

Inspection générale de l'administration
de l'Éducation nationale et de la Recherche

Contribution à la réflexion stratégique et à la politique immobilière des universités

Rapport à

madame la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche



MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE
MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

*Inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Contribution à la réflexion stratégique et à la politique immobilière des universités

Mars 2014

Thierry BERTHÉ Coordonnateur

Nicole PERNOT

Stéphane ELSHOUD

Amaury FLÉGES

Renaud NATTIEZ

Frédéric WACHEUX

*Inspecteurs généraux de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

SYNTHÈSE

Le présent rapport, consacré à la stratégie et à la conduite de la politique immobilière des universités, est articulé en quatre parties :

- l'exposé des constats effectués par la mission quant à la qualité de la stratégie développée, l'organisation de la gouvernance, le financement, la prise en compte du développement durable et le niveau d'utilisation des locaux universitaires ;
- une réflexion relative à la structuration et à la conduite d'une stratégie et d'une politique immobilière : importance du pilotage politique, nécessaire stabilisation du financement, obligation de maîtrise de l'offre immobilière, soutien à apporter aux efforts de transition énergétique ;
- la mise à disposition d'un outil d'identification et d'analyse de la fonction immobilière, dont l'intérêt pour les responsables d'établissement s'est confirmé sur le terrain. Cette proposition est assortie d'un regard porté sur le travail de prospective financière conduit par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) interrégionale du Grand-Ouest ;
- une réflexion relative à ce que pourrait apporter la communauté d'université et d'établissement (COMUE) dans le domaine immobilier, par rapport au pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), même si cette entité est très nouvelle.

La mission formule seize recommandations, récapitulées à l'annexe n° 2, pour faire évoluer les universités et améliorer leur accompagnement par l'administration centrale, dans l'élaboration de leur stratégie et la conduite de leur politique immobilière. Elle a tenu, au fil de son rapport, à mettre en exergue les bonnes pratiques rencontrées sur le terrain, auprès des universités, mais également dans le monde hospitalier, rompu de longue date à l'exercice d'une politique immobilière structurée et encadrée.

Les principaux constats

Longtemps cantonnée dans une position subalterne, la fonction immobilière est encore émergente, avec, désormais, une prise de conscience réelle et accélérée des enjeux et du poids représenté par le patrimoine immobilier (environ 10 % du budget annuel d'un établissement).

Si la réflexion stratégique en matière immobilière a progressé, sous l'effet conjoint de l'action de l'État (DGESIP, France Domaine via le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) et de la CDC, permettant à une cinquantaine d'établissements de disposer d'un schéma directeur de l'immobilier et de l'aménagement, la qualité des documents est inégale, peu évolutive et ne se traduit guère par la mise en place de dispositifs de planification ou de programmation pluriannuelle actifs. En outre, la réflexion stratégique est, dans la plupart des cas, fortement déconnectée d'une stratégie de cœur de métier (formation et recherche) que les responsables rencontrés admettent ne pas avoir toujours bien formalisée.

L'organisation de la gouvernance immobilière des universités progresse rapidement en qualité. L'existence d'un vice-président responsable du patrimoine immobilier se généralise,

le niveau d'organisation des directions du patrimoine (DPI) s'améliore, malgré des faiblesses persistantes (difficulté à recruter des cadres davantage attirés par les collectivités territoriales, cantonnement encore fréquent de la DPI à la seule mise en œuvre, sans l'associer à la co-construction de cette politique publique, émiettement des forces sur les sites périphériques, etc.). Plusieurs points délicats subsistent dont le manque de clarté du « chemin décisionnel » – le manque d'interaction entre l'échelon central, les composantes et les services ne favorisant pas la qualité des choix effectués – et la difficulté à réfléchir au-delà du court terme, plus encore en termes de moyens financiers que de capacité de programmation.

Les moyens financiers que l'université peut consacrer à l'entretien et au développement de son patrimoine immobilier ne correspondent pas aux besoins d'un parc de 18,5 millions de m². Il en résulte un risque de paupérisation accru du patrimoine existant, d'autant plus marqué qu'il subit des contraintes qui se cumulent ; une propension tenace à l'extension des surfaces, jusqu'alors poussée par les financeurs, notamment locaux, alors que la population accueillie se stabilise ; un système de financement à la fois insuffisant et discontinu – grands programmes épisodiques, CPER toujours partiellement réalisé – alors qu'une politique immobilière demande une continuité financière. En conséquence, la moitié du parc immobilier est en état très moyen. Cette situation est aggravée par le fait que les décisions de financement de la politique immobilière échappent largement aux universités (CPER, appels à projets extra budgétaires, contrat quadriennal) et, quand ce n'est pas le cas, elle en fait une variable d'ajustement budgétaire. La mission constate ainsi que l'effort de gros entretien renouvellement (GER) et les crédits de maintenance sont largement insuffisants, alors même que la construction de nouveaux bâtiments perdure et vient alourdir les charges d'exploitation et mettre un peu plus en péril l'équilibre budgétaire des établissements.

La prise en compte par les universités des enjeux liés au développement durable est encore timide. Si la plupart connaissent les obligations qui leur sont faites au titre de la transition énergétique, rares sont celles qui ont engagé une réflexion globale sur le sujet. Leur action demeure le plus souvent ponctuelle et d'ampleur limitée. Guidées par le constat de la dérive des charges d'exploitation – marquée par la forte augmentation du coût unitaire des fluides, passée et à venir – ces initiatives se cumulent sur un même site, sans pour autant constituer une prise en charge globale. Certaines s'emparent néanmoins du référentiel établi par la CPU pour mettre en œuvre un plan d'économies, voire amorcer une réflexion globale de « transition énergétique ». Cette démarche risque cependant d'être contrariée, voire découragée, par les incertitudes qui entourent le modèle économique de la transition énergétique.

La connaissance limitée et le défaut de pilotage de l'utilisation des locaux, notamment ceux affectés à la formation, constituent une faiblesse majeure de la politique immobilière des universités et offrent, en conséquence, une importante marge d'optimisation. Avec un objectif national de 70 % d'utilisation des locaux, basé sur un usage standard de 1 120 heures / an, l'immobilier réservé à l'enseignement est notoirement sous-utilisé. La mission constate l'absence de pilotage politique dans ce domaine, laissé aux gestionnaires et, bien souvent aux composantes. L'absence de mutualisation interne, la structuration de l'année universitaire (tous les stages au deuxième semestre, etc.), la plage hebdomadaire réduite, génèrent des pics d'utilisation qui contribuent au surdimensionnement du patrimoine immobilier. S'agissant des

locaux de recherche, aucune réflexion nationale n'a été engagée sur les normes de superficie applicables en fonction du domaine et du type de recherche. Enfin, le caractère souvent incomplet et l'absence d'interfaçage des systèmes d'information (en particulier entre logiciels de gestion des salles et logiciels de gestion du patrimoine) ne permettent pas aux établissements de disposer d'une vision précise et consolidée de leurs besoins réels en matière de surfaces.

Structurer et conduire la politique immobilière des universités

La mission s'est attachée, au fil de ses échanges avec les différents acteurs, à mettre en avant les bonnes pratiques et à formuler des propositions de structuration de la politique immobilière des universités.

Devant l'importance que revêt le pilotage politique de la fonction immobilière, elle préconise, dans chaque entité, la conduite d'une réflexion stratégique intégrant les enjeux du développement durable qui soit clairement liée à la stratégie de formation et de recherche et se traduise par l'adoption d'un schéma directeur immobilier et d'aménagement (SDIA) régulièrement actualisé. L'association de la DPI et des composantes à la conception de cette stratégie contribuerait à la réussite de la démarche.

La qualité du système de gouvernance et de l'organisation de la fonction immobilière peut être améliorée dans de nombreux établissements. La mission estime nécessaire la désignation d'un vice-président patrimoine et son positionnement fort dans l'équipe présidentielle. Ce positionnement fait clairement progresser la prise en charge du patrimoine immobilier. Cela n'exclut pas une coopération étroite avec les responsables financiers, notamment en raison du caractère pluriannuel des investissements immobiliers¹.

La qualité de la politique immobilière est liée à l'existence et à la maîtrise par les universités de financements stables. À cette fin, la mission propose au ministère, de promouvoir la mise en place de SACD de l'immobilier, permettant une meilleure lisibilité financière par la connaissance du coût global et du déficit potentiel de la fonction immobilière. Elle recommande également d'étudier l'extension de l'expérimentation de la dévolution du patrimoine immobilier, au rythme des possibilités financières du MESR, car cette disposition crée un cercle vertueux d'élévation de la qualité et d'optimisation du patrimoine.

La mission propose également de faire des universités, et plus particulièrement des COMUE, un acteur à part entière du CPER, de façon à leur permettre de maîtriser leur politique immobilière dans le cadre d'une politique de site.

L'optimisation de l'usage des locaux est nécessaire, car elle constitue le meilleur levier pour diminuer significativement, à terme, la surface utilisée par les universités. La mission considère qu'il convient d'agir sur plusieurs leviers :

- l'identification des besoins actuels de la formation (40 % des surfaces), *via* une véritable réflexion sur la mutualisation de l'usage des locaux et sur le lissage des

¹ Les EPST, plus avancés dans l'organisation de leur politique immobilière, ont, pour la plupart d'entre-eux, intégré la fonction immobilière à la fonction financière (cf. rapport IGAENR sur les fonctions support des EPST. RGPP 2011).

pics d'activité de l'établissement, ce qui peut exiger de revoir les comportements des responsables, des enseignants et des étudiants ;

- le pilotage, au niveau le plus haut de l'État, d'une réflexion nationale portant sur les enjeux à terme de l'introduction massive des TICE, puis des *Massive open online courses* (MOOCS) à l'université et, plus encore, sur les enjeux de la dématérialisation des enseignements, avant qu'elle s'impose à tous. Les consultations effectuées par la mission montrent bien que ce mouvement, dont l'ampleur est encore incertaine, pourrait conduire à une réduction importante du besoin de locaux de formation ;
- l'optimisation des locaux consacrés à la recherche (20 % des surfaces) ne doit pas être négligée. La mission propose que soit étudiée nationalement, avec les universités et les organismes de recherche, la définition de références de superficie par thématique de recherche, afin de guider les responsables des établissements dans le calibrage des surfaces dédiées à la recherche ;
- face aux difficultés liées à la cession de biens immobiliers qui découragent les initiatives d'optimisation, la mission recommande d'améliorer le dispositif de retour financier au profit des établissements,

Dans le cadre de cette démarche d'optimisation de l'offre immobilière, le cas des Écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) se démarque fortement, avec un modèle pédagogique fondé sur l'alternance, un public plus âgé et donc plus mobile, un présentiel limité et des surfaces excédant largement les besoins (35 m²/étudiant contre 4,7 m²/étudiant en moyenne). La mission préconise d'optimiser ces locaux en réduisant à la fois le nombre et la taille des implantations.

