projet de rénovation du site principal de l'université Paris Dauphine. J'en comprends l'analyse puisque celle-ci s'en tient exclusivement aux seules universités dans le rapport qu'elles entretiennent avec leur patrimoine immobilier, mais pour autant, je ne peux la partager. Les choix ont été faits à l'aune de l'ensemble des opérateurs de l'ESRI, au regard de la maturité des projets, pour lesquels l'aspect impératif du respect du calendrier a été très contraignant, et au regard également des négociations parallèles du CPER 2021-2027, dont le résultat n'était pas encore définitivement connu. En outre, l'Île-de-France, et plus encore Paris, concentre un très grand nombre de grands établissements, dont une part a bénéficié de projets dans le cadre du Plan de relance, qui ne peuvent être, bien évidemment, exclus du champ de l'ESRI ; tout comme l'on ne peut faire grief aux Crous et à la CIUP d'avoir obtenu une part non négligeable des financements du Plan de relance, dont on sait combien l'objet même de leur mission est une condition essentielle à l'amélioration de la qualité de vie des étudiants et contribue pleinement à la réussite de leurs études.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'ÉTABLISSEMENT
PUBLIC D'AMÉNAGEMENT UNIVERSITAIRE
DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE (EPAURIF)**

Vous avez bien voulu me saisir, en qualité de directeur général de l'Établissement Public d'Aménagement Universitaire de la Région Île-de-France (EPAURIF) et aux fins de réponse éventuelle, d'un rapport public thématique consacré à l'immobilier universitaire. J'ai pris attentivement connaissance de ce rapport, particulièrement fourni et étayé et qui nous intéresse directement au regard du champ de compétences de l'établissement que je dirige. Je vous prie de bien vouloir trouver ci-après les quelques observations que ce rapport m'inspire.

Le rapport indique que les "études de restructuration [du centre Sarrailh du Crous de Paris viennent seulement de débiter". Cette information est datée. Ces études de maîtrise d'œuvre ont été conduites entre 2017 et début 2020. Suite à des appels d'offres infructueux en 2020 et à la révision à la hausse des ambitions énergétiques du projet, des études complémentaires puis de nouveaux appels d'offres ont été conduits en 2021 ; sur cette base, des marchés de travaux ont été notifiés en décembre 2021, comme pour la restructuration du site de Paris Dauphine, également citée dans votre rapport. À l'été 2022, les travaux sont donc en cours pour ces deux projets, dont l'EPAURIF assure la maîtrise d'ouvrage déléguée pour le compte des établissements concernés.

Sont évoqués également, les freins à la dévolution du patrimoine immobilier pour les établissements d'enseignement supérieur. En Île-de-France, l'un des freins manifestes pour de nombreux établissements, complémentaires à ceux évoqués dans le rapport, nous semble concerner la saturation effective du patrimoine immobilier et foncier à la disposition des universités. Cette situation procède notamment de la croissance depuis 10 ans des besoins d'accueil des effectifs étudiants et des activités de recherche, tendance qui devrait se poursuivre pour la décennie à venir. Or la situation urbaine particulière de nombreuses universités franciliennes et parisiennes, installées en zones urbaines denses, fait qu'elles ne disposent pas non plus d'assiettes foncières larges autour des bâtiments qu'elles occupent, qui leur permettraient d'envisager une densification du site, à l'inverse des campus périphériques que l'on retrouve plus fréquemment en régions.

Dès lors, si aucun bâtiment ou ténement foncier ne peut aisément être isolé et valorisé pour d'autres activités, l'une des principales incitations à la dévolution disparaît. Le nombre relativement réduit de réflexions relatives à la valorisation de bâtiments ou fonciers universitaires, en Île-de-France et singulièrement à Paris, nous semble ainsi étroitement lié à la configuration spatiale des sites universitaires concernés.

Le rapport évoque aussi l'hypothèse de l'extension nationale des compétences de l'EPAURIF. A la lecture des éléments avancés, je souhaite dissiper ce qui pourrait être une ambiguïté concernant le rôle et le modèle d'intervention actuel de l'EPAURIF et les pistes évoquées par le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) pour son extension.

