

La gestion de leur patrimoine immobilier par les universités, condition d'une autonomie assumée

PRESENTATION

Le patrimoine immobilier des établissements d'enseignement supérieur¹⁴⁵ est considérable : ils disposaient en 2007 de 5 500 hectares de foncier non bâti et d'une surface bâtie totale ¹⁴⁶ de 18,5 millions de m². C'est également un patrimoine hétérogène et dispersé, 6 300 bâtiments d'âges contrastés étant recensés sur 240 sites¹⁴⁷.

La situation de ce patrimoine, qui a accueilli près de 1,4 millions d'étudiants en 2008, est préoccupante. Le quart des locaux accueillant du public ne répond pas aux normes de sécurité incendie. De nombreux bâtiments sont dégradés et insuffisamment entretenus : selon la classification de l'état du bâti opérée par la direction générale de l'enseignement supérieur (DGES) à partir des déclarations des établissements, le tiers des locaux apparaît au mieux comme vétuste, 15 % étant considérés comme inadaptés à l'enseignement et à la recherche.

145) Les chiffres cités résultent de l'enquête surfaces 2007 lancée par la DGES auprès des établissements, et concernent l'ensemble des universités, instituts et écoles rattachés, ainsi que les grands établissements et autres établissements publics autonomes suivis par cette direction.

146) En surface hors œuvre nette (SHON), qui correspond à la surface hors œuvre brute diminuée des surfaces non closes, des balcons et terrasses, des parkings et des surfaces des locaux techniques destinés au fonctionnement du bâtiment.

147) Dans l'acception retenue ici et reprise de la DGES (SDECE B1-2), la notion de site correspond à l'agglomération pour la province et l'outre-mer, et à la commune pour l'Île-de-France, et concerne les universités, les IUT, les formations d'ingénieurs relevant du MESR et les IUFM.

Depuis les années 80, plusieurs plans d'investissement se sont succédé, cherchant, dans un premier temps, à répondre à l'augmentation du nombre d'étudiants, puis, après que les effectifs se sont stabilisés, à mettre l'accent sur les réhabilitations. Les résultats sont néanmoins décevants. Ils sont le fruit d'une politique immobilière trop dispersée, qui s'est adressée à des établissements jusque-là peu responsabilisés à l'égard du patrimoine mis à leur disposition, alors même que la qualité des locaux est un facteur important de leur attractivité et qu'elle contribue à la performance de l'enseignement et de la recherche qu'ils mènent.

Le contexte est néanmoins favorable à de fortes évolutions. La loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, dite loi LRU, renforce l'autonomie et les responsabilités des universités dans un délai maximum de cinq ans, vingt d'entre elles ayant accédé aux compétences élargies au 1^{er} janvier 2009. La réforme de l'attribution des dotations financières de l'Etat aux universités doit permettre de mieux prendre en compte les résultats et la qualité de la gestion des établissements. L'« Opération campus », visant à mener des actions immobilières d'envergure sur dix sites, a par ailleurs suscité des projets présentés comme novateurs et structurants.

La loi LRU n'envisage toutefois dans son article 32 la dévolution du patrimoine aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel qu'à titre optionnel. Or, il n'y aura de véritable autonomie que lorsque les établissements exerceront toutes les prérogatives du propriétaire, y compris celle d'acquérir ou d'aliéner des terrains et des bâtiments, et pourront développer une politique patrimoniale au service de leurs ambitions scientifiques et pédagogiques. Cette perspective, qui doit être la moins éloignée possible, nécessite toutefois que les universités soient rapidement en mesure de l'assumer pleinement et que l'Etat accompagne cette évolution à travers un pilotage réformé.

I - Une politique immobilière éclatée, dont le bilan est décevant

A - Une action dispersée

Les moyens budgétaires consacrés annuellement par l'Etat à l'immobilier universitaire dans le cadre du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » sont loin d'être négligeables et augmentent de façon significative sur la période la plus récente : ils se

sont ainsi élevés, hors dépenses de personnel, à 830 millions d'euros en 2007 et à 1,1 milliard d'euros en 2008¹⁴⁸. Ils sont toutefois gérés, selon leur nature, suivant différentes procédures mises en œuvre par plusieurs services du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

1 - Des canaux de financement multiples

Hormis quelques grands chantiers qu'il gère directement, la quasi-totalité des crédits consacrés par l'Etat à la construction et à la réhabilitation de bâtiments universitaires est intégrée dans les contrats de plan Etat-régions (CPER), qui associent les collectivités territoriales, et au premier chef les régions, à l'effort d'investissement dans l'enseignement supérieur et la recherche. La mise en œuvre, à partir de 1991, du plan Universités 2000 (U2000) a ainsi fait l'objet d'avenants dans le cadre du CPER 1989-1993, et a été poursuivie à travers les CPER 1994-1999. Au titre des CPER 2000-2006, la participation de l'Etat aux constructions universitaires s'est élevée à 2 190 M€. Dans les contrats de projets 2007-2013, l'enseignement supérieur et la recherche constituent le deuxième domaine par ordre d'importance, l'Etat y consacrant 2 262 M€. Toutefois, les universités, si elles participent à la phase initiale d'élaboration des projets d'investissements retenus, ne sont pas signataires des CPER.

Les crédits de mise en sécurité font par ailleurs l'objet de plans spécifiques de financement gérés par la DGES (70,3 M€ de dépenses en 2007). Les crédits de logistique¹⁴⁹ (196 M€ en 2007) relèvent pour leur part de la dotation globale de fonctionnement annuelle attribuée aux établissements. Seuls les crédits de maintenance¹⁵⁰ (133 M€ en 2007)¹⁵¹ sont alloués par le ministère dans le cadre de la politique contractuelle entre l'Etat et chaque université qui s'est mise en place progressivement depuis les années 80, bien que la place centrale de ces contrats signés tous les quatre ans ait été affirmée par la loi du 10 août 2007.

Le financement de l'immobilier emprunte ainsi divers canaux, et fait intervenir des acteurs multiples selon des procédures et des calendriers différents. Cette fragmentation ne facilite pour les universités ni la vision globale d'une politique patrimoniale ni la connaissance de son coût complet, et ne les incite guère à optimiser leur gestion.

148) Source : exécution budgétaire, en crédits de paiement, de l'action n° 14 « Immobilier » pour 2007 et pour 2008.

149) Entretien courant et fluides.

150) Qui correspondent aux interventions lourdes de remise en état du clos et du couvert, de mise à niveau des établissements techniques, de rénovation intérieure et d'aménagement des espaces extérieurs.

151) Les chiffres cités sont issus du rapport annuel de performances du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » pour 2007.

2 - Une organisation difficile à coordonner

La fonction immobilière au sein de la direction générale de l'enseignement supérieur est elle-même dispersée : les dossiers immobiliers sont gérés au sein de trois sous-directions différentes relevant de deux services, le chef de service du pilotage et des contrats étant chargé de la coordination d'ensemble. Un bureau de l'expertise immobilière lui est en outre directement rattaché. Il convient d'ajouter une mission « partenariats public-privé » (PPP) placée directement auprès du directeur général ainsi que de manière très récente une mission « immobilier » directement rattachée au cabinet de la ministre et ayant en charge le pilotage et la coordination de l'Opération campus.

Cet éclatement résulte notamment de la réorganisation intervenue en 2006, qui prévoyait de garder les fonctions de pilotage et de coordination au sein des services de l'Etat et de confier les tâches d'expertise et de réalisation à l'établissement public d'aménagement universitaire (EPAU), créé par décret du 5 octobre 2006 : aux termes de ses statuts, celui-ci devait délivrer des prestations de conseil et d'expertise à l'administration centrale comme aux établissements, et assurer la réalisation d'opérations d'aménagement, de construction, de réhabilitation ou de maintenance. Il n'a toutefois jamais été activé et reste une coquille vide : la logique de la réorganisation n'a donc pas été poussée à son terme.

L'organisation de la gestion financière est également complexe : pour les contrats de plan Etat-régions, la DGES gère les autorisations d'engagement mais ne maîtrise pas les délégations annuelles de crédit de paiement effectuées par la direction des affaires financières du ministère. Depuis 2008, les autorisations d'engagement elles-mêmes sont gérées par deux sous-directions différentes, selon qu'elles concernent le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » ou le programme 231 « Vie étudiante ».

La Cour relève donc un éclatement des lieux de gestion, renforcé par leur niveau hiérarchique non homogène, en l'absence d'un service spécifiquement dédié à la politique immobilière.

B - Une inflexion stratégique plus qualitative depuis 2000 mais sans réelle concrétisation

Le plan U2000, lancé en 1990 dans un contexte de forte croissance des effectifs étudiants, avait pour principal objectif, grâce à un important effort de construction, de pallier le déficit de locaux. Il aura au final abouti à la construction de 3,5 millions de m², et à la création de huit universités nouvelles. Cette réponse d'ordre avant tout quantitatif a toutefois débouché

sur une multiplication des implantations au détriment de la cohérence des sites universitaires et de l'entretien du patrimoine existant.

Le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche, élaboré en application de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, constatait que le maillage des implantations relevait davantage d'une accumulation de décisions successives que d'une politique coordonnée. Considérant, au regard des évolutions démographiques, que les capacités d'accueil étaient désormais globalement suffisantes, il indiquait que la politique de construction devait laisser la place au renouvellement, à la rénovation et à la mise en sécurité du patrimoine. Il préconisait une organisation des sites plus cohérente en définissant trois niveaux : les grands centres universitaires pluridisciplinaires, les autres pôles universitaires sièges d'université, et les implantations de type IUT ou antenne.

Le plan « Universités du 3^{ème} millénaire » (U3M), adopté en 1999, a succédé au plan U2000, sans toutefois s'articuler avec le schéma de services collectifs qui n'a été publié qu'en 2002. En l'absence de réflexion stratégique aboutie, le plan U3M définissait quelques grands axes d'intervention et des modes de financement. Il comprenait trois volets : les CPER 2000-2006, des opérations de mise en sécurité planifiées sur la même période et financées par l'Etat seul, ainsi que plusieurs grands chantiers également de la seule responsabilité de l'Etat, comme le désamiantage du campus de Jussieu. L'accent devait être mis sur les restructurations et les réhabilitations, plus que sur les constructions, et une place importante devait être réservée à l'Ile-de-France en contrepoint du plan U2000. Toutefois, dès le stade de la signature des CPER, les objectifs n'ont été que très partiellement traduits dans les faits. Ainsi, sur plus de 1 150 opérations inscrites, les opérations de constructions ont été encore nombreuses : de fait, les surfaces ont encore augmenté de près d'1,4 million de m² entre 2001 et 2007. Les investissements pour la vie étudiante, qui devaient représenter 25 % des crédits, sont restés très en-deçà des attentes, beaucoup de CPER n'y consacrant qu'environ 15 %. Par ailleurs, la Cour a déjà eu l'occasion de relever qu'en Ile-de-France, l'objectif de rationalisation immobilière était resté très largement inabouti¹⁵².