S'agissant de la prise en compte de la transition énergétique, la mission propose d'encourager les établissements à s'inscrire dans une démarche globale de type « écocampus », seule de nature à permettre d'atteindre les objectifs fixés par le « Grenelle de l'environnement ». Pour les accompagner, elles disposent désormais de nombreux outils fournis par leurs partenaires (MESR, CPU, CDC, etc.). Là non plus, cependant, l'accompagnement politique et les moyens financiers ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Des outils d'analyse et de connaissance de la fonction immobilière

Pour contribuer à l'éclairage et à la meilleure connaissance de leur fonction immobilière, la mission propose aux universités de s'approprier deux outils financiers simples :

- la prospective financière – entrée sur la pérennité de l'équilibre budgétaire global, lié à la politique d'investissement et à la soutenabilité d'une politique d'endettement – proposée par la délégation interrégionale du Grand-ouest de la CDC, et actuellement en cours de finalisation ;
- le référentiel de la politique immobilière, élaboré par l'IGAENR dans le cadre des audits approfondis d'universités et précisé dans le cadre de la présente mission.

Ces deux outils interactifs, construits sur Excel, peuvent être rapidement pris en main par les universités et actualisés annuellement par leurs soins. Les données ainsi produites pourraient être « remontées » et consolidées à la DGESIP.

Quelques pistes de réflexion pour le niveau « communautaire »

Les PRES ont montré à l'occasion du « plan campus » qu'ils étaient capables, dans certains cas, de prendre en charge l'élaboration et la mise en œuvre de la politique immobilière à l'échelle d'un site. La mission attire cependant l'attention sur plusieurs facteurs qui sont venus limiter la qualité de leur intervention dans le domaine immobilier :

- les établissements situés en dehors des grandes métropoles universitaires pouvaient difficilement élaborer un projet commun, et donc prétendre à bénéficier des crédits de l'opération « campus » ;
- certains PRES étaient encore en cours de construction ou de création trop récente pour être en mesure de faire émerger une vision commune ou pour disposer des moyens nécessaires à la prise en charge d'opérations complexes nécessitant des personnels nombreux et qualifiés ;
- d'autres, enfin, se sont heurtés à la volonté de leurs membres fondateurs de conserver leurs prérogatives en leur déléguant les compétences les plus réduites possibles.

Au moment où les COMUE se substituent aux PRES, la mission souhaite que les enseignements soient tirés de l'échec relatif de ces derniers dans le domaine immobilier. Ainsi, considère-t-elle comme souhaitable de mutualiser pour partie la politique immobilière :

- conduite de la stratégie immobilière et intégration d'un volet immobilier dans le contrat de site par la COMUE ;
- mutualisation de l'ingénierie de construction et des systèmes d'information correspondants ;
- mise en commun de la maintenance et de l'exploitation des immeubles sur les sites les plus regroupés géographiquement.

Enfin, au moment où se négocient les CPER 2014-2020, la mission souligne l'intérêt de faire des COMUE – si elles réussissent mieux que les PRES – les interlocuteurs uniques de l'État et des conseils régionaux. Elle déplore cependant que la concomitance de leur création et de la négociation des CPER 2014-2020 ne leur permette pas de jouer dès à présent ce rôle, quand bien même il leur serait reconnu. L'émergence d'une véritable politique de site, appelée de ses vœux par l'État, risque de s'en trouver retardée et la cohérence des projets affaiblie, au moment même où l'influence des conseils régionaux, chargés d'élaborer le schéma régional de l'enseignement supérieur et la recherche, tend à se renforcer face un État et à des établissements qui ne parlent pas toujours d'une seule voix.

SOMMAIRE

Introduction	1
1. Les principaux constats	2
1.1. La progression de la prise de conscience des enjeux de la politique immobilière.....	2
1.2. La stratégie immobilière est présente, mais souvent déconnectée des besoins du cœur de métier.....	4
1.2.1. La déconnexion entre stratégie immobilière et cœur de métier.....	4
1.2.2. Les SDI et SPSI sont partiels et manquent de réalisme.....	5
1.2.3. Le poids de l'environnement urbain	6
1.3. L'organisation de la gouvernance progresse.....	8
1.3.1. L'organisation politique se précise, la présidence est plus impliquée et les vice-présidents patrimoine se généralisent.....	8
1.3.2. Une organisation des directions du patrimoine immobilier (DPI) qui s'est sensiblement améliorée..	9
1.3.3. Le « chemin décisionnel » reste largement perfectible	9
1.3.4. La difficulté à se projeter au-delà du court terme.....	10
1.4. Des moyens financiers insuffisants et instables	11
1.4.1. Une propension tenace à l'extension de l'offre immobilière qui tend néanmoins à se ralentir.....	11
1.4.2. Un système de financement de l'État sans continuité	12
1.4.3. Le système de financement échappe, pour l'essentiel, aux universités	13
1.4.4. L'effort de gros entretien et renouvellement (GER) est notablement inférieur aux besoins et fait courir le risque de la paupérisation du patrimoine immobilier	15
1.4.5. La maintenance immobilière constitue une variable d'ajustement budgétaire.....	15
1.5. Le développement durable et la transition énergétique ne font pas encore figure de priorité	16
1.5.1. Des initiatives utiles, mais souvent partielles et désordonnées.....	16
1.5.2. Des signes encourageants en vue de l'émergence d'une politique globale de développement durable	17
1.5.3. La dérive des coûts unitaires de l'énergie est identifiée, mais pas résolue.....	18
1.6. Une utilisation insuffisante des locaux, notamment pour la formation.....	19
1.6.1. Un constat général de sous-utilisation des locaux de formation.....	19
1.6.2. La question de l'adéquation des locaux de recherche est peu abordée	20
1.6.3. L'implication du niveau politique est insuffisante	20
1.6.4. L'insuffisance technique des systèmes d'information	21
2. Structurer et conduire la politique immobilière des universités.....	22
2.1. Le pilotage politique est déterminant	22

2.1.1.	<i>Le pilotage interne impose une démarche stratégique intégrée accompagnée d'un management rigoureux</i>	22
2.1.2.	<i>L'expérience des CHU en matière de politique et de stratégie immobilière</i>	28
2.2.	La stabilisation des financements est nécessaire	30
2.2.1.	<i>Renforcer l'identification du budget immobilier</i>	30
2.2.2.	<i>Le recours à la neutralisation partielle des amortissements pénalise la CAF</i>	33
2.2.3.	<i>Structurer les relations avec les partenaires financeurs</i>	33
2.3.	L'obligation de maîtriser et d'optimiser l'offre immobilière	35
2.3.1.	<i>Agir sur les besoins de la formation : optimisation à court terme et dématérialisation</i>	35
2.3.2.	<i>Analyser la typologie des besoins de la recherche pour réguler l'offre immobilière dédiée et améliorer le système de décision de l'immobilier de recherche</i>	39
2.3.3.	<i>La question de l'adaptation des règles en vue d'inciter les universités à céder des surfaces excédentaires</i>	40
2.3.4.	<i>Le cas particulier, et préoccupant, des Écoles supérieures de professeurs de écoles (ESPÉ)</i>	42
2.4.	La transition énergétique doit être prise en compte et fortement soutenue	44
2.4.1.	<i>Encourager chaque université ou communauté d'universités et d'établissements à conduire une réflexion globale de type « écocampus »</i>	44
2.4.2.	<i>Développer le parangonnage et diffuser des informations utiles pouvant être adaptées au cas des universités</i>	47
2.4.3.	<i>Une approche globale pour inciter les universités à améliorer l'utilisation de leur patrimoine</i>	48
3.	Des outils d'analyse et de connaissance de la fonction immobilière	49
3.1.	Développer la vision financière prospective pour apprécier les risques et les marges de manœuvre	50
3.2.	Connaître la fonction immobilière et mesurer ses enjeux financiers	52
3.2.1.	<i>Les données d'utilisation des locaux</i>	52
3.2.2.	<i>Les données de niveau d'occupation des locaux</i>	53
3.2.3.	<i>La qualité du bâti</i>	54
3.2.4.	<i>Les charges d'exploitation et de maintenance courante</i>	54
3.2.5.	<i>L'effort de gros entretien renouvellement (GER)</i>	55
3.2.6.	<i>Bilan des travaux neufs et de réhabilitation</i>	57
3.2.7.	<i>Les moyens humains à la disposition de la fonction immobilière</i>	58
3.2.8.	<i>Évolution de la part du budget immobilier dans le budget global de l'établissement</i>	59
3.2.9.	<i>Part des ressources propres dans le financement de l'investissement immobilier</i>	60
3.2.10.	<i>Approche rétrospective et prospective de la politique d'investissement de l'établissement</i>	61
4.	Quelques pistes de réflexion pour le niveau « communautaire »	64
4.1.	La future communauté d'universités et d'établissements ne sera pas centrée sur la politique immobilière	64

4.2. Du Plan Campus au développement de politiques de site, une dynamique inégale selon les territoires et qui demeure globalement fragile	64
4.2.1. <i>Le Plan Campus : l'immobilier comme levier du rapprochement des universités ?</i>	64
4.2.2. <i>L'expérience contrastée des PRES</i>	67
4.3. Du PRES à la COMUE : simple évolution sémantique ou renforcement de la politique de site ?.....	68
4.3.1. <i>Vers un rapprochement des fonctions support immobilières</i>	69
4.3.2. <i>Des procédures qui mériteraient d'être clarifiés dans le cadre du CPER, en particulier en ce qui concerne le rôle des COMUE</i>	71
Conclusion	74
Annexes	77

Introduction

Alors que la contrainte budgétaire s'accroît, et que les universités² se trouvent confrontées au contexte encore nouveau, et pas encore pleinement maîtrisé, des « responsabilités et compétences élargies » conférées par la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, alors que la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche ouvre des perspectives nouvelles en matière de coopération entre universités appartenant à un territoire commun, alors que se profile l'exigence de la transition énergétique pour l'ensemble de l'immobilier public, la question se pose de savoir si le patrimoine immobilier géré par les universités et les écoles fait l'objet d'une prise en charge suffisamment attentive qui en assurerait l'efficacité, la qualité et la pérennité, au service du cœur de métier constitué par l'enseignement, la recherche et l'innovation, auxquels s'ajoute la vie étudiante.

Le poids de l'immobilier universitaire est lourd et constitue le deuxième poste budgétaire des universités, pesant environ 10 % du budget annuel. L'ensemble représente 18,5 millions de m² SHON, et connaît, depuis 10 ans, une croissance beaucoup plus rapide que celle des effectifs d'étudiants et de chercheurs. En conséquence, la politique immobilière est, avec la maîtrise de la masse salariale et de l'offre de formation, l'un des trois principaux enjeux auxquels sont confrontés les établissements pour assurer leur équilibre budgétaire.