Cette hypothèse est inscrite dans un chapitre intitulé « la question de la structure de gestion » et comparant les hypothèses pour identifier le « mode de gestion optimal du parc permettant de lever tout ou partie de ces obstacles et faire en sorte que le financement de l'immobilier ne reste pas un choix subsidiaire dans les arbitrages budgétaires internes aux établissements. ».

Je vous confirme tout d'abord que l'EPAURIF est un établissement spécialisé pour le développement d'opérations immobilières neuves ou en restructuration lourde dans le champ de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. En revanche, il ne dispose pas aujourd'hui de compétences particulières (et n'intervient donc pas auprès des établissements) sur le volet de la gestion, de l'exploitation / maintenance ou pour la réalisation des opérations de « grosses réparations / gros entretien » (GR/GE). La gestion technique bâtementaire courante en particulier (usuellement désignée dans ce milieu professionnel selon les termes anglo-saxons de property management voire de facility management) représente un métier assez différent de celui exercé par l'EPAURIF (project management) et est assuré directement par les établissements exploitants.

Le service apporté par l'EPAURIF est, comme le rapport le souligne, celui d'un "opérateur métier compétent" limité au champ – déjà vaste...– de la conduite d'opérations de grands travaux en marchés publics. Il permet aux établissements publics d'enseignement supérieur (EPES) de bénéficier d'une prise en charge complète (conseil et pilotage de procédures administratives et de marchés publics), experte et spécialisée dans le champ de l'immobilier universitaire et de recherche, lorsqu'une opération importante doit être conduite et qu'ils n'ont pas les compétences ou la disponibilité pour la piloter. Par l'expérience accumulée et la masse de ces opérations, l'EPAURIF joue également un rôle de capitalisation et d'animation des savoir-faire au plan technique (voire fonctionnel), pour viser par exemple l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments. Cette capacité a par exemple été particulièrement sollicitée pour accompagner certains EPES au moment de l'initiation du plan de relance pour la rénovation énergétique des bâtiments et désormais pour sa mise en œuvre.

La “solution” que représente l'EPAURIF est donc celle d'une offre de mutualisation de compétences techniques de maîtrise d'ouvrage de bâtiments universitaires, qui permet notamment aux EPES de bénéficier de connaissances souvent plus fines que celles dont ils pourraient se doter individuellement, en ce qui concerne les process administratifs et les conditions de réalisation de bâtiments ou équipements spécifiques dont ils ont le projet. L'EPAURIF se positionne en effet principalement sur des projets mixtes comportant ce type d'équipements spécifiques (laboratoires scientifiques, animaleries, bibliothèques universitaires et learning centers, amphithéâtres, équipements de pratiques artistiques ou sportives, laboratoires de langues, etc.), très rarement sur des projets uniquement tertiaires ou de logements.

Avec l'appui de l'EPAURIF, les EPES disposent ainsi d'une capacité opérationnelle solide en termes de ressources humaines (formations des équipes sur des problématiques ciblées, complémentarité et résilience des équipes en cas de départs, procédures et maîtrise des risques spécifiques à ces opérations, etc.), pour faire face à la réalisation de projets immobiliers complexes et non récurrents pour leur propre établissement.

Les EPES conservent pour autant un rôle très actif pour organiser la gestion bâtiminaire et l'exploitation courante de leur patrimoine, et également organiser une capacité de maîtrise d'ouvrage d'autres travaux, au moins pour une partie de leurs besoins. Même sur les opérations concernées par un appui fourni par l'EPAURIF, ce dernier n'élude pas pour autant le rôle de l'EPES en tant que maître d'ouvrage : s'il est déchargé de certaines tâches, assurées par l'EPAURIF, le maître d'ouvrage universitaire reste présent dans le processus de projet, sur la définition des grandes orientations, l'implication de la communauté académique, administrative et étudiante, le choix de certaines prestations, l'anticipation des phases de gestion et de maintenance immobilières (dont l'EPAURIF n'est pas spécialiste), etc.