Les priorités définies par le ministère préalablement à la signature des contrats de projets 2007-2013 prennent à nouveau en considération la stabilité des effectifs étudiants et le déficit d'entretien du patrimoine

152) La carte universitaire d'Ile-de-France : une recomposition nécessaire, Rapport public thématique, décembre 2006

immobilier : elles mettent l'accent sur la mise aux standards internationaux du patrimoine, les investissements liés à l'amélioration de la vie étudiante, et l'installation d'équipements scientifiques structurants en cohérence avec la politique de site. Les contrats devaient en outre, selon les orientations ministérielles, être resserrés autour de grands projets. Or, les opérations recensées sont encore au nombre de 850, et la notion de grand projet censée les regrouper est souvent très générale : elle peut recouvrir toutes les diverses interventions dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, comme par exemple en Bretagne, en région Centre, en Midi-Pyrénées ou en Alsace. En outre, certaines opérations n'entrent pas dans le cadre des orientations prédéfinies : la DGES constate que malgré les éléments de cadrage, les contrats de projets font encore apparaître, à l'issue des négociations avec les collectivités territoriales, des opérations immobilières dans des sites secondaires, parfois en vue d'accueillir des formations nouvelles qui devront être habilitées. Enfin, la dynamique de construction est toujours présente. En Ile-de-France, sur 94 opérations, 37 sont indiquées comme étant de construction, celles-ci étant majoritaires dans l'académie de Créteil.

De fait, si les orientations données par le ministère depuis 2000 mettent l'accent sur les remises à niveau et les réhabilitations ainsi que sur la mise en cohérence des sites, elles peinent à se concrétiser dans les programmations, alors même que les effectifs étudiants sont stabilisés depuis plus de dix ans¹⁵³.

C - Un bilan d'exécution décevant

Si les CPER ont constitué jusqu'alors un support essentiel de programmation des constructions et réhabilitations universitaires et ont de ce fait activement contribué à dessiner l'actuelle carte universitaire, des problèmes d'exécution récurrents sont toutefois constatés, qui risquent de se reproduire pour les contrats de projets 2007-2013, malgré la volonté de réforme manifestée lors de leur élaboration. Par ailleurs, l'augmentation importante des surfaces au cours des vingt dernières années n'a pas été accompagnée d'un effort correspondant sur la mise aux normes et la maintenance du patrimoine existant. L'état du bâti universitaire est de ce fait peu satisfaisant, et les établissements sont parfois confrontés à des situations difficiles.

153) Les universités et établissements assimilés, y compris les IUT et les formations universitaires d'ingénieurs, ont compté jusqu'à 1 485 583 étudiants pour l'année universitaire 1995-1996 ; elles ont enregistré 1 368 540 inscriptions en 2007-2008 (source : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche – DEPP).

1 - Les constructions et réhabilitations

a) Une réalisation difficile et partielle des opérations inscrites dans les CPER 2000-2006

Le démarrage des opérations inscrites dans les CPER 2000-2006 a été très lent et des retards significatifs ont été vite constatés. La DGES a indiqué que ces opérations ne devraient en fait être soldées qu'en 2012. En outre, sur les 2 190 M€ prévus pour le financement de l'Etat, seuls 1 667 M€ d'autorisations d'engagement avaient été au total délégués à la fin de l'année 2006 : un quart des financements prévus n'a donc pas été mis en œuvre. De plus, ces autorisations d'engagement n'étaient couvertes, à fin 2006, qu'à hauteur de 62 % par des crédits permettant d'effectuer la dépense, soit un différentiel de 633 M€. En conséquence, si une nouvelle génération de contrat a été lancée en 2007, les CPER 2000-2006 ont continué à mobiliser, pour les opérations en cours, la quasi-totalité des crédits disponibles en 2007 et en 2008.

De fait, l'enquête menée par la Cour révèle un défaut de maîtrise du rythme des investissements. Dans une première phase couvrant la période 2000-2003, les crédits de paiement inscrits en loi de finances ont été peu consommés, entraînant des reports massifs, voire des annulations. La situation s'est inversée à partir de 2004, sans que pour autant la gestion des opérations puisse être considérée comme plus satisfaisante : sur la deuxième période d'exécution de ces contrats, les inscriptions budgétaires ont été insuffisantes pour faire face aux engagements de l'Etat, les préfets et les recteurs étant appelés à ne retenir que les opérations prioritaires correspondant à des projets ne pouvant faire l'objet d'une interruption brutale et à des projets de réhabilitation lourde liés à des enjeux majeurs de sécurité.

Ces constatations ont plusieurs explications : une définition insuffisante des besoins en amont ainsi qu'un trop grand éparpillement et un manque de consistance de nombre de projets initialement inscrits, avec quelquefois des localisations incertaines et des problèmes de foncier ; des projets évalués de façon imprécise avec comme conséquence des enveloppes prévisionnelles mal calibrées ; un défaut d'anticipation de l'augmentation des coûts de construction.

Au-delà de ce bilan financier qui ne concerne que les financements de l'Etat, l'évaluation des résultats des CPER 2000-2006 apparaît très insuffisante. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche n'a pas établi de bilan financier global incluant les participations des collectivités territoriales, ni de bilan des réalisations physiques, ni d'évaluation au regard des objectifs initialement fixés : il a mis en avant la brièveté des délais impartis pour lancer la génération suivante de contrats et

le caractère fortement déconcentré du dispositif. La DIACT¹⁵⁴, pour sa part, a confié à un cabinet privé la réalisation d'une étude sur l'évaluation de ces contrats, portant sur l'ensemble de leur champ. Ce cabinet a relevé que la consolidation des constats n'était pas réalisable faute d'un dispositif d'analyse des données prévu en amont. S'agissant plus spécialement de l'enseignement supérieur, l'étude indique que le nombre d'évaluations menées au niveau régional est réduit, que celles-ci ne permettent pas de connaître les résultats en matière d'infrastructures et de conditions de vie des étudiants, et que le volet enseignement supérieur a souffert de retards et de gels budgétaires des crédits d'Etat.

En définitive, les contrats de plan 2000-2006 sont apparus comme des outils de programmation trop imprécis, tant au niveau du projet technique que, parfois même, de la définition du projet pédagogique ou de l'objectif poursuivi. Les réalisations sont en net retrait par rapport aux engagements initiaux. Par ailleurs, des éléments d'évaluation très partiels ne permettent pas de savoir dans quelle mesure les objectifs recherchés ont été atteints.

b) Le lancement des contrats de projets 2007-2013 : des interrogations récurrentes

A l'issue du CIACT¹⁵⁵ du 6 mars 2006, le gouvernement a décidé de lancer une nouvelle génération de contrats couvrant la période 2007-2013, sur des fondements réformés devant permettre de remédier aux carences des contrats précédents : des objectifs plus clairs, des projets mieux étudiés, un partenariat plus efficace, un meilleur respect des engagements. Comme il a été indiqué, les contrats devaient être composés prioritairement de projets d'envergure nationale, en nombre limité, identifiés et chiffrés dès leur signature ; ils pouvaient regrouper plusieurs opérations élémentaires d'investissement concourant à un objectif commun.

La DGES avait proposé plusieurs mesures : un plafonnement des crédits d'investissement affectés à la contractualisation afin de garder une marge de manœuvre permettant de financer de nouveaux projets hors CPER ; la réalisation, sur enveloppe réservée à cet effet, d'études préalables aux différentes opérations d'investissement afin de mieux les préparer ; la constitution d'une réserve pour faire face à la dérive des coûts de construction. Elles n'ont pas été retenues, au double motif de la brièveté des délais impartis pour préparer les contrats, et du contexte budgétaire défavorable.

154) Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires.

155) Comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires.

Si la volonté de réforme du dispositif exprimée au niveau interministériel est néanmoins manifeste, l'examen des contrats de projets et de leur début d'exécution ne permet pas de lever les doutes sur une amélioration tangible des conditions de réalisation des opérations. Ainsi, dans certains contrats, les modalités de financement de nombreuses opérations restaient largement à déterminer, comme en Midi-Pyrénées ou dans le Nord-Pas-de-Calais. De même, la participation des collectivités infrarégionales n'était souvent pas fixée, étant parfois indiqué, comme en Rhône-Alpes, que le financement des autres collectivités serait précisé ultérieurement dans le cadre de conventions d'application. L'appréciation portée par les rectorats d'académie sur le degré de maturité des projets inscrits est par ailleurs variable : si elle est jugée bonne en Alsace, en Bretagne, en Poitou-Charentes, dans de nombreuses autres régions, comme l'Ile-de-France, la Bourgogne, ou la région Centre, une partie des opérations reste à préciser dans leur contenu et leurs modalités de réalisation.

Surtout, les contrats de projets connaissent à nouveau un démarrage très lent, susceptible d'obérer leur réalisation. Les autorisations d'engagement déléguées au cours des deux premières années s'élèvent à environ 15 % du total, soit seulement un peu plus d'une année théorique d'exécution. Très peu de crédits de paiement ont été mis en place, aucun crédit de paiement n'ayant été consommé en 2007 dans 15 académies. Un risque fort de dérapage et de remise en cause du calendrier de réalisation existe donc. La DGES a toutefois indiqué que le rythme d'exécution devrait s'accélérer en 2009, 305 M€ d'autorisations d'engagement ayant été inscrits en loi de finances initiale, auxquels devraient s'ajouter 130 M€ prévus dans le cadre du plan de relance de l'économie.

La signature des CPER ne crée pas d'obligations juridiques de réalisation pour les parties : ils n'en constituent pas moins des documents sur lesquels les établissements sont fondés à s'appuyer pour élaborer leurs politiques de formation et de recherche. Or, après la phase initiale de recueil des projets, les établissements restent extérieurs au processus. La réalisation partielle de ces contrats de plan ou de projets, dans un calendrier qu'ils ne maîtrisent pas, est de nature à contrarier leur développement. Elle crée pour eux des éléments d'incertitude importants dans leur stratégie alors même qu'il leur est demandé de renforcer leur capacité de pilotage et d'être jugés sur leur performance.