Les constats effectués par la mission viennent conforter les analyses des acteurs impliqués dans ce domaine : DGEIP, CPU, AMUE, CDC, ARTIES, CERTU³. Ils portent sur la fragilité des financements accordés par les partenaires et affectés par les universités à l'immobilier, la sous-utilisation des locaux – notamment pour la formation et principalement par défaut d'organisation – et le risque de voir s'accroître la dégradation de ce patrimoine. Cependant, la mission note avec intérêt une réelle prise de conscience du « risque immobilier » par les universités qui se traduit par la généralisation de la réflexion stratégique – même si elle reste trop déconnectée de la stratégie de formation et de recherche – par la volonté de rationalisation de l'usage des locaux – confrontée aux habitudes prises et au phénomène facultaire – et par le souhait de dégager des marges de manœuvre financières, de mieux gérer, exploiter et entretenir le patrimoine – de manière encore souvent empirique – tout en contenant une expansion pas toujours justifiée.

Mais ce mouvement positif n'est pas encore général et se heurte au mur des difficultés financières, généré par un système de financement des investissements immobiliers qui fonctionne par à-coups et impose des programmes qui ne sont pas toujours nécessaires à la qualité du « cœur de métier » et par la situation financière des universités, qui les conduit trop souvent à faire de la maintenance et du gros entretien une variable d'ajustement budgétaire.

² L'université s'entend dans l'acception large d'établissement d'enseignement supérieur et de recherche (université, grand établissement, écoles supérieures).

³ Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, Conférence des présidents d'université, Agence de mutualisation des universités et établissements d'enseignement supérieur et de recherche, Caisse des dépôts et consignations, association des responsables techniques immobilières de l'enseignement supérieur, centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques.

Le ministère et les universités ont pris conscience de ces faiblesses. Ils s'inscrivent, encore timidement, dans une démarche de professionnalisation de la politique immobilière. Celle-ci passe par la nécessaire réflexion stratégique, impérativement connectée à la stratégie du « cœur de métier » – formation, recherche, et désormais innovation –, par la déclinaison de cette stratégie en une programmation à la fois pluriannuelle et budgétairement soutenable, par l'amélioration de la gouvernance politique et technique, par la stabilisation des financements, par l'optimisation de l'usage qui est fait des locaux, et, vraisemblablement, par la mutualisation que pourrait renforcer la mise en place prochaine des communautés d'universités et d'établissements.

Dans ce cadre en mutation rapide, la mission est amenée à formuler des recommandations, aussi opérationnelles que possible, qui concernent tant le recueil et le partage de bonnes pratiques, les outils de connaissance et de suivi de la fonction immobilière, des propositions organisationnelles, structurelles et financières qui devraient contribuer à éclairer les enjeux, à sensibiliser les partenaires et participer à une prise en charge plus efficiente de leur patrimoine immobilier par les universités, qu'à éclairer leurs partenaires financiers, notamment l'administration centrale de l'État et les collectivités territoriales.

À cette fin, le présent rapport s'articule en quatre chapitres consacrés successivement aux constats effectués, aux axes de structuration nécessaires à une meilleure prise en charge de l'immobilier, aux outils de connaissance et de suivi de la politique immobilière et à la réflexion sur le possible impact de l'émergence des communautés issues de la loi « enseignement supérieur et recherche » de septembre 2013.

1. Les principaux constats

1.1. La progression de la prise de conscience des enjeux de la politique immobilière

La prise en compte de la dimension patrimoniale dans la réflexion des responsables universitaires est récente. Le passage aux responsabilités et compétences élargies y a fortement contribué en amenant les décideurs à s'interroger en particulier sur l'opportunité d'une dévolution du patrimoine. Il semble que les contraintes de plus en plus fortes, exercées entre autres par l'augmentation régulière du coût des fluides, aient accéléré cette évolution. La mission s'accorde avec la plupart de ses interlocuteurs⁴ sur le constat que la dimension immobilière a sensiblement progressé depuis 2012 dans l'esprit des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, notamment parmi les dirigeants élus des établissements.

La fonction immobilière peut être considérée comme une « graine » qui commence seulement à germer. Le pilotage politique, les enjeux de la maintenance, de la prévention de la dégradation et des économies d'énergie n'ont été pris en compte que progressivement. Il s'agit du début d'un processus, même si les universités se sont vu confier la responsabilité des obligations du propriétaire depuis 1989.

⁴ Il s'agit notamment de la DGESIP, de l'AMUE, de la CDC et de l'ARTIES.

Les présidents d'université commencent à entendre que les 18,5 millions de m² constituent un ensemble très important, qu'il est impératif de mieux gérer et qui participe de l'équilibre financier général de chaque établissement. Il existe un mouvement vers la mutualisation des moyens entre acteurs internes. L'amorce d'une réflexion alternative à l'augmentation des surfaces repose sur des constatations pragmatiques : comportements individualistes au niveau des composantes, des laboratoires, des enseignants, dérive des coûts de gestion, difficultés à financer la qualité des locaux... Une attitude réaliste en faveur d'une optimisation des moyens se fait jour. Les présidents sont désormais sensibles à l'idée qu'un euro dépensé de façon inappropriée au bénéfice de fonctions support, diminue d'autant les moyens consacrés au cœur de métier.

L'étude Deloitte⁵, menée à partir d'une enquête en ligne, sur les systèmes d'information et de pilotage de la gestion du patrimoine, confirme et illustre cette prise de conscience. Elle cite notamment l'exemple de plusieurs présidents impliqués dans la réflexion sur l'immobilier universitaire (Strasbourg, Nantes, Orléans, Nanterre, etc.) et essayant de mobiliser leurs équipes sur ce thème.

La CPU, au sein de laquelle une cellule constituée de directeurs du patrimoine assurait déjà un pilotage technique, organise désormais le pilotage politique du dossier. Elle a ainsi créé une commission « développement durable » et participe à la conférence environnementale. Elle a notamment proposé, fin 2013, un séminaire sur les questions immobilières.

Cette nécessaire prise de conscience a longtemps été ralentie par l'absence de continuité dans la prise en charge des questions liées au patrimoine immobilier universitaire, dans laquelle chaque acteur porte une part de responsabilité (cf. 1.4 *infra*) :

- l'État, dont les pratiques et les modes de fonctionnement ont eu pour effet de limiter les moyens disponibles et de déresponsabiliser les établissements : neutralisation des amortissements, crédits d'entretien / maintenance des contrats quadriennaux octroyés sans aucune base sérieuse, autre que celle des limites budgétaires, financement des grands investissements fonctionnant par à-coups (U2000, U3M, Plan Campus, divers plans de relance) et incitant à construire du neuf, plutôt qu'à entretenir et renouveler ;
- les collectivités territoriales qui ont toujours préféré – même si c'est moins vrai aujourd'hui – financer des investissements « visibles » conduisant à un accroissement des surfaces plutôt que de contribuer à l'entretien ou à la réhabilitation du patrimoine existant ;
- les universités elles-mêmes qui n'ont pas piloté la fonction immobilière, laissant leurs directions techniques assumer l'exploitation et la maintenance de leur patrimoine – le plus souvent avec sérieux – sans leur allouer les moyens suffisants en crédits comme en personnel, faute d'une véritable réflexion et d'une analyse des besoins réels.

⁵ « Optimisation et rénovation du patrimoine, mission n° 1 », étude conduite en 2013 par le cabinet Deloitte, à la demande du groupe de travail associant le MESR, la CPU, la CDC et l'AMUE.

La prise en compte de l'immobilier et les moyens humains et budgétaires qui lui sont consacrés sont toutefois très variables selon les universités, y compris parfois au sein d'une même COMUE.

1.2. La stratégie immobilière est présente, mais souvent déconnectée des besoins du cœur de métier

1.2.1. La déconnexion entre stratégie immobilière et cœur de métier

Le rapport d'études consacré aux schémas directeurs immobiliers et d'aménagement des universités (SDIA)⁶ et les visites réalisées par la mission témoignent d'une réelle prise de conscience, de la part des présidents d'université, de la nécessité d'asseoir leur politique immobilière sur une vision stratégique. Ce mouvement c'est d'abord développé à l'initiative de l'État, qui a fait obligation aux établissements d'établir et d'adresser avant septembre 2010 à France Domaine un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) établi sur la base d'un cadrage national à caractère strictement bâtementaire et patrimonial⁷.

L'appel à projets lancé dans le cadre du Plan Campus a, concomitamment, incité les universités, même non lauréates, à réfléchir à l'élaboration d'un véritable schéma directeur de l'immobilier et de l'aménagement du territoire de l'université.

L'intérêt de ces démarches est réel, dans la mesure où elles ont familiarisé les responsables des établissements avec les enjeux immobiliers. Cependant, les documents produits à cette occasion sont de qualité variable et présentent des faiblesses qui en limitent fortement la portée opérationnelle :

- absence de vision à long terme (l'horizon des SPSI étant de cinq ans) et défaut d'actualisation ;
- mode d'élaboration « en petit comité », limitant la possibilité de faire partager après coup, les objectifs et les préconisations ;
- absence fréquente du volet « aménagement ». Ainsi, beaucoup de documents se limitent à un SDI ;
- manque de cohérence entre les objectifs immobiliers et les possibilités financières actuelles et futures ;
- faible articulation avec la stratégie de formation et de recherche de l'établissement.

⁶.Ce rapport conjoint CPU-CDC dresse un bilan des 50 SDIA établis entre 2010 et 2012.

⁷ Circulaire du Premier ministre du 16 septembre 2009 relative à la politique immobilière de l'État. Ce document, qui s'applique aux opérateurs placés sous la tutelle des différents ministères, dont le MESR, fait suite aux décisions prises à l'occasion des conseils de modernisation des politiques publiques (CMPP) des 12 décembre 2007 et 4 avril 2008. De portée limitée, le SPSI intègre le recensement exhaustif du patrimoine, le diagnostic des immeubles utilisés et l'évaluation des biens. Il permet de régulariser les comptes et les titres d'occupation.

Ce dernier point s'avère le plus dommageable. Les responsables interrogés par la mission se bornent, soit à reconnaître l'absence de ce lien, soit à en affirmer l'existence, sans pouvoir la démontrer. Dans la plupart des cas étudiés, cela tient à la faible formalisation, voire définition, de la stratégie de cœur de métier, la formation et la recherche n'ayant ni fait l'objet d'une réflexion véritable ni donné lieu à la production d'un document voté en conseil d'administration et pouvant servir de référence au pilotage des fonctions support.