En outre, le principe actuel d'intervention de l'EPAURIF auprès des EPES en Île-de-France – et que compterait faire perdurer le MESR dans le cadre d'une éventuelle extension nationale de l'EPAURIF –, garantit son statut d'opérateur de l'État au service d'une politique publique ; les modalités de cette intervention sont définies dans le cadre d'un modèle conventionnel tripartite entre l'EPES, le MESR et l'EPAURIF.

Dans ce cadre, aucun EPES n'est "contraint" de recourir aux services de l'EPAURIF pour le pilotage de ses études stratégiques (SPSI, schéma directeur), des études de programmation relatives à un futur programme immobilier ou bien pour organiser le passage à l'opérationnel pour ce même programme. En Île-de-France, l'EPAURIF accompagne ainsi des EPES de tous types, des grandes écoles avec un effectif étudiant et administratif limité, comme des universités franciliennes majeures, que ce pour un seul de leurs projets immobiliers ou simultanément sur plusieurs d'entre eux, et sans aucune exclusivité ou automaticité de cet accompagnement. Ainsi plusieurs EPES n'ont jamais eu recours aux services de l'EPAURIF depuis 12 ans.

Lorsqu'ils n'ont pas recours aux services de l'EPAURIF, les établissements franciliens peuvent alternativement, comme le font aujourd'hui les EPES situés en région qui ne disposent pas de cette capacité, avoir structuré une équipe de maîtrise d'ouvrage propre suffisamment solide pour mener tout ou partie de leurs différents projets, faire appel aux capacités de maîtrise d'ouvrage d'une collectivité locale volontaire (levier uniquement activable si les collectivités apportent plus des deux tiers des montants de l'investissement réalisé et l'EPES n'est alors plus maître d'ouvrage du projet réalisé) ou avoir recours à des prestataires privés de leur choix pour effectuer pour leur compte une partie des missions concernées, prestataires qu'il leur faut néanmoins recruter (délais de procédures supplémentaires) et rémunérer.

Comme le souligne la Cour, à partir des estimations du MESR ou de France Universités, les projets d'investissements à conduire au cours de la prochaine décennie pour remettre à niveau ce parc immobilier universitaire seront particulièrement nombreux et importants, augmentant d'autant les besoins de ressources humaines spécialisées au sein des entités publiques en capacité de les conduire.

Une extension nationale de l'EPAURIF, déjà évoquée par la Cour des Comptes en 2018, permettrait ainsi simplement aux EPES en régions ou aux établissements à spectre national de bénéficier, comme leurs homologues franciliens, d'une option complémentaire avec un partenaire public pour la conduite de leurs grands projets immobiliers, sans obligation aucune pour les EPES d'y avoir recours. Certains EPES n'y auraient certainement jamais recours, d'autres y verraient un appui utile pour accélérer la mise en œuvre ou simplement réaliser leur plan stratégique, quand ils connaissent des difficultés à développer leurs réflexions ou opérations immobilières ou à étoffer suffisamment leurs équipes.

Selon le schéma envisagé par le MESR et l'EPAURIF, une extension nationale des compétences de l'EPAURIF ne serait pas exclusive d'une montée en compétences des équipes chargées de la gestion du patrimoine et de l'immobilier au sein des universités (l'EPAURIF n'aurait pas, pas plus qu'aujourd'hui en Ile-de-France, vocation à accompagner la totalité des projets immobiliers en régions et l'EPAURIF a même besoin, lors de ses interventions, d'interlocuteurs techniques au sein des EPES !), voire du développement d'autres outils de maîtrise d'ouvrage, tels qu'évoqués dans le rapport (filiale de mutualisation à l'échelle locale sur le modèle bordelais), ou de gestion patrimoniale.

Ainsi, si le modèle bordelais peut effectivement être adapté à certaines situations locales, les limites exposées dans le rapport ne permettent pas d'envisager sa généralisation. Il reste par ailleurs fragile pour la pérennisation de la compétence, au regard des tailles de structures et volumes de projets envisageables, tout comme le seraient des structures filiales locales d'une université isolée. En outre, son modèle d'intervention auprès des universités et EPES tiers (non actionnaires) se fait dans un cadre concurrentiel, ce qui en limite d'autant la portée.