2 - La préservation du patrimoine

a) Les opérations de mise en sécurité : un bilan en-deçà des attentes des opérateurs

Face à l'ampleur des problèmes de sécurité des personnes et des biens, le ministère a lancé, dans le cadre d'U3M, un plan de mise en sécurité des établissements couvrant la période 2000-2006¹⁵⁶, devant prolonger les actions engagées dans le cadre du plan d'urgence 1996-1999. Ce plan a été bâti à partir de schémas directeurs élaborés par les établissements à la demande de l'administration centrale. Toutefois, les besoins estimés résultant de ces schémas s'élevant au total à 1 372,7 M€, le ministère a fait le choix de ne financer que les opérations de sécurité « sèche » incendie en déléguant à chaque recteur une enveloppe financière annuelle qu'il lui appartenait de répartir.

Au final, les dépenses effectuées dans le cadre de ce plan, complétées par des mesures d'urgence en 2005 et par des financements émanant essentiellement des établissements, se sont élevées à 934,4 M€, et ne couvrent que 68 % des besoins initialement recensés. Par ailleurs, si 321 avis défavorables des commissions de sécurité ont été levés à l'issue des travaux, 243 ont été maintenus et 54 nouveaux avis défavorables ont été émis.

A partir de 2006, la DGES s'est attachée à identifier les besoins de mise en sécurité sur la base d'une enquête qui a été actualisée en 2007. Cette enquête faisant ressortir des besoins, toutes natures confondues, à hauteur de 1 543 M€, la direction générale a demandé aux établissements de cibler uniquement les besoins urgents, qui ont été recensés à hauteur de 540 M€. A fin 2008, 133 M€ d'autorisations d'engagement ont été déléguées dans ce cadre. Les crédits dégagés sont donc en retrait par rapport aux besoins identifiés, et sont attribués au coup par coup par l'administration centrale en fonction de l'urgence.

Même si l'évolution des normes de sécurité applicables aux établissements recevant du public les rend plus contraignantes et plus coûteuses, le mode de financement spécifique de la mise en sécurité des locaux s'est révélé d'une efficacité limitée sur la période examinée. A cet égard, le critère du nombre d'avis défavorables mériterait d'être affiné dans les enquêtes ministérielles, en distinguant ceux qui ne peuvent être levés que par une modification structurelle, de ceux qui ne nécessiteraient qu'un réaménagement plus léger des locaux.

156) Hors financement de la mise en sécurité du campus de Jussieu qui est une opération individualisée.

L'article 32 de la loi LRU dispose que le transfert de propriété des biens aux établissements s'accompagne, le cas échéant, d'une convention visant à la mise en sécurité du patrimoine, après expertise contradictoire. La DGES a indiqué que la réflexion avait encore peu avancé sur les modalités précises d'application de l'article 32. Elle envisage néanmoins la mise en place de nouveaux schémas directeurs de sécurité et l'élaboration d'un référentiel sur lequel pourra s'appuyer l'expertise contradictoire. Ceci apparaît comme une priorité afin de permettre une programmation des opérations qui doit précéder la dévolution du patrimoine.

La mise en sécurité du campus de Jussieu

L'une des plus importantes opérations de mise en sécurité concerne le désamiantage et la restructuration de 190 000 m² de locaux sur le campus de Jussieu qui abritait à titre principal les universités de Paris VI et de Paris VII. Elle fait l'objet d'un financement spécifique. Les nombreuses contraintes auxquelles ce chantier a été soumis depuis son démarrage en 1998 ainsi que l'insuffisante maîtrise des procédures dans son déroulement ont induit une dérive inquiétante des délais de réalisation et du coût pour les finances publiques.¹⁵⁷

La conception et la programmation de l'opération de restructuration du campus se sont faites sans vision d'ensemble, faute d'études préalables suffisamment fondées et d'une maîtrise d'ouvrage globale, à ses débuts.

Par ailleurs, la difficile articulation de cette opération avec les travaux engagés sur la ZAC Rive gauche et destinés à accueillir l'ensemble des composantes de l'Université de Paris VII, a retardé le déménagement définitif de ces dernières et, par voie de conséquence, l'avancement du chantier.

Enfin, la nécessité d'assurer la continuité des activités de recherche et d'enseignement, de l'Université de Paris VI principalement, a conduit à reloger celles-ci sur plusieurs sites dispersés en région parisienne, qui ont fait l'objet d'une prise à bail. La sous-estimation de la durée de l'opération de restructuration du campus oblige à renégocier les baux de location, parfois dans l'urgence, et dans des conditions financières qui ne sont pas toujours favorables. Le relogement provisoire des composantes universitaires du site représente à lui seul 52 % des 574,4 M€ mandatés fin 2007, depuis le début des opérations.

Compte tenu de ces différents éléments, le coût prévisionnel de réhabilitation du site a été en réévaluation constante, passant de 591 M€ en 1998 pour une durée prévisionnelle de travaux estimée à six ans, à un total de 1 730 M€ pour une fin d'opération prévue en 2016.

157) Cf. Rapport public annuel 2004 de la Cour des comptes, du désamiantage à la rénovation du campus de Jussieu, p.103 à 139.

b) La maintenance : des dotations faibles et insuffisamment incitatives

En application des dispositions de l'article L.762-2 du code de l'éducation, les établissements d'enseignement supérieur sont responsables des travaux de maintenance des bâtiments qui leur sont affectés ou mis à disposition par l'Etat.

Les moyens qui leur sont attribués à cet égard par la DGES sont négociés dans le cadre des contrats quadriennaux d'établissement, dont la signature est répartie en quatre vagues annuelles regroupant chacune plusieurs académies. Ces moyens ont jusque-là été calculés selon une classification, opérée par les établissements, de l'état du bâti en cinq catégories en fonction du montant des travaux nécessaires par rapport à une remise à neuf ; ils font l'objet d'une dotation au m² différente pour chaque catégorie allant de 3 € à 15 €. Cette méthode est d'une part approximative, d'autre part inflationniste, puisqu'elle est basée sur les surfaces déclarées indépendamment de leur utilisation et de la qualité de la gestion patrimoniale des établissements. Une modulation des dotations est néanmoins opérée lors des négociations pour prendre en compte des éléments tels que la nécessité de remettre à niveau les dotations les plus faibles, l'éclatement des sites, ou encore les efforts fournis en matière de pilotage.

La répartition des dotations entre établissements se faisant par définition à enveloppe budgétaire globale contrainte, la dotation moyenne attribuée aux établissements entre 2000 et 2008 s'établit, sur la base des crédits de paiement, à 6,95 €/m², soit à un niveau très inférieur à celui estimé par les professionnels pour un patrimoine régulièrement entretenu (18 €/m² en 2007). Les établissements peuvent certes abonder cette dotation sur leurs fonds propres. La Cour avait néanmoins déjà relevé en 2005 l'effort très variable des universités, la part des dépenses de maintenance et de sécurité dans leurs dépenses budgétaires totales variant de 2,7 % à 13,8 % selon les établissements, sans que ces taux puissent être d'évidence corrélés avec l'état du bâti.¹⁵⁸

En définitive, les universités doivent donc jusqu'à présent jongler, pour la gestion de leur patrimoine, entre différents dispositifs aux lignes de partage parfois floues et qui sont peu articulés entre eux. Elles sont confrontées à des moyens de maintenance limités et à des décisions en matière de constructions et de réhabilitations ainsi que d'octroi de crédits

¹⁵⁸) L'efficience et l'efficacité des universités, observations récentes et nouvelles approches, rapport à la commission des finances de l'Assemblée nationale, 2005.

de sécurité qu'elles ne maîtrisent pas. Cette situation déresponsabilisante crée pour elles des difficultés objectives de coordination et ne facilite pas la définition d'une stratégie immobilière cohérente. Censés déjà exercer les droits et obligations du propriétaire à l'exception du droit de disposition pour tous les biens qui leurs sont affectés ou mis à disposition par l'Etat, elles n'en ont pas, à l'heure actuelle, véritablement les moyens.

II - Un renforcement nécessaire de l'autonomie des universités dans la gestion de leur patrimoine

Le gouvernement a engagé les universités dans la voie d'une autonomie renforcée, qui doit toutes les conduire, d'ici quatre ans, à bénéficier d'un budget global leur permettant de développer leur projet d'établissement. Cette évolution positive mérite d'être accélérée, s'agissant de la faculté pour elles d'obtenir le transfert de la propriété de leur patrimoine. Elle nécessite toutefois des efforts préalables importants tant de la part des établissements que de l'Etat.

A - Définir une stratégie immobilière au service de l'ambition pédagogique et scientifique des universités

La capacité à déterminer les grandes orientations de leur politique immobilière au regard de leurs besoins ainsi que de leurs projets en matière de formation et de recherche est l'une des conditions préalables au transfert de la propriété de leur patrimoine aux universités. Cette approche globale doit également favoriser des possibilités de mutualisation de la fonction immobilière et/ou de regroupements d'universités situées sur un même site.

1 - L'élaboration par les établissements de schémas directeurs immobiliers

Trop peu d'établissements ont, à l'heure actuelle, une vision structurée de leur politique immobilière, en cohérence avec leur projet scientifique et pédagogique. Ils se heurtent certes à de nombreuses contraintes, tenant d'une part aux caractéristiques du patrimoine mis à leur disposition, qui peut être composé d'implantations multiples soumises à des statuts d'occupation et des réglementations diverses, d'autre part aux incertitudes liées à la multiplicité des canaux actuels de financement. Toutefois, dans la perspective du renforcement de leur autonomie, il apparaît indispensable qu'ils passent d'une gestion

immobilière au coup par coup à l'élaboration d'une véritable stratégie patrimoniale, qui intègre l'ensemble des problématiques immobilières : définition des besoins au regard du projet d'établissement, évolution des implantations, acquisitions et cessions, réhabilitations et restructurations, programmation de la maintenance et de la mise en sécurité, optimisation de l'utilisation des locaux.

A compter de la préparation des contrats 2003-2006, la DGES a demandé aux établissements d'élaborer des schémas directeurs immobiliers faisant un diagnostic de l'état du patrimoine et de son utilisation, et donnant une vision prospective des opérations à entreprendre pour améliorer sa qualité. Le recensement effectué sur les trois dernières vagues de contractualisation, de 2006 à 2008, montre toutefois qu'une minorité d'établissements a finalisé ce document : sur 137 concernés, 23 % seulement avaient élaboré un schéma directeur complet, et 45 % en avaient élaboré certains éléments (notamment des schémas d'aménagement de sites ou des programmes pluriannuels de maintenance).

Ce faible taux de mise en œuvre d'un schéma directeur est d'autant plus regrettable qu'il constitue un préalable nécessaire au transfert en pleine propriété du patrimoine immobilier, comme le prévoit le cahier des charges en vue de l'élargissement des compétences des universités¹⁵⁹.