Quelques exemples recueillis par la mission illustrent les faiblesses de la démarche de réflexion stratégique.

La mission a rencontré plusieurs DGS qui insistent sur la nécessité d'associer les vice-présidents (VP) « recherche » et « formation » à la réflexion immobilière :

– à Aix-Marseille, ils confirment avoir été très associés aux groupes de travail relatifs à la préparation de l'opération Campus par exemple. En revanche, ce constat positif est peu partagé au niveau des services, plusieurs directeurs (vie étudiante, scolarité etc.) regrettant de n'avoir pas de véritables relations institutionnelles avec les services immobiliers. Le lien entre la politique immobilière et la politique de formation (par l'intermédiaire des doyens et responsables de diplôme), ressemble plus à des négociations interpersonnelles qu'à une organisation raisonnée. Au mieux (Poitiers) le lien existe sans être formalisé. Cela conduit à ralentir la mise en œuvre des projets, à aboutir à des compromis en fonction d'influences contradictoires, voire à bloquer la situation dans les périodes d'élections internes ;

– à Amiens, si le lien nécessaire entre stratégie recherche/formation et politique immobilière est évoqué par le président, il ne paraît pas s'imposer spontanément lors des entretiens avec les différents interlocuteurs, ni relever d'une démarche construite et systématique. Les trois vice-présidents rencontrés par la mission reconnaissent un manque de cohérence d'ensemble et un manque d'anticipation qui se traduisent par un retard constaté dans plusieurs domaines (outils de pilotage entre autres). Des investissements d'ampleur, largement impulsés par la métropole, sont plus l'expression d'une politique d'aménagement urbain que d'une stratégie immobilière universitaire au sens strict ;

– à Grenoble, en revanche, deux des trois projets structurants menés dans le cadre du Plan Campus et d'un partenariat public-privé (PPP) répondent à la volonté des universités de constituer de grands pôles regroupant l'ensemble des activités liées à un domaine de recherche – Green-ER pour l'énergie et le développement durable, PILSI pour les sciences de l'information – sur le modèle de MINATECH pour les nanotechnologies.

1.2.2. Les SDI et SPSI sont partiels et manquent de réalisme

La problématique rencontrée par les universités ne se réduit pas au strict champ immobilier (les bâtiments), mais elle inclut la question du renouvellement urbain, impliquant la prise en compte des réseaux, des espaces non bâtis, des transports et de l'insertion dans l'environnement de la cité.

Les premières études réalisées (SPSI et SDI) qui s'appuyaient sur des objectifs strictement immobiliers ignoraient cette dimension « spatiale » et multi partenariale, dans laquelle les relations avec les agglomérations sont primordiales. C'est pourquoi la CPU et la CDC ont

proposé d'intégrer la dimension « aménagement », dès 2009, en promouvant une démarche plus globale, celle des schémas directeurs de l'immobilier et de l'aménagement (SDIA). Mais la méthodologie reste rarement utilisée dans son entier. Les schémas décrivent des démarches partielles, des « bribes » plutôt qu'une vision prospective intégrée.

Ainsi, à Strasbourg, un SDI élaboré il y a cinq ans, lors de la première année de fusion des trois anciennes universités, est désormais dépassé. Pourtant, il n'est pas envisagé de l'actualiser prochainement.

Les schémas directeurs ont souvent « habillé » les Plans Campus au lieu de faire précéder les choix de programmes par une réflexion étayée. À Toulouse Ranguel par exemple, le Plan Campus a prévu 80 % de locaux nouveaux, alors que le SDIA concluait à la nécessité de consacrer l'essentiel des crédits à la réhabilitation du bâti existant.

Les SDIA n'ont pas débouché sur une déclinaison opérationnelle évoluant d'un plan stratégique vers une planification, puis une programmation pluriannuelle des investissements. On n'observe pas de cohérence financière avec les ressources envisagées, qui demeurent elles-mêmes incertaines. La plupart des universités pensaient, dans le contexte financier favorable de la fin des années 2000, que l'État apporterait les financements nécessaires. Les ambitions ont manqué de réalisme. Ainsi, lorsque les études en amont ont révélé un fort risque de diminution des effectifs étudiants, ou au mieux de stabilisation, ont-elles souvent été récusées par les établissements, ce qui a conduit à surestimer les besoins en matière de surfaces.

Mais la faiblesse majeure des SDI et SDIA, à l'exception des plus récents, est de ne pas prendre en compte la dimension « développement durable » nécessaire à la mise en œuvre de la transition énergétique choisie par la France, et qui impose aux organismes publics une réduction de 38 % de leurs consommations d'énergie à l'horizon 2020. Sauf à actualiser d'urgence les SDIA, la mission n'imagine pas qu'ils puissent utilement contribuer à l'atteinte de cet objectif, dans les délais impartis.

La démarche stratégique des universités n'a donc pas apporté tout l'éclairage qui serait souhaitable pour guider sérieusement la politique immobilière universitaire. Le devenir des SDIA demeure dès lors hypothétique, d'autant qu'ils ne comportent aucune évaluation sérieuse des charges d'exploitation induites. Certains ont « terminé » leur vie et la question de leur actualisation et de la prise en compte de leurs préconisations par les acteurs à tous les niveaux reste posée.

1.2.3. Le poids de l'environnement urbain

L'intégration de l'université dans son environnement est aujourd'hui une préoccupation largement partagée par les équipes dirigeantes. Cette évolution positive s'est accélérée sous la pression des politiques territoriales des agglomérations et devant l'exigence du Plan Campus.

Elle se traduit par une double orientation :

- l’instauration d’un dialogue approfondi avec les instances de l’agglomération, ce qui semble naturel, mais pas sans difficultés, si celle-ci est trop prescriptive. Il se traduit par une politique de transports en commun, une meilleure intégration des campus dans le paysage de la ville, le soutien à l’hébergement étudiant, ou encore par l’installation de zones de commerces et de services de proximité aux abords des sites universitaires. Mais cette coopération peut aller jusqu’à imposer des transferts géographiques de tout ou partie d’un campus, sans que cela corresponde à la nécessité et aux besoins de l’établissement. Une telle intrusion s’avère alors lourde de conséquences pour les financements publics ;
- La volonté, déjà ancienne, de voir l’université contribuer au développement de son territoire d’influence, au moyen d’antennes universitaires dans les villes moyennes. Cette politique assumée n’est pas sans générer des surcoûts de gestion et des difficultés importantes, dès lors qu’il serait opportun de réorganiser la répartition géographique de l’université dans une optique d’optimisation.

Ainsi la mission a-t-elle pu observer plusieurs projets de déménagement de composantes de campus excentrés vers le centre des villes (Amiens, Poitiers). Parfois, ces transferts de centaines d’étudiants qui se traduisent inévitablement par des constructions nouvelles ou des réhabilitations coûteuses s’accompagnent du mouvement en sens inverse d’autres UFR.

Certes, il existe des exemples où l’État et les collectivités territoriales mettent des ressources importantes à la disposition des universités (opération Campus à Marseille en faveur du pôle sciences de Luminy) pour développer les transports en commun et une offre de formation et de recherche plus conséquente sur place.

Mais tous les établissements ne sont pas dans cette situation et de nombreux responsables universitaires expriment la nécessité de reconsidérer aujourd’hui la notion de campus. Très éloignés des campus américains où les étudiants disposent, sur place, d’infrastructures complètes offrant des ressources commerciales, culturelles ou sportives attrayantes et des capacités de logement ou de restauration suffisantes, de nombreux campus créés dans les années 1960 ou 1970 ne parviennent pas à faire fonctionner une véritable vie étudiante.

Dans plusieurs cas (Amiens, Toulon), on peut se demander s’il n’aurait pas été moins onéreux de développer des infrastructures et des moyens de transport dans l’environnement d’un campus déjà quasiment « rattrapé » par le centre-ville, plutôt que de se lancer dans des investissements ambitieux et parfois partiellement inachevés en raison de moyens qui s’avèrent au final insuffisants par rapports aux besoins.

Il existe naturellement des contre-exemples : ainsi, à Grenoble, le projet GreeN-ER, de développement d’un pôle de formation et de recherche dédié à l’énergie sur la presqu’île universitaire, participe-t-il d’un projet plus vaste, dénommé « Giant », qui comprend à la fois un pôle de recherche et d’innovation et un projet d’aménagement urbain regroupant au sein d’une ZAC de 250 hectares des activités industrielles, des logements, des services et des installations sportives et de loisir. Il s’agit par ailleurs d’un site pilote en matière de développement durable.

Si la tendance actuelle est plutôt à la densification des campus existants, la tentation d'augmenter encore le maillage territorial demeure néanmoins présente ici ou là, sous la pression parfois des collectivités territoriales.

L'université de Savoie hésite ainsi entre la création d'un quatrième campus à Annemasse et le développement de ceux, encore fragiles, de Chambéry, du Bourget et d'Annecy ; de même l'université de Marne-la-Vallée doit arbitrer dans le cadre de la préparation du CPER entre la création d'un pôle universitaire à Val d'Europe et la densification de la Cité Descartes.

Le risque réside dans le fait que les choix d'implantation des sites obéissent aux impératifs de la politique territoriale des collectivités avant de répondre aux intérêts bien compris du monde universitaire. Nombre de régions promeuvent ainsi un maillage territorial serré qui, certes, rapproche l'offre de formation de la population locale, mais induit des coûts considérables en matière d'investissement et de fonctionnement. On peut légitimement s'interroger sur le coût généré par les ratios d'occupation particulièrement confortables de certains sites de proximité (antennes universitaires délocalisées), si on les compare à la situation observée dans les grandes villes. Au regard de ces coûts, le risque de déperdition d'étudiants, invoqué pour justifier l'offre de proximité, est bien difficile à évaluer avec certitude.

1.3. L'organisation de la gouvernance progresse

1.3.1. L'organisation politique se précise, la présidence est plus impliquée et les vice-présidents patrimoine se généralisent

Certes, la prise en compte de l'importance des enjeux patrimoniaux est très variable selon les universités. La dévolution du patrimoine – la mission l'a vérifié à Poitiers – est indiscutablement un facteur positif qui favorise cette évolution de même que la fusion d'établissements qui incite à développer une réflexion d'ensemble, comme c'est le cas à Strasbourg ou Aix-Marseille, même si l'université de Lorraine n'a pas encore pris ce chemin. On constate cependant l'amélioration du niveau d'implication global de la gouvernance depuis l'automne 2012, les « messages » des différents acteurs (audits pré-RCE, Plan Campus, travail avec les conseils régionaux, délégations de l'ADEME, note d'orientation du ministère sur les CPER, action de sensibilisation conjointe DGESIP – CPU - CDC sur l'utilisation du FEDER), commençant à porter leurs fruits. La mission a pu constater, à l'occasion de ses visites, que les universités disposaient de plus en plus fréquemment d'un vice-président (VP) patrimoine et/ou d'un vice-président développement durable, deux fonctions qu'il serait au demeurant souhaitable de réunir.

