

Rapport à madame la ministre de l'Enseignement supérieur
et de la Recherche

Défis et opportunités dans la gestion du patrimoine immobilier des établissements d'enseignement supérieur et de recherche

N° 22-23 264A – avril 2024

*Inspection générale de l'éducation,
du sport et de la recherche*

**Défis et opportunités
dans la gestion du patrimoine immobilier
des établissements d'enseignement supérieur et de recherche**

Avril 2024

Dominique KERVADEC

Amine AMAR

Mélanie CAILLOT

Olivier ENGEL

Yann JACOB

Pierre VAN DE WEGHE

*Inspecteurs généraux de l'éducation,
du sport et de la recherche*

SOMMAIRE

Synthèse	1
Liste des recommandations	3
Introduction.....	5
1. Dans un contexte inédit où se conjuguent enjeux écologiques, pédagogiques et économiques, la stratégie des établissements doit intégrer la question du patrimoine immobilier	6
1.1. Agir immédiatement pour réussir la transition écologique et énergétique	6
1.1.1. <i>La crise énergétique de 2022 accélère la prise de conscience des établissements d'enseignement supérieur sur l'urgence d'une stratégie immobilière.....</i>	<i>6</i>
1.1.2. <i>Des étudiants sensibilisés à la transition écologique et énergétique veulent en percevoir les effets dans leur établissement.....</i>	<i>8</i>
1.2. Adapter les locaux et leurs usages aux exigences nouvelles des activités pédagogiques, de recherche et administratives.....	9
2. La mise en place d'une stratégie immobilière implique une gouvernance adaptée ainsi que des ressources humaines et financières conséquentes.....	12
2.1. La gouvernance doit porter une stratégie immobilière reconnue par les acteurs internes et externes.....	12
2.1.1. <i>La mobilisation de la gouvernance de l'établissement est essentielle pour disposer d'une stratégie immobilière efficiente</i>	<i>12</i>
2.1.2. <i>L'université est un partenaire incontournable pour les acteurs du territoire.....</i>	<i>14</i>
2.2. L'établissement dispose d'outils pour opérationnaliser sa stratégie immobilière dans le cadre d'un processus de validation aujourd'hui trop complexe	15
2.3. Des ressources humaines expertes dans le domaine immobilier sont indispensables	18
2.3.1. <i>Les besoins en métiers sont d'une grande diversité qu'ils soient internalisés ou externalisés.....</i>	<i>18</i>
2.3.2. <i>L'attractivité des métiers de l'immobilier en université est confrontée au problème de leur rémunération</i>	<i>19</i>
2.3.3. <i>La maîtrise d'ouvrage déléguée, une possibilité à mobiliser selon le contexte et les projets</i>	<i>20</i>
2.4. Des choix budgétaires sont à affirmer au niveau de l'établissement et de l'État.....	21
2.4.1. <i>La politique budgétaire de l'établissement est un levier de sa stratégie immobilière</i>	<i>21</i>
2.4.2. <i>Financer le GER constitue un défi pour les établissements d'enseignement supérieur.....</i>	<i>22</i>
2.4.3. <i>Les financements externes permettent la rénovation du patrimoine, mais ne s'inscrivent pas toujours dans des stratégies d'établissements à long terme</i>	<i>23</i>
2.5. La gestion immobilière doit être renforcée par des outils budgétaires adaptés.....	26
2.5.1. <i>Le BAIM : une obligation réglementaire désormais dépassée.....</i>	<i>26</i>
2.5.2. <i>... par les outils de suivi budgétaire proposés par la GBCP.....</i>	<i>27</i>
2.5.3. <i>La comptabilité analytique est au service de la définition et du suivi de la stratégie immobilière</i>	<i>28</i>
2.5.4. <i>Le PPI, associé au SPSI, est un complément indissociable des outils budgétaires et analytiques</i>	<i>28</i>
3. Le transfert complet, d'ici 2034, du patrimoine immobilier Etat aux établissements affectataires ou à d'autres opérateurs, en leur assurant une visibilité budgétaire, répond aux enjeux de la	

transition écologique et de la réalisation des missions de l'enseignement supérieur et de la recherche	29
.....	
3.1. La dévolution du patrimoine immobilier aux établissements est un dispositif pertinent qui doit reposer sur une confiance mutuelle entre l'État et ses établissements.....	29
3.1.1. <i>Les compétences internes disponibles et la visibilité budgétaire sont des facteurs clés facilitant ou entravant l'accès à la dévolution</i>	30
3.1.2. <i>La qualité du patrimoine immobilier n'est pas un élément déterminant pour l'accès à la dévolution</i> ..	31
3.1.3. <i>En renforçant l'autonomie de l'établissement, l'accès à la propriété du patrimoine favorise le développement et la qualité des relations partenariales</i>	31
3.1.4. <i>La dévolution du patrimoine doit constituer un acte de confiance de l'État à l'égard des établissements d'enseignement supérieur et de recherche en mobilisant un financement adapté</i>	33
3.1.5. <i>Le processus de dévolution doit s'appuyer sur une évaluation préalable ou bénéficier d'un accompagnement</i>	38
3.1.6. <i>Le processus de dévolution du patrimoine à l'établissement gagnerait à être accéléré</i>	38
3.2. La dévolution appelle une phase de préparation et un accompagnement éventuel dans un objectif de transfert à l'établissement, ou à une société foncière publique, au plus tard en 2034	40
3.2.1. <i>Maintenir une logique de mise à disposition avant une dévolution complète en 2034</i>	40
3.2.2. <i>Transférer le patrimoine immobilier à une société foncière publique : une alternative pour certains établissements</i>	41
Conclusion	43
Annexes	45

SYNTHÈSE

La mission de l'inspection générale de l'éducation du sport et de la recherche (IGÉSR), réalisée à la demande de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, a analysé la pertinence et les conditions du transfert des biens immobiliers de l'État vers les établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESR), en application des dispositions de l'article 32 de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) de 2007. Avec sept établissements déjà bénéficiaires de cette dévolution en deux vagues successives, aux modalités différentes, et une troisième en cours, le constat fait est celui d'un intérêt réel des établissements mais qui, pour la plupart, hésitent toutefois à solliciter la dévolution.

Le patrimoine immobilier de l'ESR représentant le deuxième parc de l'État en termes de surface (16,2 millions de mètres carrés répartis sur environ 6 380 bâtiments, dont 13,7 millions sont affectés aux universités), il revêt une importance stratégique. L'État est le principal propriétaire de ce parc (82 %), souvent ancien, énergivore et émetteur de gaz à effet de serre. La mission met en lumière la complexité et l'importance de la gestion de ce patrimoine, dans un contexte où les enjeux écologiques, économiques et pédagogiques convergent vers la nécessité d'une réforme ambitieuse. Elle met en avant le besoin d'une gestion effective et efficiente du patrimoine dans le cadre d'une autonomie des établissements d'enseignement supérieur et de recherche élargie et d'une simplification accrue.

La crise énergétique de 2022 a accentué la conscience de l'urgence écologique, poussant les établissements à s'inscrire pleinement dans la transition énergétique, en répondant avec succès aux appels à projets lancés par l'État. La mission observe que les étudiants, de plus en plus sensibilisés aux enjeux écologiques, expriment le désir de voir leur environnement éducatif évoluer en cohérence avec les principes de durabilité. Cet alignement entre les valeurs portées et l'environnement physique s'avère être un défi pour les établissements, soucieux de développer leur attractivité dans leurs diverses missions, tout en gérant un patrimoine souvent vétuste.

Le rapport insiste sur l'importance d'une gouvernance efficace, notamment dans la prise de décision et le portage politique de la stratégie immobilière, mais également sur la capacité à mobiliser des ressources humaines expertes dans le domaine immobilier alors que les tensions sur les recrutements sont réelles. De même, la collaboration avec les acteurs territoriaux est un facteur clé de réussite de la stratégie de l'établissement.

Il faut aussi rappeler l'importance pour tous les établissements d'adopter un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), décliné en plan pluriannuel d'investissement (PPI). Celui-ci permet une opérationnalisation, y compris dans la définition des divers engagements budgétaires nécessaires. Au regard de l'ampleur des chantiers à mettre en œuvre, et du temps long de ceux-ci, il est proposé de porter de cinq à sept années la période couvrant les objectifs opérationnels décrits dans le SPSI, ainsi que de les faire reposer sur des orientations stratégiques établies sur une période d'au moins quinze années.

Les recommandations de la mission s'articulent autour du transfert du patrimoine État aux établissements, avec une visibilité budgétaire assurée par une dotation récurrente d'une durée de 25 années. Les dévolutions mises en œuvre depuis 2011 sur plusieurs sites montrent que ces transferts renforcent l'autonomie et la capacité à répondre efficacement aux besoins évolutifs de leurs activités pédagogiques et de recherche. Le statut de propriétaire permet une gestion plus agile et durable du patrimoine immobilier et facilite les relations avec les acteurs territoriaux. Le rapport préconise donc une généralisation de ces dévolutions d'ici 2034.

Pour atteindre cet objectif, la mission recommande un accompagnement renforcé des établissements par la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) et à la suite un suivi plus stratégique des engagements pris par l'établissement. Ces mêmes établissements doivent par ailleurs s'approprier l'ensemble des outils sous-utilisés de la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) pour renforcer le pilotage budgétaire du patrimoine immobilier.

Enfin, dans le cas où certains établissements ne souhaiteraient pas, ou ne pourraient pas, accéder à la dévolution du patrimoine immobilier, il est proposé de mettre en place des sociétés foncières publiques qui recevraient en propriété le patrimoine État affecté à ces établissements. Elles seraient en charge des

opérations de rénovation, de construction et de maintenance du patrimoine confié. Pour la réalisation de leurs missions elles bénéficieraient des mêmes dotations que celles accordées aux établissements dévolus.

La réflexion menée sur la dévolution du patrimoine immobilier de l'État aux établissements, ou à d'autres opérateurs, ouvre la voie à une évolution profonde de la gestion de ce patrimoine, en plaçant les enjeux de durabilité, d'efficience et d'autonomie au cœur de cette transformation.

Liste des recommandations

Recommandation 13 : Transférer le patrimoine immobilier État à ses opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche au plus tard en 2034.

Pour assurer le transfert total du patrimoine ESR de l'État aux établissements, au plus tard en 2034

Recommandation 7 : Promouvoir la dévolution du patrimoine immobilier comme un outil de l'autonomie des établissements, pour notamment mieux répondre aux exigences de la transition écologique et énergétique.

Recommandation 8 : Pour les établissements accédant à la dévolution du patrimoine immobilier État, contractualiser une dotation récurrente sur une période de 25 années, qui se substituerait à la part État du volet « immobilier » des contrats de plan État - région (CPER), tout en intégrant des financements qui auraient fait l'objet d'appels à projets.

Recommandation 14 : Mettre en place un accompagnement, par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), des établissements qui en expriment le souhait, dans la perspective d'un accès à la dévolution au plus tard en 2034.

Pour simplifier et accélérer le processus de dévolution

Recommandation 11 : Fixer à deux mois le délai de décision de l'engagement ou non de la poursuite du processus de dévolution après la remise du rapport d'audit prédévolutions de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR).

Recommandation 12 : Préparer dès la signature du protocole de dévolution les éléments nécessaires à l'établissement des actes notariés.

Pour proposer une alternative à la dévolution aux établissements

Recommandation 15 : Définir la nature et le fonctionnement de sociétés foncières publiques bénéficiant du transfert du patrimoine immobilier de l'État, dans les mêmes conditions que les établissements accédant à la dévolution.

Pour renforcer la stratégie immobilière des établissements

Recommandation 1 : Veiller à ce que tous les établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche soient dotés d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière comprenant des orientations stratégiques sur au moins 15 années et des objectifs opérationnels déclinés sur une durée de sept années.

Recommandation 2 : Soumettre l'attribution des subventions concernant le patrimoine immobilier à l'existence d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) en cours de validité.

Recommandation 3 : Simplifier le processus de validation du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) en le confiant à la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP), qui s'appuiera sur les services déconcentrés pour son instruction.

Recommandation 9 : Positionner la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) dans un rôle de pilotage stratégique des projets, en distinguant ce qui relève d'un suivi sur le terrain de celui, stratégique, des engagements pris par les établissements.

Pour mieux outiller les établissements dans la gestion de leur patrimoine immobilier

Recommandation 4 : Engager un travail commun entre la direction de l'immobilier de l'État (DIE) et la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) pour établir une définition du gros entretien renouvellement (GER) facilitant l'allocation des ressources nécessaires et permettant le suivi des réalisations.

Recommandation 5 : Recentrer le suivi des opérations immobilières sur les outils budgétaires et analytiques existants, en supprimant l'obligation de créer un budget annexe immobilier.

Recommandation 6 : Établir systématiquement un plan pluriannuel d'investissement (PPI) pour opérationnaliser budgétairement le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI).

Recommandation 10 : Déployer un accompagnement, par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), des universités dans l'appropriation des dispositifs de financement proposés par la Banque européenne d'investissement et la Banque des territoires.

Introduction

Par courrier en date du 21 juin 2023, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a saisi l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR) pour conduire une étude relative à la dévolution immobilière¹. L'objectif principal de cette mission est d'analyser la pertinence et les conditions du transfert gratuit et en pleine propriété des biens appartenant à l'État, ceux-ci faisant actuellement l'objet d'une affectation ou mise à disposition des établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESR).

Cette démarche de dévolution du patrimoine a été rendue possible par les dispositions de l'article 32 de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU). Depuis lors, deux vagues de dévolutions, conclues dans des conditions différentes, comprenant 18 établissements candidats ont eu lieu, la première en 2011-2012 et la seconde en 2019, permettant à sept établissements d'enseignement supérieur et de recherche d'accéder à la pleine propriété. Une nouvelle vague est en cours, pour laquelle une douzaine établissements se sont portés candidats (dont certains pour la deuxième fois). Si le nombre de candidats n'est pas marginal, le constat est malgré tout que la dynamique globale est faible.

Les enjeux liés au patrimoine immobilier des établissements de l'ESR en France sont importants, ce dernier constituant le deuxième parc immobilier de l'État en termes de surfaces, juste derrière celui du ministère des armées. À l'échelle nationale, les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) se répartissent sur une superficie totale de 16,2 millions de mètres carrés (surface utile brute, SUB²), comprenant environ 6 380 bâtiments³. Au sein de cet ensemble, les universités représentent une part prépondérante, avec environ 13,7 millions de mètres carrés, soit plus de 84 % de la surface totale. En plus de la composante bâtie de ce patrimoine, il convient de souligner que les universités disposent d'un vaste foncier non bâti, totalisant près de 6 000 hectares. Même si ce dernier est très inégalement réparti entre établissements, il offre un potentiel de valorisation non négligeable.

Actuellement, l'État en est le principal propriétaire, détenant 82 % de l'immobilier universitaire. Les collectivités territoriales en possèdent 12 %, tandis que les universités elles-mêmes ont la propriété de seulement 3 % de leur immobilier. Enfin, d'autres tiers détiennent également une part de 3 %.

Pour conduire son analyse, la mission a repositionné la question dans une problématique plus vaste, considérant que la dévolution n'est pas une fin en soi, mais une modalité de gestion du patrimoine dans un double objectif d'efficacité et d'efficacités. Elle a également mis en regard de la gestion du patrimoine les questions d'autonomie et de simplification principalement dans la relation des établissements avec leur tutelle.

Ainsi, la mission a d'abord analysé les enjeux et les conditions de l'élaboration d'une stratégie immobilière pour les établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Elle a ensuite identifié les bénéfices, les leviers et les obstacles pour accéder à la dévolution. Enfin, elle en déduit les modalités d'une gestion du patrimoine efficace, la dévolution constituant un moyen pertinent mais pas exclusif de réponse aux enjeux liés au patrimoine immobilier.

Pour ce faire, des entretiens ont été menés auprès des acteurs de terrain que sont les universités (dévolues et non dévolues), des services de différents ministères, des représentants des collectivités territoriales et les partenaires des établissements, dont les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS)⁴. Si la mission a rencontré exclusivement des universités, du fait du poids qu'elles représentent au regard des surfaces immobilières en jeu, il n'en reste pas moins que les recommandations du présent rapport peuvent s'appliquer aux autres établissements de l'enseignement supérieur.

¹ Les lettres de saisine et de désignation sont en annexe 1.

² La surface utile brute (SUB) correspond à la surface de plancher située à l'intérieur des locaux. De celle-ci sont ensuite déduits les éléments structuraux (murs extérieurs, poteaux, circulations verticales, gaines techniques, etc.) ainsi que les locaux techniques hors sous-sols et combles (ventilation, chauffage, commutateur téléphonique, poste EDF etc.). La SUB est utilisée pour le calcul des loyers.

³ Les données immobilières utilisées sont celles disponibles sur <https://data.enseignementsup-recherche.gouv.fr>

⁴ La liste des personnes auditionnées figure en annexe 2.

1. Dans un contexte inédit où se conjuguent enjeux écologiques, pédagogiques et économiques, la stratégie des établissements doit intégrer la question du patrimoine immobilier

1.1. Agir immédiatement pour réussir la transition écologique et énergétique

1.1.1. La crise énergétique de 2022 accélère la prise de conscience des établissements d'enseignement supérieur sur l'urgence d'une stratégie immobilière

La prise de conscience des enjeux du développement durable dans l'enseignement supérieur s'est concrétisée avec la charte de la Conférence des grandes écoles (CGE) pour le développement durable en 2003⁵. Cette initiative a abouti à la création du premier référentiel développement durable et responsabilité sociétale (DD&RS) en 2007, destiné aux établissements membres de la CGE. L'application de l'article 55 de la loi n° 2009-967 du 2 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement va généraliser cette démarche en incitant les établissements d'enseignement supérieur à élaborer un « *Plan vert* » pour les campus, dès la rentrée 2009, avec la possibilité de solliciter une labellisation fondée sur des critères de développement durable.

À la suite de cette loi, le label DD&RS⁶ a été créé en 2015 après un processus collaboratif impliquant les acteurs de l'enseignement supérieur (la CGE, la Conférence des présidents d'université, devenue France Universités), les ministères de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la transition écologique et le RESES. Aujourd'hui, seules dix universités ont obtenu ce label, incluant notamment trois propriétaires de leur patrimoine : l'université de Poitiers, l'université de Bordeaux et l'université de Caen-Normandie.

Ce questionnement écologique au sein des établissements est resté néanmoins parcellaire jusqu'à ce que la reprise économique post-pandémie Covid en 2021, combinée aux répercussions de l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022, ne déclenche une crise énergétique mondiale majeure. Les prix du gaz et de l'électricité ont atteint des sommets. L'augmentation de la facture énergétique des établissements d'enseignement supérieur a été d'environ 500 M€, selon le MESR⁷. Cette situation a rapidement sensibilisé les équipes de gouvernance des établissements d'enseignement supérieur à l'importance d'agir sur le bâti existant pour réduire les dépenses énergétiques et préserver leur marge de manœuvre budgétaire (cf. *infra*).

En réponse, le Président de la République a annoncé un plan de sobriété énergétique lors de son allocution⁸ du 14 juillet 2022. L'objectif est de réduire de 10 % la consommation énergétique de l'État et de ses opérateurs d'ici 2024 par rapport à 2019. Le plan comprend vingt actions, dont huit sont axées sur la réduction de la consommation énergétique des bâtiments. Une circulaire spécifique du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, datée du 24 septembre 2022, décline ce plan pour ses opérateurs.

Une circulaire de la Première ministre en date du 21 novembre 2023⁹ établit des engagements pour la transformation écologique de l'État. Parmi les quinze mesures proposées, trois visent une gestion améliorée des bâtiments de l'État, notamment : 1/ mesurer et réduire les consommations énergétiques des bâtiments, 2/ diminuer les consommations et émissions des bâtiments, et 3) réduire l'empreinte environnementale des bâtiments en diminuant les surfaces de bureaux, en limitant les nouvelles constructions, et en renforçant la prise en compte de la biodiversité et des déchets durant les chantiers.

Selon un document de travail¹⁰ du secrétariat général à la planification écologique (SGPI), en date de juin 2023, le coût global à engager pour les bâtiments de l'État (soit 94,4 millions de m² SUB en 2022), dans

⁵ Charte de la Conférence des grandes écoles pour le développement durable, 16 mai 2003 : <https://www.cge.asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/charte-developpement-durable-de-la-cge-2003.pdf>

⁶ Référentiel DD&RS : <https://www.label-ddrs.org/>

⁷ Pour couvrir une partie de cette facture énergétique, le MESR a débloqué une enveloppe de l'ordre de 275 M€ à destination de ces opérateurs (établissements d'enseignement supérieur, organismes nationaux de recherche et CROUS).

⁸ <https://www.gouvernement.fr/actualite/ce-quit-faut-savoir-sur-le-plan-de-sobriete-energetique>

⁹ Circulaire n° 642/SG – Services publics écoresponsables.

¹⁰ La planification écologique dans les bâtiments. SGPI, réunion de travail sur la rénovation énergétique, 12 juin 2023.

le cadre de la transition écologique d'ici 2050, s'élèverait à 142 Mds€^{11 12}. Outre le fait que des financements sont déjà prévus ou mobilisables par redéploiement (29,3 Mds€), le coût pourrait également être réduit du fait de la réduction de 25 % du parc tertiaire (25,4 Mds€) et de la diminution des factures d'énergie grâce aux travaux et au plan de sobriété (20 Mds€). Comme le précise le document, la trajectoire devra être déclinée par ministère en prenant en compte la spécificité de leur patrimoine¹³.

Dans son rapport de décembre 2023¹⁴, la Cour des comptes pointe le contexte inflationniste et constate que « *ni la direction de l'immobilier de l'État (DIE), ni le MESR n'ont élaboré, pour les opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, une stratégie de rénovation globale du patrimoine immobilier universitaire ainsi qu'une trajectoire avec des jalons précis et les moyens financiers à déployer chaque année* ». La Cour recommande donc que chaque établissement d'enseignement supérieur élabore d'ici fin 2024 un plan pour améliorer la régulation du chauffage, conformément au décret BACS¹⁵, et que les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) incluent systématiquement un examen des possibilités de restructuration des bâtiments pour une rationalisation énergétique.

Cependant, dès novembre 2022, le MESR a initié le plan climat-biodiversité et transition écologique pour l'enseignement supérieur et la recherche¹⁶, comprenant un volet spécifique pour « *promouvoir et renforcer la rénovation des bâtiments des opérateurs de l'État* ». En juin 2023, le MESR a précisé, à travers un guide, les attendus du schéma directeur du « *développement durable et responsabilité sociétale et environnementale, DD&RSE* » que les établissements doivent adopter avant la fin de l'année 2024. Le guide précise que « *du fait du caractère global et transversal de son objet, le schéma directeur DD&RSE présente une dimension stratégique supérieure, qui le distingue de (des) autres plans sectoriels* ». Auparavant, dans le cadre des négociations des CPER 2021-2027, le MESR avait déjà fixé comme priorité la réhabilitation thermique des bâtiments et la mise en adéquation de ces bâtiments avec les nouveaux usages.

Les données relatives au patrimoine immobilier des opérateurs de l'ESR¹⁷ en 2023 révèlent une qualité médiocre des bâtiments. Seuls 43 % d'entre eux (représentant également 43 % des surfaces utiles brutes), dont la classification énergétique est connue, se situent dans les catégories A, B ou C, sur une échelle allant jusqu'à G. En ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre (GES), environ 60 % des bâtiments sont classés en catégories A, B ou C.

On notera enfin que, dès 2015, la Cour des comptes¹⁸, à travers l'analyse des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des établissements de l'ESR, avait relevé une insuffisante prise en compte de la performance énergétique, des coûts prévisionnels d'exploitation-maintenance et d'investissement et donc une absence de définition claire des orientations stratégiques relatives au patrimoine. Elle avait aussi mis en évidence l'augmentation des dépenses énergétiques dans les universités, notamment en raison de la hausse significative des coûts de l'énergie entre 2008 et 2012 (avec une augmentation de 9,8 % pour le gaz et de 30,4 % pour l'électricité) et pour certains établissements de l'augmentation de surfaces.

¹¹ Selon le rapport de la Cour des comptes, *La politique immobilière de l'État*, de décembre 2023 : « *ces coûts comprennent non seulement l'amélioration de la performance énergétique du bâti, mais également les travaux embarqués tels que la mise aux normes réglementaires éventuellement nécessaire (accessibilité, etc.). Ils ne concernent en revanche pas les aménagements liés aux nouvelles modalités de travail dont la mise en œuvre n'est pas systématique* ».

¹² Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) estime cette trajectoire financière comprise entre 144 et 149 M€ entre 2024 et 2051, dans un rapport commandé par la direction de l'immobilier de l'État.

¹³ Par exemple, pour les opérateurs du MESR, une proportion de bureaux plus faible que dans d'autres ministères.

¹⁴ Cour des comptes, *L'enseignement supérieur face au défi de la transition écologique*, décembre 2023 :

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lenseignement-superieur-face-au-defi-de-la-transition-ecologique>

¹⁵ Décret n° 2020-887 du 20 juillet 2020 relatif au système d'automatisation et de contrôle des bâtiments non résidentiels et à la régulation automatique de la chaleur.

¹⁶ MESR, novembre 2022 : plan climat-biodiversité et transition écologique de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr/plan-climat-biodiversite-et-transition-ecologique-de-l-enseignement-superieur-et-de-la-recherche-91292>

¹⁷ <https://data.enseignementsup-recherche.gouv.fr>. Les données font apparaître une amélioration de la connaissance de l'état du patrimoine ; cela entraîne un changement de périmètre des mesures, rendant les comparaisons dans le temps plus difficiles.

¹⁸ Cour des comptes, juin 2015. *L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre*.

Depuis 2016, France Universités (FU) travaille sur une transformation structurelle immobilière à travers le plan d'efficacité énergétique des campus à l'horizon 2030 (PEEC 2030)¹⁹, qui mobilise aujourd'hui toutes les universités. Ce plan s'aligne sur le décret tertiaire²⁰, celui-ci exigeant des universités une réduction de leur consommation énergétique de 40 % d'ici 2030, de 50 % d'ici 2040 et de 60 % d'ici 2050. Le PEEC 2030 adopte une vision systémique et planifiée, visant la maîtrise des coûts tout en assurant des rénovations durables des campus. Cette démarche, qui intègre à la fois les aspects financiers et immobiliers, évite une gestion segmentée des projets. D'un point de vue méthodologique, le PEEC 2030 s'appuie sur une logique d'expérimentation, avant généralisation, et propose un outil de prospective financière permettant à chaque établissement une planification adaptée à sa situation. Les économies réalisées par la réduction de la consommation des fluides (gaz, électricité, etc.) doivent ainsi permettre aux universités de renforcer leur capacité d'investissement sur le long terme pour accomplir pleinement leurs missions.

Face aux défis environnementaux croissants, les établissements d'enseignement supérieur et de recherche sont appelés à intensifier leurs efforts pour une gestion plus durable et efficace de leur patrimoine immobilier. La nécessité d'une stratégie globale de rénovation est primordiale pour répondre aux enjeux énergétiques actuels et futurs.

1.1.2. Des étudiants sensibilisés à la transition écologique et énergétique veulent en percevoir les effets dans leur établissement

L'article 41 de la loi de programmation de la recherche du 24 décembre 2020 complète l'article L. 123-2 du code de l'éducation en indiquant que l'enseignement supérieur public doit contribuer à « *la sensibilisation et à la formation aux enjeux de la transition écologique et du développement durable* ». Faisant suite aux recommandations du rapport Jouzel²¹ remis en février 2022, il est prévu que tous les étudiants reçoivent, d'ici 2025, une formation initiale à la transition écologique au début de leurs études.

En octobre 2022, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a annoncé l'introduction d'un socle de connaissances et compétences essentielles pour obtenir un diplôme du premier cycle, répondant ainsi au fait que 62 % des étudiants affirment n'avoir aucun cours obligatoire sur les enjeux écologiques, alors que la sensibilisation, l'éducation et la formation aux enjeux écologiques sont considérées comme les actions les plus efficaces pour 76 % d'entre eux²².

Lors d'un entretien avec le réseau étudiant pour une société écologique et solidaire (RESES), il ressort que la première mesure écologique que les étudiants souhaitent voir mise en œuvre porte sur la rénovation énergétique des bâtiments (44 % des répondants de l'étude citée précédemment) ; cette demande figurait en troisième position lors de la précédente enquête publiée en 2020.

L'intérêt croissant des étudiants pour la transition énergétique est un défi pour les établissements d'enseignement supérieur. Bien que les critères principaux de choix d'établissement²³ soient l'intérêt de la formation (69 %) et la localisation géographique (62 %), surpassant de loin la prise en compte des enjeux environnementaux (16 %), la qualité environnementale des infrastructures pourrait devenir un enjeu beaucoup plus prégnant pour les universités dans un contexte de baisse des effectifs étudiants²⁴. Les perceptions étudiantes sur le patrimoine immobilier universitaire sont variées, reflétant une diversité

¹⁹ France universités (avril 2023). Le plan d'efficacité énergétique des campus à l'horizon 2030 (PEEC 2030), une démarche exemplaire. <https://franceuniversites.fr/actualite/le-plan-defficacite-energetique-des-campus-a-lhorizon-2030-peec2030-une-demarche-exemplaire/>

²⁰ Décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire. L'obligation réglementaire du Dispositif éco-énergie tertiaire (DEET) impose la réduction de la consommation d'énergie des bâtiments abritant des activités tertiaires. Cette obligation traduit la volonté du gouvernement d'améliorer la performance énergétique du parc français de bâtiments existants.

²¹ Jean Jouzel (février 2022). Sensibiliser et former aux enjeux de la transition écologique et du développement durable dans l'enseignement supérieur.

²² Consultation nationale étudiante (CNE) réalisée par le Réseau étudiant pour une société écologique et solidaire (RESES), association loi 1901, issue de la diffusion d'un questionnaire entre le 20 janvier et le 19 mars 2023. Le nombre total de réponses est de 14 139, dont 7 970 sont complètes après redressement et ont pu être exploitées, soit un taux de complétion du questionnaire de 57 %.