2 - Le développement de politiques de site

La politique immobilière et la gestion patrimoniale constituent par ailleurs un levier pour le développement des mutualisations et des coopérations entre établissements. La Cour avait déjà souligné en 2005 que « *des centres de gestion communs à plusieurs universités favoriseraient une plus grande efficacité, dans la mesure où de nombreux établissements se situent en dessous du seuil permettant d'assurer seuls les tâches nécessaires* »¹⁶⁰. Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), créés par la loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche, constituent un lieu potentiel de mutualisation de la fonction patrimoniale pour l'instant très peu utilisé. Au-delà des seuls aspects de gestion, ils peuvent permettre le développement de politiques de site et avoir une action structurante sur la carte universitaire à l'échelle d'une agglomération ou d'une région. Or, si la recomposition du paysage

159) Document élaboré en octobre 2007, à la demande du MESR, par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et par l'inspection générale des finances dans le cadre de la mise en œuvre de la loi LRU du 10 août 2007.

160) Rapport précité sur l'efficiences et l'efficacité des universités.

universitaire fait partie des orientations stratégiques poursuivies par la DGES pour remédier à un éclatement jugé excessif, le lien avec la politique immobilière est resté trop peu affirmé, les contrats de plan Etat-régions contribuant plutôt jusqu'alors à pérenniser cet essaimage.

Sur cette question, l'« Opération campus », lancée au début de l'année 2008, apparaît innovante à plusieurs titres. Elle consiste, sur un nombre limité de sites mais qui concernent au total 39 universités et 37 écoles, à mener une réflexion globale considérant la politique immobilière comme un élément structurant de l'enseignement supérieur et de la recherche dans leur ensemble, intégrant les questions de vie étudiante et de transports. Elle a ainsi vocation à rassembler les acteurs des sites retenus pour créer des campus d'excellence à forte visibilité internationale, tout en apportant une réponse aux besoins de rénovation et de restructuration du patrimoine universitaire. Fondée sur des appels à projets, elle s'inscrit de ce fait dans la logique de l'autonomie tout en favorisant les rassemblements. Douze sites¹⁶¹ ont été sélectionnés à l'issue d'une procédure qui a suscité une véritable mobilisation.

Cependant, toutes les interrogations relatives à cette opération très ambitieuse ne sont pas levées : notamment, les modalités de financement et de réalisation des projets restent pour l'instant peu précises. Le ministère a fait savoir que ces projets seraient menés en partenariat public-privé, les loyers étant financés à partir des produits financiers tirés du montant de la vente d'une partie de la participation de l'Etat au capital d'EDF. Or, seulement 3,7 milliards d'euros ont pour l'instant été dégagés au moyen de cette vente alors que l'objectif initial était de consacrer 5 milliards d'euros à l'opération. La DGES a indiqué que cet objectif était maintenu, et que cette somme permettrait de consentir, pour chaque projet, un financement moyen théorique de chaque opération à hauteur d'environ 200 M€. Toutefois, les montages juridiques et financiers, et, partant, le calibrage exact des projets, restaient à définir à l'issue de l'enquête de la Cour, de même que le contenu exact des labels « campus prometteur » et « campus innovants » décernés à certains projets non retenus, auxquels devraient être consacrés 400 M€ sur trois ans. L'articulation avec les opérations inscrites dans les contrats de projets 2007-2013 concernant les sites retenus devra également être étudiée : des

161) Dix sites ont été sélectionnés à la suite d'un appel à projets en deux vagues : sont concernés les campus de Bordeaux, Grenoble, Lyon, Montpellier, Strasbourg, Toulouse, Aix-Marseille, le projet « campus Condorcet Paris-Aubervilliers » et le projet « campus de Saclay » ; une partie de la dotation de l'Opération campus a en outre été réservée pour un projet concernant Paris intra-muros qui restait à définir au moment de l'enquête de la Cour. Enfin, les sites de Lille et de Nancy-Metz ont également reçu le label « Opération campus » dans le cadre du plan de relance de l'économie.

crédits pourraient le cas échéant être utilement redéployés, qui permettraient d'accélérer la réalisation d'opérations de réhabilitation sur d'autres sites.

B - Remédier à la maîtrise encore insuffisante de la gestion patrimoniale par les établissements

1 - Fiabiliser les inventaires et la situation juridique des biens

La connaissance précise du patrimoine utilisé par les universités et de sa valorisation est une autre condition préalable à son transfert. L'administration centrale recense annuellement le patrimoine immobilier des établissements d'enseignement supérieur à travers une enquête qui porte sur les surfaces dont ils disposent, et donnant des indications sur le régime de ces biens et le type d'activités qu'ils abritent. Même si la DGES a cherché à fiabiliser progressivement les données, celles-ci restent déclaratives et dépendent donc du niveau de connaissance par les établissements eux-mêmes du parc immobilier qu'ils utilisent. Or cette connaissance reste encore imparfaite. La Cour relève ainsi régulièrement lors de ses contrôles que les inventaires physiques des biens, qui doivent distinguer les biens propres des biens affectés ou mis à disposition, sont incomplets et ne sont pas tenus à jour. Il en est de même des états de l'actif tenus par les comptables publics qui ne figurent pas toujours à l'appui des comptes ou bien ne sont ni exhaustifs, ni fiables quant à la valeur des biens.

Au début des années 2000, le ministère avait indiqué s'être engagé dans la réalisation d'un outil spécifique de pilotage de la politique immobilière s'appuyant sur un inventaire du patrimoine partagé entre les établissements, le niveau académique et l'administration centrale. Ce projet n'a pas abouti. La fiabilisation du parc immobilier des établissements publics nationaux, engagée en 2006 par France Domaine¹⁶² en collaboration avec les ministères concernés, a constitué l'occasion de relancer ce processus, selon deux étapes portant successivement sur le recensement des biens puis sur leur valorisation. L'opération a toutefois pris du retard : à mi-2008, la moitié des établissements avaient produit les données nécessaires à la phase de recensement, et seuls 6 % avaient achevé la valorisation de leur patrimoine. La DGES a indiqué que contrairement à ce qui avait été envisagé, la procédure ne pourrait être achevée fin 2008, en invoquant, à

162) Le service France Domaine, qui dépend du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, est notamment chargé de veiller à la mise en œuvre de la politique immobilière de l'Etat.

côté des difficultés objectives de recensement, une « *moindre préoccupation des établissements sur ce sujet* ». Les difficultés risquent d'être accrues à court terme par le changement de système d'information, les données jusque-là gérées dans le serveur du Tableau Général des Propriétés de l'Etat (STGPE) devant être intégrées dans l'application CHORUS à compter de 2009.

La situation juridique de nombreux biens reste de même encore à clarifier. En 2007, les biens dont les établissements étaient propriétaires ne représentaient que 2,3 % du total. 80,8 % des locaux appartenaient à l'Etat, le solde étant constitué de mises à disposition par des tiers (15,4 %) et de prises en location (1,5 %). Or, les mises à disposition de fait de bâtiments appartenant à l'Etat, non régularisées par des actes formels, sont encore nombreuses, et génèrent une insécurité juridique pour les interventions sur les biens concernés comme pour leur utilisation. Ainsi dans l'académie de Lyon, 43 % seulement des implantations référencées dans le STGPE ont fait l'objet d'un arrêté à titre de dotation. La situation apparaît également peu satisfaisante en Bretagne, où moins de la moitié des biens ont fait l'objet d'un arrêté interministériel, ainsi que dans d'autres académies comme celles d'Amiens, de Nice ou de Paris.

2 - Renforcer les instruments de la gestion patrimoniale

D'une façon générale, les universités apparaissent encore insuffisamment armées pour maîtriser la gestion de leur patrimoine, et des progrès significatifs doivent être rapidement accomplis dans l'organisation de la fonction immobilière, dans la fiabilisation des comptes et la conduite de la politique budgétaire et financière, ainsi que dans la mise en place d'outils de pilotage.

La fonction immobilière au sein des universités est souvent encore insuffisamment structurée, une minorité d'entre elles disposant d'une véritable direction du patrimoine au sein des services centraux, capable d'assumer pleinement les fonctions du maître d'ouvrage. Or cette capacité au plus près des besoins de l'utilisateur final est indispensable pour assurer la bonne fin et la qualité des opérations d'investissement. Les opérateurs en ont progressivement pris conscience puisqu'aux termes de l'enquête menée par la Cour auprès des rectorats d'académie, la part des maîtrises d'ouvrage prises par les établissements dans le cadre des opérations inscrites dans les contrats de projets s'élèverait globalement à

44 % du total, contre 40 % lors de la précédente génération de contrats, l'Etat n'en prenant en charge qu'environ 25 %.¹⁶³

163) Il ne s'agit que d'une indication qui doit être prise avec précaution, en l'absence de réponse précise de huit académies sur ce point.

Les établissements ne disposent par ailleurs pas toujours des bases indispensables à une gestion comptable et financière efficiente de leur politique immobilière. La Cour relève encore fréquemment des carences en matière de comptabilité patrimoniale : l'inscription des biens au bilan est rarement exhaustive, la pratique correcte de leur amortissement et des subventions d'investissement reste à généraliser. Des progrès sensibles doivent encore être effectués à cet égard dans la perspective prochaine de la certification annuelle des comptes de l'ensemble des universités. Le pilotage budgétaire et financier doit de même encore être développé, peu d'établissements étant en capacité de tenir des tableaux prévisionnels de financement identifiant de façon fiable leurs marges de manœuvre réelles et permettant d'éclairer leurs choix d'investissement et leur capacité à assumer les coûts induits.

Les établissements méconnaissent également trop souvent les coûts de fonctionnement et d'entretien des bâtiments, en raison du développement insuffisant de la comptabilité analytique, qui ne permet pas d'avoir un suivi pertinent de l'utilisation des crédits. En outre, le pourcentage d'équipement des établissements en outils informatisés de gestion immobilière reste faible même si une évolution positive se dessine au rythme des vagues de négociation des contrats quadriennaux d'établissements.

L'équipement des établissements en outils informatisés

	Vague 2006-2009	Vague 2007-2010	Vague 2008-2011
Nombre d'établissements	39	48	52
% possédant un logiciel de gestion du patrimoine	38,5 %	87,5 %	50 %
% possédant un logiciel de gestion de salles	7,5 %	62,5 %	61,5 %

Source : DGES sur la base des données déclaratives des établissements

Dans le cadre des négociations contractuelles, les établissements sont désormais invités par la DGES à auto-évaluer la qualité de leur pilotage immobilier : sur les 44 établissements ayant apporté une réponse dans ce cadre en 2008, 11 % déclarent ne posséder aucun outil de gestion immobilière, et à peine 10 % estiment assurer un pilotage cohérent et structuré de leur politique immobilière. Des efforts significatifs doivent donc encore être accomplis par les établissements pour maîtriser leur gestion patrimoniale.