Trois réserves doivent être apportées à ce constat :

- une prise en compte insuffisante des enjeux patrimoniaux au-delà du tandem président - vice-président patrimoine ;
- le découragement de certains responsables devant la difficulté à réunir les moyens financiers suffisants ;

- une certaine « timidité » des vice-présidents patrimoine, récents dans la fonction – c’est souvent le vice-président finances qui portait auparavant cette responsabilité – et parfois absents des instances de décision (conseil d’administration par exemple).

1.3.2. Une organisation des directions du patrimoine immobilier (DPI) qui s’est sensiblement améliorée

Sur le terrain, la mission relève une professionnalisation et une amélioration qualitative des services en charge des questions patrimoniales. Longtemps réduites à des tâches – indispensables certes – essentiellement techniques, les DPI commencent à voir évoluer les profils de leurs responsables, la complexité des dossiers juridico-économiques à traiter lors des négociations avec les partenaires rendant nécessaires la montée en qualification et la diversification des compétences. Par ailleurs, de nouveaux métiers apparaissent, les impératifs de la transition énergétique, le pilotage financier, la mise en œuvre de logiciels de gestion patrimoniale par exemple, nécessitant des agents formés et spécialisés dans ces domaines.

Cette démarche de professionnalisation est accompagnée avec sérieux, mais de moyens limités, par l’association professionnelle des responsables techniques (ARTIES). Elle est fragilisée par la difficulté de nombreux établissements à attirer des cadres de qualité, du fait de la forte concurrence des collectivités territoriales, sur un marché du travail étroit.

Souvent, l’organigramme de la direction du patrimoine a été réorganisé pour réunir sous une même autorité l’ingénierie de travaux, l’exploitation / gestion / maintenance et la logistique (DPIL), ce que la mission considère comme une démarche pertinente.

Toutefois, la DPIL ainsi constituée est rarement associée à l’élaboration de la stratégie et de la politique immobilière, contrairement aux bonnes pratiques observées en la matière à Nantes, à Poitiers ou encore à l’UPEC alors que la qualité du lien et la coordination avec la direction financière doivent encore progresser.

L’université de Nantes a fortement restructuré sa direction du patrimoine en y adjoignant la logistique et une mission développement durable. Au-delà de la mise en œuvre de la politique immobilière, elle associe cette direction, renommée DPIL, à la construction de la politique (réflexion SDIA, objectifs d’entretien, outils de maîtrise financière, etc.).

1.3.3. Le « chemin décisionnel » reste largement perfectible

Le chemin décisionnel peut être qualifié d’efficace lorsque la stratégie immobilière :

- repose sur une stratégie de cœur de métier définie par le décideur final (président / conseil d’administration) ;
- est étayée par une bonne connaissance de l’état du patrimoine et des besoins exprimés par la communauté universitaire ;

- est déclinée pluriannuellement, avec une parfaite identification de l'état du patrimoine et des besoins exprimés par la base (composantes et laboratoires) ;
- est cohérente avec les possibilités financières de l'établissement.

La gouvernance de la fonction immobilière repose alors sur l'articulation entre la présidence et les composantes, aidées par les services techniques, et s'appuie sur des ressources financières suffisantes. Force est de constater que cette organisation n'est qu'exceptionnellement en place sur le terrain.

La mission a relevé à Poitiers ce type de bonne pratique, où le système de décision qui prévaut en matière immobilière croise les enjeux stratégiques (SPSI / PPI) et la remontée des besoins de la base, par le biais d'une procédure *ad hoc* :

- identification de la typologie des travaux avec adaptation fonctionnelle à la demande des composantes et travaux « patrimoniaux » d'amélioration du bien, et maîtrise du coût d'exploitation ;
- respect du programme pluriannuel des investissements (PPI) pour les grosses opérations (avec ajustement éventuel du calendrier de programmation) et priorité à la sécurité et aux travaux sur crédits externes (pour les labos) ;
- réunion technique annuelle entre direction du patrimoine et responsables des composantes, pour faciliter l'expression des besoins ;
- décision par l'équipe présidentielle, autour du vice-président patrimoine.

La présidence considère, toutefois que ce système doit encore trouver son rythme et sa fluidité.

1.3.4. La difficulté à se projeter au-delà du court terme

Les rapports d'audits préalables au passage à l'autonomie soulignaient, dans leur grande majorité, l'absence de réflexion prospective dans le domaine immobilier. Même si les schémas directeurs se sont multipliés depuis lors, ce constat demeure valable : les universités disposent rarement des structures et du personnel requis pour s'investir dans ce type de travail. Même lorsqu'elles disposent des compétences requises, ce qui devient plus fréquent, absorbées par les tâches quotidiennes, les directions du patrimoine n'ont généralement pas le temps de prendre le recul nécessaire par rapport aux urgences techniques. Les projets intègrent assez faiblement la dimension de l'innovation, des technologies nouvelles et des évolutions en matière de maîtrise de l'énergie.

Au plan politique, la réflexion prospective dépend beaucoup du profil et de la disponibilité du vice-président patrimoine. Deux facteurs sont souvent invoqués comme constituant une limite à la planification :

- l'instabilité des moyens et leur manque de lisibilité à moyen terme, 80 à 90 % de la programmation pouvant glisser d'une année sur l'autre et rendre toute prévision rigoureuse aléatoire. Tout se passe comme si le décalage entre les besoins et les moyens financiers décourageait toute démarche dans la durée ;

- le fait que les décisions de financement des principaux projets d'investissement immobilier échappent en partie aux universités et relèvent d'autres instances (État, collectivités territoriales).

Dans le cas spécifique des ensembles fusionnés (Strasbourg, Aix-Marseille), la mise en place progressive d'une réflexion prospective « consolidée » est une tâche de longue haleine, tant la pesanteur des différentes cultures propres aux anciennes structures se fait encore sentir. D'autres universités s'attaquent résolument à la question (Nantes, Créteil, Poitiers).

Aujourd'hui, la détermination de grandes priorités immobilières se traduit rarement par la planification des investissements (hormis le cas particulier des opérations Campus) et par un exercice formalisé de programmation pluriannuelle des investissements (PPI).

Pour la CDC, l'avenir passe par des « plans stratégiques de patrimoine » (PSP), procurant une vision globale et placés en aval du SDIA, intégrant fortement la dimension « mutation énergétique » à travers la réalisation d'un plan d'action énergétique (PAE), dont l'un vient d'être achevé à l'université d'Avignon.

1.4. Des moyens financiers insuffisants et instables

Une des difficultés rencontrées par les universités, dans la conduite de leur politique immobilière, réside dans la contradiction persistante entre l'accroissement important des surfaces utilisées et la faiblesse récurrente des financements nécessaires à leur maintien en l'état.

1.4.1. *Une propension tenace à l'extension de l'offre immobilière qui tend néanmoins à se ralentir*

Sans accorder un crédit absolu aux chiffres avancés par les spécialistes du sujet – 12,5 millions de m² SHON en 2000 et 18,5 millions de m² SHON en 2013 –, notamment en raison de l'incertitude qui pèse sur le premier d'entre eux, la mission constate que la création de surface a perduré bien au-delà de la période de « massification » de l'université. Cette augmentation importante, qui atteindrait alors 48 %, s'est produite alors que les effectifs étudiants évoluaient⁸, pour la même période, de 1 851 887 à 2 041 900 (+ 10,3 %) et que les effectifs de chercheurs augmentaient modérément, variant de 87 724 à 91 273 (+ 4,0 %), hors organismes de recherche.

Pour la période 2009-2012, la banque de donnée PapESR fait apparaître une légère contraction des surfaces allouées respectivement aux activités de formation (40 % de la superficie totale), et à la recherche (20 %). Pour les seules universités, la superficie SHON a diminué de 88 830 m² (– 0,57 %)⁹. Cette légère diminution doit toutefois être analysée avec prudence, car les livraisons prévues entre 2011 et 2018 dans le cadre des CPER 2007-2013 et

⁸ Source DEPP. Effectifs hors STS et CPGE.

⁹ Source PapESR.

du Plan Campus, qui correspondent presque entièrement à la création de surfaces nouvelles pour le premier et à hauteur d'environ 20 % pour le second¹⁰, risquent d'inverser cette tendance encore fragile, comme la mission a pu le constater sur la plupart des sites enquêtés (Nantes, Strasbourg, Aix-Marseille, Grenoble, Reims ou Amiens).

S'agissant des locaux de formation, la situation est très contrastée entre la province et l'Île-de-France. Alors que la superficie moyenne par étudiant a cru entre 2006 (3,5 m² / étudiant) et 2013 (4,2 m² / étudiant), la situation de l'Île-de-France, et plus encore de Paris *intramuros*, est totalement différente (respectivement 2,9 m² / étudiant et 1,7 m² / étudiant, en 2012). Cette situation est connue des pouvoirs publics et justifie que la politique immobilière soit différenciée, entre les établissements parisiens qui, globalement, devront encore construire des surfaces nouvelles et les établissements de province, tenus d'optimiser, parfois fortement, leur patrimoine immobilier.

S'agissant des besoins immobiliers de la recherche, les disparités sont justifiées par la nature même des thématiques de recherche, qui prennent des formes et nécessitent des équipements très divers selon les champs disciplinaires. La mission regrette cependant qu'une démarche d'identification des besoins ne soit pas conduite systématiquement.

L'objectif de diminuer la surface de ses locaux que s'est fixée l'université de Nantes pourrait être plus ambitieux. Malgré cette prudence, la concrétisation est délicate en raison de l'engagement de programmes neufs, imposés par le CPER en cours et dont l'utilité est aujourd'hui contestée par les responsables de l'établissement.

À Poitiers, le projet de construction sur le Campus d'un *learning center* a été abandonné en raison du risque financier qu'il aurait fait courir à l'université du fait de son coût (45 M€) et des incertitudes liées à son financement. Il a été remplacé par celui, plus léger, d'une Maison des savoirs en réseau proposant, à partir d'un centre d'expertise, une même offre de service aux différents sites de l'université, pour un coût largement inférieur (20 M€), entièrement couvert par les crédits inscrits au CPER 2007-2013.

À l'inverse, le SDI de l'UPEC, adopté en juillet 2013, prévoit le développement de nouvelles surfaces dans un cadre financier maîtrisé grâce à des choix structurants d'optimisation du parc existant. Bien qu'avec 6,6 m² / étudiant, l'UPEC n'apparaisse pas sur-dotée, son SDI, tout en prévoyant la construction de nouvelles surfaces correspondant aux opérations déjà engagées ou à venir, l'engage dans une démarche d'optimisation qui devrait conduire à l'horizon des dix prochaines années à un solde négatif des surfaces (- 3 500 m²).