²³ Sondage OpinionWay pour Mines Saint-Étienne réalisé auprès d'un échantillon de 1 024 personnes représentatif des étudiants français dans l'enseignement supérieur, du 2 au 8 janvier 2024.

²⁴ Note flash du SIES n° 23 (octobre 2023). Prévisions des effectifs dans l'enseignement supérieur – Rentrées 2023 et 2024.

d'expériences, de sensibilité environnementale et d'engagement universitaire. L'enquête RESES souligne cette diversité, mettant en évidence les différences entre les attentes des étudiants selon qu'ils fréquentent des universités ou des écoles.

Les auditions menées auprès des étudiants des établissements par la mission révèlent ce qui s'apparente à une forme de « dissonance cognitive » chez les étudiants, née de l'écart entre des enseignements axés sur l'innovation et la durabilité et les caractéristiques physiques parfois désuètes des bâtiments universitaires. Cette contradiction entre théorie et pratique peut affecter la perception des étudiants quant à l'implication réelle des universités en matière de développement durable et de responsabilité sociétale.

Enfin, d'après ces entretiens, le problème du mal logement étudiant²⁵, met en valeur le rôle des universités comme refuges. Alors que les campus tendaient traditionnellement à se vider en soirée et durant les weekends, ils deviennent des lieux centraux pour de nombreux étudiants en quête d'un environnement d'étude convenable. Ce changement transforme progressivement les campus universitaires de lieux centrifuges, principalement fréquentés pendant les heures de cours, en lieux centripètes, attirant les étudiants en permanence. À l'occasion des auditions menées, les équipes de gouvernance universitaires ont insisté sur le besoin de tiers lieux exprimé par leurs étudiants.

1.2. Adapter les locaux et leurs usages aux exigences nouvelles des activités pédagogiques, de recherche et administratives

Selon le rapport d'information de la sénatrice Paoli-Gagin²⁶, « *l'immobilier constitue avant tout un actif stratégique au service des missions d'enseignement portées par les universités (...) et reste un axe porteur de la réussite étudiante* ». Les évolutions des pratiques pédagogiques, notamment accentuées par la pandémie de la Covid, doivent être prises en compte dans la gestion de ces espaces. La pandémie a contraint les universités à adopter l'enseignement à distance, mais le retour à une situation sanitaire normale a révélé la préférence des étudiants pour une présence physique sur les campus, avec une limitation des cours en ligne.

Cependant, l'intégration du numérique dans l'enseignement est désormais bien établie et représente une transformation majeure des méthodes pédagogiques dans les universités²⁷. Ces nouvelles pratiques interrogent les cours magistraux et donc l'usage des amphithéâtres ; bien que non encore pleinement documenté, les étudiants semblent désormais préférer travailler en petits groupes en interaction plus forte avec les enseignants, ce qui nécessite la création d'espaces modulables et bien équipés, notamment en matière de connexion internet à haut débit. Cette adaptation fonctionnelle des locaux se retrouve déjà dans de nombreuses bibliothèques universitaires²⁸, où les espaces ont été réaménagés pour combiner la recherche documentaire classique et numérique avec des zones favorisant le travail individuel ou en petits groupes. Ces aménagements témoignent de la volonté de répondre aux besoins actuels des étudiants.

Avec l'évolution des technologies et des méthodes de recherche, des modalités aussi bien interdisciplinaires que partenariales, les besoins en matière de locaux pour la recherche dans les universités ont et sont encore appelés à évoluer. Les espaces de recherche doivent non seulement répondre aux exigences de protection et de sécurisation des activités scientifiques mais aussi favoriser la créativité, la collaboration l'incubation et le transfert de nouvelles idées. De plus, la valorisation des activités de recherche, c'est-à-dire le processus de

²⁵ Union étudiante, enquête sur le mal-logement étudiant en 2023. Près de 13 % des étudiants, sur plus de 8 000 interrogés, estiment que leur logement n'est pas décent. <https://union-etudiante.fr/enquete-sur-le-mal-logement/>

²⁶ Vanina Paoli-Gagin (22 septembre 2021). Rapport d'information sénatorial sur optimisation de la gestion de l'immobilier universitaire à l'heure de la nécessaire transition écologique et du déploiement de l'enseignement à distance.

²⁷ Bien que datant d'avant la pandémie de la Covid-19, un rapport de l'IGÉSR d'octobre 2019 (rapport n° 2019-094, Modèle économique de la transformation numérique des formations dans les établissements d'enseignement supérieur) montre comment l'usage du numérique contribue aux évolutions pédagogiques en répondant aux enjeux de massification de l'enseignement supérieur tout en favorisant l'individualisation des parcours des étudiants.

²⁸ Voir le rapport de l'inspection générale des bibliothèques publié en novembre 2016. L'adaptation des bâtiments des bibliothèques universitaires aux nouveaux usages : bilan des constructions récentes et perspectives. À noter également qu'avant la crise de la Covid-19, le nombre d'entrées dans les bibliothèques universitaires progressait régulièrement pour atteindre plus de 72 millions d'entrées soit une moyenne de 40 entrées par étudiants en 2019 : État de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en France, édition 2023, chapitre 17. Voir aussi : Enquête statistique sur les bibliothèques universitaires et les services documentaires de l'Enseignement supérieur et de la recherche, publiée en août 2023, <https://esgbu.esr.gouv.fr/>

transformation des résultats de recherche en produits ou services commercialisables, nécessitent des espaces dédiés à l'innovation et à l'entrepreneuriat.

Ces besoins en matière de locaux pour la recherche sont caractérisés par leur caractère évolutif²⁹ notamment autour :

- de la flexibilité et de la modularité : les laboratoires et espaces de recherche doivent être conçus de manière à pouvoir s'adapter rapidement pour accueillir de nouveaux équipements ou s'adapter à différentes équipes de recherche ;
- des espaces de collaboration : les recherches interdisciplinaires et les collaborations entre universités, industries et autres institutions sont de plus en plus courantes et nécessitent des espaces de co-travail pour faciliter ces interactions ;
- des infrastructures pour l'incubation : les universités jouent un rôle clé dans l'incubation de *start-ups* technologiques, ce qui nécessite des espaces dédiés à l'entrepreneuriat, dotés des ressources nécessaires au développement de prototypes et à la commercialisation de produits.

L'évolution dans l'usage des locaux universitaires doit intégrer les directives de l'État définies dans la circulaire de la Première ministre du 8 février 2023, qui prend en compte les nouvelles pratiques de travail, notamment l'équilibre entre le présentiel et le télétravail³⁰, ainsi que la diversité des postures de travail au cours d'une journée. Cette directive vise également à réduire les surfaces occupées par l'État, préconisant un ratio d'optimisation immobilière de 16 m² en surface utile brute (SUB) par résident, et propose des indicateurs pour concevoir les espaces de travail, incluant le nombre de positions de travail par résident. L'application de cette circulaire dans les universités présente des défis, en raison de la multiplicité des usages des espaces (cours, travaux dirigés, travaux pratiques, recherche expérimentale, administration), parfois dans un même bâtiment. Cependant, cette circulaire pourrait être plus aisément mise en œuvre dans des structures comme les directions d'université ou les unités administratives des composantes de formation et de recherche, où les besoins en espace sont principalement administratifs.

La transformation des pratiques de mise en œuvre des missions des universités souligne la nécessité de l'adaptabilité des espaces universitaires. Celle-ci passe par des travaux de rénovation, voire de réhabilitation, d'un patrimoine dont un tiers des bâtiments³¹ est considéré comme vétuste.

Cependant, ces activités, et leurs évolutions, doivent être observées dans leurs interactions avec d'autres besoins exprimés dans des champs politiques connexes. Cela peut être par exemple la question du maillage territorial des formations du supérieur (encadré n° 1) ou encore celle des conditions de vie des étudiants incluant la problématique du logement (encadré n° 2).

Encadré n° 1 : Les antennes universitaires présentes dans les villes moyennes, entre enjeux sociaux et environnementaux ?

Pour permettre aux jeunes moins mobiles et éloignés des grands centres urbains d'accéder à une formation post-baccalauréat, les universités ont développé des antennes universitaires ou sites distants. Les collectivités territoriales ont fréquemment joué un rôle décisif dans le développement de ces antennes permettant ainsi de fixer une part de la jeunesse de leur ville et de répondre également aux enjeux économiques locaux. Cependant, le taux de poursuite d'études en deuxième cycle est faible³².

D'après un rapport de la Cour des comptes³², on compte environ 150 sites distants, se concentrant sur le premier cycle et accueillant près de 91 000 étudiants (dont près d'un tiers en instituts universitaires de technologie). Bien que ces sites soient souvent soutenus et financés par les collectivités locales, mettant parfois des locaux à

²⁹ Plusieurs réalisations ou projets ont été présentés lors du séminaire « Les Rencontres de la Valorisation des Campus : l'implantation de partenaires sur les campus, un levier stratégique pour la création de valeur(s) » organisé par la DGESIP le 6 février 2024.

³⁰ Un accord-cadre sur la mise en place du télétravail dans les établissements relevant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a été signé entre le ministre, les organisations syndicales et les représentants des employeurs en mars 2023 : <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/sites/default/files/2023-07/accord-cadre-sur-le-d-ploiement-du-t-l-travail-dans-les-tablissements-du-mesr-28574.pdf>. Cet accord fixe un cadre que chaque établissement pourra adapter.

³¹ <https://data.enseignementsup-recherche.gouv.fr>

³² Cour des comptes (janvier 2023). Universités et territoires <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/universites-et-territoires>

disposition à titre gracieux, ils sont perçus par les universités comme un coût supplémentaire, même dans le cas d'en engagement assumé. En 2022, la Cour des comptes a relevé des difficultés à établir les coûts de fonctionnement et d'entretien des bâtiments de ces sites, avec des collectivités locales exprimant des inquiétudes quant à l'entretien insuffisant par les universités, menant à la dégradation du patrimoine³³.

La mission souligne que le coût immobilier des antennes universitaires devrait également être envisagé sous l'angle de l'empreinte environnementale. Il s'agit de considérer l'impact écologique des surfaces nécessaires pour le même service rendu, que les étudiants soient dans une antenne universitaire ou sur le site principal de l'établissement.

Encadré n° 2 : Le logement étudiant est-il un enjeu pour les établissements d'enseignement supérieur ?³⁴

L'accessibilité au logement est reconnue comme un facteur clé de la réussite étudiante et de l'attractivité des établissements d'enseignement supérieur. En 2022, l'offre de logements sociaux étudiants s'élevait à environ 240 000 unités³⁵, dont 175 000 gérées par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) et le reste par d'autres organismes, y compris les organismes d'habitation à loyer modéré (HLM). Cette offre permet d'héberger essentiellement les boursiers³⁶ des échelons 6 et 7, même si des différences existent selon les territoires en fonction des niveaux de loyers pratiqués dans le parc privé. Si de nombreuses universités accompagnent les étudiants dans leur recherche de logement³⁷, peu ont leur propre offre, à l'exception notable de l'université de Paris Dauphine³⁸. Parmi les sept universités propriétaires de leur patrimoine, seule l'université de Bordeaux envisage un projet d'envergure pour le logement étudiant, visant à valoriser son patrimoine foncier ; le projet répond à la demande d'une autre population étudiante que celle concernée par l'offre du CROUS.

Le manque de logements sociaux étudiants dans de nombreuses villes universitaires reflète la difficulté de mobiliser le foncier disponible, comme souligné dans un rapport de l'Assemblée nationale du 15 décembre 2021³⁹. Des entretiens menés par la mission révèlent que plusieurs universités non dévolues sont prêtes à céder des terrains aux CROUS pour construire des logements étudiants. En revanche, pour les universités propriétaires de leur patrimoine, les enjeux sont différents et peuvent conduire à une autre stratégie. Par exemple, l'université de Tours, bénéficiant de la dévolution, a échangé des parcelles avec le CROUS pour faciliter la construction de résidences, plutôt que de vendre le terrain pour valoriser son patrimoine. L'État analyse actuellement le potentiel foncier pour de nouvelles constructions de résidences universitaires, particulièrement sur les campus.

Cependant, malgré l'importance accordée à la vie étudiante et aux conditions d'études, la mission constate un intérêt limité des universités pour le logement social étudiant, considérant souvent que cette responsabilité incombe principalement au CNOUS et aux CROUS. La rénovation immobilière, notamment sous l'angle de la transition énergétique et des économies financières potentielles, semble primer sur la question du logement étudiant, que les universités aient ou non accédé à la dévolution.

³³ Cour des comptes (octobre 2022). L'immobilier universitaire, du défi de la croissance à celui du transfert de propriété, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/limmobilier-universitaire>

³⁴ Le rapport de l'IGESR d'avril 2023, Le réseau CNOUS - CROUS : points forts, points faibles et évolution possible du modèle, préconise de clarifier le rôle des acteurs en matière logement étudiant, en distinguant leur programmation, leur attribution et leur gestion. Elle recommande également de reconnaître le rôle de coordination en matière d'expérience étudiante des établissements d'enseignement supérieur.

³⁵ Feuille de route gouvernementale en matière de logement étudiant (novembre 2023). <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/sites/default/files/2023-12/dossier-de-presse---feuille-de-route-gouvernementale-en-mati-re-de-logement-etudiant-30360.pdf>

³⁶ Note flash du SIES (septembre 2023) : Les boursiers sur critères sociaux en 2022-2023. <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/sites/default/files/2023-09/nf-sies-2023-20-29364.pdf>

³⁷ Conférence des présidents d'université (novembre 2019). Logement : guide d'accompagnement des établissements d'enseignement supérieur, <https://franceuniversites.fr/wp-content/uploads/2019/11/Guide-logement-CPU-2019-web.pdf>

³⁸ En 2015, la Fondation Dauphine a fait l'acquisition de 55 logements étudiants meublés de 16 à 31 m², à Nanterre, et a ouvert une nouvelle résidence de 159 studios meublés à Saint Ouen : <https://www.fondation-dauphine.fr/actualite/2023/10/inauguration-de-la-residence-liberte-a-saint-ouen-un-engagement-pionnier-en-faveur>

³⁹ Assemblée nationale (décembre 2015). Rapport d'information sur le logement et la précarité des étudiants, des apprentis et jeunes actifs, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/l15b4817_rapport-information#

2. La mise en place d'une stratégie immobilière implique une gouvernance adaptée ainsi que des ressources humaines et financières conséquentes

L'appropriation d'une stratégie immobilière par les établissements d'enseignement supérieur et de recherche repose sur de nombreux facteurs internes et externes. Ils doivent équilibrer leurs aspirations académiques avec les réalités économiques, patrimoniales et territoriales. Parce qu'une stratégie est aussi une planification efficace, cela implique une participation active de toutes les parties prenantes et une compréhension approfondie des défis et des opportunités propres à chaque établissement.

Comprendre la stratégie immobilière d'un établissement, ou les raisons de son absence, implique d'examiner les positions et interactions entre les différents acteurs, internes et externes. Il y a une complexité à définir une stratégie globale cohérente et pertinente face aux enjeux propres de ces derniers qui peuvent apparaître comme contradictoires et pas toujours à la hauteur de ceux développés précédemment.

2.1. La gouvernance doit porter une stratégie immobilière reconnue par les acteurs internes et externes

La stratégie immobilière des établissements d'enseignement supérieur et de recherche dépend de nombreux facteurs, ce qui peut expliquer la complexité de son appropriation par les différents acteurs internes. Il en est ainsi, au-delà des ressources financières disponibles, de la taille de l'université, de sa typologie, de son histoire, de son emplacement géographique et de son rôle dans le territoire.

Sans être un déterminant absolu, les établissements de grande taille disposent en général d'équipes administratives et techniques étoffées, permettant d'intégrer de hauts niveaux d'expertise, ce qui est un atout pour la gestion du patrimoine immobilier. D'ailleurs, la mission a pu observer que ces établissements de taille importante assurent souvent la maîtrise d'ouvrages (MOA) des projets immobiliers, ceux-ci arguant d'une meilleure maîtrise de la qualité attendue et des coûts d'exploitation.

Selon leur typologie, que l'on peut caractériser à partir des secteurs disciplinaires présents ou du poids respectif de l'enseignement et de la recherche, les besoins immobiliers des établissements peuvent être différents. Cette spécificité influe sur l'aménagement, la rénovation des locaux et entraîne des variations dans les coûts d'exploitation et de maintenance.

L'époque de construction du patrimoine immobilier d'un établissement est un facteur évidemment décisif. Les bâtiments plus anciens peuvent nécessiter des travaux de rénovation complexes, notamment si ces structures sont classées et présentent une valeur architecturale significative⁴⁰. La préservation de ces caractéristiques historiques, tout en les adaptant aux besoins modernes, implique des méthodes de rénovation spécialisées et peut entraîner des coûts supplémentaires importants, tant sur le plan des matériaux que de main-d'œuvre qualifiée.

Les universités en zones urbaines denses sont souvent limitées par la faible disponibilité foncière, rendant difficile l'expansion ou la modernisation des bâtiments. Cette contrainte affecte la fonctionnalité et l'adaptabilité des infrastructures. Cependant, si l'établissement dispose de terrains non construits, cela offre une opportunité pour développer ou réaménager, en tenant compte cependant des réglementations urbaines et du contexte environnemental. Cette propriété foncière peut également être valorisée et être source de revenus.

Ainsi la diversité des situations doit conduire chaque établissement à construire sa propre stratégie.

2.1.1. La mobilisation de la gouvernance de l'établissement est essentielle pour disposer d'une stratégie immobilière efficiente

Définir et mettre en œuvre une stratégie immobilière implique de faire des choix budgétaires stratégiques pour les investissements, la maintenance et la rénovation, en vue de préserver la valeur du patrimoine et d'éviter de futurs surcoûts d'exploitation liés à la dégradation du patrimoine. Les financements obtenus

⁴⁰ C'est le cas de 5 % des surfaces des universités en 2023, selon les données disponibles sur <https://data.enseignementsup-recherche.gouv.fr>

autour des appels à projets dans le cadre du plan de relance témoignent de la capacité des établissements à se mobiliser⁴¹, avec un haut niveau d'expertise, pour investir dans l'amélioration de la performance énergétique de leurs bâtiments.

La conformité réglementaire, en matière de sécurité, d'accessibilité et d'autres normes spécifiques aux bâtiments, est exigeante. Comme abordé précédemment, cela peut être accentué par la pression croissante des étudiants pour des campus plus verts et socialement responsables. La non-conformité peut aussi entraîner des risques juridiques et financiers, ainsi que nuire à la réputation de l'institution.

Enfin, c'est bien le rôle de la gouvernance d'opérer des choix sur un temps long pour assurer l'adaptation aux évolutions technologiques et pédagogiques ainsi que l'attractivité de l'établissement. Cela peut parfois relever d'une prise de risque, en tout état de cause nécessiter un portage politique. Lors de l'élaboration de nouvelles offres de formation, il est également important de réaliser une projection sur le patrimoine existant pour définir précisément les besoins. Cela implique d'intégrer ces projets dans le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), en tenant compte des ressources et des capacités disponibles. Il peut être difficile pour les établissements de se projeter sur une période aussi longue que 15 années, en raison de l'évolution rapide des technologies, des besoins pédagogiques, de la démographie étudiante et des priorités de recherche. **Néanmoins, la mission considère que des objectifs fixés et des prévisions établies permettent de définir une trajectoire dont la mise en œuvre s'adaptera aux évolutions constatées.**

La validation de tout projet immobilier majeur par le conseil d'administration est requise et suppose une analyse approfondie pour une prise de décision stratégique. La mise en place d'une commission dédiée à la stratégie immobilière, impliquant des élus, des responsables de composantes, des étudiants, peut faciliter les réflexions et travaux préparatoires à cette décision. Enfin, l'association de la communauté universitaire à la planification immobilière permet de garantir la transformation immobilière sur un temps très long.

2.1.1.1 Les attentes des enseignants-chercheurs, chercheurs et enseignants sont liées à leur domaine de recherche et à des pratiques pédagogiques traditionnelles

Les attentes des enseignants-chercheurs, chercheurs et enseignants en matière de stratégie immobilière sont profondément influencées par les disciplines et les besoins spécifiques à chaque domaine de recherche. Cette diversité signifie que la perception des enjeux liés au patrimoine immobilier varie grandement au sein de la communauté académique. Pour certains, notamment dans les domaines nécessitant des équipements spécialisés ou des technologies de pointe, le patrimoine immobilier est vu comme un support essentiel. Par exemple, la présence d'une halle technologique peut être indispensable pour le développement de projets de recherche innovants. Pour d'autres, en particulier dans les disciplines moins dépendantes d'installations spécifiques ou expérimentales, la stratégie immobilière se concentre davantage sur l'accessibilité, le confort et la flexibilité des espaces de travail et de collaboration. Néanmoins, même dans ces domaines, une infrastructure adaptée peut favoriser des interactions transdisciplinaires et stimuler la créativité.

En matière d'espaces pédagogiques, à l'occasion d'entretiens, la mission a pu noter une convergence entre les attentes des étudiants et ceux des enseignants-chercheurs et enseignants. Il est apparu que la stratégie immobilière vue par ces personnels, dans leur rôle d'acteur de terrain, tend à se concentrer sur la modernisation, voire l'adaptation, de l'espace existant pour répondre aux besoins correspondant à leurs pratiques pédagogiques. Par ailleurs, si la flexibilité et la capacité d'adaptation des espaces sont devenues des considérations clés, la difficulté à les inscrire dans une programmation globale de transformation immobilière, faute de visibilité budgétaire, complexifie la réponse à ce besoin et nuit à l'efficacité des projets entrepris.

2.1.1.2 Comprendre les exigences des divers métiers administratifs et techniques pour adapter les espaces de travail

Les attentes du personnel administratif et technique sont étroitement liées à leurs conditions de travail et à l'efficacité opérationnelle attendue. Des espaces adaptés aux différentes modalités d'organisation du travail⁴² que chacun rencontre contribuent à améliorer la productivité et le bien-être au travail. Cependant,

⁴¹ Rapport final du comité d'évaluation de France Relance (janvier 2024). Volume II – Évaluation des dispositifs, chapitre 5 – La rénovation énergétique des bâtiments publics.

⁴² Telle que préconisée par la circulaire de la Première ministre du 8 février 2023.

il existe une difficulté notable à faire évoluer les pratiques concernant les bureaux individuels, une préférence ancrée qui peut parfois entraver la flexibilité et l'optimisation de l'espace.

Outre les directions générales des services, la mission a constaté que les personnels administratifs et techniques, impliqués dans la gestion quotidienne des campus, sont particulièrement sensibles aux enjeux liés au patrimoine immobilier et acceptent plus aisément que d'autres catégories une modularité de leurs espaces. Par ailleurs, la diversité des métiers présents dans l'établissement peut mener à différentes visions et attentes concernant la stratégie immobilière.

L'archivage est également un sujet important pour le personnel administratif. L'augmentation constante des documents et des données exige, en effet, une gestion efficace des solutions d'archivage. Cela nécessite non seulement un espace physique adéquat, mais aussi l'intégration de solutions numériques, alignant ainsi les pratiques d'archivage avec les tendances technologiques actuelles.

Une approche collaborative et bien informée de ces différents acteurs est donc essentielle pour élaborer une stratégie immobilière répondant à des attentes de manière équilibrée et efficiente.

2.1.1.3 *Des étudiants qui investissent peu le sujet immobilier*

Si les étudiants sont attentifs à la qualité des bâtiments et à la transition écologique (cf. *supra*), ils ont néanmoins peu de prise sur l'organisation et l'usage des espaces et sur la planification de leurs activités quotidiennes, hebdomadaires et annuelles. N'étant également que de « passage » dans les établissements, la participation aux choix stratégiques relatifs au patrimoine immobilier est un sujet difficile à investir pour eux. Les auditions d'étudiants menées par la mission montrent que la diversité des expériences étudiantes soulève la question de l'existence d'une perception uniforme des enjeux du patrimoine immobilier universitaire. Les opinions varient considérablement en fonction des priorités individuelles, de l'implication dans la communauté universitaire, et des attentes personnelles envers l'institution. Néanmoins le besoin de tiers lieu a été fréquemment cité par les étudiants rencontrés.

2.1.2. **L'université est un partenaire incontournable pour les acteurs du territoire**

Le sujet de la gestion du patrimoine immobilier et foncier universitaire en territoire fait intervenir une diversité d'interlocuteurs : universités, collectivités territoriales, préfetures et rectorats, administrations centrales, principalement la DGESIP et la DIE. Les auditions conduites par la mission ont permis de mettre en lumière la variété et les spécificités des approches territoriales dans ce domaine.

La mission constate que tous les territoires étudiés soutiennent les projets immobiliers universitaires, avec des niveaux de financement et des types de soutien (réhabilitation ou construction)⁴³ qui diffèrent selon les sites. Les collectivités, principalement les régions, mais aussi parfois les départements⁴⁴, les communes ou groupements intercommunaux, jouent un rôle significatif dans le financement de ces projets. Ce constat s'applique tant aux établissements ayant bénéficié de la dévolution de leur patrimoine immobilier qu'aux autres⁴⁵.

L'enseignement supérieur et la recherche sont des atouts essentiels pour le développement et le rayonnement d'un territoire. La mission a pu observer lors des auditions que les universités et les collectivités territoriales partageaient cette ambition commune, qui s'exprime tant par des accords que par des débats, et qui peut se concrétiser notamment avec des schémas partagés⁴⁶ entre collectivités et établissements d'enseignement supérieur.

Plusieurs interlocuteurs ont d'ailleurs souligné l'importance d'une collaboration forte entre les universités et les collectivités, en vue d'optimiser ou de mutualiser l'utilisation des équipements et du foncier, au regard

⁴³ Cependant, la part des crédits consacrés aux travaux de rénovation ou d'adaptation restent insuffisants, au regard des enjeux développés dans la première partie de ce rapport.

⁴⁴ Par exemple le Calvados en Normandie ou encore le Bas-Rhin, même si pour ce dernier le soutien financier de l'université n'a pu être concrétisé en raison des compétences de la collectivité au regard des projets.

⁴⁵ Tel que l'Université Paris-Est Créteil (UPEC), soutenue activement par la région et des collectivités infrarégionales.

⁴⁶ Une vingtaine à ce jour.

des obligations de la loi climat et résilience de 2021 et de l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN⁴⁷). Sur ce point, la mission observe que plusieurs services universitaires en charge de l'immobilier ont développé de l'expertise leur permettant de bien représenter les intérêts des établissements lors des travaux préalables à l'établissement du plan local d'urbanisme (PLU ou PLUI), notamment pour conserver leur capacité à valoriser les fonciers disponibles⁴⁸.

Dans ce cadre, les sociétés universitaires locales immobilières⁴⁹ (SULI) et les sociétés d'économie mixte (SEM) patrimoniales sont des outils efficaces pour concrétiser une stratégie commune, dépassant les opérations ponctuelles du CPER⁵⁰ et du plan de relance.

De surcroît, la mission constate que les universités dévolues ont renforcé leurs partenariats avec les collectivités. Ils ne se limitent pas au développement et à l'aménagement des campus, mais s'étendent à d'autres initiatives, comme les réseaux de chaleur ou le photovoltaïque par exemple. Dans ce cadre, la dévolution facilite les prises de décision collective, l'établissement devenant l'interlocuteur unique et direct des collectivités.

Par ailleurs, concernant les sujets immobiliers, la mission a aussi relevé la qualité notable des relations entre les universités et les services académiques en charge de l'enseignement supérieur. Les recteurs sont en appui des universités, notamment lors des négociations du CPER. Les ingénieurs régionaux de l'équipement (IRE) basés dans les rectorats demeurent des interlocuteurs incontournables, en particulier pour le suivi des CPER et les interactions avec l'administration centrale, contribuant à l'élaboration des SPSI, selon le niveau d'expertise des directions de l'immobilier des universités.

L'emprise immobilière (13,7 millions de mètres carrés) et foncière (6 000 hectares de foncier non bâti) confère aux universités un rôle majeur dans leur environnement territorial notamment quant aux enjeux d'aménagement. Ils placent les établissements comme des interlocuteurs incontournables des collectivités territoriales, la dévolution accentuant ce positionnement. En se saisissant de ce sujet à un niveau stratégique et en développant les partenariats avec les autres acteurs du territoire, les universités peuvent créer les conditions propices à des projets de réhabilitation de leur patrimoine, même si le financement nécessaire à ces projets reste un défi à relever.

2.2. L'établissement dispose d'outils pour opérationnaliser sa stratégie immobilière dans le cadre d'un processus de validation aujourd'hui trop complexe

Dans le contexte universitaire, l'élaboration d'un SPSI et d'un schéma directeur de l'immobilier (SDI) joue un rôle essentiel dans la formalisation d'une stratégie immobilière efficace. Ces deux schémas, bien que complémentaires, se distinguent par leur portée, leur finalité et leur impact sur l'environnement universitaire.

Les opérateurs de l'État sont tenus d'élaborer un SPSI depuis 2009 et une circulaire⁵¹ de 2016 a initié la seconde vague de SPSI pour la période 2017-2022. Le SPSI est un outil de planification qui, sur la base d'un diagnostic, définit des orientations pour une période de cinq années.

⁴⁷ L'objectif « ZAN des sols » vise à interdire toute artificialisation nette des sols à l'horizon 2050 et à une réduction par deux de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2030. Le principe a été introduit par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

⁴⁸ L'exemple de l'université de Bordeaux illustre une collaboration réussie avec la métropole et la ville dans ce domaine.

⁴⁹ 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 (3DS) autorise un établissement public d'enseignement supérieur à créer et prendre des participations dans des sociétés ou des groupements de droit privé pour contribuer à la gestion et à la valorisation de son patrimoine immobilier, sous réserve de ne pas aliéner les biens immobiliers essentiels à l'exercice de ses missions de service public. L'établissement public d'enseignement supérieur doit détenir au moins 35 % du capital et des droits de vote de la société.

⁵⁰ Le CPER est d'ailleurs souvent présentés comme un outil trop rigide et peu propice, dans sa construction, à de véritables choix stratégiques.