Le schéma d'intervention de l'EPAURIF, déjà bien connu et approprié par les EPES en Île-de-France, peut donc réellement représenter une option complémentaire sur certains territoires, sur certains types d'opérations techniques ou de grande ampleur qui seraient identifiées par les recteurs de région académique. D'ailleurs, alors qu'aucune information officielle n'a à ce jour été diffusée, plusieurs EPES, ayant des implantations en régions et éprouvant des difficultés à organiser leurs interventions immobilières, se sont déjà montrés intéressés et ont manifesté spontanément, directement auprès de l'EPAURIF ou auprès du ministère, leur intérêt pour ce type d'accompagnement en dehors de l'Île-de-France.

Telles étaient les observations que je souhaitais porter auprès de la Cour à la lecture de ce rapport public thématique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DE FRANCE UNIVERSITÉS

Vous avez bien voulu me communiquer votre rapport public thématique intitulé « L'immobilier universitaire – Du défi de la croissance à celui du transfert de propriété ». Si la Cour des comptes a déjà eu l'opportunité de se saisir des enjeux immobiliers, en particulier en 2018 à propos du Plan Campus, France Universités salue l'investissement de la Cour des Comptes sur les enjeux de l'immobilier et plus généralement sur les défis auxquels sont confrontées les universités, et que nous accompagnons au sein de notre Conférence. À cet égard, votre rapport nous conforte dans nos orientations.

La gestion du patrimoine universitaire est un défi majeur pour l'ensemble des présidentes et présidents d'université, et des directrices et directeurs d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche, dans un contexte d'autonomie universitaire encore en devenir.

Pour cette gestion, les universités doivent prendre en considération, comme vous l'avez souligné, la démographie étudiante en incluant aussi les étudiants paramédicaux et la montée en puissance de nos établissements sur la formation continue. Les universités ont à cœur de pouvoir accueillir dans les meilleures conditions l'ensemble de ses personnels, enseignants-chercheurs, enseignants, chercheurs, doctorants, étudiants, et de rejoindre les standards de leurs homologues européens et internationaux. L'immobilier, comme la qualité de la formation et de la recherche, est aussi un gage de la qualité au travail et d'attractivité internationale pour nos établissements et pour nos territoires, que ce soit pour les chercheurs ou les étudiants étrangers.

De plus, nous sommes particulièrement attachés à ouvrir nos campus sur la société et nos territoires : l'université doit pouvoir rester un lieu ouvert de débats et d'échanges ou d'interactions avec son environnement le plus immédiat. Enfin, l'université a vocation à faire de ses campus des lieux de vie à part entière en lien avec l'évolution possible de ses périmètres d'intervention. Le développement de tiers-lieux dédiés aux incubateurs en est un exemple. La question de la gestion de notre patrimoine immobilier se pose donc en prenant en considération l'ensemble des missions de l'université.

Votre rapport s'inscrit dans un contexte économique difficile liée aux prix des matières premières et de l'énergie. Cette situation conjoncturelle et inattendue illustre néanmoins la problématique de l'énergie dans le parc immobilier universitaire qui représente une part importante de l'immobilier de l'État. Au-delà de l'impact sur le budget de nos établissements, la question énergétique conditionne désormais notre stratégie immobilière.

La communauté universitaire se mobilise depuis plusieurs années pour exprimer haut et fort les transformations profondes de nos sociétés qui sont à engager et à généraliser en matière de transition énergétique et écologique. Au sein de nos établissements, en cohérence avec le plan de sobriété et d'exemplarité des administrations de l'État auquel les opérateurs sont assujettis, la sobriété matérielle doit être placée au cœur de ces transformations, dès le court terme, et la massification de la rénovation de nos campus reste l'un de nos objectifs prioritaires, sur le long terme. Cette approche doit néanmoins tenir compte de la forte hétérogénéité de nos campus soulignée dans le rapport, qui est non seulement liée à la nature des bâtiments mais également à la nature des

équipements et infrastructures qu'elle héberge. Il faut ici rappeler que les universités hébergent la très grande majorité des laboratoires de recherche ainsi que l'activité des organismes nationaux de recherche, sans que cela soit, ni intégré dans le modèle économique des établissements, ni prévu dans la subvention pour charge de service public. Ainsi, certaines universités avec une activité intensive de recherche ou avec des infrastructures particulièrement énergivores ont une charge spécifique qui doit être prise en compte.