C - Réformer les modalités de pilotage ministériel

1 - Un Etat présent pour orienter, impulser et réguler

La perspective d'universités plus autonomes dans leurs décisions et dans la maîtrise de leur gestion doit s'accompagner d'une redéfinition du rôle de l'Etat. C'est le sens de l'action d'ores et déjà engagée au sein du ministère dans le cadre de la mise en œuvre de la loi LRU. Il importe néanmoins que l'administration centrale conserve les moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques définies dans le cadre des programmes « *Formations supérieures et recherche universitaire* » et « *Vie étudiante* ». Par ailleurs, la conduite de la phase de transition vers une autonomie renforcée des établissements, la réussite des opérations de dévolution du patrimoine, la réalisation des grands plans d'investissement lancés – contrats de projets et Opération campus -, nécessitent un accompagnement soutenu de la part du ministère ainsi qu'une capacité d'expertise renforcée.

A cet égard, les lieux et les conditions de cette expertise méritent d'être rapidement clarifiés. Le devenir de l'EPAU doit être définitivement tranché, la DGES ayant indiqué que les orientations retenues étaient plutôt d'élargir les compétences de l'EPCJ¹⁶⁴ pour lui permettre d'intervenir sur d'autres chantiers franciliens. Pour sa part, la Cour estime que dans la mesure où l'EPAU ne serait pas activé, une réunification à court terme de la fonction immobilière au sein de l'administration centrale serait de nature à faciliter la conduite du changement et le pilotage coordonné des différentes actions engagées.

Ce pilotage peut en outre s'appuyer sur le réseau des ingénieurs régionaux de l'équipement (IRE), implantés dans les rectorats d'académie. Ils jouent actuellement un rôle important dans l'élaboration et le suivi des contrats de plan Etat/régions. L'enquête menée par la Cour a néanmoins montré que leur implication dans les opérations de mise en sécurité des établissements était variable, et qu'ils ont été peu sollicités, à ce stade, dans le cadre de l'Opération campus. Si leurs missions dans le secteur de l'enseignement supérieur devront, dans le contexte d'établissements autonomes propriétaires de leur patrimoine, être à terme redéfinies, les IRE pourraient toutefois jouer un rôle actif dans le suivi des opérations préalables de remise à niveau du patrimoine et dans l'accompagnement des opérations de transfert de propriété.

164) Etablissement public du campus de Jussieu.

2 - La place essentielle du contrat pluriannuel d'établissement

La loi LRU affirme la place centrale du contrat quadriennal conclu par l'université avec l'Etat : avec les responsabilités et compétences élargies, il est appelé à devenir global en incluant l'ensemble des moyens alloués par l'Etat aux établissements et affectés à la masse salariale, aux autres crédits de fonctionnement et aux crédits d'investissement. La mise en œuvre de ces dispositions s'accompagne d'une refonte des modalités de financement des établissements, jusque-là déterminées dans le cadre du système San Remo¹⁶⁵, critiqué à plusieurs reprises par la Cour, car ses bases ne reflétaient pas la réalité des besoins ; ainsi pour l'immobilier, l'allocation de la dotation au m² n'était pas de nature à inciter les établissements à une gestion immobilière plus économe et efficiente.

Le nouveau système, en voie de finalisation à l'issue de l'enquête de la Cour, consiste à allouer des moyens globaux intégrant un coût standard dans le financement des activités de formation et de recherche ; il comprend deux parts : une part majoritaire attribuée en fonction de l'activité de l'établissement, mesurée sur la base du nombre d'étudiants présents aux examens pour le financement de la formation, et sur le nombre de chercheurs publiant pour celui des activités de recherche ; une part, qui devrait représenter 10 à 15 % de la dotation, attribuée en fonction de la performance des établissements. La Cour observe toutefois que la logique de ce financement global ne trouvera son aboutissement que dans le cadre d'une maîtrise complète du patrimoine par les établissements, incluant la pleine propriété des biens.

Or comme relevé plus haut, les conditions du transfert du patrimoine aux universités et ses incidences financières restent encore floues, alors que la propriété de leurs biens immobiliers devrait induire pour des universités pleinement autonomes la prise en charge, dans leur politique d'amortissement budgétaire, du renouvellement de leurs bâtiments, aujourd'hui assuré par l'Etat ; les universités ne pourront soutenir financièrement cette responsabilité que si la dotation globale de l'Etat tient compte, dans des conditions d'estimation et de contrôle à définir, des besoins annuels en amortissement par nature variables selon les établissements. Par ailleurs, la DGES semble admettre que la convention précitée prévue à l'article 32 de la loi LRU qui pourrait, le cas échéant, accompagner le transfert du patrimoine, pour sa mise en sécurité, devrait viser le champ plus large de sa remise en état, compte tenu des inégalités de situations des universités en matière immobilière. D'ores et déjà on peut considérer que l'opération Campus et les contrats

165) Système analytique de répartition des moyens.

de projet 2007-2013 vont contribuer largement à cet effort de mise à niveau et en diminuer la charge financière qui en résultera.

Par ailleurs, les négociations contractuelles doivent être l'occasion d'évaluer la qualité de la gestion immobilière et d'inciter les établissements à l'améliorer. La Cour observe à cet égard avec intérêt que cette évaluation est prévue dans le cadre de la préparation des contrats 2009-2012, sur la base de trois critères : le pilotage de la politique immobilière, l'analyse de l'état du bâti et de son évolution, et le taux d'occupation des locaux. La construction de ce dernier indicateur était prévue dès le projet annuel de performances pour 2006 mais n'a pu aboutir que récemment. Aux termes des données collectées en 2008 qui concernent 76 % des établissements, le taux d'utilisation des amphithéâtres et des salles banalisées est estimé à 72 % par rapport à une occupation théorique optimale.¹⁶⁶ Même si elles ne sont pas exhaustives et devront être affinées, ces données illustrent la marge de progression que les établissements doivent chercher à utiliser avant d'augmenter leurs surfaces et donc leurs coûts.

D'une manière générale, le contrat pluriannuel d'établissement est le vecteur essentiel du pilotage de l'Etat et de la responsabilisation des établissements, permettant, sur des objectifs partagés, de mesurer leur performance. Il est à la fois un outil d'accompagnement de l'autonomie et de simplification de procédures jusque-là trop éclatées. En matière patrimoniale, et compte tenu des dispositions de principe figurant dans la loi LRU qui ont été rappelées, la Cour estime qu'il doit devenir au plus tôt la traduction d'une politique immobilière incluant l'ensemble des financements de l'Etat, permettant ainsi aux établissements d'être pleinement responsables de leur patrimoine dans un cadre unifié.

Ces perspectives soulèvent la question de l'avenir des CPER dans le domaine de l'enseignement supérieur et du dispositif contractuel le plus adapté pour associer les collectivités territoriales à l'effort d'investissement des universités.

166) L'occupation théorique correspond à un quota horaire de référence équivalent à l'occupation moyenne des locaux universitaires, soit 1 500 heures par an.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

L'immobilier universitaire suscite un intérêt croissant, et se voit doté de moyens nouveaux significatifs malgré un contexte budgétaire contraint, notamment avec l' « Opération campus ». Sauf situation locale spécifique, les besoins apparaissent principalement d'ordre qualitatif, et toute extension nette de surfaces, génératrice de coûts supplémentaires, mérite d'être précisément évaluée en amont. En revanche, il est indéniable que des efforts importants de remise à niveau du patrimoine existant doivent être encore consentis : c'est d'ailleurs ce qui ressort des objectifs stratégiques affichés depuis le lancement du plan U3M, sans que les résultats aient été jusque-là à la hauteur des ambitions affichées. Or, il s'agit d'une condition préalable du transfert aux universités de la propriété de leurs biens immobiliers.

La Cour estime en conséquence que le mouvement engagé d'approfondissement de l'autonomie des universités doit au plus tôt intégrer la question patrimoniale, car elle est un des éléments fondateurs de la réalité de cette autonomie. La pleine responsabilisation des destinataires et utilisateurs des biens apparaît en effet de nature à améliorer l'efficacité et la qualité de la politique immobilière. Or, le transfert du patrimoine reste, dans le cadre de la loi LRU, optionnel, et le peu d'empressement actuel des établissements à demander cette dévolution montre qu'ils restent dans l'attente d'une clarification de ses modalités précises.

La Cour recommande néanmoins de ne pas différer cette perspective, qui nécessite un accompagnement attentif de la part de l'Etat et la réunion de plusieurs conditions essentielles :

- le renforcement rapide de la capacité de gestion des établissements, les rendant à même d'assumer la pleine responsabilité patrimoniale, apparaît comme une priorité. Ceci suppose une meilleure structuration de la fonction immobilière en leur sein, la généralisation de schémas directeurs leur permettant de définir leur politique immobilière, une fiabilisation de leur comptabilité patrimoniale et une meilleure maîtrise budgétaire et financière ;

- la mise en œuvre de la loi LRU, y compris dans son volet patrimonial, et la réalisation de plans d'investissement ambitieux, au premier chef l'Opération campus, appellent un pilotage central affirmé, et des moyens d'expertise à la hauteur des enjeux. Il revient à l'Etat de s'assurer que les conditions de bonne fin de ces opérations sont remplies, et de mettre en place les moyens nécessaires à une régulation efficace. La réunification à court terme de la fonction immobilière au sein de l'administration centrale contribuerait à mieux répondre à ces enjeux ;

- la responsabilisation des établissements dans le cadre d'une plus grande autonomie va de pair avec l'évaluation des résultats obtenus et les conséquences qui doivent en être concrètement tirées. Le contrat pluriannuel d'établissement est le point de rencontre du pilotage stratégique de l'Etat et des projets développés par des établissements autonomes. Compte tenu de l'importance des enjeux patrimoniaux et du caractère structurant de la politique immobilière, la Cour recommande que la qualité du pilotage immobilier fasse l'objet d'une pondération suffisamment significative parmi les critères retenus dans le cadre de la nouvelle répartition des moyens aux universités.

Enfin, la dynamique créée pour l'accession des universités à la pleine autonomie en matière immobilière, accompagnée de l'important effort financier consenti, devrait contribuer, dans une logique de site, à favoriser la nécessaire recomposition du paysage universitaire dans l'espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche.