⁵¹ Circulaire n° 5888/SG du 19 septembre 2016 relative aux schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs de l'État. <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/41307>

Le volet « diagnostic » du SPSI fournit un état des lieux complet du parc immobilier universitaire. Il inclut l'évaluation de l'état technique et réglementaire du parc, enregistré dans le référentiel technique RT-ESR⁵², ainsi qu'une analyse de l'organisation de la fonction immobilière et des sources de financement disponibles. Cette étape permet d'identifier les points forts et les faiblesses de l'infrastructure existante et de déterminer les besoins prioritaires. Le volet « stratégie », quant à lui, se concentre sur l'élaboration, pour les cinq années à venir, d'orientations stratégiques pour une gestion et une optimisation efficaces du patrimoine immobilier, en tenant compte de l'impératif de durabilité et de responsabilité environnementale. Il a vocation à fixer des objectifs concrets pour le parc immobilier (amélioration, adaptation, désaffectation...). Par conséquent, dans les faits, plus que des orientations stratégiques, ce sont des objectifs opérationnels qui sont attendus et donc définis.

Ce schéma permet à l'université de prendre des décisions éclairées sur l'évolution de son parc immobilier en fonction de ses besoins futurs, de son développement pédagogique et de recherche et de ses possibilités budgétaires. Outre la vision globale, son avantage réside dans la capacité à planifier les investissements sur un moyen terme. La mise en œuvre d'une stratégie peut néanmoins être complexe et nécessite, pour cette raison, une mise à jour régulière pour rester pertinente face aux évolutions internes et externes.

Avant d'être adopté par le conseil d'administration de l'établissement, le SPSI doit recueillir :

- l'avis de la tutelle ministérielle, en l'occurrence celui de la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) qui s'appuie sur l'avis des services du rectorat concerné (et particulièrement l'IRE) ;
- l'avis du préfet de région, avec le concours du responsable de la politique immobilière de l'État qui lui est attaché, pour garantir l'articulation avec les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR).

Il est ensuite approuvé par la DIE.

Les nouveaux SPSI doivent être élaborés par les opérateurs avant expiration de leur précédent SPSI.

La mission considère ce processus de validation comme trop complexe, parfois également trop long, et s'interroge sur l'apport réel des différentes structures intervenantes. La connaissance précise des activités de l'enseignement supérieur et de la recherche au sein de la DGESIP, particulièrement de son service de la stratégie de contractualisation, du financement et de l'immobilier, devrait lui permettre d'assurer elle-même cette validation, en s'appuyant sur les ingénieurs régionaux de l'équipement (IRE).

Si le SPSI détermine « quoi faire » en termes de stratégie immobilière, le plan pluriannuel d'investissement (PPI) définit « comment le financer », en traduisant les décisions stratégiques en termes financiers et opérationnels. Par conséquent, les deux documents doivent être alignés pour garantir que les objectifs immobiliers de l'université sont réalisables et programmés dans le cadre des ressources financières disponibles. Au moment de leur engagement, ces opérations immobilières devraient en toute rigueur être reportées dans les tableaux 8 à 10 de la liasse budgétaire (cf. *supra*).

Un tableau fourni par la DGESIP fin 2023 permet de pointer les faits suivants :

- 75 % des universités ont adopté au moins un SPSI depuis 2017 ;
- 65 % des universités ont adopté ce SPSI sur la période 2016-2020 ;
- 40 % des universités avaient un SPSI valide en 2023, traduisant que seul un établissement sur deux a élaboré un nouveau SPSI à l'échéance du précédent.

Pour les écoles et instituts, ces taux sont respectivement de 69 %, 60 % et 30 %.

La mission constate également qu'au moment de la transmission des données, seules deux universités dévolues sur les sept avaient un SPSI adopté par leur conseil d'administration, aucun n'étant par ailleurs en cours de validation.

⁵² Le RT-ESR est un outil de suivi bâtiminaire permettant la collecte et la mise à jour des données règlementaires, techniques et fonctionnelles.

Une stratégie immobilière réussie doit non seulement soutenir et améliorer les missions de formation et de recherche de l'université, mais aussi rester flexible et réactive face aux évolutions constantes de l'environnement. Pour cette raison notamment, son renouvellement doit être un impératif pour les établissements. Par conséquent, **la mission considère que l'attribution de toutes subventions d'investissement aux établissements, pour ce qui concerne leur patrimoine immobilier, devrait être conditionnée à l'existence d'un SPSI valide**, comme c'est le cas pour les financements interministériels⁵³. La mission estime que la période de renouvellement du SPSI pourrait alors être portée à sept années.

Si le caractère opérationnel du SPSI est un atout, l'existence d'une stratégie immobilière à plus long terme est tout aussi décisive pour les universités, notamment pour gérer un patrimoine souvent ancien et pour planifier les travaux immobiliers sur des périodes pouvant s'étendre de 15 à 25 ans. Pour ce faire, la rédaction d'un schéma directeur de l'immobilier (SDI) peut être envisagée, comme le font déjà certains établissements. **Ce schéma vise à définir des orientations stratégiques à long terme et à établir l'articulation des objectifs majeurs dans le temps, contribuant ainsi à l'efficacité des moyens engagés pour les travaux immobiliers et à la réduction des nuisances associées.**

Cependant, un point de vigilance s'impose. La mission a observé que les établissements développent de plus en plus souvent des schémas directeurs pour différentes activités, soit à la demande du ministère, soit de leur propre initiative. Bien que cette démarche soit pertinente et encouragée, il convient de veiller à l'articulation de ces différents schémas afin d'éviter une approche cloisonnée et un déficit de cohérence. Cette coordination est particulièrement importante pour la stratégie immobilière, qui a un impact direct sur l'ensemble des activités de l'établissement. Dans ce sens, il est intéressant de noter que le guide pour la mise en œuvre du schéma directeur DD&RSE indique qu'il « *a vocation à embrasser la totalité des activités de l'établissement, de son cœur de métier jusqu'aux fonctions supports, en incluant toutes les dimensions de sa mission* ».

Le SPSI, plus opérationnel, doit s'inscrire en cohérence avec ce schéma directeur de l'immobilier. **Une alternative simple à ce schéma directeur serait que le SPSI comporte une partie intégrant systématiquement des orientations stratégiques à long terme. Considérant l'ampleur des travaux immobiliers à réaliser, la mission considère qu'elles doivent s'inscrire sur une durée minimale de quinze années.** Les objectifs opérationnels quant à eux, déjà présents dans le SPSI actuel, porteraient sur une durée légèrement allongée puisque la mission préconise de passer de cinq à sept années.

Enfin, l'évaluation de la mise en œuvre, par la gouvernance de l'université, d'une stratégie immobilière efficace, peut être réalisée sur la base de plusieurs indicateurs clés, notamment :

- l'existence d'une vice-présidence ou d'une mission dédiée au patrimoine immobilier indique un engagement au niveau de la gouvernance pour une gestion stratégique, efficace et durable du patrimoine immobilier. Cette fonction permet d'assurer une attention constante et spécialisée aux questions immobilières, indispensable à l'exécution de la stratégie ;
- un SPSI actualisé et le suivi de son taux de réalisation fournissent des informations importantes sur la capacité de l'université à planifier et à exécuter sa stratégie immobilière. Cela montre également l'alignement des objectifs immobiliers avec les ressources disponibles et la vision à court terme de l'établissement ;
- un RT-ESR (voir annexe) correctement renseigné et mis à jour témoigne d'une approche rigoureuse et systématique dans la gestion des biens immobiliers de l'université ; il est composé d'une batterie de critères, affectés d'un poids différent selon leur importance, qui permet de calculer une note sur 275 points ; le seuil de 240 est considéré comme minimal pour établir une stratégie robuste ;
- le suivi d'indicateurs clés retenus par la gouvernance dans le cadre de sa stratégie immobilière, comprenant en particulier les dépenses pour le GER, les taux d'occupation⁵⁴, etc.

⁵³ Ministère chargé des comptes publics (2023). Instruction ECOE2313171C : Conditionnalité des financements interministériels immobiliers.

⁵⁴ Un taux élevé indique une utilisation optimale des ressources immobilières, tandis qu'un faible taux peut signaler des inefficacités ou la nécessité de revoir la stratégie d'occupation.

La mission souligne que la mesure du taux d'occupation fait partie intégrante du projet annuel de performances (PAP) du programme « Formations supérieures et recherche universitaire, programme 150 (P150) » dans le cadre du projet de loi de finances. Cet indicateur, tel qu'il est actuellement mesuré⁵⁵, se concentre uniquement sur certaines activités d'enseignement, ce qui limite sa capacité à refléter pleinement, à la fois, l'impact économique du patrimoine et son empreinte environnementale.

Pour une évaluation plus complète et précise, **la mission suggère d'élargir cet indicateur pour inclure les diverses activités universitaires, ainsi que de reconsidérer le potentiel d'utilisation des espaces au-delà de celui préconisé par le référentiel actuel**⁵⁵. Cette approche élargie aiderait à mieux saisir l'impact environnemental global de l'université, allant au-delà de la simple mesure des activités d'enseignement. Par conséquent, un indicateur composite⁵⁶, adapté spécifiquement à chaque établissement, semble être une solution plus appropriée. Une telle approche permettrait non seulement de mieux comprendre l'efficacité de l'utilisation des espaces, mais aussi de prendre des décisions informées et stratégiques en matière de gestion immobilière. Cette démarche serait conforme à l'objectif d'une gestion immobilière plus responsable et durable au sein des établissements d'enseignement supérieur.

Recommandation 1 : Veiller à ce que tous les établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche soient dotés d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) comprenant des orientations stratégiques sur au moins quinze années et des objectifs opérationnels déclinés sur une durée de sept années.

Recommandation 2 : Soumettre l'attribution des subventions concernant le patrimoine immobilier à l'existence d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) en cours de validité.

Recommandation 3 : Simplifier le processus de validation du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) en le confiant à la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP), qui s'appuiera sur les ingénieurs régionaux de l'équipement (IRE).

2.3. Des ressources humaines expertes dans le domaine immobilier sont indispensables

Afin de pouvoir disposer d'une connaissance fine du parc immobilier, de développer une stratégie immobilière construite au fil des schémas directeurs et de garantir une gestion optimale de tout son patrimoine immobilier, les établissements doivent disposer de ressources humaines expertes.

2.3.1. Les besoins en métiers sont d'une grande diversité qu'ils soient internalisés ou externalisés

La gestion immobilière dans les universités nécessite une expertise diversifiée, englobant des métiers tels que ceux de l'urbanisme, de la maîtrise d'ouvrage, de l'architecture, de la conduite de travaux, de la logistique, de la maintenance, de l'économie de flux⁵⁷, ainsi que les domaines financiers, juridiques et de la commande publique. L'organisation de ces ressources humaines varie d'une université à l'autre, se répartissant entre directions et services, tant au niveau central que dans des structures intermédiaires, campus ou composantes.

Certaines universités optent pour la sous-traitance de certains travaux et services, voire l'externalisation de certaines fonctions. Elles conservent en interne les compétences nécessaires pour rédiger les cahiers des

⁵⁵ Le taux d'occupation pour chaque type de salles (salles de cours banalisées et amphithéâtres) correspond à un rapport entre l'occupation réelle des locaux (nombre d'heures d'utilisation des salles / nombre de salles utilisées) et une occupation théorique minimale de 1 120 h (35 h par semaine, 32 semaines par an). Cette référence, qui représente 70 % des horaires d'ouverture normalement attendus pour des locaux universitaires (50 h par semaine), a été fixée de manière à prendre en compte différents aléas et contraintes : exigences de souplesse nécessaires à la gestion des emplois du temps, temps de préparation éventuellement nécessaire entre les différents cours. Les locaux d'enseignement dédiés aux travaux pratiques en raison d'une standardisation complexe ne sont pas pris en compte.

⁵⁶ Dans le sens où il est composé lui-même de plusieurs indicateurs, chacun étant adapté à l'activité concernée.

⁵⁷ Les universités recrutent dorénavant des économistes de flux (aussi appelés « managers énergie ») qui se positionnent sur des missions de réduction de consommation des fluides et de maîtrise des coûts ; ils sont constitués en réseau animé par l'agence de mutualisation des universités et établissements (AMUE), en partenariat avec la DGESIP. Ces compétences sont particulièrement appréciées au moment de la priorisation des projets, permettant d'identifier ceux dont l'impact environnemental sera le plus important.

charges et assurer la conformité des prestations aux clauses contractuelles. Bien que cette approche réduise le besoin de certaines compétences opérationnelles, liées aux opérations d'exécution, elle exige en contrepartie des professionnels qualifiés pour superviser et contrôler les activités déléguées. De même, l'établissement doit conserver les ressources assurant l'aide à la décision auprès de la gouvernance.

La mission a constaté un attachement des établissements à internaliser de nombreuses compétences dans le champ immobilier. Ceci se comprend dans le contexte d'une prise de conscience de l'enjeu immobilier au regard des activités principales de l'établissement. Cependant, la mission rappelle qu'une externalisation plus développée, dans les limites abordées précédemment, permettrait d'atteindre une qualité équivalente de la mise en œuvre de la stratégie immobilière.

La taille de l'établissement et la complexité de son patrimoine et de ses infrastructures influent sur l'organisation de la direction du patrimoine immobilier (DPI), attachée à la direction générale des services. Cette dernière coordonne les missions de la DPI avec celles des autres directions centrales et des services administratifs des composantes. À partir d'un travail approfondi sur la maîtrise des risques, la gouvernance doit assurer une couverture complète de tous les aspects de l'activité immobilière, tout en évitant les redondances dans l'organisation interne de l'établissement par la définition du bon niveau de subsidiarité. Ainsi, la direction générale des services doit être attentive à l'optimisation des ressources entre les différents sites et campus en mutualisant si nécessaire les compétences.

2.3.2. L'attractivité des métiers de l'immobilier en université est confrontée au problème de leur rémunération

Lors des auditions, il est apparu que l'attractivité des métiers immobiliers dans les universités, caractérisée par leur diversité, leur technicité et la variété des bâtiments à gérer, est largement reconnue. Les directions du patrimoine immobilier affichent un dynamisme et une bonne compréhension des enjeux immobiliers, que les universités soient propriétaires ou non de leur patrimoine. Cependant, il existe des difficultés à recruter des spécialistes, en particulier pour des montages d'opérations immobilières spécifiques, la modélisation de scénarios immobiliers.

Les universités font face à des difficultés de recrutement et à une mobilité élevée de leur personnel, exacerbées par des disparités régionales et un marché de l'emploi concurrentiel tant pour les structures publiques que privées. D'une manière générale, le secteur immobilier connaît une tension, bien que la situation puisse évoluer avec les fluctuations du marché immobilier privé. Les fonctions pour lesquelles les universités rencontrées ont indiqué avoir le plus de difficultés à recruter concernent les conducteurs d'opération. Au-delà des compétences techniques, des besoins d'expertise dans les domaines financier, juridique et de gestion de la donnée sont nécessaires et inégalement couverts à ce jour.

Le problème de recrutement réside notamment dans l'écart des régimes indemnitaires entre les personnels BIATSS (bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniciens, sociaux et de santé) des universités et ceux des rectorats ou des collectivités territoriales, sans même aborder les différences de salaire avec le secteur privé. Les différences de rémunération, illustrées par des exemples concrets⁵⁸, affectent l'attractivité des emplois offerts à l'université. Par exemple, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) annuel moyen en 2022 d'un ingénieur d'étude est de 8 803 € dans l'ESR contre 11 627 € au ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (MENJ) soit 32 % de plus. Pour les ingénieurs de recherche, l'écart est encore plus important puisqu'il s'établit à 58,6 % (12 964 € pour l'ESR contre 20 562 € pour le MENJ). Les mesures de convergence indemnitaires prévues par la loi de programmation pour la recherche devraient atténuer ces écarts. Le statut de fonctionnaire, qui pouvait être un argument d'attractivité l'est de moins en moins et de nombreux agents optent pour le statut de contractuel, délaissant les concours de recrutement⁵⁹.

⁵⁸ Voir annexe 3.

⁵⁹ Le rapport annuel *Attractivité de la fonction publique, 2020* indique que depuis le milieu des années 1990, les concours externes attirent moins de candidats, avec une baisse du nombre de candidats présents aux épreuves de ces concours par rapport au nombre de postes offerts. Ce phénomène peut être dû à plusieurs raisons, notamment la diversification des voies d'accès à la fonction publique, les changements dans les politiques de recrutement, les perceptions du salaire et des conditions de travail, ainsi que les motivations personnelles des candidats. <https://www.fonction-publique.gouv.fr/toutes-les-publications/attractivite-de-la-fonction-publique>

Le déficit de communication et la méconnaissance des métiers universitaires, et a fortiori dans le secteur immobilier, est connu. Des efforts de promotion auprès des étudiants et professionnels expérimentés sont nécessaires pour mettre en lumière les opportunités de carrière au sein des établissements de l'ESR. Les universités peuvent par exemple améliorer leur visibilité en publiant les postes vacants sur leurs sites web et sur des plateformes dédiées au service public. L'apprentissage et l'alternance représentent aussi des voies prometteuses pour attirer et fidéliser de jeunes talents au sein des établissements.

Compte tenu de ces difficultés, la mission souligne la nécessaire vigilance des établissements et du MESR sur la pérennité de ces compétences immobilières dans les services de l'établissement, tant la qualité de la gestion du patrimoine et des projets qui y sont attachés en dépendent. Certains établissements ont d'ailleurs renoncé à demander la dévolution du patrimoine immobilier pour cette raison.

2.3.3. La maîtrise d'ouvrage déléguée, une possibilité à mobiliser selon le contexte et les projets

Si la stratégie immobilière doit être élaborée et maîtrisée par les établissements, la question se pose en des termes différents s'agissant de la gestion ou de la maîtrise d'ouvrage immobilière. Les pratiques constatées par la mission sont multiples et souvent hybrides entre une exécution en régie des opérations immobilières et le recours à une maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD). Cette diversité reflète une approche adaptée aux spécificités et aux ressources de chaque établissement.

Assez unanimement, les universités privilégient la gestion interne de la maîtrise d'ouvrage pour les opérations immobilières, compte tenu de l'existence d'équipes et services compétents en leur sein. Selon les établissements, l'internalisation favorise l'attractivité et la fidélisation du personnel spécialisé dans l'immobilier, un domaine où la concurrence pour les talents est forte entre les secteurs public et privé. Elles ajoutent que déléguer la maîtrise d'ouvrage nécessite malgré tout de dégager du temps en interne pour le suivi du projet. Elles envisagent toutefois la délégation en cas de surcharge de travail ou de complexité spécifique du projet. L'Établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF) est particulièrement bien positionné auprès des établissements de son périmètre pour cette raison.

Les universités citent souvent le coût élevé comme raison principale du non-recours à la maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD). Cependant, sans données objectives fournies par les établissements, la mission n'a pas pu vérifier la réalité de ces coûts, considérant par ailleurs qu'il faudrait également prendre en compte les coûts de masse salariale induits par l'exercice de la MOA en interne. En revanche, il est parfois fait grief aux maîtres d'ouvrage délégués d'accorder, dans le cadre des opérations réalisées, une priorité excessive aux économies⁶⁰ pendant la phase de construction au détriment des considérations de plus long terme de maintenance ou d'usages des bâtiments. Gérer directement la maîtrise d'ouvrage permettrait aux établissements de mieux intégrer ces aspects, puisque les équipes responsables du projet et de la maintenance appartiennent à la même organisation ; elles seraient donc plus à même de faire les bons choix, même dans le cas d'une recherche d'économies.

A contrario, l'argument financier peut être une incitation à déléguer la maîtrise d'ouvrage alors même que l'établissement a la capacité de l'assurer. Cela est le cas lorsque la maîtrise d'ouvrage est assurée par une collectivité territoriale éligible au fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)⁶¹ et que celle-ci fait le choix de réinjecter tout ou partie de celui-ci dans l'opération afin d'apporter un financement supplémentaire.

Malgré les réticences – parfois « culturelle » – des établissements, la mission souhaite insister sur la possibilité que la maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD) puisse utilement être mobilisée par les établissements. Elle est particulièrement appropriée dans des cas spécifiques, comme un grand nombre d'opérations à réaliser sous contraintes de temps ou pour des projets complexes ou pour des établissements de petite taille qui ne disposent pas des ressources pour internaliser cette fonction, à moins d'un volume significatif d'opérations à long terme. Le cadre de cette délégation doit être défini précisément notamment en matière d'attributions.

⁶⁰ La plupart des établissements citent des expériences malheureuses sur ce point.

⁶¹ Le FCTVA a pour objectif de compenser en partie, sur certaines dépenses d'investissement, la TVA réglée par les collectivités locales. Le taux de récupération était fixé à 16,404 % en 2023.

Encadré n° 3 : L'EPAURIF en accompagnement des universités d'Île-de-France

Une situation particulière existe en Île-de-France où l'EPAURIF accompagne les universités dans le cadre de leurs opérations immobilières, en assurant la MOA par délégation, depuis la conception jusqu'à la livraison des bâtiments. Grâce à sa connaissance approfondie des spécificités du secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche, ainsi que des contraintes réglementaires et environnementales, l'EPAURIF répond aux besoins évolutifs des établissements universitaires.

Par contre, si l'EPAURIF propose également de contribuer à la réalisation des SPSI ou des schémas directeurs, dans les faits, très peu d'établissements se saisissent de cette possibilité. D'ailleurs la proportion d'établissements de cette région disposant d'un SPSI est légèrement inférieure à ce qui est constaté à l'échelle nationale.

Encadré n° 4 : De l'impact de la dévolution sur la MOD aux collectivités territoriales

Une collectivité territoriale peut récupérer du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) dans le cadre de ses dépenses d'investissement. Ce mécanisme de compensation forfaitaire prévoit également, par un régime dérogatoire spécifique, que la collectivité territoriale puisse récupérer une partie de la TVA supportée sur des dépenses d'investissement liées à la construction de bâtiments universitaires dont elle a la maîtrise d'ouvrage. Cela est possible à condition qu'une convention soit établie entre la collectivité et l'État. Toutefois, pour les établissements ayant le bénéfice de la dévolution du patrimoine État, cette possibilité n'existe plus. Sauf à revoir le plan de financement initial, il serait nécessaire de rendre les opérations immobilières des établissements, propriétaires de leur patrimoine, éligibles à ce fonds⁶² lorsque la maîtrise d'ouvrage est confiée à une collectivité.

2.4. Des choix budgétaires sont à affirmer au niveau de l'établissement et de l'État

Les établissements rencontrés ont pris conscience que les enjeux budgétaires liés à la gestion de leur patrimoine immobilier sont primordiaux pour continuer à assurer convenablement les missions de formation, de recherche et en matière de vie étudiante. L'entretien et l'exploitation de celui-ci représentent une charge financière importante, notamment en raison de son étendue, de son niveau de vétusté et de sa consommation énergétique ; **ces coûts constituent le deuxième poste budgétaire⁶³ après la masse salariale**, le défi étant alors de générer des recettes pour couvrir ces dépenses.

2.4.1. La politique budgétaire de l'établissement est un levier de sa stratégie immobilière

Les contraintes budgétaires pesant sur les établissements, résultant notamment de l'augmentation subie des dépenses salariales ou des charges d'exploitation, conduisent souvent à une hiérarchisation des dépenses qui défavorise les investissements immobiliers, surtout ceux relatifs au gros entretien et renouvellement (GER). De manière paradoxale, les fonds de roulement et les trésoreries de certains établissements peuvent être substantiels, y compris pour la fraction libre d'emploi. Cette contradiction suscite des interrogations chez les autorités de tutelle, particulièrement en l'absence de projets immobiliers de grande envergure malgré la présence de bâtiments vétustes. Cette situation entraîne fréquemment des interventions d'urgence sur les infrastructures, justifiant ainsi le report des travaux de GER prévus, tout en justifiant l'importance de constituer des réserves pour affronter les imprévus. Cette situation instaure un cercle vicieux où les problématiques s'intensifient mutuellement, sans perspective d'amélioration évidente.

Si une partie de la subvention pour charges de service public (SCSP) est destinée à couvrir l'entretien des bâtiments des établissements d'enseignement supérieur, elle s'avère insuffisante et ceux-ci doivent mobiliser leurs ressources propres. D'ailleurs, certaines universités se concentrent sur le développement de produits liés à la valorisation de leur patrimoine, comme la location de bâtiments prestigieux pour des événements privés.

⁶² Cette proposition nécessite de modifier le code général des collectivités territoriales.

⁶³ Rapport de la Cour des comptes (octobre 2022). L'immobilier universitaire, du défi de la croissance à celui du transfert de propriété.

Bien que tous reconnaissent la nécessité d'augmenter et de diversifier leurs sources de financement, l'utilisation de celles-ci varie selon les modèles d'allocation internes ; elle est souvent limitée par des affectations budgétaires dans les composantes, comme cela peut être le cas pour les ressources liées à la formation continue ou par apprentissage. Dans ce contexte, la crise climatique est un levier qu'actionnent certaines équipes de gouvernance pour convaincre la communauté de mutualiser davantage les moyens, et de développer ainsi leur capacité d'autofinancement.

Pour développer leur capacité d'action certains établissements, avec ou sans dévolution, utilisent alors leur capacité d'autofinancement et leur fonds de roulement pour financer la rénovation, voire de la construction, en complément de financements extérieurs. Dans le cadre de la transition écologique, c'est le cas des travaux concernant par exemple les chaudières, réseaux de chaleur, etc.

2.4.2. Financer le GER constitue un défi pour les établissements d'enseignement supérieur

À la question de l'entretien des bâtiments correspond généralement la notion de GER. Selon le référentiel immobilier de l'enseignement supérieur et de la recherche⁶⁴ (RIMESR), le GER devrait être compris entre 20 et 30 € HT par m²/an. Les données saisies par les établissements sur RT-ESR font état d'un ratio moyen de 11 €, cette dernière donnée étant déclarative et entachée d'une incertitude. La mission a identifié deux problèmes majeurs empêchant les établissements de distinguer et d'évaluer précisément leurs dépenses annuelles en maintenance d'exploitation et GER :

- le premier est lié à l'organisation et au suivi budgétaire internes (cf. *infra*), ainsi qu'à des approches immobilières, comptables et budgétaires parfois discordantes ;
- le second est l'absence d'une définition précise des éléments à prendre en compte dans le calcul du GER⁶⁵. Ce dernier, rapporté au m² de surface de plancher, est pourtant un indicateur utilisé au niveau national pour évaluer le niveau de dépenses réalisé par les opérateurs pour maintenir en l'état leur patrimoine.

Concernant ce second problème, la sous-direction de l'immobilier de la DGESIP constate ainsi régulièrement que malgré les définitions du glossaire de l'immobilier de l'État⁶⁶, les données sont renseignées par les établissements de manière disparate.

Comme la notion de GER ne recouvre aucune donnée comptable aisément contrôlable, la Cour des comptes propose que le GER intègre des dépenses de maintenance⁶⁷ et les dépenses d'investissement correspondant aux réhabilitations lourdes. Cette approche vise à définir le GER comme couvrant les dépenses nécessaires au maintien des fonctionnalités d'un bâtiment, à l'exclusion des projets nouveaux, extensions, ou modifications de l'objet du bien.

Pour évaluer correctement le montant minimum nécessaire pour le GER et réaliser un état des lieux fiable, le MESR, en lien avec la DIE, devrait arrêter une définition précise et détaillée du GER aux établissements.

La mission considère que, en complément de la connaissance de l'état du patrimoine, c'est un préalable pour définir les moyens nécessaires au déploiement d'une politique d'entretien du patrimoine immobilier répondant aux enjeux décrits dans la première partie de ce rapport. Disposer d'une norme permettrait d'évaluer le besoin et de suivre la mise en œuvre des opérations par l'établissement, dans le cadre d'une planification adaptée.

⁶⁴ Tome 3 du référentiel mis à disposition par la DGESIP (octobre 2018) : <https://services.dgesip.fr/T976/S372/immobilier>

⁶⁵ Il n'existe pas de définition réglementaire du GER ni de ligne de conduite précisée par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche. Une difficulté subsiste donc à distinguer maintenance et GER. Les deux concernent les tâches relatives aux opérations nécessaires au maintien en l'état du patrimoine, visant à lui permettre de conserver ses fonctions.

⁶⁶ Selon la DIE, le GER correspond aux cas suivants :

- les réparations et le remplacement à l'identique ou à fonction identique des équipements et matériels défectueux (plomberie, chaufferie, etc.) ;
- les travaux lourds de remise en état du bâti ou de ses équipements (clos-couvert, chaufferie, etc.) par opposition aux travaux d'entretien courant qui relèvent de la maintenance d'exploitation et donc des charges de fonctionnement ;
- les travaux lourds de mise aux normes du bâti (amiante, accessibilité, etc.) et de ses équipements (électricité, ascenseur, etc.) pour des raisons de vétusté classique (obsolescence technique) ;
- les travaux d'adaptation fonctionnelle.

⁶⁷ Compte 6152.

Enfin, la mission attire l'attention sur l'intérêt de l'utilisation d'outils financiers innovants par certains établissements : le tiers financement dans le cadre de la rénovation thermique des bâtiments à travers le dispositif d'*intracting*⁶⁸ ou dorénavant pour des opérations plus importantes dans le cadre de marchés globaux de performance⁶⁹. Ces dispositifs permettent un paiement différé avec un tiers qui réalise l'investissement pour le compte de l'établissement ; ce dernier rembourse l'avance et les intérêts après la livraison des travaux grâce aux économies réalisées. Si l'impact économique est à relativiser du fait de l'augmentation des coûts énergétiques, leur maîtrise est indéniable et la réduction de l'empreinte environnementale bien réelle.

Recommandation 4 : Engager un travail commun entre la direction de l'immobilier de l'État (DIE) et la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) pour établir une définition du gros entretien renouvellement (GER) facilitant l'allocation des ressources nécessaires et permettant le suivi des réalisations.

2.4.3. Les financements externes permettent la rénovation du patrimoine, mais ne s'inscrivent pas toujours dans des stratégies d'établissements à long terme

En plus de la SCSP et de l'autofinancement, les universités financent la rénovation de leur patrimoine immobilier grâce à des aides publiques, sur projets, de l'État et des collectivités territoriales. Il s'agit principalement des aides issues des contrats de plan État-région (CPER), du Plan campus et plus récemment du Plan de relance.