1.4.2. Un système de financement de l'État sans continuité

Autant le modèle de financement passé, fondé sur le lancement de grands programmes ponctuels (U2 000, U3M) a pu correspondre aux besoins de la « massification » de l'université française, dans un contexte où l'État exerçait l'essentiel de la responsabilité immobilière, autant ce modèle est dépassé au moment où s'exerce l'autonomie financière des universités. Pourtant, ce modèle antérieur a créé, en partie la situation dommageable dans

¹⁰ Rapport de la mission Peylet, relative au Plan Campus – Novembre 2013.

laquelle se trouve aujourd'hui placé l'immobilier universitaire. Sur le terrain, le constat est patent que l'insuffisance de la maintenance et du gros entretien, conséquence de ce manque de continuité, menace la qualité et la pérennité de l'immobilier universitaire. Qu'il s'agisse des immeubles des « années soixante » dépassés technologiquement ou de ceux des « années 90 », gestes architecturaux souvent spectaculaires, mais fragiles et souvent énergivores, les efforts de rattrapage entrepris aux gré des plans de financement exceptionnels (de relance, d'accessibilité, de mise aux normes, etc.) n'ont pas réussi à colmater les brèches, pas plus que les CPER successifs, consacrés pour leur quasi-totalité au financement de nouvelles constructions ne répondant pas toujours à des besoins avérés, de l'aveu même des responsables rencontrés par la mission. Enfin, les plans de remise en sécurité se succèdent sans régler définitivement la question qui est, le plus souvent, reléguée derrière les opérations de construction de nouvelles surfaces.

Il en ressort que près de la moitié des immeubles nécessitent des travaux lourds et que 13 % du patrimoine immobilier (2,4 millions de m²), sont dans un état de vieillissement quasi irrattrapable.

1.4.3. Le système de financement échappe, pour l'essentiel, aux universités

Le caractère erratique du financement de l'immobilier universitaire par des grands programmes serait moins problématique si l'établissement pouvait peser suffisamment dans la négociation, ce qui n'est pas le cas.

- **Le contrat quinquennal ne permet pas de faire face aux besoins d'investissement liés à la maintenance lourde**

À l'époque encore récente du contrat quadriennal, qui « fléchait » les crédits de maintenance, la négociation entre l'établissement et l'administration centrale était fragilisée, du fait des deux partenaires. Le dialogue de gestion, jusqu'alors déséquilibré, croisait les demandes de l'établissement, souvent non étayées par une analyse des besoins réels, et l'enveloppe des financements disponibles. Aucune vision de long terme ne présidait à cette opération, qui revêtait un caractère essentiellement formel.

Depuis l'accès aux RCE, la dotation globale comprend l'ensemble des crédits de fonctionnement, y compris la part autrefois consacrée à l'investissement. Si cette évolution est logique au regard de l'autonomie des établissements, l'enveloppe financière n'est donc plus directement identifiée et sa préservation nécessite un transfert comptable en investissement, au moment du vote du budget.

Pas plus aujourd'hui qu'hier, ces enveloppes ne sont à la hauteur des besoins constatés et les établissements peinent à les compléter car ils ne dégagent pas une capacité d'autofinancement (CAF) suffisante.

- **Une partie des décisions en matière de crédits d'investissement « externes » (CPER, FEDER, etc.) échappe également à l'université**

L'université n'a pas la main sur ce qui reste la principale source de financement de ses investissements immobiliers, à savoir le CPER, dont le mode d'élaboration repose essentiellement sur la négociation entre l'État, via le SGAR, et le conseil régional.

Le processus d'élaboration des CPER antérieurs a parfois subi des aléas conduisant à ne pas respecter pleinement les priorités proposées par les établissements. Souvent, l'université établissait une liste de projets classés par ordre de priorité. Avec le préfet de région dans un rôle central, le choix était ensuite effectué par les partenaires financeurs, parfois sur la base d'un ordre de priorité différent de celui qui était proposé – et même parfois en dehors – sans consultation suffisante de l'université. La DGESIP exprimait des orientations générales, relayées par le recteur, saisi « en opportunité » et pour avis technique de l'ingénieur régional de l'équipement (IRE). Les autres collectivités territoriales (agglomération, conseil général) se trouvaient le plus souvent réduites au rôle de force d'appoint financier. Ainsi, une proportion non négligeable de projets de construction neuve a-t-elle pu être imposée aux établissements.

Ce tableau évolue quelque peu pour la négociation du CPER 2014-2020, sans toutefois mettre les universités totalement à l'abri des difficultés passées. Les universités, dotées d'un SPSI ou d'un SDIA, même partiels, sont mieux armées pour faire valoir leur projet. La DGESIP affirme ses objectifs (priorité à la réhabilitation/restructuration), la position du recteur semble contrastée, tantôt très actif (Grenoble, Strasbourg), tantôt en retrait (Nantes, Reims) et le préfet de région garde la main, via le SGAR, même si un dialogue plus attentif est conduit avec les universités. De leur côté les collectivités territoriales évoluent, les conseils régionaux, sauf exception (Île-de-France, Pays de la Loire) sont assez ouverts à l'idée de contribuer au financement de réhabilitations lourdes (en particulier en matière de performance énergétique), à condition que les projets comportent un volet recherche ou formation solide¹¹.

Toutefois, l'université n'est pas encore l'épicentre de la négociation du CPER, ce que la mission estime dommageable, car le risque de voir retenus des projets immatures techniquement ou politiquement ou ne constituant pas la priorité des universités, demeure.

Élément aggravant, la stabilité des financements obtenus de haute lutte par les établissements au titre du CPER n'est pas garantie. À ce jour, aucun CPER, ou dispositif analogue l'ayant précédé, n'a été exécuté à 100 %. Le CPER 2007-2013, bien que prolongé d'un an, ne le sera qu'autour de 75 %. Difficile de conduire à bon terme des programmes immobiliers, dont le temps est long (cinq ans en moyenne), dans de telles conditions.

La course à l'obtention des crédits du FEDER s'est avérée aussi chaotique, avec deux facteurs de complexité supplémentaires, l'Union Européenne paie très tardivement, ce qui pèse fortement sur les trésoreries, et elle peut reprendre une partie des fonds après contrôle, mais surtout, pour le futur, le financement immobilier est quasiment exclu du programme.

¹¹ Certains expriment toutefois des réticences (Pays de la Loire, PACA, Rhône-Alpes), d'autres apparaissent plus ouverts (Poitou-Charentes, Picardie, Champagne-Ardenne, Alsace).

Le caractère souvent aléatoire de ces financements – dotation globale du MESR, CPER, FEDER – constituent l’un des principaux obstacles au développement d’une politique immobilière des universités, tant par leurs effets de cycle que par leur mode décisionnel. Une réflexion doit être conduite quant à leur évolution, voire leur remplacement (cf. chapitre 2.2 *infra*).

1.4.4. *L’effort de gros entretien et renouvellement (GER) est notablement inférieur aux besoins et fait courir le risque de la paupérisation du patrimoine immobilier*

Faute de pouvoir constituer les provisions nécessaires, l’effort financier consacré au gros entretien et au renouvellement des immeubles (GER) ne permet pas d’assurer la pérennité de l’immobilier pour lequel l’université assure les obligations du propriétaire¹². L’effort de GER, quel que soit le type d’immeuble, devrait atteindre, dans l’idéal, le niveau de 15 €/ m² / an³. Une valeur située entre 10 € et 12 €/ m² SHON serait cependant réaliste et assurerait un niveau d’investissement correct sur la durée.

La situation rencontrée sur le terrain est loin de correspondre à cette nécessité admise par les experts de la construction immobilière. Sauf cas exceptionnel résultant d’un financement spécifique et/ou ponctuel (crédits spéciaux d’accessibilité, ou de sécurité, etc.) qui viennent abonder irrégulièrement le budget de tel ou tel établissement, la mission constate que les moyens consacrés au GER, entre 2009 et 2012, s’inscrivent à un niveau moyen compris entre 3 € et 7 €/ m² SHON / an. La tendance est largement à la stagnation, voire à la baisse, sur la période, bien que la volonté soit exprimée par les dirigeants des établissements d’augmenter leur effort financier, sans véritable succès, compte tenu des contraintes financières actuelles.

Pour porter leur effort de GER moyen de 5 € à 10 €/ m² / an, les universités devraient dégager un volume annuel de CAF supplémentaire de 92,5 M€.

1.4.5. *La maintenance immobilière constitue une variable d’ajustement budgétaire*

Plus préoccupante encore pour la durabilité des immeubles, la maintenance immobilière programmée – dépense d’investissement – qui permet les petites adaptations et les améliorations des locaux, mais aussi le maintien du niveau de qualité des bâtiments, se situe à un niveau faible (le plus souvent entre 2 € et 3 €/ m² / an) et varie fortement d’un exercice budgétaire à l’autre, sans lien avec la variation de la superficie entretenue.

La plupart des responsables universitaires admettent que ce poste budgétaire est insuffisamment doté et qu’il constitue une des variables de l’ajustement budgétaire, d’autant plus que ces crédits sont intégrés à la dotation globale de fonctionnement versée par l’État. Autant la mission peut admettre qu’une telle « impasse » soit faite sur la courte durée d’un ou deux exercices budgétaires, pour faciliter le passage d’un cap financier difficile, autant elle s’inquiète d’un tel comportement s’il devait devenir habituel. En effet, l’insuffisance de

¹² De fait, 95 % des 18,5 millions de m² SHON, le solde étant pris en charge par les collectivités territoriales propriétaires.

¹³ Il s’agit du niveau optimal du financement du gros entretien renouvellement (GER) préconisé par les professionnels de l’immobilier tertiaire et industriel, en 2010.

maintenance entraînerait – comme c’est déjà le cas, et de longue date – une détérioration accrue des immeubles, donc un accroissement du besoin de GER qui rendrait à son tour nécessaire un programme de soutien exceptionnel de l’État.

Il ne s’agit pas là, malheureusement, d’un scénario catastrophe, mais de la réalité à laquelle sont confrontés les établissements et leur ministère de tutelle depuis plusieurs décennies et qui a conduit à la situation actuelle de dégradation de l’immobilier universitaire, dont guère plus de la moitié est considéré comme satisfaisant¹⁴.

1.5. Le développement durable et la transition énergétique ne font pas encore figure de priorité

1.5.1. Des initiatives utiles, mais souvent partielles et désordonnées

La plupart des universités visitées ont engagé des initiatives en matière de développement durable et d’économies d’énergie. Ces initiatives sont de nature et d’ampleur très variables. Elles peuvent être regroupées en deux catégories :

- celles qui relèvent de la phase d’identification des points faibles et des points forts en matière de consommation d’énergie ;
- celles qui visent à améliorer concrètement l’efficacité énergétique des bâtiments.