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

Comme la Cour des comptes le souligne dans son insertion « La gestion de leur patrimoine immobilier par les universités, condition d'une autonomie assumée », la fonction immobilière représente un enjeu très important pour le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche qui s'engage dans une évolution majeure de sa prise en compte, tant par l'Etat que par les établissements d'enseignement supérieur, au service des stratégies de recherche et de formation.

Parmi les cinq chantiers ouverts par la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui constituent les lignes de force de son action, figure celui des conditions d'exercice. Ce chantier doit permettre aux enseignants et aux chercheurs de bénéficier de conditions matérielles de travail dignes et modernes, dont l'immobilier constitue l'axe principal.

C'est un sujet essentiel dont dépend directement l'attractivité des universités à l'étranger. Il implique un effort particulier afin de disposer de locaux universitaires plus fonctionnels, mis aux standards internationaux et permettant un accès aux technologies de pointe. Le chantier immobilier doit permettre de faire des campus universitaires de vrais lieux de travail et de vie épanouissants pour les étudiants, les enseignants-chercheurs et l'ensemble de la communauté universitaire français et internationaux et d'ouvrir ces mêmes campus au monde socio-économique.

* * *

3 - Les grands projets immobiliers lancés en 2008

Opération Campus

L'intention de l'Opération Campus, est, en premier lieu, de mener une réflexion globale qui considère la politique immobilière comme un élément structurant de l'ambition pédagogique et scientifique de l'université et de la recherche. Il s'agit de rassembler l'ensemble des acteurs autour d'un projet de campus capable d'égaliser les plus grandes universités mondiales par son excellence scientifique, par la réussite de ses étudiants, par les conditions de vie qu'il offre, par son attractivité envers les étudiants étrangers, les chercheurs, les enseignants et les autres partenaires...

Mais c'est aussi une réponse immédiate aux besoins de rénovation des locaux universitaires et des locaux d'accueil et de vie et également, aux besoins de requalification durable –urbaine et paysagère- des sites universitaires. L'opération campus permettra, à l'inverse des opérations conduites dans le cadre des CPER, de fonder la priorisation des opérations immobilières de chaque site sur un schéma directeur de développement

universitaire validé par les acteurs scientifiques concernés et ainsi de garantir le développement cohérent des pôles universitaires. Par ailleurs, le recours au contrat de partenariat (qui est un contrat global) permettra de financer non seulement l'investissement mais aussi la maintenance sur vingt-cinq ans et de s'assurer ainsi que les bâtiments seront correctement entretenus dans la durée.

L'Opération Campus s'inscrit dans la logique de l'autonomie des universités puisque ce sont celles-ci qui ont élaboré leur projet, correspondant à leurs besoins et à leurs ambitions scientifiques. Dix premiers projets ont ainsi été sélectionnés, selon les critères suivants :

- Ambition scientifique et pédagogique du projet.
- Urgence de la situation immobilière de l'université.
- Caractère « lieu de vie » du projet avec du logement pour les étudiants et toutes sortes d'activités (sportives, associatives, culturelles, de loisir...).
- Caractère structurant de ce projet pour un territoire en lien avec les pôles de compétitivité, les réseaux de recherche et, évidemment, les collectivités territoriales.

Il s'agit des campus de Bordeaux, Grenoble, Lyon, Montpellier, Strasbourg et Toulouse sélectionnés en mai 2008 ainsi que Aix-Marseille, Paris-Condorcet, Saclay et Paris intra-muros sélectionnés en juillet 2008. La validation définitive des projets par le comité d'évaluation de l'Opération Campus est prévue en novembre 2008 et février 2009.

Campus prometteurs et innovants

En outre, le ministère a tenu à encourager un certain nombre de sites pour la qualité du travail effectué et l'implication dans leur réponse à l'appel à projets « Opération Campus ». Il a attribué la mention « campus prometteurs » à 7 projets à fort potentiel scientifique et pédagogique, pour lesquels l'Etat s'engage à renforcer la vocation de pôle structurant pour leur territoire : Lille, Nancy-Metz, Paris Est (Créteil, Marne-la-Vallée), le projet de campus numérique porté par le Pôle de Recherche et d'Enseignement Supérieur Université Européenne de Bretagne, Nantes, Nice-Sofia Antipolis, Clermont-Ferrand.

Lille et Nancy-Metz ont finalement reçu le label « opération campus » en décembre 2008.

Enfin, le ministère a attribué une mention « campus innovant » à 4 projets qui se sont illustrés par leur qualité. Le ministère engagera pour ces campus une concertation avec les partenaires locaux afin de les aider à mettre en œuvre leurs projets : Valenciennes, Le Havre, Cergy, Dijon.

Ces onze sites bénéficieront d'un financement exceptionnel sur crédits budgétaires sous forme de contrats de partenariat.

II) La volonté du Ministère d'améliorer l'état du patrimoine immobilier universitaire se traduit par un effort financier sans précédent :

- *L'Opération Campus bénéficiera d'une dotation de 5 milliards d'euros correspondant à la vente d'une partie du capital d'EDF. Le produit de placement de cette dotation non consommable permettra les loyers des contrats de partenariat, qui couvriront non seulement l'investissement mais aussi la maintenance pendant 25 ans. Les premiers projets ont été validés définitivement en novembre 2008 par le comité d'évaluation de l'Opération Campus. Le ministère annoncera le montant de dotation qu'il entend consacrer à ces sites au début de l'année 2009.*
- *Les contrats de projet Etat-Régions 2007-2013 dont un des objectifs pour l'enseignement supérieur est de concourir à la mise aux standards internationaux du patrimoine universitaire avec une part importante, de l'ordre de 450 millions d'euros, pour les opérations favorisant la remise en état des locaux. Comme le souligne la Cour, les deux premières années d'exécution du CPER 2007-2013 ont été en deçà du niveau budgétaire attendu, une année théorique se situant à 303,3 M€ par an. Toutefois l'exercice 2009 devrait amener une réelle accélération de l'exécution des contrats puisque le PLF 2009 prévoit une ouverture de crédits en AE égale à une année théorique soit 305 M€ ; en outre, dans le cadre du plan de relance de l'économie, un montant de 130 M€ devrait être affectée aux CPER. Ainsi, le ministère pourra distribuer 435 M€ en 2009, soit une année et demie théorique et rattrapera la moitié du retard 2007-2008. Avant plan de relance, étaient prévus dans la projection pluriannuelle 134,5 M€ en 2009, 67,2 M€ en 2010 et le solde 25,8 M€ en 2012. Les CP de CPER 2007-2013 devaient couvrir les AE sur un rythme de 10/25/45/20 pour le programme 150 et de 25/50/25 pour le programme 231 afin de rattraper le retard pris et tenir compte de réalisations plus rapides. Avec le plan de relance, ce sont 130 M€ de CP qui viendront accélérer la couverture des AE déjà engagées et des nouvelles AE. L'achèvement des CPER 2000-2006 et l'avancement des CPER 2000-2007 devraient s'en trouver accélérés.*
- *Le recours à des contrats de partenariat (PPP) à l'exemple des projets des universités Paris 7, Paris 4 ou Toulouse 2 – Le Mirail. Au total, 816 M€ d'autorisations d'engagement seront consacrées au financement de contrats de partenariat dans le budget triennuel 2009-2011 du ministère. Ces crédits permettront notamment de financer les projets « campus prometteurs » et « campus innovants » (400 M€).*

- *L'augmentation des crédits destinés à la mise en sécurité des locaux à partir du recensement réalisé en 2006 et actualisé en 2007 des besoins les plus urgents des établissements d'enseignement supérieur qui n'ont pu être réglés par les différents plans successifs mis en œuvre. Aux 75 M€ d'AE inscrits au PLF 2009 s'ajouteront 140 M€ au titre du plan de relance de l'économie ce qui permettra de couvrir une très grande partie des besoins des établissements. Le ministère va également lancer en 2009 une campagne de schémas directeurs immobiliers qui devront être concertés et validés par les services compétente (préfecture, pompiers ...). Ces schémas serviront de base à la répartition des futurs crédits de mise en sécurité. Ainsi, cela permettra notamment de distinguer les « modifications structurelles » des simples « réaménagements de locaux », conformément à la recommandation de la Cour.*
- *Une subvention répartie en 2008 entre les établissements et le CNOUS a permis le financement d'un plan d'action « diagnostic accessibilité » à réaliser fin 2008, début 2009. Sur la base de ce diagnostic, 20 millions d'euros seront consacrés au cours de l'année 2009 à la mise en accessibilité des locaux des établissements de l'enseignement supérieur.*
- *Les crédits spécifiques dédiés au chantier de désamiantage et de mise en sécurité du campus de Jussieu qui s'achèvera en 2013.*

Au total les crédits destinés à l'immobilier universitaire se sont élevés à 713 millions d'euros en 2007 et 1 027 millions d'euros en 2008, soit une progression de plus de 40 %. Pour 2009, cet effort devrait se poursuivre avec l'inscription de 1 176 M€ dans le PLF 2009 et par l'obtention de 455 M€ au titre du plan de relance de l'économie.

La priorité du Ministère est donnée à la rénovation et la réhabilitation des locaux existants :

- *L'urgence de la situation immobilière est un des quatre critères de sélection des projets de l'Opération Campus. Les financements seront destinés prioritairement à des rénovations et réhabilitations de bâtiments existants ; si des augmentations de surfaces ne sont pas exclues a priori, elles devront être dûment justifiées et s'inscrire dans un projet global au sein duquel la préservation et l'amélioration de l'existant seront majoritaires. Cette même règle sera appliquée au choix des projets financés pour les campus prometteurs et innovants.*
- *De manière plus générale, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche accorde une importance particulière à la mise en sécurité et à la réhabilitation des bâtiments. Cette préoccupation figurait dans les mandats de négociation des contrats de projet Etat-Région et a particulièrement été respectée par exemple pour le volet CPER de l'académie de Paris au sein de la région Ile-de-France*

(réaménagement de la Sorbonne, réhabilitation du centre universitaire Assas, désamiantage du centre universitaire Censier ...).

Enfin, les crédits de mise en sécurité et d'accessibilité financent exclusivement ce type d'opérations.

III) Pilotage stratégique et opérationnel de la fonction immobilière au sein du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

La Cour considère que l'Etat ne s'est pas encore doté de tous les moyens permettant d'exercer pleinement son rôle dans ce domaine et propose une centralisation de la fonction immobilière au sein du ministère afin de conforter son action.

Cette voie est un des éléments de réflexion dans le cadre de la réorganisation de l'administration centrale du ministère devant être achevée pour le début de l'année 2009.