2.4.3.1 Près de 2 Mds€ investis par l'État dans le cadre du CPER de 2015 à 2027 pour l'ensemble des établissements de l'enseignement supérieur

Les établissements de l'enseignement supérieur (universités, écoles) bénéficient de financements provenant des CPER pour, notamment, la rénovation de leur patrimoine immobilier. Les collectivités territoriales, au premier rang desquelles les régions, abondent la part de l'État, permettant ainsi plus qu'un doublement des crédits disponibles⁷⁰.

Les priorités du MESR pour le CPER 2015-2020 étaient de rendre les campus attractifs et fonctionnels et de soutenir une politique de site dynamique et économiquement viable. Le bilan⁷¹ transmis par la DGESIP en octobre 2023 indique des investissements importants pour la rénovation, incluant des restructurations et réhabilitations (41 %), des reconstructions (5 %), des rénovations énergétiques (3 %), et des travaux de mise en conformité (1 %). Ces opérations visaient également à rationaliser et mutualiser le patrimoine immobilier des établissements.

Si certaines universités visitées sont satisfaites des dialogues initiés dans le cadre du CPER entre la région et le rectorat, d'autres regrettent que leurs premiers choix d'opérations ne soient pas retenus. En outre, l'association d'autres collectivités du territoire aux projets est parfois trop tardive alors qu'elles sont sollicitées pour participer au financement. Enfin, le CPER 2015-2020 a été critiqué par plusieurs interlocuteurs de la mission pour avoir privilégié les constructions neuves (50 % des opérations) au détriment des rénovations, sans anticiper les contraintes énergétiques rencontrées aujourd'hui.

Pour la nouvelle génération de CPER 2021-2027, l'approche proposée aux régions est une démarche ascendante à partir des priorités de ces dernières. Ce renforcement de l'assise locale qui conduit à des contrats différenciés selon les territoires est conforme aux principes à l'origine de la loi 3DS⁷².

⁶⁸ Ce mode de financement consiste à créer un fonds 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 treize ans (calorifugeage des tuyaux, remplacements des thermostats, éclairage LED, etc.).

⁶⁹ Décret n° 2023-913 du 3 octobre 2023 relatif aux marchés globaux de performance énergétique à paiement différé.

⁷⁰ Pour le CPER 2015-2020, la part financée par l'État s'établit à 925,44 M€ et a permis de mobiliser plus d'1 Mds€ de financement des régions ; les autres collectivités territoriales (départements, agglomérations, villes) ont également contribué pour un montant total estimé à 350 M€.

⁷¹ Sur le programme 150 : 925,44 M€ ouverts en autorisations d'engagement, 754,1 M€ de crédits de paiement. Pour le programme 231 relatif au logement étudiant, le montant s'élève à 97,2 M€ de crédits de paiement.

⁷² 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.

Les enjeux définis par le MESR⁷³ pour le volet immobilier de l'enseignement supérieur concernent :

- les campus durables, au service de la transition environnementale, l'accent étant mis sur la rénovation énergétique et la mise aux normes du parc immobilier universitaire, la sécurisation des campus ainsi que le développement d'une offre de logement social étudiant de qualité ;
- la santé, en accordant une attention particulière aux projets de remise à niveau des locaux destinés aux formations de santé, qu'il s'agisse des formations médicales ou paramédicales ;
- la transition numérique, en adaptant les locaux aux nouvelles pratiques d'enseignement et d'apprentissage et en favorisant l'émergence d'espaces dédiés à l'enseignement à distance et au développement local.

Les signatures des CPER 2021-2027 se sont étalées jusqu'à la fin de 2023 avec une enveloppe sur le programme 150 de 1 058 M€ ce qui correspond à la reconduction de celle du CPER précédent augmentée d'une septième année. Fin 2023, les crédits de paiement atteignent 84,7 M€ permettant de financer les études et des travaux pour les projets les plus avancés. Il faut noter que les contrats de convergence et de transformation des collectivités (CCT) d'outre-mer⁷⁴ pour la période 2019-2023 (montant total d'autorisation d'engagement de 30,4 M€) se sont substitués aux CPER 2015-2020, qui ont été clôturés de façon anticipée fin 2018. Fin 2023, l'enveloppe des crédits de paiement de cette opération atteint 13,3 M€.

2.4.3.2 Le Plan campus financé à partir des revenus de dotations non consommables

Une autre forme de financement est celle du Plan campus financé par l'État à partir, notamment, des intérêts générés par le placement du produit de la vente de 2,5 % du capital d'EDF (initialement prévu à 3 %). En deux vagues, 2008 et 2009, douze sites sont retenus⁷⁵. Les établissements bénéficiaires ont reçu une dotation en capital non consommable⁷⁶, placée sur un compte de dépôt de fonds du Trésor. Cette dotation génère des revenus basés sur un taux d'intérêt défini dans une convention avec l'État⁷⁷. Cette dernière prévoit la durée de la dotation qui peut être ou non limitée dans le temps et la destination des ressources issues de cette dotation.

Initialement, le mode de réalisation des projets retenus est celui des partenariats public privé (PPP) : ils devaient permettre de réaliser des opérations immobilières dans des délais rapides, de prendre en compte la situation des universités qui ne disposaient pas de suffisamment d'expertise dans la maîtrise d'ouvrage et d'inscrire le projet dans une approche globale incluant les opérations d'exploitation, de maintenance et d'entretien. En échange de cette prestation globale et de longue durée (25 ans), l'établissement public bénéficiaire du PPP verse alors une redevance annuelle (appelé aussi loyer) au co-contractant privé, celle-ci est financée par les revenus de la dotation non consommable.

Dans un rapport de février 2018⁷⁸, la Cour des comptes a critiqué ce dispositif en écrivant que « *les partenariats public - privé engagent financièrement les établissements sur 25 ans avec le même partenaire, dans le cadre de contrats rigides et complexes. Cette situation présente un risque de surcoût au regard de besoins évolutifs en matière d'immobilier universitaire. Par ailleurs, la plupart des universités ne disposaient pas des compétences spécifiques nécessaires pour suivre l'exécution du contrat, aux plans technique et juridique* ».

D'ailleurs dès 2012, le principe du recours exclusif au PPP est abandonné pour ouvrir la possibilité de réalisation en maîtrise d'ouvrage publique (MOP). Cette évolution nécessite l'autorisation d'emprunter auprès de la banque européenne d'investissement (BEI) et de la Caisse des dépôts et des consignations (CdC) afin de couvrir les dépenses d'investissement. Les annuités sont alors financées par les intérêts du placement de la dotation non consommable.

⁷³ Source DGESIP.

⁷⁴ Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion. En 2022, les CCT ont été étendus en Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie.

⁷⁵ Aix-Marseille, Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Montpellier, Nancy-Metz, Strasbourg, Toulouse et Paris-Condorcet, Paris-Saclay ainsi que Paris intra-muros.

⁷⁶ Au total, 5,18 Mds€.

⁷⁷ 4,03238 %.

⁷⁸ Rapport de la Cour des comptes (2018). Dix ans après le lancement de l'opération Campus, un premier bilan en demi-teinte.

De plus, pour assurer le montage des opérations et le paiement de la redevance liée au PPP, certains établissements ont eu recours à l'emprunt auprès de la BEI et de la CdC.

Dans son rapport sur l'immobilier universitaire d'octobre 2022 la Cour des comptes indique que « *cette dotation non consommable 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€. Initialement gérée par l'agence nationale pour la recherche, 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 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* ».

La mission constate que sur les douze sites retenus pour le Plan campus, couvrant plus de quarante établissements de l'ESR (écoles, instituts, universités), seuls trois établissements (dont deux sont des fusions) ont demandé à bénéficier de la dévolution du patrimoine État au cours des deux premières vagues. Un quatrième devrait les rejoindre dans le cadre de la troisième vague.

Comme l'indique le rapport de février 2018 de la Cour des comptes, « *l'opération Campus aura eu un impact sur environ 15 % des surfaces totales des universités concernées, dont 40,8 % étaient en état moyen ou dégradé* ». Il pointe également les difficultés que rencontrent les établissements pour contrôler et faire respecter les clauses de maintenance et le GER avec les co-contractants privés du PPP. Pour les opérations sous MOP, l'État requiert une analyse des coûts de maintenance avant d'autoriser les marchés, mais l'engagement budgétaire des universités pour la maintenance reste une promesse plutôt qu'une obligation.

2.4.3.3 Le plan de relance, investissement significatif et effet d'aubaine qui favorise les projets de courts termes

Le plan de relance économique du gouvernement engagé en 2020-2021 incluait un programme exceptionnel de rénovation des bâtiments publics, ciblant notamment les universités, pour soutenir le secteur de la construction et réduire l'empreinte énergétique. Il s'inscrit dans le contexte de l'ESR caractérisé par un parc immobilier important et des besoins de rénovation clairement identifiés. Selon un bilan présenté par le comité d'évaluation de France Relance⁷⁹, « *le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et de l'innovation est le principal bénéficiaire du dispositif avec 1,2 milliard d'euros de financement, soit 45 % de l'enveloppe consacrée par le plan de relance, soutenant 945 projets pour un coût total des travaux de 1,3 milliard d'euros* ».

Les projets devaient être rapidement mis en œuvre, avec une notification des marchés avant fin 2021 et une livraison des chantiers prévue en 2023 ou 2024 pour les projets complexes. Les établissements qui disposaient de projets bien construits ont été en mesure de les présenter même s'ils n'étaient pas prioritaires dans le SPSI de l'université. Cela a pu perturber la stratégie pluriannuelle de la gouvernance de l'établissement.

À la suite, d'autres financements ont été mobilisés, toujours sous la forme d'appels à projets de courte durée, tant dans la réponse que dans la mise en œuvre. Le plan de sobriété énergétique a donné lieu à deux appels à projets intitulés « Résilience » (lancements en avril 2022 et octobre 2022), dotés respectivement de 50 M€ et 130 M€. Pour la seconde vague, l'ESR compte 296 projets retenus portés par 87 établissements différents. Enfin, en octobre 2023, la DIE lance un appel à projets doté de 300 M€ en crédits de paiement et de 550 M€ en AE supplémentaires, inscrits au PLF 2024.

Bien que les diverses sources de financement offrent une aide budgétaire significative, elles ne facilitent pas une planification durable sur le long terme, laissant les établissements naviguer entre ambition stratégique et réalités financières immédiates. Ces modalités de financements ne contribuent pas à ce que les établissements s'engagent durablement dans un processus de transition écologique.

⁷⁹ Rapport final du comité d'évaluation de France Relance (janvier 2024). Volume II – Évaluation des dispositifs, chapitre 5 – La rénovation énergétique des bâtiments publics.

2.5. La gestion immobilière doit être renforcée par des outils budgétaires adaptés

Une gestion financière efficace de l'immobilier est un outil clé de maîtrise des coûts. Dans ce sens, et indépendamment du modèle de construction du budget, les gouvernances des établissements d'enseignement supérieur doivent comprendre l'importance d'un soutien politique fort et d'une planification à long terme, particulièrement dans la gestion de leur patrimoine immobilier.

Les instances et les dialogues de gestion internes impliquent les différents acteurs – enseignants, chercheurs, et administratifs – dans la stratégie budgétaire. Les étudiants participent également, bien que de façon moins approfondie. Cette collaboration contribue à un climat de confiance. Néanmoins, l'adoption d'un budget est encore trop souvent perçue comme une validation technique, là où il est un acte politique définissant l'ambition de l'établissement à travers ses choix, particulièrement pour les projets immobiliers. Par conséquent, une attention doit être portée sur la présentation des tableaux budgétaires tant auprès de la gouvernance que des administrateurs.

Enfin, les universités présentent une grande hétérogénéité dans l'organisation budgétaire et l'affectation des autorisations d'engagement pour les dépenses immobilières. Le fractionnement budgétaire, dans le cadre d'une décentralisation vers les composantes, accentue les difficultés de maîtrise de la commande publique et de suivi des informations financières et techniques. Cette situation nuit au pilotage de la stratégie immobilière de l'établissement.

2.5.1. Le BAIM : une obligation réglementaire désormais dépassée...

La présentation d'une information financière d'un organisme sous la forme d'un budget principal, d'un service à comptabilité distincte (SACD) ou d'un budget annexe (BA) relève d'une problématique prioritairement budgétaire ou du suivi individualisé d'une activité.

À cet effet, le recueil des règles budgétaires⁸⁰ précise, qu'outre un cadre comptable complet (à l'exception des comptes de disponibilités), un budget annexe est voté de manière distincte par le CA de l'université selon les mêmes modalités que le budget principal, c'est-à-dire avec sa propre liasse budgétaire et un compte financier spécifique. Contrairement au budget annexe, un service à comptabilité distincte ne fait pas l'objet de délibération et de vote par l'organe délibérant, il n'y a donc pas de compte financier à produire pour un SACD.

La création d'un budget annexe immobilier (BAIM), initiée avec les conventions de dévolution de 2012, visait à identifier les ressources allouées à l'entretien du patrimoine immobilier au sein du budget de l'établissement. Le BAIM isolait la part du fonds de roulement destinée à l'immobilier et s'assurait que la dotation annuelle couvrait spécifiquement ces dépenses, offrant ainsi une source d'information clé pour le gestionnaire, les administrateurs et les services de l'État. Cependant, le rapport IGF - IGAENR de septembre 2016⁸¹ identifiait des ambiguïtés et recommandait l'établissement de règles communes précises concernant le périmètre des BAIM, leur financement et la classification des dépenses de travaux entre charges et immobilisation.

À ce jour, le budget annexe immobilier n'est obligatoire que pour les établissements qui ont fait l'objet d'une dévolution du patrimoine immobilier par l'État, conformément à l'article R. 719-63-1 du code de l'éducation nationale⁸².

Le BAIM, comme défini actuellement, ne présente effectivement pas une uniformité dans les données budgétaires des universités, en raison de l'absence de normes précises. Alors que la dotation spécifique de

⁸⁰ <https://www.budget.gouv.fr/documentation/gestion-publique/recueil-des-regles-de-comptabilite-budgetaire-de-letat>

⁸¹ IGF - IGAENR (2016). La dévolution du patrimoine immobilier aux universités.

⁸² Le budget des établissements bénéficiant de la pleine propriété de leurs biens immobiliers comprend également un budget annexe immobilier, qui inclut les équipements et prestations qui sont directement rattachés à ces biens, établi conformément aux articles R. 719-54, à l'exception du 1° de son II, R. 719-59, R. 719-60 et R. 719-61.

Par arrêté conjoint des ministres de tutelle et du ministre chargé du budget, et sur proposition de leur président ou directeur, le budget des autres établissements peut aussi comprendre un budget annexe, établi dans les mêmes conditions, pour les biens immobiliers dont ils sont propriétaires, pour les biens immobiliers qui sont mis à leur disposition par l'État ou par un tiers et ceux qui sont pris à bail, ainsi que pour les équipements et prestations qui leur sont directement rattachés.

Les crédits inscrits au sein de ce budget annexe ont un caractère limitatif.

l'État, pour les établissements dévolus lors de la vague 1, est systématiquement incluse, d'autres types de recettes varient d'une université à l'autre. Si pour toutes les universités, les dépenses d'investissement immobilier y sont généralement comptabilisées, il n'en est pas de même pour les coûts de maintenance et de fluides qui diffèrent significativement. De plus, le système actuel ne permet pas une gestion comptable des flux internes⁸³, limitant la capacité à suivre précisément les conséquences d'une organisation interne trop fractionnée et donc pas adaptée à GBCP.

Bien qu'ayant individualisé des activités pour faciliter leur suivi, l'entité juridique reste indivisible⁸⁴. Les structures budgétaires constatées dans les universités visitées ne laissent pas clairement apparaître une connaissance fine de l'ensemble des dépenses liées à l'immobilier. Dans ce cadre, les activités de formation et de recherche reprises dans le budget principal, sont séparées des activités concernant l'immobilier objet du BAİM. **La mission considère que cette organisation budgétaire est de nature à compliquer la contribution aux opérations immobilières des ressources propres liées aux activités de formation et de recherche.**

2.5.2. ... par les outils de suivi budgétaire proposés par la GBCP

Depuis la rédaction réglementaire décrite *supra*, les outils budgétaires ont évolué et ceux proposés par la gestion budgétaire et comptable publique⁸⁵ (GBCP) permettent de suivre de manière précise les activités financières des établissements. Les opérateurs de l'État, et donc les EPSCP, disposent ainsi de deux modalités spécifiques : la comptabilité budgétaire et la comptabilité analytique.

Conformément à la GBCP, les tableaux de la liasse budgétaire (cf. encadré n° 5) contribuent à l'exigence de programmation et de pilotage budgétaire. Ils nécessitent une coordination et une communication efficaces au niveau des services et instances dirigeantes des établissements, en particulier pour les affaires immobilières.

Le recueil des règles budgétaires des organismes (RRBO) précise les modalités d'application du décret GBCP, notamment le tableau 9 des opérations pluriannuelles qui permet :

- d'apprécier la soutenabilité financière des opérations sur leur durée totale ;
- d'apprécier les modalités de financement et le degré de certitude de l'apport financier ;
- de fournir des informations détaillées pour justifier les estimations de dépenses et de recettes dans des autorisations budgétaires (tableau 2) approuvées par l'organe délibérant.

Les tableaux budgétaires offrent une vue d'ensemble pluriannuelle des projets d'un établissement ; ils sont essentiels pour évaluer la disponibilité du fonds de roulement et de la trésorerie. Cependant, la mission a constaté que ces tableaux étaient rarement complétés de façon satisfaisante. Cela nuit à la visibilité des programmes d'investissement et à la sécurisation des financements associés, alors qu'ils ont vocation à fournir des informations importantes sur les ressources financières disponibles, contribuant ainsi à une meilleure gestion budgétaire et information de la communauté. Pour une présentation sincère du budget, même en l'absence de normes, **la mission recommande d'enregistrer les opérations immobilières dès leur approbation par le conseil d'administration et l'obtention des autorisations juridiques correspondantes.**

Enfin, la mission considère que l'extraction de données à partir du système d'information (SI), ciblant la thématique immobilière identifiée par une codification spécifique utilisée par tous les gestionnaires intervenant dans la saisie, peut permettre de produire des tableaux de bord financiers immobiliers. **Cette approche assure un suivi ciblé et une analyse approfondie de toutes les activités financières liées à l'immobilier et est de nature à répondre aux exigences des financeurs, sans nécessité d'un BAİM.**

⁸³ Un budget annexe n'a pas vocation à permettre une répartition des charges communes, aucune écriture conduisant à des doubles flux comptables ne peut être constatée. Ainsi, le budget principal ne peut comporter une écriture de produit constaté à l'encontre de son propre BA qui, lui, comptabiliserait une charge. De plus, les comptes de prestations internes ont été supprimés du plan de comptes commun. Le principe des droits constatés implique d'acquiescer un droit à l'encontre d'un tiers (autre personnalité morale).

⁸⁴ Instruction comptable commune BOFIP-GCP-22-0014 du 16/12/2022.

⁸⁵ Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique mis à jour.

Encadré n° 5 : Du bon usage des tableaux de la liasse budgétaire

Selon l'arrêté du 18 décembre 2015 relatif aux tableaux de la liasse budgétaire applicables aux EPSCP :

- le tableau des dépenses par destination et recettes par origine (tableau 3) complète les autorisations budgétaires en détaillant annuellement les autorisations d'engagement et les crédits de paiement pour les postes de personnel, de fonctionnement et d'investissement liés à l'immobilier. Les recettes, quant à elles, sont classifiées uniquement par leur origine et non par destination spécifique, offrant une vue d'ensemble des ressources financières sans détail sur leur affectation prévue ou leur finalité ;
- le tableau 8 permet de suivre les recettes fléchées sur une base pluriannuelle, assurant la transparence et la traçabilité de fonds affectés spécifiquement par des financeurs pour des utilisations déterminées. Ces recettes, destinées à des dépenses explicitement identifiées, peuvent être encaissées et dépensées sur des exercices différents, nécessitant un suivi rigoureux du financement et de son utilisation conformément aux attentes des bailleurs de fonds (État, collectivités, sécurité sociale, Union européenne, mécènes, etc.) ;
- le tableau 9, voté par le conseil d'administration, enrichit les autorisations budgétaires avec des prévisions de recettes et de dépenses pour les exercices futurs, permettant une planification financière à plus long terme ;
- le tableau 10, présenté pour information au conseil d'administration, offre une vue détaillée sur les opérations pluriannuelles et de programmation, mettant en lumière la nature spécifique des dépenses ainsi que les sources de financement associées.

2.5.3. La comptabilité analytique est au service de la définition et du suivi de la stratégie immobilière

Troisième comptabilité prévue dans le décret GBCP, la comptabilité analytique. Contrairement aux comptabilités générale et budgétaire, elle n'est pas régie par des normes spécifiques, pour être adaptée à la stratégie et aux objectifs propres à chaque établissement. Elle permet de mesurer les coûts et les marges de diverses entités au sein de l'organisation, comme les structures, formations, ou projets, en se basant sur les données de la comptabilité générale.

Si aujourd'hui peu d'établissements disposent d'une comptabilité analytique implémentée dans son système d'information, tous ont réalisé au moins une fois l'exercice du « projet analyse des coûts des activités » (P2CA) et la plupart sont en capacité de réaliser des analyses de coûts de leur activité, même si leur référentiel n'est pas automatisé.

Concernant le P2CA, le référentiel, dont la première version date de 2015, donne une méthodologie commune du coût des activités à coût complet. Le patrimoine immobilier est identifié au titre des fonctions support. Les coûts comprennent les charges de fonctionnement⁸⁶, de personnel⁸⁷ et d'amortissement⁸⁸. Cet outil permet donc d'appréhender le coût de cette activité, et surtout son évolution dans le temps.

La comptabilité analytique apparaît donc en complémentarité du suivi budgétaire comme un outil adapté au suivi de la stratégie immobilière de l'établissement, tout en fournissant des données permettant d'analyser l'impact du coût immobilier sur l'activité de l'établissement.

Enfin, la mission souligne que, quels que soient les outils utilisés, une limite dans la visibilité de l'activité peut se trouver dans la constitution de filiales qui participent à l'activité immobilière de l'établissement ; il est donc important de pouvoir retracer les activités de celles-ci.

2.5.4. Le PPI, associé au SPSI, est un complément indissociable des outils budgétaires et analytiques

Comme abordé précédemment, le SPSI de l'établissement conforte son caractère opérationnel si dès, son adoption, il donne lieu à l'élaboration de plans pluriannuels d'investissement (PPI).

⁸⁶ Et plus précisément celles relatives aux loyers des bâtiments et locaux, les fluides et contrats associés, les fournitures et travaux d'entretien, la logistique, la sécurité des bâtiments et du campus, l'entretien des espaces verts, les contrôles de conformité, le traitement des déchets, l'accueil, le gardiennage, les taxes et les assurances.

⁸⁷ Enseignants chercheurs et administratifs dont les missions peuvent directement être rattachées à des activités de patrimoine immobilier, qu'ils soient affectés ou non dans les composantes ou en services mutualisés.

⁸⁸ Charges d'amortissements des bâtiments et des aménagements sur terrain issues des comptes financiers de l'établissement et calculées sur les valeurs brutes déterminées par France Domaine.

L'article R. 719-67 du code de l'éducation stipule que le conseil d'administration vote le budget en équilibre réel. Il arrête les programmes pluriannuels d'investissement et un état prévisionnel des restes à réaliser sur les contrats de recherche. L'annexe relative aux PPI est un document obligatoire⁸⁹ à joindre au budget de l'établissement dès lors que sont inscrites des opérations financières pluriannuelles.

Cette annexe permet au conseil d'administration d'être informé des engagements à honorer par l'établissement et le degré d'avancement des différents programmes d'investissement en cours. Elle recense à la fois les opérations en cours et les opérations nouvelles. Cela souligne l'importance des PPI dans la concrétisation de la stratégie d'investissement immobilier des universités. Ils permettent de planifier les ressources financières nécessaires et contribuent au pilotage budgétaire et financier de l'établissement. Ils assurent une trajectoire de soutenabilité financière grâce à une réévaluation annuelle adaptée à l'évolution des moyens, des projets et des orientations politiques. Ils doivent être en adéquation avec les budgets initial et rectificatif(s) et donc avec les tableaux budgétaires décrits *supra*.

Ce corpus réglementaire vise à assurer un suivi précis des opérations budgétaires immobilières des universités, nécessitant une saisie rigoureuse des données pour respecter la réglementation et affirmer un réel pilotage stratégique. Les services de contrôle budgétaire de l'ESR et les rectorats, sous la coordination de la DGESIP et de la direction des affaires financières (DAF) du ministère, jouent un rôle clé en vérifiant l'exactitude des informations et en guidant les établissements sur les points de contrôle essentiels, facilitant ainsi la complétion des documents requis.

Recommandation 5 : Recentrer le suivi des opérations immobilières sur les outils budgétaires et analytiques existants, en supprimant l'obligation de créer un budget annexe immobilier.

Recommandation 6 : Établir systématiquement un plan pluriannuel d'investissement (PPI) pour opérationnaliser budgétairement le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI).

3. Le transfert complet, d'ici 2034, du patrimoine immobilier Etat aux établissements affectataires ou à d'autres opérateurs, en leur assurant une visibilité budgétaire, répond aux enjeux de la transition écologique et de la réalisation des missions de l'enseignement supérieur et de la recherche

La définition et la mise en œuvre d'une stratégie immobilière, intégrant les enjeux de la transition écologique et de l'adaptation aux missions des établissements, relèvent de la compétence des établissements et bénéficient d'un dialogue avec les autres acteurs du territoire. Dans ce cadre, le transfert du patrimoine de l'État aux établissements doit être examiné à la lumière de leur autonomie, de l'exercice des responsabilités qui leur incombent et de la recherche d'efficacité dans l'action.

La propriété encourage les universités à adopter des pratiques de gestion favorisant la durabilité et l'efficacité des investissements dans le patrimoine immobilier. Elle permet également aux universités de réagir plus rapidement et de manière plus agile aux évolutions des besoins des activités pédagogiques et de recherche, sans les lourdeurs administratives associées à la gestion du patrimoine par l'État. Cela nécessite cependant que les modalités de financement des opérations immobilières soient adaptées.

3.1. La dévolution du patrimoine immobilier aux établissements est un dispositif pertinent qui doit reposer sur une confiance mutuelle entre l'État et ses établissements

Après une approche par les enjeux et les défis que rencontrent les établissements dans la gestion de leur patrimoine immobilier, la mission a cherché à comprendre non seulement les facteurs clés facilitant ou entravant aujourd'hui l'accès à la dévolution, mais aussi les bénéfices du transfert gratuit et en pleine propriété des biens appartenant à l'État.

⁸⁹ Circulaire MEN - DAF B1 2012-0053 du 26 juin 2012.

Tous les établissements présentent des stratégies, des motivations et des préoccupations distinctes qu'ils s'inscrivent ou pas dans le processus d'autonomie patrimoniale initié en 2011 avec trois premières universités ayant bénéficié d'une dotation et poursuivi depuis 2016 sans dotation récurrente.

3.1.1. Les compétences internes disponibles et la visibilité budgétaire sont des facteurs clés facilitant ou entravant l'accès à la dévolution

La mission a pu observer que l'accèsion à la dévolution est la conclusion d'un processus dont la durée peut être variable selon la maturité des acteurs sur le sujet.

Pour accéder à la propriété de leur patrimoine, les universités se sont dotées de compétences, humaines et techniques, spécifiques et nécessaires. **La mission a constaté que les équipes dirigeantes, notamment les présidents, vice-présidents en charge de l'immobilier et directeurs généraux des services, sont fortement impliqués sur le sujet immobilier**, possédant ainsi une bonne maîtrise des problématiques. Le portage politique des projets immobiliers au sein des établissements s'en trouve facilité.

Dans les services, l'entrée dans le processus de dévolution entraîne *ipso facto* une montée en compétences portant, pour l'essentiel, sur des fonctions liées à la construction et la gestion d'un système d'information immobilier, à l'élaboration et au suivi d'une stratégie immobilière, à la conduite d'opérations et à des fonctions expertes notamment dans les domaines de l'énergie ou du juridique. Ces compétences peu rencontrées en environnement universitaire, sont difficiles à recruter pour les établissements en raison de contraintes salariales (cf. *supra*). Malgré tout, les projets immobiliers universitaires attirent des candidats, souvent par la valorisation de l'environnement de travail et la proximité entre les services et le niveau décisionnel.

Cette montée en compétences améliore la gestion immobilière des universités⁹⁰. Une meilleure connaissance du patrimoine a été atteinte, soutenue par l'utilisation d'outils numériques performants. Les établissements ont élaboré et mis à jour des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), réalisé des plans pluriannuels d'investissement articulés au SPSI et, en tant que de besoin, adopté différents schémas de portée générale tel que le schéma directeur immobilier et d'aménagement (SDIA) ou à vocation sectorielle comme les schémas relatifs à l'énergie. Ces efforts visent à renforcer la planification immobilière sur des horizons de quinze à vingt ans.

La capacité de pilotage et de programmation pluriannuelle, facilitée par l'expertise acquise, est un critère clé retenu par l'IGÉSR lors des audits menés auprès des établissements candidats à la dévolution. Parmi les établissements qui n'ont pas satisfait aux attentes dans ce domaine, certains ne disposaient pas d'un SPSI et pas davantage de programmation pluriannuelle des investissements immobiliers. L'incapacité ou la faible capacité à se projeter sur un horizon d'au moins dix ans est considérée par l'inspection générale comme un obstacle majeur à la dévolution. Les insuffisances dans le pilotage et la programmation pluriannuelle des politiques immobilières emportent des conséquences quasi mécaniques sur la qualité du modèle économique. Ce sont souvent les mêmes établissements qui ne parviennent pas à présenter un modèle financièrement soutenable à moyen terme. À ce déficit d'outil et de maîtrise des spécificités de la gestion financière des projets immobiliers peut s'ajouter une situation financière globale de l'établissement structurellement tendue.