▪ La mise en place ou en œuvre de diagnostics énergétiques

Les universités ont, à l’occasion de la définition de leur schéma directeur d’aménagement, de leur schéma directeur immobilier ou encore de leur schéma pluriannuel de stratégie immobilière, analysé l’état de leurs bâtiments et la nature des travaux à réaliser. Elles ont alors procédé à des diagnostics ou à des audits énergétiques.

C’est le cas, notamment, des universités de Paris 1, de Grenoble, de Nantes, de Paris-Est Créteil, de Marne-la-Vallée. D’autres établissements n’ont engagé une démarche de cette nature qu’à l’occasion d’opérations ponctuelles. C’est la situation, par exemple, des universités d’Aix-Marseille avant fusion, de Strasbourg ou encore d’Amiens. Ici, une démarche systématique et d’ensemble n’a pu encore être menée même si elle est en projet. À l’université d’Aix-Marseille (AMU) l’ambitieux schéma énergétique patrimonial, financé par la Caisse des Dépôts, devrait faire d’AMU une université pilote en la matière. À Amiens, un premier diagnostic de performance énergétique vient d’être réalisé sur la partie « campus » de l’université, un second devant être lancé sur le pôle santé, en collaboration, là encore, avec la CDC.

▪ Des opérations de rénovation en vue d’améliorer l’efficacité énergétique

Les universités ont d’ores et déjà engagé de nombreuses opérations d’amélioration de l’efficacité énergétique de leurs bâtiments. Celles-ci sont d’autant plus faciles à mener qu’une

¹⁴ Données PapESR : en 2012, 52 % en état bon ou correct, 1/3 en état moyen et 13 % en mauvais état. L’ensemble du patrimoine, sauf à la marge, est considéré comme énergivore. Le constat est sans appel, si le GER avait été correctement mis en place, la totalité du patrimoine serait classé en état bon ou correct.

réflexion sur leurs besoins réels en surface est réalisée et que des priorités en matière de travaux ont pu être arrêtées en tenant compte de la composition du patrimoine, de son ancienneté et des moyens budgétaires disponibles.

La plupart des établissements visités ont mené des opérations ponctuelles de remplacement de fenêtres ou de changement de chaudières avec, pour les premières, des progrès en matière d'isolation et, pour les secondes, de plus grandes performances de production de l'énergie. Les établissements, ayant bénéficié des opérations du Plan Campus et de son volet énergétique ont pu engager des rénovations ou des constructions nouvelles s'inscrivant dans cette logique (Strasbourg, Paris 1, Marne-la-Vallée) mais la partie du patrimoine alors concernée est le plus souvent limitée et, dans le meilleur des cas, ne dépasse pas 20 à 30 % des surfaces totales.

1.5.2. Des signes encourageants en vue de l'émergence d'une politique globale de développement durable

Au-delà de ces démarches, l'examen des situations des universités met en évidence une prise de conscience et un début de démarche qualifiable de « globale ».

▪ Des initiatives convergentes sur certains sites

Certaines universités ont initié plusieurs actions convergentes qui, ensemble, renforcent l'appropriation de chacune d'entre elles par les acteurs de terrain et créent une dynamique.

Ainsi l'université de Poitiers a-t-elle réalisé des travaux de rénovation énergétique qui, joints à la diminution de ses surfaces, lui ont permis de diminuer sensiblement depuis 2008 la charge financière liée aux fluides (les dépenses d'électricité ont ainsi baissé de 20,8 % entre 2010 et 2013, celles de gaz de 58,5 %), expérimenté le référentiel « transition énergétique » de la CPU¹⁵ sur plusieurs immeubles et mis en place des travaux tutorés pour sensibiliser les étudiants aux enjeux du développement durable. Elle est par ailleurs sur le point de lancer une première expérience de réalisation d'un bâtiment « passif » tout en étudiant la possibilité d'intéresser les composantes aux économies d'énergie réalisées.

▪ L'émergence de l'inscription dans une démarche plus globale

Plusieurs universités ont engagé une réflexion d'ensemble sur leur fonctionnement au regard des enjeux du développement durable. Cette volonté de « penser large » et d'agir de façon

¹⁵ Depuis 2010 les grandes écoles et les universités françaises disposent d'un outil pour les aider à mettre en place leur politique de développement durable : le « Plan Vert », actualisé en juin 2012, qui comprend un « canevas », ou modèle de stratégie de développement durable (DD) et un « référentiel » d'auto-évaluation de leurs performances. Ce dernier outil a été élaboré par la conférence des grandes écoles (CGE) et la conférence des présidents d'université (CPU) en partenariat avec les ministères de l'enseignement supérieur et de la recherche et de l'écologie. Il regroupe une centaine de critères répartis en cinq grandes catégories (la stratégie et la gouvernance, les activités de recherche, l'enseignement et la formation, la gestion environnementale du campus et la politique sociale et l'ancrage territorial) afin de permettre aux établissements « d'obtenir une photographie de l'état d'avancement et de la pertinence des actions qu'elles mènent sur leur campus en matière de développement durable ».

ciblée répond à la nécessité d'une vision globale et non purement immobilière intégrant l'ensemble des enjeux énergétiques et d'aménagement urbain.

Certaines, à l'instar de l'université d'Aix-Marseille ont mis en place une « commission du développement durable ». Plusieurs ont affecté à la conduite de ce chantier exceptionnel par sa taille, ses ambitions et ses effets à terme, un collaborateur de l'université. C'est le cas à Aix-Marseille, à Paris 1 ou encore à Reims et Nantes. Cette possibilité de dédier en partie ou en totalité le temps d'un agent à cette question si elle peut être liée à la taille de l'université dépend aussi, le cas échéant, de la présence au sein de l'établissement d'un agent formé à cette tâche.

L'université de Nantes, constatant un risque de dérive des coûts d'exploitation du patrimoine a prévu que son futur SDIA intègre un schéma énergétique (CPE). Parallèlement l'université de Poitiers entend développer un « management énergétique » avec la mise en place d'un schéma directeur énergétique, s'appuyant sur des outils de connaissance des consommations et une implication des usagers.

Ces démarches témoignent non seulement d'une prise de conscience, au plan théorique, des enjeux du développement durable, mais aussi d'une volonté d'entrer réellement dans une démarche d'économies. Pour autant, elles ne constituent pas toujours un système cohérent aboutissant à une amélioration significative et rapide de l'efficacité énergétique des bâtiments des universités. Nonobstant ces progrès, il convient de noter, ici, que certaines universités ont des schémas directeurs ou des plans pluriannuels d'investissement qui ne prennent pas en compte comme prioritaire la « réhabilitation » énergétique.

1.5.3. La dérive des coûts unitaires de l'énergie est identifiée, mais pas résolue

▪ Le constat et la prise de conscience d'un impact financier majeur sur les moyens de fonctionnement des universités

L'extension des surfaces, qui entraîne de façon quasi-automatique une augmentation de la consommation de fluides, et la progression constante des coûts unitaires de l'énergie conduisent aujourd'hui les universités à s'interroger sur leur impact financier négatif pesant sur leurs moyens de fonctionnement. Plusieurs estimations font état d'une augmentation entre 2002 et 2012 du prix de l'électricité d'environ 20 % et du prix du fioul de plus de 60 %, en euro courant. Les universités commencent à prendre en compte cette évolution. Elles considèrent désormais le coût de l'énergie (éclairage et chauffage des locaux) comme un enjeu politique et financier. Néanmoins les efforts accomplis restent limités au regard des enjeux et des retours économiques attendus. L'évaluation en coûts complets des économies attendues est une opération à la fois délicate et, la plupart du temps, pas encore menée.

De façon très partielle mais néanmoins significative l'université Paris 1 a évalué les coûts de la non réalisation de travaux sur les appareils d'éclairage et sur la production et la distribution du chauffage. L'université de Dijon connaît et suit les coûts des fluides de chaque bâtiment depuis plusieurs années.

▪ Une question non résolue, un modèle économique insatisfaisant

Les consommations et les coûts par composante de formation ou de recherche ne sont pas encore véritablement isolés. De plus, l'analyse et le suivi des consommations par composante supposeraient un outil de comptabilité analytique qui n'est pas, le plus souvent, déployé.

À Grenoble, alors même que les universités ont confié au PRES puis à la COMUE la gestion des parties communes du domaine du campus et qu'une étude en matière de géothermie a pu être menée, aucun achat d'énergie en commun n'a été jusqu'ici réalisé. Seul le passage du chauffage urbain sur le domaine est « partagé » par les universités.

La plupart des établissements jugent que le retour sur investissement est trop long (de vingt à trente ans) et préfèrent intégrer « autant que possible » cette dimension dans les futurs travaux de remise en état et de rénovation. La relative stabilisation des coûts de l'énergie, constatée en 2013, et, par suite, la stabilisation des charges « jouent » temporairement contre ce modèle, mais les responsables ont pleine conscience du risque financier à terme. Ce point de vue est partagé par les collectivités territoriales, qui estiment que la rénovation des bâtiments universitaires et le renforcement de leur efficacité énergétique incombent à l'État propriétaire et n'acceptent de les financer que si elles s'intègrent à des projets comportant une dimension « recherche » ou « formation ». Les responsables universitaires estiment par ailleurs que les coûts de maintenance des bâtiments HQE, déjà construits, ne sont pas encore suffisamment évalués et connus. Les établissements restent dans l'expectative de la charge que cette efficacité énergétique accrue représentera à terme. Ils font valoir notamment que le recours à des techniques de production innovantes nécessite l'intervention pour leur installation, leur maintenance et leur contrôle, d'entreprises et de techniciens qualifiés et que cette qualification a, elle aussi, un coût. La réalisation de locaux universitaires dans des bâtiments anciens peut poser la question d'un réaménagement à un coût acceptable, face à l'enjeu de la mise aux normes (sécurité, accessibilité et désamiantage), reléguant à l'arrière-plan l'enjeu du développement durable. C'est le cas, par exemple, de l'université Paris 1.

1.6. Une utilisation insuffisante des locaux, notamment pour la formation

1.6.1. *Un constat général de sous-utilisation des locaux de formation*

Dans la totalité des cas étudiés, le lien scolarité / patrimoine reste à mettre en place, tant la question de l'optimisation de l'usage des locaux de formation est récente dans la culture universitaire et tant le cloisonnement entre composantes est tenace. Si la majorité des interlocuteurs rencontrés est consciente de l'utilité d'identifier les pics d'activité et de sous-activité de la mission de formation (présence étudiante, amplitude horaire du service enseignant), les statistiques globales précises, en la matière, sont quasiment inexistantes. Il est généralement fait état d'un « ressenti » qui décrit une activité essentiellement concentrée entre le mardi et le jeudi, avec des plages horaires désertées le lundi matin, le vendredi après-midi et le samedi matin.