Le schéma de réorganisation prévoit désormais deux structures (là où il en existait cinq : le bureau de l'expertise immobilière, le bureau des politiques immobilières, le bureau de l'aménagement des territoires universitaires, la mission des Partenariats Publics Privés et la mission immobilier directement rattachée au cabinet de la Ministre) :

- la mission immobilier placée sous la responsabilité conjointe du directeur général de l'enseignement supérieur et du directeur général de la recherche et de l'innovation en charge du pilotage des grands chantiers immobiliers du ministère (en particulier : opération campus, opérations conduites en contrat de partenariat, mise en place de politique immobilière de l'Etat au sein du ministère, dévolution du patrimoine aux universités telle que prévue dans la loi du 10 août 2007 sur les libertés et responsabilités des universités) et de l'animation de la fonction immobilière du ministère.*
- le département des affaires immobilières placée sous la responsabilité du directeur général de l'enseignement supérieur, en charge de la gestion des autres dossiers, en particulier la répartition des crédits CPER (sachant que ce département aura la gestion globale des crédits AE et CP) et sécurité. Ceci permettra de mettre fin à la fragmentation des financements relevée parla Cour.*

Par ailleurs, au regard des besoins existants, le ministère souhaite investir l'Etablissement Public du Campus de Jussieu de missions supplémentaires. Un décret en cours de préparation étendra ainsi son champ d'action géographiquement : à la région Ile-de-France, et fonctionnellement : tous types d'interventions (opérations de désamiantage, de mise en sécurité, de réhabilitation, de construction, dans le cadre de la loi MOP, en contrats de partenariat ...). Ce nouvel établissement pourra ainsi prendre en responsabilité le chantier urgent de désamiantage de la Maison

des Sciences de l'Homme. Comme le préconise la Cour, ce même décret mettra fin à l'existence de l'Établissement Public d'Aménagement Universitaire.

Enfin, les Ingénieurs Régionaux de l'Équipements, conseillers des recteurs, représentent un apport précieux dans le pilotage global de la fonction immobilière. Leurs compétences et expertises sont bien sûr indispensables dans le cadre de la mise en œuvre des CPER ou dans la conduite des dossiers patrimoniaux (remises en dotation, AOT, ...). Mais au-delà, l'administration centrale s'appuie sur les IRE dans différents volets d'action : chantier de fiabilisation/valorisation du patrimoine, chantier de l'accessibilité, pour lesquels ils représentent un précieux relais d'action et de contrôle. En outre, leur expertise peut-être mise au service des établissements d'enseignement supérieur. Leurs missions seront amenées à évoluer dans le contexte posé par l'article 32 de la loi du 10IV

III) Mise en œuvre de la loi du 10 août 2007 sur les libertés et responsabilités des universités : dévolution du patrimoine

La loi prévoit qu'en préalable à la dévolution du patrimoine, l'Etat remette l'ensemble des bâtiments concernés aux normes de sécurité incendie. Dès 2009, des crédits spécifiques seront alloués à cette mise en sécurité. Le Ministère va ainsi lancer trois premières opérations pilotes de dévolution du patrimoine qui permettront de fiabiliser les modalités de ce transfert qui nécessitent d'être précisées. Le mouvement va être accentué grâce au plan de relance.

Toutefois ce transfert de patrimoine ne peut s'envisager dans l'immédiat de manière généralisée. En effet, les audits réalisés par les corps d'inspection en amont du passage des établissements aux responsabilités et compétences élargies permettent de disposer d'une appréciation de la manière dont ceux-ci gèrent leur patrimoine immobilier, appréciation venant conforter la perception dont disposait d'ores et déjà le ministère.

Il apparaît ainsi que la fonction n'est pas encore totalement structurée avec des services centraux embryonnaires, un portage politique parfois insuffisant, des outils de gestion peu développés et une dimension économique et comptable à conforter.

Dès lors, il importe de renforcer les équipes en nombre et en compétences, d'inviter à une plus grande implication les responsables « politiques » des établissements, de déployer des outils d'aide au pilotage et à la gestion (bases de données, plans numérisés, programmation des travaux, gestion des salles ...), de maîtriser le coût des projets immobiliers et de leur entretien, en intégrant les contraintes déjà existantes, puis celles à venir, dans le domaine de l'environnement et de l'énergie.

Pour répondre à cet objectif, le volet « immobilier » des contrats pluriannuels a vocation à inciter les établissements à mettre en œuvre une politique immobilière performante qui doit s'appuyer sur une bonne connaissance du patrimoine. Les contrats doivent donc comporter des engagements visant à :

- *un renforcement du pilotage par une bonne maîtrise de la gestion et une meilleure organisation de la fonction immobilière ;*
- *une amélioration de l'état qualitatif du bâti et de la situation au regard de la réglementation en matière de sécurité ;*
- *la recherche d'optimisation de l'occupation des locaux en favorisant notamment la mutualisation des locaux existants.*

La qualité du pilotage immobilier constituera un élément du financement à la performance dont la part sera significativement augmentée dans le nouveau modèle de répartition des moyens.

En outre, l'école supérieure de l'éducation nationale (ESEN) est en train de mettre en place, pour le premier semestre 2009, en collaboration et à la demande de la direction générale de l'enseignement supérieur du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, un plan de formation spécifique sur la fonction immobilière. Certains séminaires seront spécialement adressés aux équipes dirigeantes des universités et des établissements d'enseignement supérieur en tant que futurs maîtres d'ouvrage et gestionnaires patrimoniaux (maintenance plus performante, enjeux de l'achat public, domanialité et la valorisation du patrimoine).

Ce n'est que par des efforts soutenus de l'Etat et des établissements que le transfert de la propriété du patrimoine immobilier aux établissements d'enseignement supérieur pourra constituer davantage un levier qu'un frein au service des stratégies de recherche et de formation des établissements.

V) Structuration des pôles de recherche et d'enseignement supérieur

Comme le souligne la Cour, la politique immobilière et la gestion patrimoniale constituent un levier pour le développement des mutualisations et des coopérations entre établissements. L'opération Campus, en particulier, s'inscrit pleinement dans cette logique en soutenant la constitution de pôles universitaires attractifs. Afin de mener à bien les projets retenus, complexes, impliquant de nombreux partenaires, la gouvernance représente un enjeu majeur ; le fait de pouvoir s'appuyer sur des coopérations existantes, de type Pôle de Recherche et d'Enseignement Supérieur, est un facteur de réussite.

Mais ce mouvement de structuration des sites universitaires en pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), indispensable à une meilleure lisibilité du paysage universitaire français à l'international, est engagé plus largement sur l'ensemble du territoire.

En mars 2007, par décret, neuf PRES ont été créés sous la forme d'établissements publics de coopération scientifique (EPCS) : Aix-Marseille Université, Nancy Université, Paris-Est Université, Paris Tech « Institut des sciences et technologiques de Paris », Université de Bordeaux, Université de Lyon, Université de Toulouse, Université européenne de Bretagne, UniverSud Paris.

L'EPCS Clermont Université a été créé par un décret de juin 2008 et deux autres EPCS sont en cours de finalisation et devraient être créés avant la fin de l'année : Université Lille Nord de France, Université Nantes Angers Maine.

Un certain nombre de sites universitaires poursuivent leur concertation pour l'élaboration d'un PRES – EPCS. Il s'agit des sites de : Montpellier, Grenoble, La Rochelle-Poitiers-Limoges (PRES Centre Atlantique) ; pour les deux premiers sites, l'opération Campus a joué un rôle de premier ordre pour relancer la dynamique de création.

** * **

En conclusion, le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche met en œuvre les mesures indispensables à la conduite du chantier immobilier. La structuration du ministère pour assurer un meilleur pilotage stratégique et opérationnel de la fonction immobilière, l'augmentation exceptionnelle du soutien financier envers les universités inscrite au budget 2009-2011, les moyens méthodologiques mis à disposition des universités ainsi que les grands projets lancés (Opération Campus) soutiennent ses objectifs en matière immobilière :

- priorité à la rénovation et au maintien en état du patrimoine existant en vue de la dévolution du patrimoine (mise en œuvre de l'article 32 de la loi LRU) ;*
 - accompagnement attentif des universités pour la mise en place d'une fonction immobilière renforcée et professionnalisée en leur sein ;*
 - chantier immobilier comme soutien à la structuration des pôles de recherche et d'enseignement supérieur pour accroître leur visibilité internationale.*
-

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER ET
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Je suis en mesure de vous indiquer que l'insertion de la Cour des comptes sur « La gestion de leur patrimoine immobilier par les universités, condition d'une autonomie assumée » n'appelle pas de ma part d'observation particulière. Je peux seulement regretter que les données disponibles ne permettent pas d'appréhender l'intervention des collectivités territoriales visant à améliorer la vie étudiante et à renforcer l'attractivité des sites d'enseignement, notamment par le logement.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET
DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Je tiens à saluer la qualité de l'insertion de la Cour des comptes sur « La gestion de leur patrimoine immobilier par les universités, condition d'une autonomie assumée », dont je partage largement les constats. Ainsi, je souscris pleinement à votre description du caractère non optimal de la multiplicité des financements apportés à l'immobilier universitaire et à la difficulté persistante de coordination d'une fonction immobilière très éclatée. Ce système aboutit, comme vous le soulignez justement, à une inflation des surfaces et à une gestion financière très complexe, dont les répercussions négatives se constatent au niveau local. La loi LRU et la dévolution du patrimoine qu'elle prévoit, doivent être précédées de la définition de stratégies claires, axées sur la performance immobilière.

Mes observations suivantes exposent les réponses structurelles proposées par l'État pour remédier à cette situation, ainsi que les réponses plus conjoncturelles mais puissantes, récemment décidées à travers l'opération Campus ou le plan de relance de l'économie française.

La fonction immobilière des universités représente des enjeux considérables en termes stratégiques, notamment d'attractivité internationale, et financiers pour les collectivités publiques.

Ce patrimoine immobilier constitue par ailleurs le cadre de vie de plus de 1,3 millions d'étudiants et des 150.000 personnes qui travaillent pour les universités.

Malgré des moyens considérables apportés par les collectivités publiques, les résultats de la politique immobilière menée par les universités sont loin d'être optimaux, notamment en raison de la structure même de ce patrimoine (très dispersé), de la multiplicité des intervenants et des sources de financements.

Le bilan dressé par la Cour des comptes est celui d'une efficacité très relative de la politique de l'immobilier universitaire ; ses résultats peuvent par exemple être appréciés en mettant en regard l'état de ce patrimoine et les sommes très importantes qui y sont annuellement consacrées par l'État et, plus généralement, par les collectivités publiques.

Ce constat trouve en premier lieu sa source dans la faible connaissance qu'ont les universités et l'État d'un patrimoine considérable en termes de surface, de diversité et de dispersion, l'absence de vision prospective sur l'utilisation et la rationalisation de ce patrimoine et la multiplicité des acteurs et des compétences qui lui sont attachés.