Lorsque, selon la mission, **toutes les conditions étaient remplies pour un accès à la dévolution, les universités concernées expliquent leur absence de candidature par le regret de ne pas bénéficier d'une dotation stable sur 25 ans**, à l'instar de celle attribuée aux établissements de la première vague de dévolution (voir annexe 5). Les établissements s'interrogent sur leur capacité, à moyen et long termes, à faire face à des dépenses immobilières dont les coûts sont importants sans recettes supplémentaires suffisantes ; ils considèrent que la valorisation du patrimoine ne permettra pas de générer des recettes à la hauteur des besoins, contrairement à ce qui est indiqué par le MESR comme étant un avantage décisif de la dévolution à travers les opérations de cession. **La mission rappelle que les charges qui pèsent sur les établissements du fait des investissements immobiliers sont similaires que l'établissement ait accédé à la dévolution ou non.**

⁹⁰ Les mêmes démarches, les mêmes dynamiques et les mêmes résultats ont été observées lors du passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE) sur les autres fonctions.

Encadré n° 6 : La situation particulière des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche de Paris intra-muros au regard de la propriété des locaux

La situation spécifique de l'immobilier universitaire à Paris intra-muros (11 % des surfaces immobilières des universités françaises ; 10 % des étudiants en université) contribue à la réticence des universités parisiennes à adhérer à la démarche de dévolution du patrimoine immobilier. Un aspect majeur de cette particularité réside dans la répartition de la propriété des locaux universitaires, lorsqu'ils ne sont pas déjà en propriété de l'établissement. Alors que dans la plupart des régions françaises, l'État possède en moyenne 85 % des locaux des établissements d'enseignement supérieur, à Paris, cette proportion est sensiblement plus basse, avec seulement 70 % des locaux appartenant à l'État.

Cette différence s'explique en partie par la présence accrue d'autres propriétaires, notamment la ville de Paris (10 % des surfaces) et, dans certains cas, des entités privées ou d'autres organismes publics (par exemple l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris pour Sorbonne Université et Université Paris Cité). La présence de locaux appartenant à la ville de Paris, souvent situés dans des bâtiments historiques ou emblématiques comme le quadrilatère de la Sorbonne, ajoute une dimension supplémentaire à la gestion immobilière.

Ces éléments contribuent à un paysage immobilier plus fragmenté et complexe à Paris, ce qui peut rendre la démarche de dévolution du patrimoine immobilier moins attractive ou plus difficile à mettre en œuvre pour les universités parisiennes. En effet, la dévolution du patrimoine État nécessiterait de gérer simultanément un ensemble plus varié de contraintes et d'accords de propriété.

3.1.2. La qualité du patrimoine immobilier n'est pas un élément déterminant pour l'accès à la dévolution

La mission considère que la qualité du patrimoine immobilier ne doit pas constituer un critère prépondérant pour l'octroi de la dévolution du patrimoine. En effet, la vétusté et la faible efficacité énergétique des biens immobiliers des établissements découlent principalement d'un manque d'investissement de la part de l'État. Cette problématique ne pourra être rectifiée qu'à travers un soutien financier significatif de celui-ci envers les établissements. De ce fait, la rénovation des infrastructures exige une planification sur plusieurs années. La mission estime que disposer de la propriété du patrimoine, même dégradé, permet aux établissements de mettre en place des plans de rénovation et de maintenance qui s'alignent directement avec leurs objectifs à long terme et leur vision stratégique.

Par ailleurs, la mission s'est interrogée sur le principe d'une dévolution partielle ou conçue comme progressive, entendu alors que l'établissement ne deviendrait propriétaire que de la part en « bonne santé » du patrimoine qui lui est affecté. Ce scénario présente peu d'intérêt : il est même de nature à complexifier le portage politique en interne d'une stratégie immobilière, puisqu'il y aura une dissymétrie dans le financement des travaux immobiliers.

3.1.3. En renforçant l'autonomie de l'établissement, l'accès à la propriété du patrimoine favorise le développement et la qualité des relations partenariales

La propriété du patrimoine se révèle être un levier significatif pour renforcer l'autonomie des universités. Les entretiens réalisés au sein des établissements soulignent l'engagement des équipes de direction en faveur de cette perspective. C'est d'ailleurs un concept largement soutenu dans divers rapports traitant du patrimoine immobilier des universités : la gestion de leur patrimoine vient compléter leur autonomie administrative et financière. Cette tendance s'inscrit dans la logique de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, qui a introduit la possibilité pour les universités de devenir propriétaires de leur patrimoine. L'objectif principal de cette autonomie accrue est de renforcer l'efficacité et l'efficience de l'établissement dans l'accomplissement de ses missions, notamment dans les domaines de la formation et de la recherche.

Bien que la dévolution n'ait pas toujours été décidée par les équipes de gouvernance qui ont eu la charge de sa mise en œuvre⁹¹, toutes les gouvernances des établissements ayant bénéficiés de la dévolution expriment que ce choix constitue une étape majeure dans le développement de l'établissement. Le retour à la situation

⁹¹ Que cela soit lié à la longueur du processus d'accès à la dévolution au regard du mandat de quatre années d'un président ou à une alternance politique.

antérieure n'a jamais véritablement été envisagé et paraît aujourd'hui exclu par les sept universités concernées. Elles voient cette démarche comme à l'origine d'une transformation d'ampleur du modèle de gestion des universités, consolidant leur autonomie engagée par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités⁹² et facilitant l'exercice des missions. La pleine maîtrise du patrimoine, bâti et non bâti, est désormais intégrée dans leur stratégie globale.

Perçue comme un investissement politique solide et durable, la pleine propriété renforce la perception de réussite et de stabilité sur le territoire. Elle peut ainsi devenir un levier pour faciliter la dynamique d'autres projets associant la communauté universitaire, les collectivités territoriales et les autres partenaires locaux. L'aspect symbolique et psychologique de l'accès à la propriété immobilière est un facteur indiqué comme déterminant par les universités qui ont obtenu la dévolution.

Par leur nouveau statut de propriétaire, les universités de la première et de la deuxième vague de dévolution partagent l'expérience d'être devenus des partenaires « renforcés » des collectivités territoriales. Ceci se manifeste par un dialogue plus régulier et élargi, souvent indépendamment du rectorat, et s'étend au-delà des questions immobilières pour inclure l'aménagement urbain. Sur ce point, la propriété du foncier par les établissements est sans aucun doute l'un des éléments structurants de cette relation. Les universités doivent s'adapter à ces nouvelles responsabilités, en tenant compte des enjeux climatiques et environnementaux, notamment dans le cadre de l'approche « zéro artificialisation nette (ZAN) » affectant le droit des sols et donc les projets immobiliers. Dans ce cadre, ces derniers s'inscriront, à l'échelle d'un territoire, dans une gestion plus collective et plus imaginative qu'aujourd'hui ne manquant pas de donner un rôle croissant aux établissements, particulièrement comme aménageurs de campus qu'ils sont devenus. Cette réalité emporte des postures nouvelles pour les universités qui doivent cependant apprendre à les maîtriser. **La mission considère que le développement des expertises nécessaires, y compris dans les champs connexes de l'immobilier (cf. supra), doit se poursuivre une fois l'accès à la dévolution obtenue.**

La dévolution ouvre une perspective nouvelle dans les relations entre les établissements et les collectivités territoriales. Pour les universités bénéficiaires d'une dotation récurrente de l'État (vague 1), la possibilité existe d'engager un dialogue direct avec la région et les collectivités infrarégionales dans le cadre non pas d'un CPER négocié par le préfet de région, mais d'un contrat pluriannuel directement conclu entre l'université et la région (voire d'autres collectivités territoriales). Ce dispositif procure au moins deux avantages importants. Il permet en premier lieu à l'établissement de faire valoir ses priorités immobilières sans risquer de les voir abandonnés⁹³ au profit d'autres projets soutenus par l'État comme cela peut-être le cas dans la négociation d'un CPER. En second lieu, ce cadre contractuel facilite le dialogue simultané avec l'ensemble des collectivités concernées (métropoles, villes, départements) et s'affranchit des contraintes administratives du CPER. Par ailleurs, les financements mobilisés continuent d'être valorisés dans l'économie globale du CPER lorsque celui-ci est signé. Les établissements de la deuxième vague, sans dotation récurrente de l'État, même s'ils conservent le bénéfice des crédits État dans le CPER, ont de fait une capacité de négociation plus faible, particulièrement en matière d'adaptation des financements à leurs projets.

Face à cette absence de dotation récurrente, le ministère invoque les apports financiers ouverts par la valorisation du patrimoine universitaire. Pour la mission, outre le fait que ces apports sont en général minimes par rapport aux enjeux, il est important de ne pas justifier la dévolution uniquement par les retombées financières liées à de potentielles cessions, immobilière ou foncière : c'est une vision réductrice qui néglige les autres aspects stratégiques de la propriété immobilière. D'ailleurs, il est possible que les patrimoines fonciers non bâtis, qui sont supposés apporter des ressources importantes aux établissements, perdent l'essentiel de leur valeur vénale du fait de la mise en œuvre de l'objectif ZAN dans le cadre des PLU ou PLUI et deviennent pour partie un « *bien commun à préserver* » avec un zonage de fonciers en espaces naturels. L'inverse reste cependant possible, la rareté des terres augmentant alors la valeur du patrimoine foncier de l'établissement.

⁹² Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

⁹³ Cela peut se traduire aussi par une réduction du budget alloué au projet, ne permettant pas de le réaliser son entièreté et pouvant interroger l'économie globale des investissements pourtant nécessaires sur le long terme.

3.1.4. La dévolution du patrimoine doit constituer un acte de confiance de l'État à l'égard des établissements d'enseignement supérieur et de recherche en mobilisant un financement adapté

Pour les 25 prochaines années, le principal défi concernant le patrimoine universitaire est la résorption de la « dette technique »⁹⁴ accumulée au fil des décennies ; celle-ci est due à un manque d'investissements par les établissements, faute d'un financement suffisant de l'État pour l'entretien du patrimoine dont il est propriétaire. La modernisation et l'entretien des infrastructures existantes représentent des investissements massifs⁹⁵, pour lesquels il s'agit de mobiliser des financements.

3.1.4.1 Une dotation financière annuelle récurrente conditionne la formalisation d'un projet stratégique à long terme

Les CPER, en tant qu'accords entre l'État et les régions, ont historiquement joué un rôle essentiel dans le financement des infrastructures universitaires. Ils ont soutenu de nombreux projets de construction, de rénovation et de modernisation sur des cycles de six ou sept ans. Cependant la nécessité d'intégrer les patrimoines immobiliers dans la transition écologique et la hausse des coûts énergétiques ont conduit à imaginer de nouveaux modes de financement, tels que les appels à projets de l'État, souvent associés à des délais de réalisation plus courts.

Pour la mission, les enjeux d'adaptation et de transformation du patrimoine immobilier ne sont pas compatibles avec des financements accordés sur de courtes périodes, particulièrement pour des questions d'efficience des moyens engagés dans les travaux. Le modèle des CPER, et encore plus celui des appels à projets, tel qu'ils existent actuellement, deviennent inadaptés ; ce point de vue est partagé par les acteurs des territoires auditionnés (établissements et collectivités) qui appellent à un renouvellement de ces outils.

La mission a observé que les universités ayant acquis la propriété de leur patrimoine immobilier grâce à une dotation de l'État garantie sur 25 ans ont réussi à engager leur communauté dans une planification budgétaire à long terme (cf. *supra*). Cette prévisibilité financière a facilité la priorisation des travaux et l'acceptation des délais par les parties prenantes, permettant une stratégie immobilière ambitieuse et adaptée aux besoins et contraintes spécifiques de chaque établissement.

La mission préconise d'inscrire les établissements dans une visibilité budgétaire de long terme : une durée de 25 années serait en cohérence avec la cible 2050 retenue par le décret tertiaire. Elle serait conditionnée à une planification stratégique préalable de l'établissement pour son patrimoine, incluant une rationalisation⁹⁶ de l'usage des surfaces corolairement à leur montée en qualité. Pour cela, une parfaite connaissance de son patrimoine et une expertise des équipes pour porter les projets immobiliers sont nécessaires. Ces conditions sont remplies pour les établissements ayant bénéficié, ou qui bénéficieront, de la dévolution du patrimoine immobilier (cf. *supra*).

Cette visibilité budgétaire pourrait être obtenue par une dotation récurrente accordée sur 25 années. À l'instar de ce qui a été réalisé pour les établissements de la première vague de dévolution, ils ne seront alors plus attributaires des crédits État de la part « immobilier » des CPER ; la mission recommande

⁹⁴ La métaphore de la dette technique a été utilisée la première fois en 1992 par Ward Cunningham dans le domaine de l'informatique pour expliquer les conséquences d'un codage non-optimal lors d'une conception logicielle qui induit des coûts futurs. Transposé au patrimoine immobilier, la dette technique correspond au constat de l'inadaptation de locaux aux enjeux d'aujourd'hui (caractérisé par leur vétusté, leur performance énergétique et l'émission de GES). Pour filer la métaphore, le capital dû est le coût de rénovation ou de reconstruction, les intérêts sont les coûts additionnels qui doivent être payés pour l'utilisation de ces locaux inadaptés (surcoût d'exploitation, maintenance corrective, dispositifs palliatifs pour la sécurité...).

⁹⁵ Dans son rapport de 2022, *L'immobilier universitaire, du défi de la croissance à celui du transfert de propriété*, la Cour des comptes indique que « 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 Mds€ 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 Universités qui, dans son plan Programme efficacité énergétique des campus (PEEC) pour 2030, propose un total de 15 Mds€ 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 ».

⁹⁶ Celle-ci pouvant se traduire, selon la situation de l'établissement, par une réduction des surfaces ou par une reconfiguration de leur usage.

également que cette dotation inclue les fonds normalement alloués via des appels à projets pour le soutien aux initiatives de transition écologique et énergétique des bâtiments.

La mission suggère de définir la dotation récurrente en fonction de plusieurs critères, tels que la résorption de la « dette technique » due à la vétusté ou à l'état de santé des bâtiments et la rationalisation de l'usage des surfaces⁹⁷. Une répartition proposée serait de 80 % pour une dotation de base⁹⁸ et 20 % laissée à la discussion avec l'établissement, offrant ainsi une marge pour tenir compte des spécificités de chaque établissement dans son territoire. La mission considère également que l'outil PEEC 2030 développé par France Universités pour ses établissements pourrait être utilisé pour dimensionner cette dotation, en évaluant, au cas par cas, l'équilibre nécessaire entre les différents financements possibles (dotation, fonds propres, emprunt).

L'établissement aurait alors en charge la discussion avec les collectivités pour définir leur apport financier, dans le cadre de ce qui pourrait s'appeler un contrat de plan université région (CPUR). Une clause de revoyure régulière, calée sur le SPSI par exemple, devrait être mise en place pour à la fois s'assurer de l'avancement des travaux et de l'atteinte des objectifs. En fonction des résultats constatés, la dotation serait maintenue au même niveau ou ajustée à la baisse en cas de résultats insuffisants.

Dans ce cadre, le MESR devra repositionner la DGESIP dans un rôle de pilotage stratégique de ces projets d'envergure sur 25 ans, en distinguant ce qui relève d'un suivi sur le terrain qui peut être opéré par le recteur chancelier, le recteur délégué pour l'ESRI et leurs services, notamment les IRE, et le suivi stratégique du ministère qui veille à ce que les engagements pris par les établissements soient tenus.

Enfin, la mission recommande que la dotation récurrente de l'Etat versée aux établissements soit considérée comme une subvention de fonctionnement, comme pour les universités de la première vague. Cette proposition⁹⁹ a pour objet de faire évoluer la structuration du budget de l'établissement, favorisant alors dans la durée une augmentation de l'investissement sur ses fonds propres, au bénéfice notamment d'un financement sécurisé du GER. Ce point interroge également le modèle économique des établissements.

3.1.4.2 L'emprunt et le tiers-financement peuvent être mobilisés en complément des financements classiques

L'emprunt reste une option pour financer certains projets immobiliers ou compléter leurs financements. Les établissements disposent déjà de cette capacité d'emprunt auprès de la Banque des territoires pour les travaux relevant de la transition écologique et énergétique (TEE) et de la Banque européenne d'investissement (BEI), mais ils estiment les taux trop élevés (3,4 % au 1^{er} janvier 2024). Selon eux, l'interdiction faite aux universités¹⁰⁰ de contracter auprès d'un établissement de crédit privé devrait être levée pour disposer de taux plus bas.

⁹⁷ Dans ce calcul, puisque la « dette technique » se résorbe au cours de la rénovation du patrimoine, il faut tenir compte des « économies » qui seront réalisées sur l'exploitation des bâtiments, celles-ci pouvant sécuriser le financement des dernières phases de travaux.

⁹⁸ Celle-ci pourrait être déterminée à partir de quelques indicateurs caractérisant le patrimoine de l'établissement tels que le taux de vétusté et l'étiquette énergétique des bâtiments ou en appliquant un montant normé pour le GER par m².

⁹⁹ Les charges d'amortissement créées ainsi par les investissements immobiliers ne sont pas comptablement neutralisées comme cela serait le cas pour une subvention d'investissement. En conséquence, cela augmente la capacité d'autofinancement (CAF) de l'établissement.

¹⁰⁰ Instruction comptable commune BOFIP-GCP-23-0047 du 19/12/2023 : pour mémoire, la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 a interdit aux organismes divers d'administration centrale (ODAC) de contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois. La liste des ODAC concernés par cette interdiction est fixée par l'arrêté du 27 juillet 2016, qui abroge les arrêtés du 28 septembre 2011 et du 6 septembre 2012.

Néanmoins, un organisme peut recourir à des financements bancaires inférieurs à douze mois auprès d'établissements financiers privés pour répondre à des besoins de trésorerie. Cette possibilité est encadrée par les dispositions de la note de service du 24 juillet 2014 relative aux modalités de mise en œuvre de la dérogation l'obligation de dépôt des fonds au Trésor décrite dans le fascicule relatif à la norme 10.

La possibilité de recourir à l'emprunt auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI) découle de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010, modifiée par la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017. La Caisse des Dépôts ne constituant pas un « établissement de crédit » au regard du code monétaire et financier, le recours à l'emprunt auprès de cette dernière est également possible sous réserve des dispositions indiquées *supra*.

Alternative à l'emprunt, la technique du tiers-financement implique qu'une entité externe finance les travaux. En contrepartie, l'université rembourse cette entité, généralement à partir des économies réalisées grâce aux travaux. Ce dispositif est donc particulièrement adapté aux travaux entraînant des économies d'énergie.

Pour optimiser et sécuriser le financement des projets immobiliers universitaires par l'emprunt ou le tiers-financement, une planification rigoureuse, un budget réaliste, une analyse de rentabilité et donc une expertise en ingénierie financière sont requis. La mission a constaté que cette dernière compétence est peu présente dans les établissements, expliquant vraisemblablement en partie la faible sollicitation de ces dispositifs de financement pourtant théoriquement accessibles.

Une gouvernance et une gestion de projet efficaces sont nécessaires car, malgré les économies potentielles sur les coûts de fonctionnement dues aux travaux, l'inflation des dépenses énergétiques peut en atténuer les bénéfices. C'est pour cette raison que la réduction des coûts passe principalement par la diminution des surfaces utilisées et l'intensification de l'usage de celles restantes. Cette mesure d'optimisation des surfaces est également la plus efficace pour la réduction de l'empreinte environnementale ; elle doit être mise en œuvre lorsque le patrimoine disponible de l'établissement le permet.

Le développement par l'établissement des ressources propres, quelles qu'elles soient, est également un atout. Ces ressources renforcent la sécurité financière des opérations, surtout lorsque les économies attendues des investissements sont moins importantes ou retardées. Elles contribuent à augmenter la capacité d'autofinancement de l'établissement (CAF) et offrent une marge budgétaire pour couvrir les intérêts des emprunts ou des avances de trésorerie. Ainsi, elles jouent un rôle crucial dans le soutien financier des projets immobiliers, en garantissant une base financière solide pour l'avenir.

Compte tenu des outils financiers à disposition des établissements d'enseignement supérieur et de recherche (cf. encadré n° 7), la mission ne juge pas utile, pour les opérations immobilières, l'élargissement de la possibilité d'emprunt auprès d'établissements privés de crédits. Cependant, une incitation à utiliser les prêts proposés par la Banque des territoires et la banque européenne d'investissement doit être mise en œuvre par le ministère pour ses opérateurs ; elle doit reposer notamment sur la proposition d'un accompagnement technique et juridique pour les réaliser.

Dans le même temps, il n'est pas souhaitable que la remise en état du patrimoine immobilier repose exclusivement sur des emprunts dont l'établissement aurait la charge sur ses ressources actuelles. D'une part, la soutenabilité de cette opération ne serait pas garantie et, d'autre part, cela obérerait durablement la capacité de l'établissement à assurer le GER de son bâti rénové¹⁰¹. Cela constitue un enjeu à la fois d'efficacité des moyens alloués et d'autonomie pour l'établissement. Ces modalités de financement peuvent donc constituer un complément à la dotation récurrente attribuée aux établissements, complétée par les collectivités et les fonds propres de l'établissement ; l'emprunt peut aussi intervenir pour gérer les aléas qui apparaîtraient au cours du projet ou lisser dans le temps le financement d'opérations importantes pour lesquelles une dotation annuelle constante ne serait pas adaptée.

Dans tous les cas, il apparaît que la qualité du pilotage de l'établissement est primordiale. Dans ces conditions, la mission considère que ces dispositifs sont adaptés aux seuls établissements qui sont bénéficiaires de la dévolution parce que la qualité du pilotage et la professionnalisation des équipes ont été évaluées au préalable.

Encadré n° 7 : L'offre publique de prêt

L'offre publique de prêts pour les établissements d'enseignement supérieur et de recherche est apportée par la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque des territoires (BdT). Toutes deux offrent des prêts à long terme (jusqu'à 40 ans pour de la construction et 25-30 ans pour de la rénovation/réhabilitation) aux

¹⁰¹ Le GER est centré sur le maintien de l'état existant du bâtiment, en remplaçant ou réparant les éléments essentiels pour garantir la sécurité et le fonctionnement optimal du bâtiment. Il est essentiel que l'établissement conserve sa capacité à autofinancer son GER, ce qui semble difficile si les moyens de l'établissements sont aussi engagés durablement sur le remboursement d'un prêt destiné à financer la remise en état de son patrimoine immobilier.

établissements pour financer des projets spécifiques, valorisant les impacts sociaux et environnementaux (financements européens pour la BEI au titre des politiques publiques prioritaires européennes et emprunts basés sur les en-cours de livret A, livret de développement durable et solidaire [LDDS] et livret d'épargne populaire [LEP] pour la BdT). Les financements disponibles sont extrêmement conséquents, les taux sont avantageux, particulièrement pour les projets « verts » pour ce qui concerne la BdT, reflétant l'engagement envers la transition écologique et énergétique, et permettant un financement intégral du projet dans ce cas (pour la BEI, le financement est à hauteur de 50 % du projet) ; pour les autres projets, un financement complémentaire doit être trouvé. Par ailleurs, elles offrent toutes deux la possibilité d'accompagner les établissements en matière de construction du projet et d'ingénierie financière.

3.1.4.3 Fonder la valorisation du patrimoine immobilier sur une approche socio-économique

En 2019, France Universités¹⁰² a élaboré avec le MESR un guide intitulé *Valorisation immobilière, vie de campus & territoire : guide méthodologique*. Il présente des stratégies tendant à valoriser le patrimoine immobilier universitaire, en mettant l'accent sur des solutions innovantes pour optimiser l'utilisation des espaces, générer des revenus et renforcer l'intégration urbaine. Les recommandations comprennent la modernisation des infrastructures, la diversification des usages et la collaboration avec les acteurs locaux pour soutenir le développement territorial.

Dans la ligne de ce document, la mission souligne l'intérêt d'une approche équilibrée entre les besoins académiques et les opportunités économiques, qui met en avant la recherche d'une rentabilité socio-économique, plutôt que simplement économique. Dans ce sens également, un rapport de France stratégie publié en 2019¹⁰³, explore l'importance de l'évaluation socio-économique (ESE) pour les investissements immobiliers dans l'enseignement supérieur et la recherche et souligne la nécessité d'une approche qui considère les avantages et coûts à long terme pour la société. Cette démarche, d'ailleurs rendue obligatoire par la loi¹⁰⁴, vise à assurer une utilisation judicieuse des ressources publiques en évaluant l'impact collectif des projets. Le document propose une méthodologie spécifique pour l'ESE dans ce secteur, insistant sur l'évaluation des bénéfices au-delà des coûts immédiats, y compris les effets sur les étudiants, et plus largement pour ceux qui bénéficient de l'enseignement dispensé ou des recherches effectuées.

Le guide méthodologique cité précédemment évoque les différents attendus de la valorisation du patrimoine des établissements. Si la recherche de revenus additionnels est présente, elle est couplée avec d'autres retombées liées à la nature des opérations réalisées : nouveaux usages, développement de la vie de campus (souvent en lien avec la question de leur attractivité), intégration urbaine des campus, accueil d'entreprises en relation avec les activités de recherche.

Enfin, il est à noter que la plupart des projets de valorisation du patrimoine peuvent être réalisés sans que l'établissement soit nécessairement propriétaire de celui-ci :

- la location ou l'occupation occasionnelle et de courte durée de locaux ou terrains nus, qui ne requiert pas d'investissement préalable, peut se faire via un contrat de location simple pour le domaine privé ou par une autorisation d'occupation temporaire non constitutive de droits réels pour le domaine public ; cette option offre une flexibilité pour l'utilisation des espaces sans engager des coûts d'investissement significatifs ;
- la location ou l'occupation temporaire nécessitant des investissements préalables implique un engagement sur un plus long terme, permettant ainsi à l'occupant d'amortir ces investissements. Cela peut se concrétiser par une autorisation d'occupation temporaire constitutive de droits réels pour le domaine public, ou par un bail à construire ou un bail emphytéotique pour le domaine privé ; cette approche est adaptée pour les projets nécessitant des aménagements ou constructions spécifiques par l'occupant ;
- la concession de travaux ou de services permet de répondre à un besoin spécifique par l'intermédiaire d'un tiers. Ce contrat inclut le paiement de redevances ou loyers par le

¹⁰² À l'époque, Conférence des présidents d'universités (CPU).

¹⁰³ L'évaluation socioéconomique des projets immobiliers de l'enseignement supérieur et de la recherche. Rapport du groupe de travail, février 2019, présidé par Émile Quinet.

¹⁰⁴ Article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

concessionnaire, qui s'engage à réaliser des travaux ou fournir des services tout en exploitant économiquement le bien ou le service concerné ; cette approche favorise la collaboration entre le secteur public et privé, offrant une solution pour des projets nécessitant une expertise ou des investissements que l'établissement ne peut ou ne souhaite pas directement assumer ;

- la valorisation des fonciers des domaines publics ou privés par des programmes immobiliers pour location constitue une stratégie pour optimiser l'utilisation des terrains appartenant à des établissements publics ; cette approche permet de générer des revenus supplémentaires, d'améliorer l'offre immobilière locale, et de contribuer au développement économique et urbain ; elle nécessite une planification soignée pour aligner les projets immobiliers avec les besoins et objectifs stratégiques de l'établissement, tout en respectant les réglementations applicables.

A l'inverse, seules les universités propriétaires de leurs terrains disposent de la possibilité de réaliser l'échange de terrains, la cession de terrains avec permis de construire ou après aménagement et la vente d'immeubles ou de foncier. Dans ce cadre, la création d'une société immobilière universitaire (cf. encadré n° 8) peut ouvrir des possibilités de valorisation qui présentent des rentabilités financières supérieures sur la durée.

Encadré n° 8 : Créer une société universitaire locale immobilière (SULI)

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 (3DS) a introduit l'article L. 762-6 dans le code de l'éducation :

« 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.

L'établissement public d'enseignement supérieur détient au moins 35 % du capital et des droits de vote de la société.

Les régions, les départements, par dérogation à la première phrase de l'article L. 3231-6 du code général des collectivités territoriales, les communes, par dérogation au premier alinéa de l'article L. 2253-1 du même code, ainsi que leurs groupements, par dérogation à l'article L. 5111-4 dudit code, peuvent, par délibération de leur organe délibérant, participer au capital des sociétés anonymes régies par le livre II du code de commerce ainsi créées, dès lors que ces dernières interviennent sur leur territoire et que ces collectivités ou groupements détiennent au moins une compétence en lien avec l'objet social de la société. Ces collectivités ou groupements ne peuvent détenir, ensemble ou séparément, plus de 35 % du capital de la société.

Ces sociétés sont soumises aux dispositions du présent code applicable à la prise de participations et à la création de filiales des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel [R. 711-10 à R. 711-16] ».

Les centres régionaux des œuvres universitaires (CROUS) peuvent participer au capital de ces sociétés.

La mission a eu connaissance de deux projets de création de société universitaire immobilière, où l'établissement devrait détenir respectivement 60 et 90 % du capital de la société, les parts restantes étant détenues par la banque des territoires. Le domaine privé de l'établissement peut être cédé ou apporté en nature au capital de la société. Cette dernière peut créer en cascade des sociétés de projet pour valoriser son patrimoine avec des partenaires privés, tout en conservant un contrôle fort des décisions de la société de projet par l'établissement.

La mission relève que, en l'état actuel de la réglementation, la société immobilière universitaire ainsi créée disposera de la capacité d'emprunt auprès d'un établissement privé de crédit, à condition que la participation de l'établissement public d'enseignement supérieur au capital de la société soit inférieure à 50 %. Par ailleurs, puisque chaque établissement public d'enseignement supérieur participant au capital doit détenir au moins 35 % de celui-ci, ce type de société ne peut être que, au mieux, commune à deux établissements ; ceci limite son intérêt dans le cadre d'une mutualisation de compétences entre établissements, tout en restant d'un fort intérêt pour une société commune entre un établissement et des collectivités.