Par ailleurs, nous partageons avec vous le constat du faible montant des crédits alloués à la maintenance du patrimoine. Nous ne pouvons pas plus longtemps faire de nos budgets « immobilier », faute d'un investissement massif inscrit dans la durée, la variable d'ajustement au sein du budget global de nos établissements. Votre constat d'un financement trop faible et clairsemé pour répondre aux enjeux sociétaux de transition est aussi le nôtre.

Notre conférence souhaite cependant dépasser la simple dimension budgétaire de l'immobilier universitaire pour s'orienter vers une réflexion systémique de réhabilitation de nos campus à horizon 2030.

Plusieurs pistes sont à explorer, pour la plupart en cohérence avec les recommandations du rapport de la Cour :

- Dans le cadre d'une véritable stratégie patrimoniale s'articulant aux projets des établissements, disposer d'un programme pluriannuel ambitieux de rénovation des campus, à l'instar du programme 348 sur la rénovation des cités administratives.*
- Faire de l'immobilier l'un des volets principaux du Contrat d'objectifs, de moyens et de performance (COMP), pluriannuel, entre le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et les universités, en associant investissement et performance du fonctionnement (effets budgétaires), et pas uniquement au sein du dialogue stratégique et de gestion dont les montants dédiés sont trop faibles ; le SPSI pourrait apparaître comme une annexe de ce contrat qui supposerait également un engagement de performance.*
- Définir des indicateurs permettant une prise en compte du gros entretien renouvellement (GER) dans la subvention pour charges de service public (SCSP), selon des critères objectifs ; la massification de la mise à niveau doit dépasser un modèle de GER annuel, nécessaire dans une logique de transition énergétique, incluant un enjeu de sécurisation avec une capacité de remboursement renforçant la capacité d'investissement.*

- Effectuer un audit précis et contradictoire des budgets de fonctionnement au regard des investissements nécessaires pour remettre en état le parc universitaire avec différents chiffrages en fonction de l'état attendu : mise en sécurité et aux normes d'accessibilité des bâtiments, rénovation du patrimoine classé comme vétuste ou rénovation totale des bâtiments.
- Outre la réponse aux besoins de réparations lourdes, la mise en place d'outils de mesure, d'impact et de pilotage énergétiques est nécessaire pour évaluer plus efficacement la performance des bâtiments existants comme de leurs usages en matière d'enseignement, de recherche et d'activités administratives (« bâtiments agiles »), et pour rationaliser ces usages.
- Acter après expertise contradictoire, dans les conventions de dévolution, d'un calendrier des travaux de mise en sécurité et d'accessibilité des bâtiments imposés par les textes ainsi que des modalités de financement de ces travaux (y compris les investissements de transition énergétique).
- Assurer la traçabilité d'une dynamique fonctionnement/investissement, et par conséquent dépasser l'approche budgétaire en reconstruisant une capacité d'investissement pour le maintien de l'actif.
- Étendre à l'ensemble des universités la création d'un budget annexe immobilier dans un format défini, par modification de l'article R. 719- 63-1 du code de l'éducation.
- Permettre aux universités d'emprunter auprès des établissements de crédit pour s'inscrire dans une logique d'investissement générateur de baisse des coûts de fonctionnement.
- Encourager les universités à recourir à des filiales immobilières pour la gestion et la valorisation de leur patrimoine. Le modèle économique de la filiale doit conforter la soutenabilité budgétaire de l'université, et les choix réalisés peuvent conduire à des impacts budgétaires différents (coûts de fonctionnement, investissement, amortissement, etc.).

Monsieur le Premier président, France Universités souhaite poursuivre avec vous un dialogue autour de ces propositions et construire ensemble des scénarios de projection adéquates, afin d'explorer toutes les voies possibles.