Les instruments, notamment financiers, mis en place par l'État au cours des dernières années n'ont pas permis de donner les inflexions nécessaires pour corriger ces causes structurelles d'inefficacité.

Ainsi les moyens financiers – pourtant considérables – apportés par l'État et les collectivités territoriales dans le cadre des contrats de plans ou contrats de projets État - régions (CPER)¹⁶⁷ ont favorisé de manière excessive les investissements nouveaux, au détriment de la maintenance, de l'entretien et d'une utilisation plus intensive du patrimoine existant. Ce constat – qui n'est pas l'apanage du volet « universitaire » des investissements contractualisés – peut en outre être dressé dans un contexte où la justification de cette préférence pour le développement de l'immobilier universitaire est assez difficile à trouver puisque l'extension très importante des surfaces et un éparpillement des sites n'a pas accompagné une croissance des effectifs des étudiants. Le rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche de novembre 2007, relatif à la mise en œuvre de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (loi dite « LRU »), montre ainsi qu'entre 1997 et 2006, ces surfaces sont passées de 15,6 millions de m² à 18,1 millions de m², soit une augmentation de 16% alors que, sur la même période, les effectifs étudiants étaient globalement stables (progression de moins de 1%, de 1,32 millions à 1,33 millions).

167) Les CPER représentent, en 2008 et en 2009, plus du tiers des crédits dans le financement de l'immobilier universitaire.

Tout en relativisant les critiques sur l'exécution des CPER, (notamment sur l'« insuffisance des crédits budgétaires » qui traduit en réalité la faible capacité des acteurs locaux de piloter efficacement la réalisation des projets prioritaires dans les délais ou encore sur le « démarrage très lent » de l'exécution du CPER 2007-2013 qui devrait être significativement accéléré puisque le projet de loi de finances pour 2009 prévoit un montant de 305 M€ d'autorisations d'engagements à ce titre, soit un montant supérieur à une annuité théorique annuelle), il me semble en effet que les CPER, tels qu'ils ont été conçus et mis en œuvre pour les deux dernières générations, ne constituent pas l'outil de programmation financière adéquat aux besoins de l'État et des universités.

Par ailleurs, l'éclatement des financements apportés par l'État (CPER, grands chantiers gérés en direct, mise en sécurité, crédits de maintenance intégrés dans la contractualisation entre l'État et les universités, crédits de logistique intégrés à la dotation globale de fonctionnement, notamment) et la multiplication des structures administratives compétentes (y compris pour un même projet ou un même mode de financement) ne facilitent pas l'émergence d'une véritable politique immobilière dans les universités, à l'instar de celle que l'Etat a commencé à mettre en place dans les quatre dernières années.

La conclusion d'inefficacité de cette politique immobilière se retrouve aussi dans la gestion des grands projets. Certes, les réévaluations progressives et importantes des coûts, intervenues au cours des travaux sur le campus de Jussieu, sont en partie imputables aux variations successives de périmètre, au renchérissement des loyers et des matériaux de construction et aux aléas liés au déroulement des opérations, mais des difficultés de pilotage et de coordination des décisions ont aussi indéniablement influé sur l'augmentation du coût final estimé par l'établissement public du Campus de Jussieu (EPCJ).

Sur ce projet précis, des progrès ont été réalisés grâce à la mise en place par l'établissement et à la demande des ministères, d'outils de programmation et de suivi fins des travaux. Des points réguliers avec les tutelles complètent ces outils. Dans le même sens, l'EPCJ poursuit actuellement un effort de rationalisation des locaux tiroirs dans une optique de maîtrise des coûts et de réduction de l'enveloppe d'atterrissage final¹⁶⁸. Ces démarches préfigurent les méthodes dont devront se doter les universités pour le suivi des projets immobiliers et, plus généralement, pour la définition d'une véritable stratégie immobilière, à l'instar de l'Etat.

168) Il importe de garder à l'esprit que ce projet se trouve au carrefour d'importantes modifications prévisibles de l'immobilier universitaire parisien, avec notamment le projet de Campus Condorcet, le projet de partenariat public-privé de l'université Denis Diderot (Paris VII) et les autres projets parisiens.

Pour remédier à cette situation, l'État a mis en place un premier outil structurel consistant à permettre aux universités qui le souhaitent de se voir transférer leur patrimoine immobilier. Cette option, prévue dans la loi LRU, va dans le sens d'une plus grande responsabilisation des universités et, dans une approche globale de gestion, elle est de nature à encourager l'optimisation des surfaces et la rationalisation d'implantations aujourd'hui multiples.

Pour autant, ce transfert ne pourra donner pleinement ces effets que si les conditions suivantes sont réunies.

1° Les universités candidates au transfert de leur patrimoine devraient maîtriser les autres compétences (notamment financières et en matière de ressources humaines), directement nécessaires pour le passage au régime des compétences élargies.

2° Le patrimoine concerné par le transfert devra être parfaitement connu et, idéalement, valorisé aux conditions de marché. Les exemples de transfert de patrimoine entre entités publiques, pour lesquels cette condition n'était pas remplie, ont donné lieu à des désaccords persistants entre les entités concernées, empêchant une bonne gestion du patrimoine concerné et conduisant la Cour des Comptes – à juste titre – à émettre de sévères critiques sur ces situations.

3° Les universités concernées devraient avoir préalablement défini une politique immobilière cohérente avec leurs orientations stratégiques et qui soit performante. Il est en effet regrettable que trop peu d'établissements aient défini un schéma directeur, leur offrant une vision prospective de leur projet immobilier, en lien avec leur projet scientifique et pédagogique. C'est pourquoi j'ai demandé que les opérateurs de l'État défèrent enfin à mes demandes d'inventaire du patrimoine utilisé et présentent à leurs conseils d'administrations des schémas pluriannuels de stratégie immobilière, afin de suivre le caractère économe et performant de leurs politiques immobilières. La circulaire destinée spécifiquement aux établissements d'enseignement supérieur est jointe. Le respect de ces orientations par les établissements d'enseignement supérieur me semble particulièrement crucial compte tenu de l'ampleur du patrimoine mis à leur disposition et des moyens très importants qui sont accordés à la politique immobilière dans le cadre de l'opération Campus et du budget pluriannuel 2009-2011.

J'insiste tout particulièrement sur la nécessité d'opérer cette clarification de la stratégie immobilière avant de réaliser la dévolution du patrimoine, faute de quoi les incohérences de l'utilisation immobilière par les universités risquent d'être figées par le nouveau cadre. Le rapport IGF-IGAENR-inspection générale de l'équipement de novembre 2008 relatif à l'immobilier universitaire parisien en offre la meilleure illustration : un « remembrement » des emprises immobilières des universités à Paris est

indispensable et il doit être appuyé sur une stratégie cohérente et des compétences renforcées en matière immobilière.

Ce transfert de propriété suppose enfin, de la part de l'État, une clarification dans le financement de la fonction immobilière des universités. D'ores et déjà, la mise en œuvre du nouveau modèle d'allocation des moyens aux universités, à compter du 1er janvier 2009, conduit à ne plus considérer d'indicateurs de mesure des coûts, mais un ensemble d'indicateurs de suivi du niveau d'activité et de la performance, aussi bien pour l'enseignement supérieur que pour la recherche. Ainsi, les crédits, jusqu'à présent alloués au titre de la maintenance immobilière, sont désormais intégrés dans la subvention globale, sans fléchage spécifique. De la même manière, la qualité de la gestion immobilière n'a pas vocation à influencer directement sur le niveau de la subvention.

Au-delà de ces mesures structurelles, l'État a récemment décidé des mesures conjoncturelles et puissantes pour apporter une réponse aux enjeux actuels de l'immobilier universitaire.

Il s'agit en premier lieu de l'« opération Campus » qui constitue pour la première fois un effort d'investissement ciblé et massif permettant de répondre aux situations immobilières les plus urgentes dans le cadre d'une réflexion globale et d'articuler la politique immobilière et la stratégie d'attractivité des universités.

Dans ce cadre, les projets qui seront sélectionnés donneront lieu à la signature d'un contrat de partenariat garantissant sur la durée du contrat – comprise entre 20 et 30 ans – de financer globalement l'investissement et la maintenance des bâtiments (le partenaire privé sélectionné sera financièrement incité à maintenir l'état des bâtiments ; le loyer qui lui sera versé sera lié à des objectifs de performance).

En concentrant des moyens massifs sur les situations les plus urgentes et en garantissant que ces investissements feront l'objet d'une maintenance adéquate sur la durée du contrat, l'État rompt avec les sources d'inefficacités pointées par la Cour.

Par ailleurs, le plan de relance de l'économie française contient un volet « immobilier universitaire » très important. Près de 375 M€ permettront notamment de solder plus rapidement les opérations relevant de l'ancien CPER, en mobilisant dès 2009 les crédits de paiement initialement prévus en 2010, d'augmenter les capacités d'engagement sur les CPER 2007-2013, pour réaliser un démarrage plus rapide des opérations prêtes techniquement, de réaliser des nouvelles constructions et des réhabilitations de logements étudiants, et d'accélérer le rythme des travaux de mise en sécurité, de rénovation et d'accessibilité des locaux aux étudiants handicapés dans l'ensemble des établissements universitaires.

Ce volet est complété par des crédits (75 M€) permettant aux premiers projets retenus dans le cadre de l'« opération Campus » de se concrétiser au plus vite, en engageant les études nécessaires à la négociation et à la mise en place dans les meilleurs délais des contrats de partenariat public-privé.

A travers les outils mis en place par la loi LRU d'une part, et par l'intermédiaire de mesures massives d'investissement récemment décidées (opération Campus, plan de relance de l'économie française), d'autre part, l'État indique clairement sa priorité pour la réhabilitation et la maintenance du patrimoine immobilier des universités, en inscrivant pour la première fois son action dans la durée.

Ces moyens importants, mobilisés dans le cadre d'une réglementation des marchés publics assouplie¹⁶⁹, doivent permettre aux universités d'inscrire leur propre action dans cette perspective en saisissant ces opportunités, afin de faire de la fonction immobilière un facteur de leur compétitivité et de leur attractivité.

169) Décret no 2008-1355 du 19 décembre 2008 de mise en œuvre du plan de relance économique dans les marchés publics - Décret no 2008-1356 du 19 décembre 2008 relatif au relèvement de certains seuils du code des marchés publics – Circulaire du 19 décembre 2008 relative au plan de relance de l'économie française – augmentation des avances sur les marchés publics de l'Etat en 2009.