3.1.5. Le processus de dévolution doit s'appuyer sur une évaluation préalable ou bénéficier d'un accompagnement

La première étape du processus qui amènera l'établissement à devenir propriétaire du patrimoine, jusqu'à affecté à l'établissement pour son usage par l'État, est une demande formelle adressée au MESR. À la suite, l'IGÉSR est missionnée pour réaliser un audit de l'établissement, portant sur un ensemble de critères (voir encadré n° 4), qui permet de transmettre un avis au ministère sur l'opportunité, ou non, de transférer à titre gratuit le patrimoine État à l'établissement. L'avis peut également consister à préconiser le report de la décision pour laisser le temps à l'établissement d'achever sa préparation en vue de devenir propriétaire. En fonction principalement des réponses apportées et de la complétude des documents transmis à la mission d'audit par l'établissement, le rapport est généralement transmis au MESR entre trois et six mois après la première prise de contact.

La mission a étudié l'hypothèse d'une obtention automatique de la dévolution dès la demande formalisée par l'établissement auprès du ministère. Le bilan des audits réalisés par l'IGÉSR montre que pour un nombre substantiel d'établissements des améliorations étaient attendues sur l'organisation de la fonction immobilière, l'expertise disponible, la capacité à définir et à mettre en œuvre une stratégie immobilière. Les éléments développés dans ce rapport (cf. *supra*) concluent sur le fait que l'attribution de la dévolution doit correspondre à un acte de confiance de l'État envers l'établissement, pour que ce dernier assure le pilotage stratégique de son patrimoine en autonomie, sans mettre en place un contrôle prégnant et excessif. Ce fait prend d'autant plus d'importance qu'une dotation récurrente serait attribuée à celui-ci. **Par conséquent, la mission reste prudente sur l'attribution automatique sur simple demande. Néanmoins, si cette hypothèse était retenue, la mission recommande que l'établissement fasse l'objet d'un accompagnement par l'IGÉSR le temps de l'élaboration de la convention de dévolution et de la signature des actes notariés.**

Enfin, quel que soit le processus mis en œuvre, **pour qu'un établissement puisse accéder à la dévolution, la mission considère que l'initiative de la demande de pleine propriété relève de celui-ci.**

Encadré n° 9 : L'audit de prédévolution réalisé par l'IGÉSR

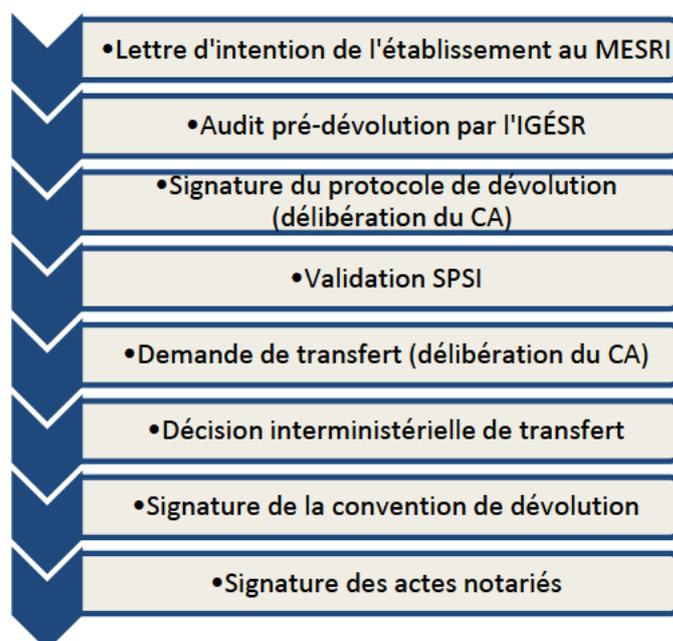
L'audit des établissements d'enseignement supérieur et de recherche candidats à la dévolution de leur patrimoine immobilier est destiné à évaluer leur préparation et leur aptitude à gérer de manière autonome leur patrimoine. Il met l'accent sur plusieurs aspects critiques tels que la gouvernance et le portage politique, la connaissance précise du patrimoine, l'organisation et la professionnalisation de la fonction immobilière, les capacités de pilotage et de programmation pluriannuelles, notamment pour l'efficacité énergétique et la soutenabilité financière du projet de dévolution. Ce processus d'audit comprend l'analyse documentaire, des entretiens avec les acteurs clés et une visite sur site, visant à assurer que l'établissement possède les compétences, les structures et les programmes nécessaires pour réussir la transition vers la gestion en propriétaire de son patrimoine immobilier.

3.1.6. Le processus de dévolution du patrimoine à l'établissement gagnerait à être accéléré

Les universités ayant accédé à la dévolution soulignent la longueur excessive du processus, qui peut s'étaler sur cinq à sept années selon les données recueillies par la mission¹⁰⁵. Bien que le nombre d'étapes ne soit pas critiqué, la durée globale est jugée trop importante.

¹⁰⁵ En ce qui concerne le deuxième vague, le processus a été initié en décembre 2016, les conventions de dévolutions signées entre 2019 et 2021, les actes notariés établis entre 2021 et 2023.

Principales étapes du processus de dévolution



Source : mission à partir des documents recueillis auprès de la DGESIP

Les universités identifient deux goulets d'étranglement dans le processus de dévolution. Le premier concerne le délai entre la remise du rapport d'audit prédéveloppement de l'IGÉSR et la décision d'engager le protocole de dévolution. Un délai conséquent a en effet été observé, notamment pour les universités de la troisième vague. **Pour accélérer le processus, la mission recommande de respecter un délai maximal de deux mois pour la transmission de la décision de la DGESIP à l'établissement, qu'elle soit favorable ou non.**

Le second a trait à la procédure d'établissement des actes notariés, qui peut prendre plusieurs années et nécessite une implication importante des services universitaires. Bien qu'il soit difficile d'imaginer une solution correctrice directe pour cette étape, un travail préparatoire spécifique pourrait aider à accélérer le processus ou à réduire la durée des procédures pour certains biens.

Recommandation 7 : Promouvoir la dévolution du patrimoine immobilier comme un outil de l'autonomie des établissements, pour notamment mieux répondre aux exigences de la transition écologique et énergétique.

Recommandation 8 : Pour les établissements accédant à la dévolution du patrimoine immobilier État, contractualiser une dotation récurrente sur une période de 25 années, qui se substituerait à la part État du volet « immobilier » des contrats de plan État - région (CPER), tout en intégrant des financements qui auraient fait l'objet d'appels à projets.

Recommandation 9 : Positionner la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) dans un rôle de pilotage stratégique des projets, en distinguant ce qui relève d'un suivi sur le terrain de celui stratégique des engagements pris par les établissements.

Recommandation 10 : Déployer un accompagnement, par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), des universités dans l'appropriation des dispositifs de financement proposés par la Banque européenne d'investissement et la Banque des territoires.

Recommandation 11 : Fixer à deux mois le délai de décision de l'engagement ou non de la poursuite du processus de dévolution après la remise du rapport d'audit prédéveloppement de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR).

Recommandation 12 : Préparer dès la signature du protocole de dévolution les éléments nécessaires à l'établissement des actes notariés.

3.2. La dévolution appelle une phase de préparation et un accompagnement éventuel dans un objectif de transfert à l'établissement, ou à une société foncière publique, au plus tard en 2034

A la lumière des développements précédents, la mission estime que la dévolution du patrimoine aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche n'est pas seulement une mesure administrative. Elle vise à leur accorder une autonomie accrue dans la gestion du patrimoine immobilier, permettant une meilleure adaptation à la stratégie de l'établissement, ainsi qu'une plus grande efficacité dans les travaux répondant aux exigences de la transition écologique et énergétique. Elle est également un levier stratégique pour renforcer les partenariats entre les établissements et les collectivités territoriales.

Si la mission considère que la dévolution doit être accompagnée d'une visibilité budgétaire donnée aux établissements, elle nécessite que ceux-ci disposent, au préalable, d'une très bonne connaissance des caractéristiques de leur patrimoine, de compétences renforcées dans les services et d'une stratégie immobilière valide.

Financer la rénovation du patrimoine immobilier nécessite d'adapter la modalité de financement aux enjeux décrits précédemment, en la simplifiant. Pour la mission, cet objectif sera atteint par une dotation récurrente attribuée annuellement sur vingt-cinq années, remplaçant notamment le volet immobilier du CPER pour l'établissement bénéficiant de la dévolution. Cependant, il paraît à la mission que conserver à terme deux modalités de financement selon le statut de l'établissement est source de complexité. Néanmoins, l'échéance du CPER 2021-2027 est trop proche pour assurer le transfert complet du patrimoine État, il est donc préférable de fixer l'échéance à l'achèvement du prochain CPER 2028-2034, tout en permettant aux établissements déjà propriétaires de bénéficier de la dotation récurrente.

Recommandation 13 : Transférer le patrimoine immobilier État à ses opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche au plus tard en 2034.

3.2.1. Maintenir une logique de mise à disposition avant une dévolution complète en 2034

La mission a observé que certaines universités, bien qu'elles ne soient pas propriétaires de leur patrimoine immobilier, ont réussi à développer et à mettre en œuvre une stratégie immobilière efficace. Cette stratégie, ainsi que l'organisation et les ressources déployées pour sa réalisation, est comparable à celles adoptées par les universités ayant bénéficié de la dévolution (cf. annexe 5). Si ces établissements ne demandent pas la dévolution, comme nous l'avons déjà indiqué, c'est notamment du fait d'une absence de visibilité budgétaire à long terme au regard de la situation de leur patrimoine immobilier. Cela souligne qu'il est possible de gérer activement le patrimoine immobilier et d'en avoir une vision stratégique sans être nécessairement propriétaire.

Ce constat concorde avec le processus de dévolution tel qu'il est construit et qui consiste, dans ses premières phases, à s'assurer de la maturité de l'établissement dans la gestion de son patrimoine. Lorsque cela n'est pas le cas, cela nécessite d'abord une prise de conscience de cette nécessité par celui-ci, qui aboutit alors à un renforcement des capacités de gestion stratégique du patrimoine en son sein.

Pour une mise en œuvre efficace des objectifs et priorités immobilières, il est important que tous les établissements disposent d'un ensemble cohérent d'outils stratégiques, de ressources humaines qualifiées, et d'une organisation appropriée. Pour cela, la mission préconise que ceux-ci puissent, à leur demande, bénéficier d'un accompagnement métier et méthodologique par le MESR pour, le moment venu, accéder à la dévolution du patrimoine État.

Dans cette phase transitoire, le financement des opérations immobilières dans le cadre des CPER reste un dispositif adapté, à condition qu'il intègre encore plus les enjeux de la TEE.

La mission considère que l'appropriation d'une stratégie immobilière, intégrant une montée en compétences de la gouvernance et des services, devrait permettre à tous d'accéder à la dévolution de leur patrimoine immobilier. Si cette transition nécessite des délais variables selon la situation spécifique de chaque établissement, elle devrait cependant être achevée pour 2034, à la fin du prochain CPER 2028-2034.

Recommandation 14 : Mettre en place un accompagnement, par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), des établissements qui expriment le souhait, dans la perspective d'un accès à la dévolution au plus tard en 2034.

3.2.2. Transférer le patrimoine immobilier à une société foncière publique : une alternative pour certains établissements

Dans la mesure où la dévolution immobilière pourrait ne pas être une perspective pour tous les établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche, la mission a exploré une autre modalité de gestion du patrimoine permettant de répondre aux enjeux décrits *supra*. La mission propose un scénario où une entité externe, une société foncière publique, prendrait la propriété et la gestion immobilière du patrimoine État jusque-là affecté à l'établissement.

Dans ce scénario, les établissements non dévolus seraient locataires des locaux en propriété de la société foncière publique. Ils lui exprimeraient leurs besoins immobiliers en lien avec leurs missions principales, celle-ci ayant en charge leur analyse pour proposer des solutions adaptées. Il acte également une différenciation avec les établissements ayant la propriété de leur patrimoine et la pleine autonomie dans sa gestion qui y est associée.

Ce scénario semble aller à l'encontre de l'objectif du ministère et de la majorité des établissements qui souhaitent placer la politique immobilière au cœur de la stratégie des établissements publics de l'ESR. Pour que cette approche soit perçue comme avantageuse et non comme un moyen de déresponsabilisation, elle doit offrir des bénéfices clairement identifiables aux établissements.

Une fois ces limites rappelées, la mission estime que l'externalisation de la gestion immobilière peut être avantageuse pour les établissements qui n'ont – volontairement ou pas – ni les moyens humains ni les moyens financiers suffisants pour gérer efficacement leur patrimoine immobilier. Ce modèle est particulièrement adapté pour les établissements dont les besoins en locaux d'enseignement et de recherche sont relativement simples et susceptibles d'être satisfaits par des solutions standardisées proposées par un organisme externe. Pour ces universités et écoles, l'externalisation permet de se concentrer sur leurs activités principales en déléguant la gestion immobilière, considérée davantage comme une fonction support que comme un élément stratégique. La société foncière publique peut aussi avoir la propriété du patrimoine affecté à plusieurs établissements, permettant ainsi une mutualisation des compétences.

L'efficacité et l'acceptabilité de l'externalisation de la gestion immobilière dépendent fortement des conditions de sa mise en œuvre.

La première condition consiste à déterminer la structure à laquelle la propriété, et la gestion immobilière attachée, serait confiée. Il peut s'agir d'un organisme national, sous tutelle ministérielle ou interministérielle, chargé de gérer l'ensemble des biens immobiliers mis à disposition des établissements de l'ESR. Cela garantirait l'alignement avec les priorités nationales, mais éloignerait la gestion des besoins spécifiques des établissements, augmentant le risque d'une réponse inadéquate aux attentes locales. Opter pour une gestion immobilière territoriale permet d'éviter l'éloignement des établissements avec la gestion de leur patrimoine. Cependant, la structure de gouvernance de l'organisme local est déterminante. Si elle inclut uniquement les établissements, les intérêts de ces derniers seront directement représentés. En revanche, une gouvernance partagée avec l'État et les collectivités territoriales présenterait le risque d'une dilution de ces mêmes intérêts ; cela nécessite donc de bien définir le poids de chaque entité dans l'instance de gouvernance et dans la prise de décision. Les sociétés universitaires locales immobilières (SULI), les établissements publics locaux (EPL) et les sociétés d'économie mixte (SEM) peuvent être, par exemple, des modèles à étudier pour ces sociétés foncières publiques.

La deuxième condition a trait aux attributions de la société foncière publique. Son action peut être limitée à celle d'un prestataire auquel les établissements font appel pour satisfaire un certain nombre de prestations immobilières strictement et préalablement définies. Des missions plus larges peuvent également lui être confiées comme la définition de la stratégie immobilière. Plus les attributions de la structure sont importantes, plus la gouvernance, de par son rôle de décision, doit être réfléchi dans sa constitution.

La troisième condition concerne les modalités de financement de l'organisme. Selon la configuration de la structure, différentes possibilités sont envisageables. Des subventions peuvent être attribuées par l'État, en lieu et place de celles versées aux établissements destinées à l'immobilier, complétées par une dotation récurrente permettant la remise en état du patrimoine (de même nature que celle proposée pour les établissements bénéficiant de la dévolution du patrimoine État), ainsi qu'un loyer versé par l'établissement, fonction notamment de ses ressources propres. Quel que soit le modèle de financement retenu, il remettra profondément en cause la situation actuelle.

La possibilité donnée aux universités de créer des sociétés de droit privé (cf. encadré n° 8 *supra*), portées conjointement avec des collectivités locales, pourrait être utilisée pour mettre en place cette externalisation de la fonction immobilière, en apportant les garanties attendues.

Pour conclure, les avantages du recours à l'externalisation de la gestion immobilière pour les établissements de l'ESR qui ne souhaiteraient pas accéder à la dévolution sont à apprécier au cas par cas. Toutefois, pour la mission, **cette approche pourrait offrir une option avantageuse pour certains établissements, avec des besoins immobiliers standards**. Par ailleurs, ce modèle est également adapté aux établissements devenus propriétaires de leur patrimoine et qui souhaitent valoriser une partie de leur patrimoine¹⁰⁶.

Recommandation 15 : Définir la nature et le fonctionnement de sociétés foncières publiques bénéficiant du transfert du patrimoine immobilier de l'État, dans les mêmes conditions que les établissements accédant à la dévolution.

¹⁰⁶ La mission a connaissance de deux projets de cette nature concernant les universités de Bordeaux et Rennes.

Conclusion

Le patrimoine immobilier des établissements d'enseignement supérieur et de recherche occupe de plus en plus une place centrale dans leur stratégie, reflétant non seulement leur capacité à offrir un environnement de formation et de recherche de qualité, mais aussi leur engagement dans une transition écologique pour un développement soutenable. Ceci commande que la gestion du patrimoine immobilier soit intégrée de manière cohérente et réfléchie dans la stratégie globale de chaque établissement.

La dévolution du patrimoine immobilier, processus par lequel l'État transfère la propriété de ce patrimoine aux universités, est une démarche qui renforce cette intégration en conférant aux établissements une plus grande autonomie et responsabilité dans la gestion de leurs biens. Cette autonomie se traduit par une capacité accrue à prendre des décisions stratégiques adaptées à leurs besoins spécifiques, à innover dans la conception et l'utilisation des espaces et à mettre en œuvre des politiques immobilières alignées sur leurs objectifs pédagogiques et de recherche.

Cependant, malgré les avantages évidents que représente la dévolution pour renforcer l'autonomie des universités et leur permettre de gérer plus efficacement leur patrimoine, de nombreuses universités hésitent encore à la solliciter. Cette réticence peut être attribuée à l'incertitude financière liée à l'engagement de l'État dans le financement de l'entretien du patrimoine après la dévolution. Cette incertitude soulève des questions légitimes sur la capacité des universités à assumer les coûts à long terme de la gestion du patrimoine, en particulier en ce qui concerne les besoins en rénovation et en maintenance pour répondre aux objectifs de transition écologique et énergétique (TEE).

Pour surmonter cet obstacle, il est essentiel de restaurer un lien de confiance entre les universités et l'État sur la question immobilière. Cela nécessite un engagement clair de l'État à donner une visibilité budgétaire aux universités dans le cadre de la dévolution, ce qui constituerait un signal fort de voir les universités prendre en main leur destinée immobilière, tout en renforçant leur capacité à contribuer efficacement aux enjeux sociétaux, notamment la transition écologique.

La dévolution offre une opportunité unique pour les universités de renforcer leur modèle économique, d'approfondir leurs partenariats avec les collectivités territoriales et de s'aligner plus étroitement sur les objectifs nationaux et régionaux de développement durable. Néanmoins, la transition vers la dévolution est un processus qui requiert du temps, de la préparation et une volonté d'adaptation de la part des établissements concernés. Il est important que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche accompagne les universités dans ce processus, en veillant à ce qu'elles disposent des ressources, des compétences et du soutien nécessaire pour gérer efficacement leur patrimoine immobilier dans une autonomie élargie.

La dévolution du patrimoine immobilier est plus qu'une simple question de transfert de propriété, c'est une démarche stratégique qui peut transformer profondément la manière dont les établissements d'enseignement supérieur et de recherche envisagent et utilisent leurs ressources. En favorisant une gestion plus intégrée et stratégique du patrimoine immobilier, la dévolution jouera un rôle clé dans la capacité des universités à répondre de manière active et innovante aux défis de formation et de transition écologique du XXI^e siècle.

Pour la mission,

Dominique KERVADEC

Annexes

Annexe 1 :	Lettres de saisine et de désignation.....	47
Annexe 2 :	Liste des personnes rencontrées.....	50
Annexe 3 :	Exemple d'une fiche présentant les données immobilières renseignées sur le RT-ESR.....	58
Annexe 4 :	Moyennes indemnitaires du régime indemnitaire (RIFSEEP) des agents titulaires BIATSS en 2022.....	60
Annexe 5 :	Des observations sur le terrain pour comprendre la gestion du patrimoine immobilier des université.....	61
Annexe 6 :	Quelques éléments sur la propriété immobilière en Europe.....	67



**MINISTÈRE
DE L'ENSEIGNEMENT
SUPÉRIEUR
ET DE LA RECHERCHE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Lettres de saisine et de désignation

Le directeur de cabinet

Paris le 21 juin 2023

Note

à

Madame Caroline PASCAL

Cheffe de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche

Objet : Saisine relative à la dévolution immobilière.

La loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 a permis aux universités d'acquérir des responsabilités et des compétences élargies, 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.

Trois établissements ont pu bénéficier à titre expérimental, et avec une dotation financière récurrente, de la dévolution de leur patrimoine en 2011 et 2012 : Clermont-Ferrand, Poitiers et Toulouse 1. Une seconde vague -cette fois sans accompagnement financier- a permis à Aix-Marseille, Bordeaux, Caen et Tours de devenir à leur tour propriétaires de leur patrimoine. En 2022, huit nouveaux établissements se sont portés candidats et, suite à la procédure d'audit de l'IGESR, au moins quatre d'entre eux devraient se voir accorder la dévolution de leur patrimoine.

A ce jour, le constat est donc que la dynamique globale de dévolution immobilière se révèle faible, y compris parmi des établissements de taille importante. Par ailleurs, les audits de l'IGESR ont souligné, parmi les établissements candidats, des insuffisances en termes de pilotage de la stratégie immobilière et/ou de solidité des modèles économiques projetés.

Je souhaite que votre mission puisse identifier les raisons de ce nombre limité de candidatures. Au-delà de l'analyse des obstacles organisationnels et économiques liés à la dévolution, elle devra actualiser la question pour un établissement de l'opportunité du passage à la dévolution en termes :

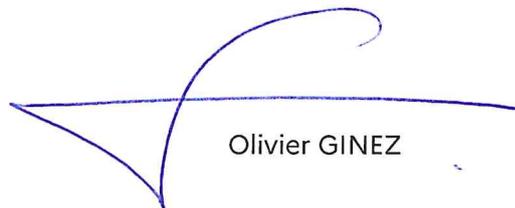
- de valorisation économique de son patrimoine ;
- de transformation des espaces de travail pour les adapter aux évolutions des pratiques pédagogiques ou bien au mode de travail hybride ;
- de développement de projets partenariaux comme avec les CROUS pour le logement étudiant ;
- des investissements conséquents liés à la transition écologique.

.../...

Sur ce dernier point, l'urgence climatique avec d'une part les investissements nécessaires dans les établissements et d'autre part les impacts locaux de la loi Climat et résilience (Zéro artificialisation nette à 2050) constituent un contexte nouveau par rapport à 2011 et aux premières dévolutions.

Les retours d'expérience des deux premières vagues, les observations liées aux récents audits de l'IGESR, les entretiens conduits avec des établissements non candidats serviront de base à votre analyse de la question et à vos recommandations. L'accompagnement technique comme financier des établissements, en aval et en amont de la décision de dévolution, devra être examiné.

Vous voudrez bien me rendre vos conclusions d'ici le 1^{er} décembre 2023.



Olivier GINEZ



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

IGÉSR INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ÉDUCATION, DU SPORT
ET DE LA RECHERCHE

Section des rapports

Mission n° 22-23 264

Affaire suivie par :
Manuèle Richard

Tél : 01 55 55 30 88
Mél : manuele.richard@igesr.gouv.fr

Site Descartes
110 rue de Grenelle
75357 Paris SP 07

Paris, le 4 juillet 2023

La cheffe de l'inspection générale
de l'éducation, du sport et de la recherche

à

Monsieur le directeur de cabinet
de la ministre de l'enseignement supérieur
et de la recherche

Objet : Mission n° 22-23 264 Dévolution du patrimoine immobilier des universités.

Référence : Votre courrier en date du 21 juin 2023.

Par lettre visée en référence, vous avez souhaité que l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche effectue une mission d'expertise concernant la dévolution du patrimoine immobilier des universités.

J'ai l'honneur de vous informer que j'ai désigné les inspecteurs généraux suivants pour effectuer cette mission :

M. Dominique Kervadec, pilote
M. Amine Amar
Mme Mélanie Caillot
M. Olivier Engel
M. Yann Jacob
M. Pierre Van De Weghe

Caroline PASCAL

CPI :

- M. Dominique Kervadec, IGÉSR
- M. Amine Amar, IGÉSR
- Mme Mélanie Caillot, IGÉSR
- M. Olivier Engel, IGÉSR
- M. Yann Jacob, IGÉSR
- M. Pierre Van De Weghe, IGÉSR
- M. Marc Foucault, responsable du collège ESRI

Liste des personnes rencontrées

- Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
 - Anne-Sophie Barthez, directrice générale
 - Benjamin Leperchey, adjoint à la directrice générale
 - Géraud de Marcillac, chef du service de la stratégie de contractualisation, du financement et de l'immobilier
 - Pascale Galindo, sous-directrice de l'immobilier
 - Isabelle Oger, cheffe du département des politiques et financements de l'immobilier des établissements
- Chargé de mission logement étudiant, ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
 - Richard Lioger
- Mission expertise et conseil (MEC), direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
 - Danièle Kerneis, cheffe de la mission
 - Jean-Christophe Camart, conseiller
 - Camille Galap, conseiller
 - Yves Guillotin, conseiller
 - Luc Johann, conseiller
 - Marc Renner, conseiller
 - Alain Sarfati, conseiller
 - Florence Kohler, experte immobilier
- Direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique
 - Alban Hautier, sous-directeur des budgets de l'enseignement scolaire, de la recherche, de l'enseignement supérieur, de l'industrie
 - Agathe Rolland, cheffe du bureau de la recherche et de l'enseignement supérieur
 - Marie-Laure Van Qui, adjointe à cheffe du bureau de la recherche et de l'enseignement supérieur
- Direction de l'immobilier de l'État (DIE) du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique
 - Alain Resplandy-Bernard, directeur
 - Katy Narcy, sous-directrice stratégie et expertises de l'immobilier de l'État
 - Guillaume Decroix, sous-directeur administration et valorisation de l'immobilier de l'État
- France universités
 - Dean Lewis, vice-président
 - Patrice Barbel, consultant
- Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI)
 - Christian Lermينياux, directeur de Chimie Paristech

- Association nationale des vice-présidents de conseil d'administration des universités (ANVPCA)
 - Vincent Niot, président
 - Ludovic Le Bigot, secrétaire
 - Sophie Masson
 - Nicolas Champ
 - Isabelle Sueur
- Association des directeurs généraux des services (ADGS)
 - Valérie Gibert, présidente
 - Nathalie Hauchard-Seguin, vice-présidente
 - Yannick Jolly, vice-président
 - Vincent Jolys
 - Vincent Moreau
 - Cécile Chicoye, chargée de mission
- Association des agents comptables d'universités et établissements (AACUE)
 - José Morales, président
 - Frédéric Drue, vice-président
 - Magaly Magaud, vice-présidente
- Association des responsables techniques de l'immobilier de l'enseignement supérieur (ARTIES)
 - Marie Guillaume, présidente
 - Pauline Farcis-Morgat, vice-présidente
 - Franck Joyeux, vice-président
 - Daniel Niederlander, trésorier
 - François Caumont
 - Nicolas Gaillard
 - Christine Gruffaz
- Association des directeurs financiers d'établissements publics d'enseignement supérieur (A-DF)
 - Hervé Branchereau, président
 - Vincent Heyer, vice-président
- Association française des directeurs et personnels de direction des bibliothèques universitaires et de la documentation (ADBU)
 - Marc Martinez, président
- Association des ingénieurs régionaux de l'équipement, conseillers techniques des recteurs (AIRE)
 - Laurent Keiser, président
 - Karine Bérard
 - Cyril Creppy
- Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)
 - Dominique Marchand, présidente
 - Clément Cadoret, directeur général délégué
 - Stephan Adnot, sous-directeur de l'hébergement et du patrimoine

- Réseau étudiant pour une société écologique et solidaire (RESES)
 - Lola Domergue, responsable plaidoyer
- Campus France
 - Donatienne Hissard, directrice générale
 - Thierry Valentin, directeur général adjoint
 - Roxane Lundy, chargée de mission auprès de la direction générale
 - Jean-Christophe Rousseau, coordinateur de la labellisation Bienvenue en France et relations avec les établissements d'enseignement supérieur
- Établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF)
 - Jérôme Masclaux, directeur général
 - Carine Bernede, directrice du développement et de l'immobilier
- Association des directeurs immobiliers (ADI)
 - Frédéric Goupil de Bouille, président
 - Barbara Kiraly, déléguée générale
- France urbaine
 - Lionel Delbos, conseiller économie territoriale et tourisme
- Association des villes universitaires de France (AVUF)
 - François Rio, délégué général
- Banque des territoires, Groupe caisse des dépôts
 - Pierre Laurent, directeur du développement
- Banque européenne d'investissement
 - Françoise Klein, chargée d'affaires senior
- Aix-Marseille université (AMU)
 - Damien Verhaeghe, vice-président patrimoine
 - Laurence Corvellec, directrice générale des services
 - Damien Vogel, directeur général adjoint des services, pôle pilotage et ressources
 - Ségolène Durand, directrice du développement du patrimoine immobilier (DDPI)
 - Fabrice Moulin, directeur d'exploitation du patrimoine immobilier et de la logistique (DEPIL)
 - Florence Messina, directrice des affaires financières (DAF)
 - Laurence Mouret, doyenne faculté des sciences
 - Stéphanie Estor, responsable administrative de l'Observatoire des sciences de l'univers – Institut Pytheas
 - Max Brouwer, étudiant, élu au CA
 - Maxime Racchini, étudiant
 - Rayhan Fernandez, étudiant
- Région Sud - Provence-Alpes-Côte d'Azur
 - Georges Leonetti, conseiller régional spécial en charge de la santé, de la lutte contre la pandémie, de l'enseignement supérieur et de la recherche
- Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (AGAM)
 - Frédéric Bossard, directeur général
- Université de Bordeaux

- Dean Lewis, président
 - Frédéric Bos, vice-président en charge du patrimoine immobilier
 - Éric Macé, vice-président en charge des transitions environnementales et sociétales
 - Samuel Maveyraud, vice-président en charge des finances et des moyens
 - Vincent Moreau, directeur général des services
 - Annie Cohen, directrice générale des services adjointe déléguée au pôle patrimoine et environnement
 - Anne-Cécile Salmon, directrice générale des services adjointe déléguée au pôle finances et achats
 - Thierry Pestana, agent comptable
 - Éric Genay, directeur de l'aménagement urbain et directeur de l'opération campus Bordeaux
 - Thierry Decadt, directeur de l'immobilier
 - Nicolas Flament, président de la société de réalisation immobilière et d'aménagement de l'université de Bordeaux (SRIA)
- Bordeaux INP
 - Marc Phalippou, directeur général
 - Dominique Salles, directrice générale des services
- Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) de Bordeaux-Aquitaine
 - Jean-Pierre Ferré, directeur général
- Université de Poitiers
 - Virginie Laval, présidente
 - Laurent-Emmanuel Brizzi, vice-président vie de campus et patrimoine
 - Pierre Chabasse, directeur général des services
 - Nicolas Boistay, directeur général des services adjoint
 - Lionel Vinour, directeur général des services adjoint vie de campus et transition écologique
 - Éric Guilbaud, directeur de la logistique et du patrimoine immobilier
 - Thierry Cabioch, doyen de la faculté des sciences fondamentales et appliquées
 - Aurélien Pichon, doyen de la faculté des sciences du sport
- CROUS de Poitiers
 - Laurence Maget-Siegel, directrice générale
 - Christophe Dubois, directeur adjoint
- Région académique Nouvelle-Aquitaine
 - Anne Bisagni-Faure, rectrice de la région académique
 - Claudio Galderisi, recteur délégué à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation
 - Éric Dutil, secrétaire général de la région académique
- Université de Bretagne-Sud
 - Virginie Dupont, présidente
 - Sébastien Le Gall, vice-président du conseil d'administration en charge des RH et des finances
 - Gilles Bedoux, vice-président de la commission des études et de la vie universitaire
 - Gabriel Hardy, vice-président vie de campus en charge de la culture, du sport & de l'engagement étudiant
 - Jean-Roch Sauvé, directeur général des services
 - Bertrand Jacquin, directeur des affaires immobilières et des campus durables,
 - Christophe Gomès, responsable du service stratégie patrimoniale

- Emmanuelle Brochard, directrice des affaires financières,
- Agnès Sonois, agent-comptable
- Anne-Sophie Dujon, chargée de mission RH GPEEC
- Claire Sallic, directrice de la vie étudiante et des campus
- Hoël Rival, vice-président étudiant
- Louka Fauvel, étudiant
- Université de Caen Normandie
 - Lamri Adoui, président
 - Sandy Campart, vice-président du conseil d’administration en charge du pilotage et de la ressource
 - Annie-Claude Gaumont, vice-présidente recherche
 - Mathilde Divay, vice-présidente déléguée au patrimoine
 - Olivier Maquaire, vice-président délégué au développement durable
 - Géraldine Bodet, directrice générale des services
 - Alain Prod’homme, directeur général des services adjoint en charge des moyens
 - Laurence Trotin, directrice générale des services adjointe en charge des formations et de la vie étudiante
 - François Caumont, directeur du patrimoine et de la logistique
 - Daniel Sannier, agent comptable
 - Sophie Calbris, directrice des affaires financières
 - Maxime Letoupin, vice-président étudiant du conseil académique
- Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) de Normandie
 - Virginie Catherine, directrice générale
 - Françoise Dubos, directrice de la stratégie budgétaire
 - Christian Hay, directeur des affaires juridiques
- Académie de Normandie
 - Christine Gavini-Chevet, rectrice
 - Karine Bérard, ingénieure régionale de l’équipement de la région académique Normandie (IRE), Cheffe du département des affaires immobilières (DAI)
- Région Normandie
 - Romuald Glowacki, directeur Économie, enseignement supérieur, tourisme, recherche et innovation
- Département du Calvados
 - Jean-Léonce Dupont, président
 - Franck Lemmenais, directeur général adjoint éducation, culture, attractivité, territoire
- Communauté d’agglomération du Cotentin
 - David Margueritte, président
 - Céline Le Mehaute, directrice générale adjointe, pôle stratégie développement territorial
 - Dominique Rolland, chargée de mission enseignement supérieur
- Université Clermont Auvergne
 - Mathias Bernard, président
 - Anne Fogli, première vice-présidente chargée du pilotage et des moyens
 - Joël Drevet, chargé de mission stratégie immobilière

- François Paquis, directeur général des services
- Janick Proux, directeur du patrimoine et de l'énergie
- Jérémie Noël, directeur adjoint du patrimoine immobilier et de l'énergie
- Isabelle Perin, agent-comptable
- Éliane Chabrot, directrice du budget et des finances
- Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) Clermont Auvergne
 - Philippe Negrier, directeur général
- Université Grenoble Alpes
 - Yassine Lakhnech, président
 - Pascal Louvet, vice-président finances et patrimoine
 - Jérôme Paret, directeur général des services
 - Karim Sellami, directeur général des services adjoint en charge du pôle infrastructures et modernisation administrative
- Sorbonne Université
 - Nathalie Drach-Temam, présidente
 - Dominique Pateron, vice-président, en charge de l'immobilier et développement durable
 - Florence Housset, directrice générale des services
 - Marc Loubet, directrice générale des services adjoint en charge des ressources humaines, financières et fonctions supports
 - Jean-Gilles Hoareau, agent-comptable
 - Jeanine Gautier, direction du budget et des finances, directrice
 - David Michel, directeur du patrimoine et de la logistique,
 - Frédéric Bergot, directeur des projets et des outils RH
- Université Paris-Est Créteil
 - Jean-Luc Dubois-Randé, président
 - Julien Aldhuy, vice-président patrimoine, campus et développement durable
 - Marie Garapon, directrice générale des services
 - Raphaël Greffe, directeur général des services adjoint patrimoine et développement durable, directeur du patrimoine
 - Aline Moulin, directrice générale des services adjointes ressources humaines
 - Hélène Œuf, agent-comptable
 - Hélène Dacosta, directrice des affaires financières
 - Frédérique Benard, directrice adjointe vie étudiante
 - Andréa Gaucher, vice-présidente étudiante
- École des Ponts ParisTech
 - Ludovic Halbert, chargé de recherche CNRS
- Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) Créteil
 - Olivier Scassola, directeur général
- Région académique Île-de-France
 - Olivier Ginez, recteur délégué à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation
 - Alexandre Bosch, secrétaire général, chef du service régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, secrétaire général de la chancellerie des universités de Paris
 - Emmanuelle Dubrana, secrétaire générale adjointe à la chancellerie

- Catherine Salanié, service régional immobilier, cheffe du pôle de Paris
- Arthur Le Courbe, service régional immobilier, adjoint au chef du pôle de Créteil
- Université Toulouse Capitole
 - Stéphane Sanchez, vice-président délégué aux ressources humaines
 - Frédéric Faisy, directeur général des services
 - Virginie Cellier, directrice du patrimoine
- Université Toulouse Jean Jaurès
 - Emmanuelle Garnier, présidente,
 - Florent Hautefeuille, vice-président du conseil d'administration
 - Émilie Lumière, vice-présidente déléguée moyens et prospective
 - Philippe Miroux, vice-président délégué au patrimoine et aux sites en ville universitaire d'équilibre
 - Alain Dintilhac, directeur général des services
 - François Pélisset, directeur général des services adjoint, directeur du patrimoine immobilier et de la gestion des campus
- Université Toulouse Paul Sabatier
 - Jean-Marc Broto, président
 - Laurence Marrot, directrice générale des services adjointes patrimoine, directrice du patrimoine
- Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) Toulouse Occitanie
 - Dominique Froment, directrice générale
 - Fabienne Rivier-Monribot, directrice adjointe
 - Sébastien Briigliadori, directeur du patrimoine
 - Michel Laporte, agent-comptable
- Région académique Occitanie
 - Khaled Bouabdallah, recteur délégué à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation
 - Philippe Paillet, secrétaire général adjoint
 - Alexis Palmier, ingénieur régional pour l'équipement, site de Toulouse
- Université de Tours
 - Arnaud Giacometti, président
 - Christine Georgelin, vice-présidente en charge des moyens
 - Sébastien Larribe, vice-président en charge de l'immobilier
 - Mathilde Gralepois, vice-présidente en charge de la transition écologique
 - Marion Amalric, vice-présidente en charge de la vie de campus et de la culture
 - Catherine Beaumont, vice-présidente en charge de la recherche
 - Pierre Gabette, directeur général des services
 - Jérôme Barrère, directeur des affaires juridique et du patrimoine
 - Philippe Dailloux, directeur des affaires financières
 - Thierry Sénégas, agent comptable
 - Thomas Thuillier, chargé des affaires juridiques
 - Walter Saulquin, responsable du service technique de l'immobilier
 - Agathe Joyeux, vice-présidente étudiant
 - Antoine Augereau, étudiant

- Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) Orléans-Tours
 - Alain Cordina, directeur général
 - Maud Courault, directrice du centre local des œuvres universitaires et scolaires (CLOUS) de Tours
- Région académique Centre-Val de Loire
 - Gilles Halbout, recteur
 - Nathalie Boursier, secrétaire générale adjointe, directrice de l'administration générale et de l'enseignement supérieur
 - Gilbert Makassy, chef de la division de l'enseignement supérieur
- Université de Strasbourg
 - Michel Deneken, président
 - Frédérique Berrod, vice-présidente Finances
 - Nicolas Matt, vice-président patrimoine
 - Angeline Okombi, vice-présidente Vie universitaire
 - Valérie Gibert, directrice générale des services
 - Anne-Catherine Norberti, directrice générale des services adjointe aux ressources
 - Caroline Messner-Wolff, directrice des finances
 - Daniel Jolival, directeur du patrimoine immobilier
 - Pauline Farcis-Morgat, directrice adjointe du patrimoine immobilier
 - Jehan Gounelle, vice-président étudiant du conseil académique
- Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) de Strasbourg
 - Sophie Roussel, directrice générale
- Région Grand-Est
 - Benjamin Legrand, conseiller enseignement supérieur, recherche, innovation, bioéconomie et numérique au cabinet de Franck LEROY, président de la région Grand Est
- Eurométropole et ville de Strasbourg
 - Caroline Zorn, vice-présidente enseignement supérieur, recherche, vie étudiante, métropole numérique et innovante
 - Guillaume Dholland, cabinet de la maire et de la présidente de l'Eurométropole
 - Vincent Cognee, directeur architecture et patrimoine
 - Camille Tardieu, service aménagement du territoire
 - Corinne Lincontang-Boudjema
 - Philippe Portelli, chef du service enseignement supérieur, recherche et innovation
 - Damien Boll, responsable Enseignement supérieur, recherche et innovation
- Région académique Hauts-de-France
 - Thierry Paul, recteur délégué ESRI Hauts-de-France
 - Tiphaine Boucher-Casel, directrice de cabinet du recteur délégué ESRI
 - Nathalie Petitprez, cheffe du patrimoine immobilier



Académie : -
Domanialité :

Exemple d'une fiche présentant les données immobilières renseignées sur le RT-ESR

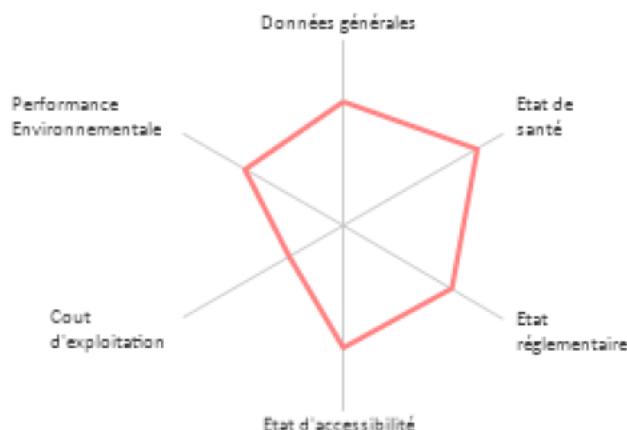
Complétude ESR

72 % 6 471

Etat Autre

Complétude SPSI 241 / 275

Complétude ESR 164 / 232,5

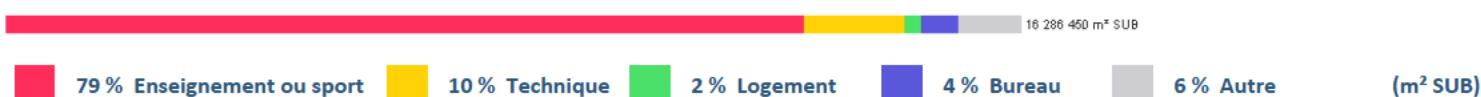


Occupation

6471 Bien(s) (bâti et non bâti)

Surface de plancher : 13 839 139 m² SUB : 16 286 450 m² SUN : 5 019 389 m²

Répartition des biens par type

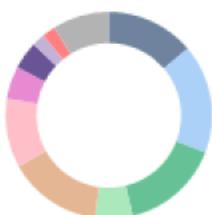


Taux d'occupation

Etablissement Satisfaisant 65,26%

Amphithéâtres Satisfaisant 78,33%

Salles banalisées Satisfaisant 60,26%



SUB par destination et usage des locaux

- 14 % Enseignement (Hors amphi et hors salle banalisée)
- 17 % Circulations et hall d'accueil
- 15 % Salles banalisées (Salle de cours, d'ens. théorique)
- 6 % Amphithéâtres (Salle de conférence, auditorium etc.)
- 15 % Recherche (locaux scientifiques)
- 11 % Administration
- 5 % Documentation
- 4 % Logistique et locaux techniques
- 2 % Installations sportives couvertes
- 2 % Vie sociale et culturelle
- 9 % Autres



Dépenses immobilières

Charges de fonctionnement : 17,66 € / m² SUB ↑ +14,09 %

Coût des consommations énergétiques : 10,28 € / m² SUB (110 kWh / m² SUB) ↓ -11,22 %



Coût des dépenses en eau : 0,98 € / m² SUB ↓ -1,52 %



Dépenses GER : 11,16 € / m² SUB ↓ -11,52 %



Etat réglementaire

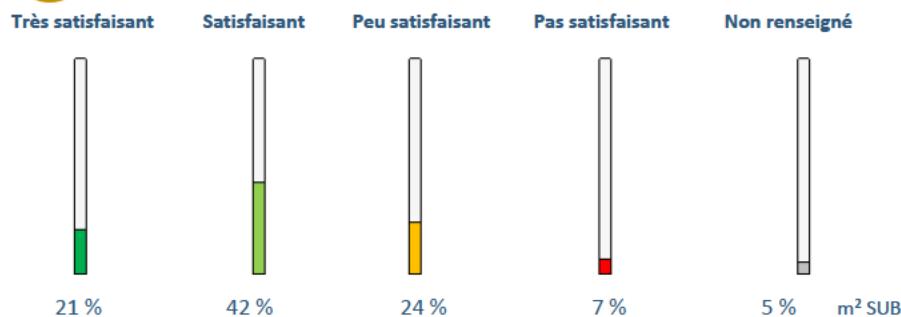
SUB ERP : 10 737 724 m²

Nombre de bâtiments ERP : 3631

393 Bâtiments impactés par un avis défavorable



Etat de santé du bâti



Etiquette énergétique

Outil de suivi des fluides : 57 % du nb d'établissement

Conso. Énergétique totale : 110 kWh / m² SUB

Emissions de CO2 totale : 13 kgCO₂ / m² SUB

Bilan GES : 31 % des bâtiments

Conso. énergétique par type d'usage

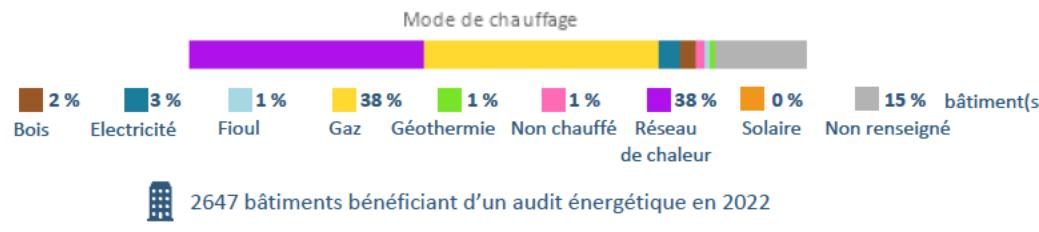
Emissions de CO2 par type d'usage

Consommation par type d'énergie

Emission de CO2 par type d'énergie

Enseignement ou sport	Technique	Logement	Bureau	Autre	KWh/m ² SUB	kgCO ₂ /m ² SUB
104,94	164,03	101,27	108,64	90,99		
12,96	18,23	16,23	12,49	10,74		

Bois	Electricité	Fioul	Gaz / Butane / Propane	Réseau de chaleur urbain	Réseau de froid	Sans distinctions	€	kgCO ₂
737 354	94 280 946	1 120 732	31 258 836	39 556 547	427 467	8		
225 617	54 597 526	6 880 609	109 474 353	46 708 823	103 366	0		

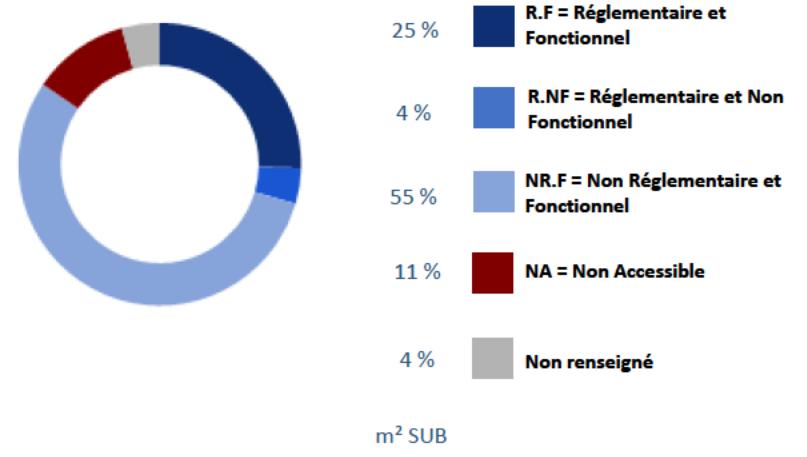


Pilotage de la fonction immobilière

Schémas directeurs	Situation actuelle
Schéma directeur immobilier	57 %
Programme pluriannuel immobilier	65 %
Schéma directeur de mise en sécurité	45 %
Schéma directeur énergie	20 %
Tableau de bord coûts d'exploitation	43 %
Schéma directeur accessibilité	53 %

Applications de gestion immobilière	Situation actuelle
Logiciel de gestion du patrimoine immobilier	38 %
Logiciel de gestion des salles centralisé ou à lecture centralisée	72 %
Etablissement ayant souscrit un contrat d'assurance	65 %

Etat d'accessibilité



Moyennes indemnitaires du régime indemnitaire (RIFSEEP) des agents titulaires BIATSS en 2022

Filière	Corps	Catégorie	MESR	MENJ	écart MESR/MENJ	Autres ministères	écart MESR/autres ministères
			RIFSEEP moyen	RIFSEEP moyen		RIFSEEP moyen	
Administrative	Attaché d'administration de l'Etat	A	11 578 €	14 003 €	-2 425 €	17 567 €	-5 989 €
	Secrétaire administratif de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur	B	5 859 €	8 110 €	-2 251 €	9 676 €	-3 817 €
	Adjoint administratif de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur	C	4 085 €	4 800 €	-715 €	6 406 €	-2 322 €
Recherche et formation	Ingénieur de recherche	A	12 964 €	20 562 €	-7 598 €	17 083 €	-4 120 €
	Ingénieur d'étude	A	8 803 €	11 627 €	-2 824 €	16 735 €	-7 932 €
	Assistant ingénieur (spécialisé)	A	6 902 €	9 298 €	-2 396 €	11 235 €	-4 332 €
	Technicien de recherche et de formation	B	5 651 €	6 965 €	-1 314 €	9 211 €	-3 560 €
	Adjoint technique de recherche et de formation	C	3 898 €	3 776 €	122 €	6 958 €	-3 060 €
Bibliothèques	Conservateur général	A	16 261 €	-	16 261 €	19 802 €	-3 541 €
	Conservateur (des bibliothèques)	A	10 123 €	-	10 123 €	15 327 €	-5 204 €
	Bibliothécaire	A	7 620 €	-	7 620 €	11 586 €	-3 966 €
	Bibliothécaire assistant spécialisé	B	5 839 €	-	5 839 €	9 282 €	-3 443 €
	Magasinier de bibliothèque	C	4 292 €	-	4 292 €	6 823 €	-2 531 €
Sociale et santé	Conseiller technique de service social des administrations de l'Etat	A	9 307 €	12 084 €	-2 777 €	13 753 €	-4 447 €
	Assistant de service social des administrations de l'Etat	A	6 778 €	9 003 €	-2 225 €	10 734 €	-3 956 €
	Infirmier (nouveau régime)	A	6 333 €	5 748 €	585 €	10 116 €	-3 783 €
	Infirmier	B	7 743 €	5 574 €	2 169 €	8 782 €	-1 039 €

Source : données DGAFP

Des observations sur le terrain pour comprendre la gestion du patrimoine immobilier des universités

1. Universités de la vague 1 : vers une autonomie renforcée et des stratégies immobilières diversifiées

En 2011, les universités de Poitiers, Clermont-Ferrand 1 (devenue Université Clermont Auvergne après fusion) et Toulouse Capitole accèdent, dans le cadre d'une expérimentation, à la dévolution du patrimoine. Ce transfert de propriété gratuit de l'État vers les établissements est régi par une convention spécifiant une dotation annuelle sur 25 ans pour les dépenses immobilières¹⁰⁵, gérée dans un budget annexe immobilier (BAIM). Ces établissements n'ont plus d'opérations immobilières inscrites dans le cadre des CPER ; cela ne fait cependant pas obstacle à la mobilisation de financements des collectivités.

Fortes d'une expérience désormais significative, ces universités offrent un aperçu complet de la dévolution. Des visites dans ces trois universités ont permis de recueillir des observations communes et des particularités spécifiques à chaque établissement.

1.1 Une expérience de la dévolution à l'origine de dynamiques et d'interrogations partagées

1.1.1. La conviction d'une évolution stratégique majeure

Bien que la dévolution n'ait pas toujours été décidée par les équipes de gouvernance qui ont eu la charge de sa mise en œuvre, toutes expriment que ce choix constitue une étape majeure dans le développement de l'établissement.

Le retour à la situation antérieure n'a jamais véritablement été envisagé et paraît aujourd'hui totalement exclu par les trois universités. Malgré un début incertain, marqué par des tâtonnements et ajustements largement partagés avec les services du ministère, elles ne se sont pas senties mises en danger. Elles ont progressivement vu cette démarche comme une transformation d'ampleur du modèle de gestion, contribuant à leur autonomie et facilitant l'exercice des missions. La pleine maîtrise du patrimoine, bâti et non bâti, est désormais intégrée dans leur stratégie globale, plus que jamais auparavant, par la visibilité permise par la dotation sur 25 ans.

1.1.2. La dévolution a été un facteur de progrès en termes de gouvernance, d'organisation et de gestion

La relation des universités avec leur patrimoine, auparavant dépendante des financements irréguliers de l'État et de ceux mobilisés dans le cadre des CPER, s'est transformée grâce à une dotation annuelle étatique sur 25 ans, favorisant une gestion à moyen et long termes. Les universités se sont dotées des compétences, humaines et techniques, spécifiques et nécessaires pour cette nouvelle approche. La mission a constaté que les équipes dirigeantes, notamment les présidents, vice-présidents en charge de l'immobilier et directeurs généraux de services, sont fortement impliquées sur le sujet immobilier, possédant ainsi une bonne maîtrise des problématiques. Le portage politique des projets immobiliers au sein des établissements s'en est trouvé facilité par la visibilité budgétaire.

Dans les services, la dévolution entraîne *ipso facto* une montée en compétences portant, pour l'essentiel, sur des fonctions liées à la construction et la gestion d'un système d'information immobilier, à l'élaboration et au suivi d'une stratégie immobilière, à la conduite d'opérations et à des fonctions expertes notamment dans les domaines de l'énergie ou du juridique. Ces compétences rares, prisées par le secteur public et privé, sont difficiles à recruter pour les universités en raison de contraintes salariales. Néanmoins, les projets immobiliers universitaires attirent des candidats, souvent par la valorisation de l'environnement de travail et la proximité entre les services et le niveau décisionnel. Les difficultés de recrutement varient selon les territoires et les établissements.

La dévolution a amélioré la gestion immobilière des universités. Une meilleure connaissance du patrimoine a été atteinte, soutenue par l'utilisation d'outils numériques performants. Les établissements ont élaboré et mis à jour des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), réalisé des plans pluriannuels d'investissement articulés au SPSI et, en tant que de besoin, adopté différents schémas de portée générale

¹⁰⁵ Cette dotation annuelle s'élève à 6,1 M€ pour l'université de Clermont-Ferrand, 5 M€ pour l'université Toulouse Capitole et 10,8 M€ pour l'université de Poitiers.

tel que le schéma directeur immobilier et d'aménagement (SDIA) ou à vocation sectorielle comme les schémas relatifs à l'énergie. Ces efforts visent à renforcer la planification immobilière sur des horizons de quinze à vingt ans.

1.1.3. La propriété du patrimoine a un impact réel sur la relation aux partenaires territoriaux

Les universités de la première et de la deuxième vague (voir infra) de dévolution partagent l'expérience d'être devenus des partenaires « renforcés » des collectivités territoriales. Ceci se manifeste par un dialogue plus régulier et élargi, souvent indépendamment du rectorat, et s'étend au-delà des questions immobilières pour inclure l'aménagement urbain. Les universités doivent s'adapter à ces nouvelles responsabilités, en tenant compte des enjeux climatiques et environnementaux, notamment dans le cadre de l'approche "zéro artificialisation nette" (ZAN) affectant les projets immobiliers. Les futurs projets immobiliers, par cette contrainte, nécessiteront, à l'échelle d'un territoire, une gestion plus collective qu'aujourd'hui ne manquant pas de donner un rôle croissant aux établissements, particulièrement comme aménageurs de campus qu'ils sont devenus. Cette réalité emporte des responsabilités nouvelles pour les universités qui doivent cependant apprendre à les exercer.

1.1.4. L'après dotation est d'ores et déjà un sujet de préoccupation

Si le bénéfice d'une dotation conséquente pendant 25 ans a incontestablement permis aux trois universités d'échelonner dans le temps long de nombreux projets immobiliers pour, progressivement, disposer d'un parc immobilier dorénavant dans un état satisfaisant et adapté aux activités d'enseignement et de recherche, et à celles de la vie étudiante, elles expriment toutefois deux craintes.

La première a trait au caractère *ne varietur* du montant de la dotation sur toute la durée de la convention de dévolution. En effet, la forte inflation en 2022 et 2023 n'a pas épargné les dépenses liées à la réalisation des projets immobiliers. D'ailleurs, pour l'une des trois universités au moins, cela s'est traduit par une participation plus importante du budget principal au budget annexe immobilier (BAIM). La crainte est qu'une inflation prolongée accélère l'érosion de la capacité d'action liée à la dotation, remettant en question le plan pluriannuel d'investissement immobilier des établissements. Ces derniers se trouveraient sans doute contraints de réviser à la baisse le coût et le nombre de projets immobiliers.

La seconde crainte des universités concerne la période après l'expiration de la dotation (dans environ douze ou treize ans). Bien que leurs parcs immobiliers soient globalement remis à niveau, les coûts futurs, notamment les travaux de GER nécessaires au maintien du patrimoine mobiliseront des moyens financiers qu'il faudra nécessairement fixer à un niveau plus élevé que ce qui est pratiqué aujourd'hui dans les établissements. De plus, l'application possible de nouvelles normes écologiques et énergétiques pourrait entraîner des coûts significatifs pour les travaux requis. Si les chefs d'établissement ont unanimement convenu que les revenus générés par la valorisation du patrimoine pourraient indiscutablement progresser, cela ne constituerait pas, en toute hypothèse, une source suffisante pour prendre en charge ces dépenses.

1.2 Des spécificités dans la mise en œuvre de la dévolution sont identifiées

À travers sa politique patrimoniale, l'université de Poitiers nourrit une ambition sociétale : développer des éco-campus. Cela inclut l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, une gestion optimisée de l'énergie, de l'eau, des déchets et du paysage, ainsi que la promotion des mobilités douces. Ces efforts s'inscrivent dans le cadre du schéma directeur du développement durable de l'université, faisant de l'immobilier et du foncier des éléments clés de cette stratégie.

L'université de Clermont Auvergne, quant à elle, se concentre sur la modernisation de 90 % de son patrimoine immobilier sur une période de quinze ans. Cette démarche inclut l'optimisation et l'adaptation des espaces à des activités en évolution, un enjeu crucial pour un établissement qui ne manque pas d'espace. Cette université s'est également retrouvée, après la fusion, en mode de dévolution partielle pour seulement le tiers de ses surfaces et considère que cela constitue une difficulté dans le portage politique des opérations en interne, puisque la dotation n'était fléchée que sur une partie du patrimoine.

Enfin, l'université Toulouse Capitole est confrontée au défi d'un développement sur un espace limité de 90 000 m². Pour répondre à cette contrainte, l'université mise sur la densification et l'utilisation partagée et intensive de ses locaux et équipements, privilégiant une gestion centralisée. Cette stratégie, bien que non exclusive à cette université, est incontournable dans ce contexte de contraintes spatiales.

La mission considère que les stratégies immobilières diversifiées des établissements soulignent l'avantage de la dévolution du patrimoine de l'État aux universités. Cette autonomie permet aux établissements d'adapter leur patrimoine à leurs stratégies de formation, de recherche et à leur contexte territorial spécifique, un élément crucial tant pour les universités de la première vague que celles de la deuxième vague de dévolution.

2. Universités de la vague 2 : un renforcement de la stratégie immobilière avec des retombées à maturation longue

Bien que les quatre établissements de la deuxième vague de dévolution, Aix Marseille Université (AMU), université de Bordeaux, université de Caen Normandie, université de Tours, aient signé leurs conventions sur une période étendue (2019-2021) et présentent des différences notables, ils partagent des approches et analyses communes concernant la dévolution. Toutefois, ces similitudes ne doivent pas occulter les spécificités de chaque université dans la gestion de leur statut de propriétaire et l'élaboration de leurs stratégies immobilières.

2.1. Des motivations et des approches communes aux établissements de la deuxième vague

Toutes les universités regrettent de ne pas bénéficier d'une dotation stable sur 25 ans, à l'instar des établissements de la première vague ; elles disposent néanmoins des crédits immobiliers des CPER si l'arbitrage est favorable à leurs projets. Malgré ce regret, aucune n'envisage de revenir sur la décision de la dévolution, y compris pour celles qui ont changé d'équipes de gouvernance entre la décision et la mise en œuvre de la dévolution (Tours et Caen).

Pour ces universités de la deuxième vague, recevoir une dotation annuelle sur une longue période aurait apporté une meilleure visibilité financière. Cela aurait facilité la planification et l'amélioration de leur stratégie immobilière sur le long terme.

Parmi les points communs, on retrouve ici, comme pour les établissements de la première vague, les vertus prêtées à la dévolution en matière de professionnalisation de la gouvernance et des services. Ceci se traduit notamment par la capacité de l'établissement à définir et mettre en œuvre une stratégie convaincante en matière immobilière. La dévolution apparaît comme un accélérateur, notamment du développement des compétences.

L'université de Tours, récemment entrée dans la dévolution (2021), n'a pas encore pleinement développé ou clarifié sa stratégie immobilière. Mais d'une façon générale, il est apparu à la mission que le temps d'appropriation des leviers de la dévolution ne permet pas de constater à brève échéance des retombées significatives d'une stratégie immobilière même bien déterminée comme celle de l'université de Bordeaux.

L'obligation d'établir un budget annexe immobilier (BAIM), sans dotation récurrente, interroge les acteurs sur sa pertinence, parmi les universités de la deuxième vague. Les universités de Bordeaux et Tours considèrent qu'un service à comptabilité distincte (SACD) pourrait offrir plus de flexibilité de gestion tout en clarifiant les flux financiers liés à l'immobilier. Par ailleurs, il convient de préciser que le BAIM, bien que requis, n'est pas soumis à une normalisation stricte, le rendant ainsi plus facilement acceptable par les établissements.

Enfin, comme pour la première vague, la dévolution a renforcé la relation entre les universités et les collectivités territoriales. À l'université de Bordeaux, par exemple, la clarification initiale des relations avec la métropole a conduit à une participation active dans l'aménagement du territoire urbain, dépassant les questions purement immobilières universitaires. Cette évolution marque un changement significatif dans le rôle des universités au sein de leur communauté locale.

2.2. Des spécificités stratégiques et pratiques liées aux caractéristiques propres de chaque établissement

La dévolution a modifié la dynamique des relations entre les universités et l'État, notamment avec les rectorats, de manière plus nuancée que celles avec les collectivités territoriales. Pour des universités comme Bordeaux, une période d'ajustement a été nécessaire pour établir une nouvelle forme de collaboration avec les services du rectorat, adaptée à leur statut de propriétaires de leur patrimoine immobilier, et non plus de simples gestionnaires de biens mis à disposition par l'État.

Pour sa part, l'université de Caen Normandie considère que le rectorat maintient une attitude plus interventionniste que souhaitable et qui ne s'inscrit pas en cohérence avec une logique de la dévolution.

La mission fait le constat du manque d'autonomie de ces établissements dans les discussions pour l'élaboration du CPER 2021-2027.

Nonobstant l'absence de dotation récurrente, la capacité à assumer financièrement la dévolution se présente de façon différente selon les établissements concernés.

Pour des universités telles que celles d'Aix Marseille ou de Bordeaux, la capacité à dégager un niveau d'autofinancement relativement conséquent ainsi que le bénéfice de dispositifs comme le plan Campus relativisent les effets négatifs de cette absence de dotation. De plus, ces deux établissements sont porteurs d'une initiative d'excellence (Idex) bénéficiant alors d'un financement dans le cadre du programme d'investissement d'avenir (PIA).

Pour l'université de Caen Normandie et celle de Tours, la gestion de leur patrimoine immobilier s'avère plus complexe en raison de contraintes financières plus importantes. La variabilité de certaines ressources propres et le manque de visibilité pluriannuelle sur les moyens représentent des obstacles majeurs pour ces établissements, entravant leur capacité à planifier financièrement les opérations immobilières.

La valorisation du patrimoine est un sujet de différenciation entre les quatre établissements. Pour les universités de Tours et de Caen Normandie, cette valorisation est un aspect secondaire. L'université de Tours, en particulier, souligne l'importance de respecter le principe de spécialité, suggérant ainsi que les universités devraient se concentrer sur leurs missions fondamentales et éviter des activités qui s'en écartent significativement.

Pour Aix-Marseille Université et l'université de Bordeaux, la valorisation du patrimoine est une composante essentielle de leur stratégie immobilière. AMU envisage des activités de valorisation, y compris celles ne relevant pas directement de ses missions universitaires. Bordeaux développe un projet de logements, notamment pour des étudiants ne répondant pas aux critères sociaux prioritaires pour l'accès au logement du CROUS, ainsi qu'une valorisation de son patrimoine dans le cadre d'une société associant au capital la banque des territoires.

Ces approches montrent une diversification dans l'utilisation et la gestion du patrimoine universitaire.

3. Universités et écoles en cours de dévolution dans la vague 3 : des différences de maturité et de qualité affectant l'avis de l'audit

En 2022 et 2023, l'IGÉSR a effectué des audits prédévolutions pour huit établissements d'enseignement supérieur et de recherche envisageant la dévolution. Ces rapports, envoyés à la ministre, ont permis d'identifier les motivations et préoccupations des établissements quant à devenir propriétaires de leur patrimoine immobilier. Les audits ont révélé des différences notables entre les établissements quant à leur capacité à gérer efficacement ce nouveau statut de propriétaire. Par conséquent, seuls 50 % des établissements ont reçu un avis favorable de l'inspection générale.

3.1. La dévolution est perçue comme un moyen de conforter la place de l'établissement dans son écosystème territorial

De façon assez unanime, ces établissements candidats à la dévolution du patrimoine immobilier tiennent à l'afficher comme une étape supplémentaire et logique dans le processus d'autonomie des universités engagé par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités¹⁰⁶.

Au plan territorial, les établissements souhaitent ainsi conforter leur positionnement dans leur écosystème. Ils aspirent à être partenaires à part entière des autres acteurs de l'enseignement, de la recherche et de l'innovation, des collectivités territoriales, mais aussi des acteurs économiques. Cela va au-delà d'être simplement un représentant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, affirmant ainsi leur position et leur influence au sein de leur territoire.

Avec la perspective de la dévolution, ces universités anticipent une plus grande agilité et réactivité dans la gestion de leur patrimoine immobilier. Elles aspirent à une autonomie qui facilitera l'acquisition, la vente et la valorisation des biens, une procédure souvent complexe sous la tutelle de l'État en raison de circuits décisionnels compliqués et de coûts de transaction élevés.

¹⁰⁶ Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

3.2. Des interrogations fortement focalisées sur le financement de la politique immobilière

Les établissements candidats à la dévolution manifestent un volontarisme indiscutable, tempéré par des préoccupations financières. L'absence de dotation annuelle similaire à celle attribuée aux établissements de la première vague suscite des regrets¹⁰⁷ ; des inquiétudes concernant l'accès aux financements des contrats de plan État-région existaient également, bien que ces dernières aient été rapidement levées.

Les établissements s'interrogent sur leur capacité, à moyen et long termes, à faire face à des dépenses immobilières dont les coûts sont importants sans recettes supplémentaires suffisantes ; ils considèrent que la valorisation du patrimoine ne permettra pas de générer des recettes à la hauteur des besoins. Les audits ont montré que pour quatre des huit établissements candidats, le caractère soutenable de la dépense est effectivement incertain.

3.3. Des capacités variables à assumer la dévolution

Les audits dans les huit établissements ont révélé une organisation de la gouvernance bien adaptée à la perspective de la dévolution, avec l'intégration d'une vice-présidence en charge du patrimoine immobilier, soutenue par l'engagement des chefs d'établissement.

Les services dédiés au patrimoine, dans la plupart des établissements, ont fait l'objet d'un saut qualitatif au cours des dernières années, se dotant des capacités nécessaires pour endosser les responsabilités liées à la propriété. Il en résulte que la majorité de ces établissements ont une bonne connaissance de leur patrimoine immobilier, ainsi que de l'état de chaque bâtiment. Néanmoins, trois d'entre eux n'ont pas convaincu les auditeurs sur la structuration et la professionnalisation des équipes. En conséquence, ces derniers présentent des lacunes à différents niveaux, ne répondant pas pleinement aux critères requis pour la dévolution.

La capacité de pilotage et de programmation pluriannuelle est un critère clé pour la dévolution et la moitié des établissements examinés n'a pas satisfait aux attentes dans ce domaine. Certains ne disposaient pas d'un SPSI et pas davantage de programmation pluriannuelle des investissements immobiliers. L'incapacité ou la faible capacité à se projeter sur un horizon d'au moins dix ans est considérée par l'inspection générale comme une contre-indication majeure à la dévolution.

Les insuffisances dans le pilotage et la programmation pluriannuelle des politiques immobilières emportent des conséquences quasi mécaniques sur la qualité du modèle économique. Ce sont souvent les mêmes établissements qui ne parviennent pas à présenter un modèle financièrement soutenable. À ce déficit d'outil et de maîtrise des spécificités de la gestion financière des projets immobiliers peut s'ajouter une situation financière globale de l'établissement structurellement tendue.

4. Les autres universités : l'absence de dotation récurrente de l'État empêche l'adhésion au principe de dévolution

Au-delà des universités dévolues, la mission a rencontré plusieurs établissements, de taille différente et localisée en plusieurs points du territoire national pour comprendre leur absence de candidature à la dévolution et la place de la stratégie immobilière dans le pilotage de l'établissement. Malgré la diversité de leur patrimoine (antennes plus ou moins développées, foncier plus ou moins important, état du bâti variable (...)) et de leur niveau d'expertise, des obstacles communs à la candidature à la dévolution ont été identifiés.

4.1. Les universités non dévolues ont une expertise variable sur l'immobilier

Dans l'ensemble, les universités rencontrées ont pleinement intégré la dimension immobilière à leur stratégie d'établissement. Par exemple, elles ont toutes élaboré leur plan de sobriété et positionnent la transition écologique comme un des enjeux majeurs des prochaines années. Certains ont des capacités identiques aux universités dévolues, notamment parce que la gestion de l'opération campus, de projets immobiliers complexes ou la mise en œuvre du plan de relance a été un facteur de professionnalisation des équipes. Une des universités rencontrées a par exemple mobilisé sa communauté autour des enjeux patrimoniaux en reliant l'élaboration de son projet stratégique aux objectifs identifiés dans le cadre des projets de services.

¹⁰⁷ Cependant les conditions d'une cession des biens de l'État à titre gratuit mais sans dotation étaient clairement posées dans l'annonce par la ministre de cette nouvelle vague.

Cependant, contrairement aux universités dévolues qui ont toutes une expertise forte, la situation de ces autres universités est moins homogène. Certaines universités ont une volonté politique affirmée et une stratégie bien définie, mais leur manquent les compétences techniques nécessaires. Bien qu'elles ne disposent pas toutes d'un SPSI actualisé, elles ont pleinement conscience de leur responsabilité dans ce domaine. Un petit nombre d'établissements qui n'ont pas déployé de stratégie et n'auraient de toute façon pas les capacités techniques pour la mettre en œuvre.

4.2. L'absence de dotation et de visibilité sur le long terme, principaux freins à la candidature

Les universités reconnaissent la dévolution comme une évolution logique vers plus d'autonomie. Cependant, elles se heurtent à des obstacles financiers et à un manque de visibilité budgétaire pour s'engager pleinement dans ce processus. Elles expriment également des préoccupations quant à l'état de leur patrimoine et considèrent que leur foncier disponible est insuffisant pour mener une politique de valorisation efficace, donc pour générer des ressources propres finançant les nécessaires rénovations.

Les universités ne voient pas d'avantages financiers directs à la dévolution, celle-ci ne leur permettant pas davantage le recours à l'emprunt. Elles ne perçoivent pas non plus de bénéfices significatifs dans leurs relations avec les collectivités territoriales sous les conditions actuelles. Enfin, si la plupart ont été lauréates d'appels à projets, la dépendance à ceux-ci pour le financement d'opérations immobilières ne fournit pas la sécurité et la visibilité nécessaire pour une planification à long terme, perçue pourtant comme consubstantielle à l'exercice de la responsabilité associée à la pleine propriété immobilière. Ce mode de financement par appel à projets est analysé comme un obstacle à la candidature à la dévolution.

Par ailleurs, les universités soulignent que la gestion du patrimoine ne doit pas empiéter sur la mission du CROUS concernant le logement étudiant ; ni s'étendre à d'autres activités éloignées de leurs missions principales. Elles considèrent que la dévolution exige un renforcement des équipes patrimoniales, ce qui, sans augmentation des ressources, se ferait au détriment d'autres besoins en personnel.

Quelques éléments sur la propriété immobilière en Europe

1. À partir du rapport EUA 2023 sur l'autonomie des universités : propriété des terrains et des bâtiments¹⁰⁸

La faculté des universités d'acquérir, de céder et de développer des infrastructures en toute autonomie est essentielle pour façonner leur stratégie institutionnelle et leur identité académique. Cette indépendance dans la gestion des espaces universitaires est essentielle, car elle permet aux établissements de prendre des décisions d'investissement stratégiques. La capacité de moduler l'environnement des campus selon les valeurs et les objectifs spécifiques de l'université renforce son engagement envers la responsabilité environnementale.

Cependant, les coûts d'entretien élevés ou les contraintes liées à la possession de bâtiments classés peuvent constituer un frein pour certaines universités à l'idée de devenir propriétaires de leurs infrastructures. La plupart des systèmes éducatifs offrent aux universités la possibilité de posséder leurs bâtiments, mais il existe des exceptions notables, par exemple dans trois Länder allemands - le Brandebourg, la Hesse et la Rhénanie-du-Nord-Westphalie - ainsi qu'en Serbie et en Suède.

En Lituanie, si la règle générale interdit la vente de bâtiments universitaires, les établissements ont désormais la possibilité de solliciter l'approbation gouvernementale pour céder des propriétés sous conditions spécifiques. Dans un tel cas, les fonds issus de la vente doivent être réinvestis dans les missions fondamentales de l'université, renforçant ainsi leur autonomie tout en veillant à l'alignement de leurs ressources avec leurs objectifs stratégiques principaux.

Depuis 2019, la réglementation en Norvège impose aux universités de consulter l'Agence nationale de la construction et son commissaire pour toute question relative à la propriété de leurs bâtiments. Bien que ces établissements conservent la propriété de leurs bâtiments existants, l'acquisition de nouvelles propriétés leur est interdite.

En Slovaquie, une réforme de la loi sur l'enseignement supérieur de 2022 exige que les revenus issus de la vente de biens immobiliers par les établissements publics d'enseignement supérieur soient versés sur un compte spécial au Trésor public. Cette mesure garantit néanmoins aux universités une certaine latitude dans la gestion de ces fonds.

Au Danemark, la question de la propriété immobilière demeure controversée. Les universités y sont théoriquement autorisées à détenir les bâtiments où elles mènent leurs activités. Cependant, en pratique, c'est l'État qui possède la majorité du parc immobilier universitaire, sans qu'un véritable processus de transfert de propriété ait été mis en place.

Des modèles intermédiaires, dans lesquels un organisme (semi)-public est propriétaire des bâtiments universitaires, existent également. C'est le cas en Autriche, où les bâtiments peuvent appartenir aux universités elles-mêmes ou être gérés par la société quasi-gouvernementale responsable des biens immobiliers publics. En Finlande, l'État a désormais cédé ses parts dans les deux sociétés propriétaires des bâtiments universitaires de la région d'Helsinki. Ces sociétés sont donc désormais détenues à 100 % par les universités qui sont les locataires des installations. En Suède, les universités louent leurs locaux à différents propriétaires immobiliers, dont le plus important est une société publique, parmi d'autres sociétés privées et municipales.

Ce rapide état des lieux reflète des approches variées en matière de gestion du patrimoine immobilier universitaire, oscillant entre conservation de l'autonomie institutionnelle et contraintes réglementaires spécifiques à chaque pays

¹⁰⁸ EAU, *University autonomy in Europe IV : the scorecard 2023*, mars 2023.

Graphique 1 : pays où les universités peuvent être propriétaires et pays où les universités peuvent vendre des biens immobiliers



Source : University autonomy in Europe IV : the scorecard 2023

2. La situation en Allemagne

Informations recueillies auprès de Bernard Ludwig, attaché de coopération universitaire, ambassade de France en Allemagne

Depuis 2006, les Länder sont les seuls responsables de la construction et de l'entretien des bâtiments universitaires. Certaines lois régionales sur l'enseignement supérieur prévoient toutefois de conférer la prérogative aux universités¹⁰⁹. L'État fédéral peut néanmoins financer la construction de bâtiments de recherche sur les campus universitaires à certaines conditions (les demandes sont examinées par le Conseil scientifique (*Wissenschaftsrat*) selon les directives¹¹⁰ suivantes : investissement de + 5 M€, recherche d'intérêt suprarégional, excellence, etc.

Les universités peuvent néanmoins être propriétaires de certains bâtiments. Cette question des bâtiments universitaires fait pleinement partie du débat sur l'ESR en Allemagne depuis 2-3 ans et est un argument de ceux qui dénoncent le surinvestissement ces dernières années dans la recherche (stratégies d'excellences et investissements de l'État fédéral dans les organismes de recherche non-universitaires) au détriment de l'enseignement supérieur et de la formation.

Encadré n° 10 : Ordonnance relative au transfert de la qualité de maître d'ouvrage et de la responsabilité de propriétaire aux établissements d'enseignement supérieur du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie (20 avril 2020)

Sur la base du § 2 alinéa 8 phrases 3 et 4 de la loi sur l'enseignement supérieur du 16 septembre 2014 (GV. NRW. p. 547), qui a été ajouté par l'article 1 de la loi du 12 juillet 2019 (GV. NRW. p. 425, ber. p. 593), le ministère de la Culture et des Sciences du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie décrète, en accord avec le ministère des Finances :

§1 champ d'application : le présent règlement règle le transfert de la qualité de maître d'ouvrage et de la responsabilité de propriétaire aux établissements d'enseignement supérieur mentionnés à l'article 1, paragraphe 2, de la loi sur l'enseignement supérieur du 16 septembre 2014 (GV. NRW. p. 547), dans sa version en vigueur. Le transfert peut porter sur une partie ou sur l'ensemble des biens immobiliers qui ont été confiés à l'établissement d'enseignement supérieur par le Land ou par le Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW pour l'accomplissement de ses missions publiques. Il n'y a pas de transfert si la loi attribue déjà à l'établissement d'enseignement supérieur la qualité de maître d'ouvrage et la responsabilité de propriétaire conformément à l'article 2, paragraphe 8, première phrase, demi-phrase, de la loi sur l'enseignement supérieur.

¹⁰⁹ Par exemple le Rhénanie-du-Nord-Westphalie : https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=02020200529131547720

¹¹⁰ Voir le guide pour l'expertise des bâtiments de recherche <https://www.wissenschaftsrat.de/download/2023/1381-23.html>, et https://www.bmbf.de/bmbf/de/forschung/das-wissenschaftssystem/forschungsbauten-und-grossgeraete/forschungsbauten-und-grossgeraete_node.html

§2 définitions :

(1) Le maître d'ouvrage est celui qui, de manière responsable, initie et organise des mesures de construction ainsi qu'en commande et en finance la planification et la réalisation et qui, ce faisant, prend les décisions relatives à la phase d'utilisation en ce qui concerne le type d'utilisation et les normes techniques pour l'exploitation (qualité de maître d'ouvrage).

(2) Le propriétaire d'un bien immobilier ou d'une construction doit également prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir les risques pour la vie et l'intégrité corporelle, l'environnement, la propriété et les droits des tiers, en raison des sources de danger qui résultent de sa propriété (responsabilité du propriétaire).

(3) Pour la notion de projet de construction, il est fait référence à l'article 2 du règlement relatif aux honoraires des architectes et des ingénieurs du 10 juillet 2013 (BGBl. I, p. 2276), dans sa version en vigueur.

§3 généralités :

(1) Le ministère compétent au sens du présent règlement est le ministère chargé de la surveillance juridique des établissements d'enseignement supérieur conformément à l'article 76, paragraphe 1, de la loi sur l'enseignement supérieur.

(2) Les dispositions administratives règlent les détails du présent règlement. Les dispositions administratives doivent être adoptées en accord avec le ministère compétent en matière de finances.

§4 demande d'un établissement d'enseignement supérieur :

(1) Un établissement d'enseignement supérieur au sens de l'article 1 peut, par l'intermédiaire de ses représentants autorisés, déposer auprès du ministère, conformément à l'article 18, paragraphe 1, de la loi sur l'enseignement supérieur, une demande de transfert de la qualité de maître d'ouvrage et de la responsabilité de propriétaire de tout ou partie des biens immobiliers qui lui sont cédés par le Land ou par le service de la construction et des biens immobiliers de Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Le transfert de la qualité de maître d'ouvrage peut notamment concerner l'entretien, la rénovation et la modernisation de bâtiments existants et la construction de nouveaux bâtiments.

(2) La demande visée au paragraphe 1 doit être faite par écrit. Une forme écrite imposée par une disposition légale peut être remplacée par une forme électronique, sauf disposition légale contraire.

(3) Le contenu de la demande doit

1. désigner le projet de construction et le terrain pour lesquels la qualité de maître d'ouvrage et la responsabilité de propriétaire doivent être transférées,

2. indiquer l'étendue ainsi que les modalités du transfert de la qualité de maître d'ouvrage et de la responsabilité de propriétaire,

3. exposer le financement garanti du projet de construction,

4. exposer les conditions organisationnelles nécessaires à l'exécution des tâches déléguées,

5. présenter le résultat d'une étude de rentabilité conformément à l'article 8, et

6. contenir des documents permettant d'obtenir un avis technique du ministère compétent en matière de construction.

§5 approbation de la demande : Si la demande de l'établissement d'enseignement supérieur répond aux exigences du § 4, le transfert de la qualité de maître d'ouvrage et de la responsabilité de propriétaire s'effectue en accord avec le ministère compétent pour les finances sous la forme d'une autorisation écrite. L'autorisation doit être communiquée aux parties concernées et mentionner la date du transfert. L'exécution du projet de construction ne peut pas commencer avant la notification de l'autorisation. Le transfert à l'université de la qualité de maître d'ouvrage et de la responsabilité de propriétaire s'effectue sans préjudice des droits des tiers.

§6 motifs d'exclusion et de refus : Une transmission peut être refusée dans la mesure où des raisons économiques, financières, de construction ou des conventions issues des contrats respectifs des hautes écoles s'y opposent ou si les conditions générales nécessaires au projet de construction n'ont pas été suffisamment exposées. Un refus doit avoir lieu si la haute école ne peut pas démontrer de manière suffisante que le financement est assuré. Le refus de la demande doit être motivé par écrit par le ministère en accord avec le ministère compétent pour les finances.

§7 procédure d'autorisation de construire : L'établissement d'enseignement supérieur demandeur est responsable de l'obtention des autorisations, consentements ou permis nécessaires selon les dispositions de droit public ou autres, y compris les demandes d'exceptions ou d'exemptions requises. Les frais occasionnés par les procédures d'autorisation conformément à la Landesbauordnung 2018 du 21 juillet 2018 (GV. NRW. 2018 p. 421) dans la version en vigueur sont à la charge des établissements d'enseignement supérieur.

§8 étude de rentabilité, avis technique sur la construction :

(1) L'établissement d'enseignement supérieur doit réaliser, conformément aux dispositions du guide « Analyse de la rentabilité des mesures immobilières du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie » dans la version en vigueur du ministère compétent en matière de finances, une étude de rentabilité qui comprend tous les éléments méthodologiques d'une analyse de rentabilité au sens du guide précité.

(2) Le ministère compétent en matière de construction donne son avis sur la demande de l'établissement d'enseignement supérieur du point de vue de la construction.

§9 formes de financement du projet de construction : Un financement peut être

1. sous la forme de subventions pour le paiement des loyers, financées par le budget du Land,
2. par le paiement de subventions de construction sur le budget du Land,
3. par des fonds propres des établissements d'enseignement supérieur ou
4. par des fonds de tiers doivent être effectués.

Tout autre mode de financement nécessite l'accord du ministère compétent pour les établissements d'enseignement supérieur.

§10 nouvelle construction, agrandissement, transformation :

(1) Si, conformément au § 5, un établissement d'enseignement supérieur se voit confier la maîtrise d'ouvrage d'une nouvelle construction, d'une transformation ou d'une extension ou de l'entretien d'un bien immobilier appartenant au Land ou au service de construction et d'immobilier de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, le bien immobilier doit être cédé à l'établissement d'enseignement supérieur dans le cadre d'une autorisation ou d'un droit d'emphytéose.

(2) Si l'établissement d'enseignement supérieur assume la qualité de maître d'ouvrage et la responsabilité de propriétaire pour la construction, la transformation ou l'extension d'un bâtiment, il est également responsable de toutes les mesures consécutives, dans la mesure où aucun accord contractuel différent n'a été conclu avec le Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW. Les mesures consécutives comprennent entre autres

1. l'obligation d'assurer la sécurité du bâtiment et du terrain,
2. l'entretien, y compris la remise en état,
3. l'exploitation et la gestion.

(3) Si l'acquisition d'un terrain est nécessaire pour la construction conformément au paragraphe 1, le Land doit devenir propriétaire de droit civil du terrain et le céder au sens du paragraphe 1 à l'université qui en fait la demande.

(4) Pour la réalisation de la construction d'un nouveau bâtiment, d'une transformation ou d'une extension, la haute école peut faire appel à un tiers.

§11 réductions de loyer : Dans la mesure où l'établissement d'enseignement supérieur assume la qualité de maître d'ouvrage et la responsabilité de propriétaire conformément à l'article 10, paragraphe 2, l'obligation de payer la partie du loyer y afférente au Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW est supprimée.

En complément, la grande majorité des biens immobiliers des universités sont la propriété du Land qui les loue aux universités. La loi prévoit toutefois deux possibilités selon lesquelles les établissements d'enseignement supérieur peuvent construire ou entretenir eux-mêmes leurs bâtiments, y compris avec un financement assuré par le Land. Le § 2 alinéa 7 de la loi sur l'enseignement supérieur réglemente la gestion décentralisée des biens immobiliers telle que pratiquée actuellement à l'Université de Cologne et à la Hochschule Bonn-Rhein-Sieg. Les établissements sont propriétaires des biens immobiliers qu'ils utilisent et sont responsables de toutes les mesures de construction. Le § 2 alinéa 8 de la loi sur l'enseignement supérieur ouvre à tous les établissements d'enseignement supérieur autres que les deux mentionnés ci-dessus la possibilité de leur transférer la qualité de maître d'ouvrage et la responsabilité de propriétaire des biens immobiliers qu'ils utilisent. Ceci est actuellement encore testé dans le cadre de projets pilotes. Une mise en œuvre généralisée n'a pas encore eu lieu.

Par ailleurs, les lois et les décrets autorisent tout à fait les établissements d'enseignement supérieur à construire sous leur propre responsabilité, même en dehors des possibilités normées au § 2 al. 7 et 8 HG, et le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie peut les soutenir financièrement. Cela n'est toutefois pas réglementé de manière précise par des dispositions et nécessite donc un travail de concertation important au cas par cas. Dans la pratique, il n'en est donc que peu fait usage.

3. La situation en Espagne

Informations recueillies auprès de Christelle Grouzis Demory, attachée de coopération universitaire, ambassade de France en Espagne

En Espagne, aucune université publique n'a sollicité la pleine propriété de son patrimoine immobilier. Pour les établissements publics, leurs infrastructures sont considérées comme des biens de l'État, relevant de l'administration publique compétente, qu'elle soit régionale ou nationale. Concernant les universités privées, elles peuvent occuper des bâtiments appartenant soit au secteur privé, souvent via des baux, soit au secteur public, à travers des accords spécifiques avec les autorités publiques. Cette distinction souligne la diversité des arrangements patrimoniaux dans l'enseignement supérieur espagnol, reflétant la variété des cadres juridiques et administratifs régissant la propriété des infrastructures universitaires.

Plus précisément au sujet des universités publiques, le régime patrimonial est établi par la loi 33/2003 sur le patrimoine des administrations publiques, qui stipule que « *le patrimoine des administrations publiques est constitué par l'ensemble de leurs biens et droits, quels que soient leur nature et le titre de leur acquisition ou celui en vertu duquel ils leur ont été attribués* ». En outre, l'article 58 de la loi organique 2/2023 du système universitaire stipule que « *les biens, les droits et les obligations de chaque université constituent son patrimoine* ». En conséquence, les universités détiennent la propriété des actifs du domaine public dédiés à leur mission, tels que les biens immobiliers, à l'exception de ceux faisant partie du patrimoine historique et culturel. La législation sur le patrimoine historique, spécifiquement la loi 16/1985 (Titre II), dicte la gestion de ces biens. Par ailleurs, les gouvernements régionaux adaptent la gestion de ce patrimoine sur leur territoire conformément aux pouvoirs qui leur sont octroyés par la Constitution espagnole, garantissant ainsi une approche localisée et spécifique à chaque contexte régional pour la préservation et l'utilisation du patrimoine historique et culturel.

Il faut cependant distinguer les deux types d'universités publiques :

- Les universités publiques de l'administration générale de l'État

Étant donné que les universités fournissent un service public, leurs biens immobiliers sont inclus dans le domaine public, comme le reconnaît la loi 33/2003, qui stipule que les biens immobiliers appartenant à l'administration générale de l'État doivent être considérés, dans tous les cas, comme des biens du domaine public et, par conséquent, sont inclus dans le patrimoine de l'État. Par conséquent, la même loi stipule que la gestion, l'administration et l'exploitation des biens appartenant à l'administration générale de l'État ou au patrimoine de l'État relèvent du ministère des finances.

- Les universités publiques des régions autonomes

La propriété des biens immobiliers des universités publiques situées dans les régions autonomes est à ces dernières, sauf dans le cas du patrimoine historique, qui peut être étatique ou autonome. Le régime de propriété des universités des régions autonomes peut varier d'une région à l'autre.