Cette mauvaise répartition des horaires a pour corollaire une sous-utilisation des locaux. Il est cependant difficile de se faire une idée exacte de la situation puisque les ratios d'occupation des amphithéâtres et des salles¹⁶, fondés sur du déclaratif, tournent à peu près dans tous les cas autour des mêmes valeurs moyennes, totalement irréalistes. En revanche, il est patent, de l'aveu même des responsables universitaires, que nombre de bâtiments sont notoirement surdimensionnés, en particulier les amphithéâtres, et sur les sites éloignés de la ville centre, ou dans des secteurs spécifiques (IUT, ESPE).

1.6.2. La question de l'adéquation des locaux de recherche est peu abordée

Il n'y a pas de réflexion au plan national sur ce que doit être la taille optimale d'un laboratoire de physique, de chimie, de biologie, d'informatique ou de mécanique, par exemple. Lorsque la question du rapport entre la dimension des locaux et le nombre d'utilisateurs est abordée, seul l'aspect formation est évoqué.

Pour ce qui est des ratios utilisés en matière de locaux dédiés à la recherche (bureaux des chercheurs, linéaires de livres, laboratoires, etc.), les interlocuteurs de la mission, à l'AMUE et à la CPU, estiment que les référentiels nationaux sont datés, car tenant très peu compte des évolutions des modes de vie et de travail.

Par ailleurs, la question des locaux administratifs est tout aussi opaque. Si l'on se penche avec un peu de précision sur les ratios d'occupation, on se heurte à des difficultés d'interprétation considérables des statistiques fournies, tant les chiffres avancés varient d'une structure à l'autre. Il conviendrait d'unifier les critères, certaines universités incluant les locaux logistiques, l'accueil, voire certaines parties communes dans le bloc administratif, d'autres limitant leur échantillon aux bureaux proprement dit.

1.6.3. L'implication du niveau politique est insuffisante

Actuellement, la volonté politique d'optimiser l'usage des locaux de formation (et *a fortiori* de recherche), émerge à peine. Dans la plupart des universités visitées, présidents, vice-président formation et vice-président recherche considèrent le sujet comme sérieux, mais personne ne sait trop comment aborder la question, au-delà de la réduction – difficile – des formations à petits effectifs.

À Strasbourg, deux pistes sont évoquées, mais non étudiées à ce jour :

- une politique de gestion des formations à faible effectif (seuil d'ouverture, pérennité...);
- la réduction des pics de présence des étudiants. Une vision empirique de la réalité de la question existe, sans que l'on ait tenté d'y répondre.

¹⁶ Dans toutes les universités, le système est déclaratif et repose sur une collecte peu fiable des réservations de salles. Le taux est en outre calculé sur un volume théorique d'occupation optimale de 1 120h / an qui montre bien le peu d'usage qui en est attendu. L'objectif d'utilisation des locaux de formation qui figure au PAP 2013 est fixé à 70 % pour les salles de formation, soit 784 h / an, une misère ! À titre de comparaison, les locaux d'un lycée accueillent des élèves environ 1 900 h / an et ceux d'une administration *lambda* sont utilisés 2 500 h / an.

Poitiers peut être citée comme un exemple de bonne pratique, l'université se montrant ouverte à l'idée d'une gestion patrimoniale dynamique qui se traduit par plusieurs initiatives :

- cession ou restitution au propriétaire (collectivités territoriales essentiellement) d'immeubles libérés ;
- mise en location temporaire d'immeubles sous-occupés, sans chercher à se positionner en bailleur professionnel ;
- réorganisation et regroupement des implantations sur les sites secondaires (Angoulême, La Rochelle) ;
- déconstruction avec ou sans remplacement, d'immeubles obsolètes ou rendus inutiles par la politique de « spécialisation » des campus.

1.6.4. L'insuffisance technique des systèmes d'information

Les universités ont peu avancé dans la mise en place des outils informatiques qui faciliteraient le pilotage de la fonction immobilière et son optimisation en fonction des besoins de la scolarité :

- la mise en place de logiciels de gestion patrimoniale n'a guère progressé depuis les audits RCE, sans doute faute de conviction de la part de la gouvernance. La plupart du temps, le logiciel est l'affaire de la seule DPI et repose sur un effectif trop faible pour accélérer la saisie des données et *a fortiori* leur maintenance. En outre, la disparition d'un logiciel du marché, utilisé par une vingtaine d'établissements, laisse un vide problématique ;
- l'efficacité de l'usage du logiciel de scolarité par les universités souffre d'un manque de pilotage politique centralisé. Il est le plus souvent entre les mains des composantes (qui n'utilisent pas toujours le même) et sert davantage à la gestion quotidienne qu'au pilotage.

Ce dernier s'avère d'autant plus difficile que les deux types d'application sont rarement interfacés.

À Aix-Marseille, la centralisation informatisée de la gestion des salles est considérée comme un projet à part entière, mais qui n'a pas encore démarré.

À Amiens, la gestion transversale des salles de cours est absente, le logiciel CELCAT™ est utilisé de manière décentralisée par les coordinations de sites, mais toutes les UFR n'en disposent pas.

À Strasbourg, la dispersion des responsabilités, sans que les collaborations existent, et la diversité des logiciels utilisés, ne permettent pas de peser véritablement sur la maîtrise de l'usage des locaux.

2. Structurer et conduire la politique immobilière des universités

2.1. Le pilotage politique est déterminant

La charge financière attachée au patrimoine immobilier des universités représente le second poste de leur budget après la masse salariale. Cela exige qu'une même démarche globale et prévisionnelle et qu'une même attention prêtée à son exécution, constituent les fondements de la politique immobilière d'un établissement. Ces exigences commencent à être respectées grâce aux procédures introduites au niveau national pour la politique publique immobilière qui mettent en place de nouveaux outils accompagnés de contraintes précises – appels d'offre notamment pour, le Plan Campus, les IDEX, approche globale des PPP – ou engagent les établissements à se rapprocher (fusion, COMUE). C'est aussi l'expérimentation de la dévolution du patrimoine conduite par le MESR qui permet de déterminer les préalables requis pour la conduite bien comprise d'une politique immobilière.

Mais la stratégie immobilière une fois définie peut ne rester qu'une simple déclaration d'intentions si elle n'est pas appropriée par les utilisateurs et partagée par tous les acteurs. Ainsi, la communication interne doit-elle s'accompagner d'une information permettant de la porter à la connaissance des acteurs publics, notamment locaux, et d'en éprouver la bonne articulation avec les politiques publiques pour une meilleure cohérence globale.

2.1.1. *Le pilotage interne impose une démarche stratégique intégrée accompagnée d'un management rigoureux*

À partir de l'expérimentation précitée de la dévolution du patrimoine on rappellera les prérequis posés par le MESR. Dès la fin 2009, les neuf universités candidates à la dévolution du patrimoine ont été amenées à :

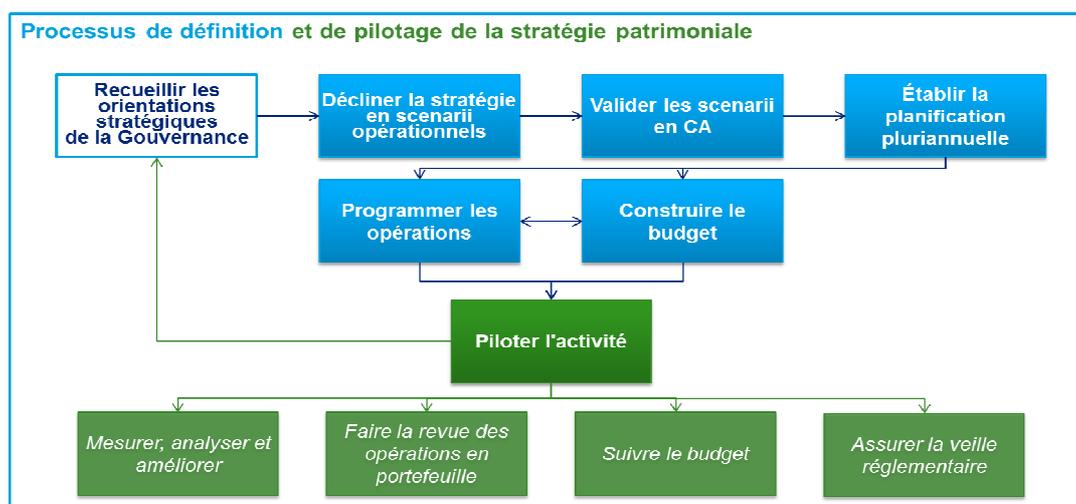
- élaborer une stratégie immobilière formalisée par un schéma directeur, en cohérence avec le projet pédagogique et scientifique de l'établissement ;
- piloter la politique et la gestion immobilière avec une équipe en charge de l'immobilier disposant des outils de gestion adaptés à la connaissance et à la valorisation du patrimoine à transférer ;
- mettre à niveau la comptabilité patrimoniale et notamment une prévision pluriannuelle des dépenses de gros entretien renouvellement (GER) sur 25 ans.

Seules trois de ces universités¹⁷, les plus avancées sur les trois points de la démarche, ont été retenues en 2012 pour mettre en pratique l'expérimentation. La mission, retient la qualité de cette démarche et la nécessité du respect de la procédure engagée pour cette expérimentation, notamment l'importance de l'articulation entre la stratégie immobilière et la qualité de la direction du patrimoine. Le processus décrit *infra*, que la mission partage pleinement, et qui est extrait du rapport établi par le cabinet Deloitte à la demande du MESR, de la CPU, de l'AMUE et de la CDC¹⁸, fait bien apparaître cette dualité :

¹⁷ Toulouse 1, Clermont 2 et Poitiers.

¹⁸ Etude Optimisation et rénovation du patrimoine, Rapport mission 1, novembre 2013.

Tableau n° 1 : processus de pilotage de la politique immobilière



Source : étude DELOITTE 2013

- **La démarche stratégique en matière immobilière vise à définir des orientations politiques en cohérence avec les objectifs pédagogiques et scientifiques**

La fonction immobilière, clairement identifiée comme une fonction support, s'approche au plus près du cœur de métier de l'université et donc du service direct rendu à l'utilisateur bénéficiaire. En conséquence, une bonne stratégie immobilière doit impérativement décliner, en termes de projets immobiliers, la stratégie décidée par les responsables de l'établissement pour le cœur de métier, à savoir la formation, la recherche et l'innovation. Cette démarche intégrée est toutefois rarement mise en œuvre par les universités. Elle est rendue difficile par l'évolution rapide de la stratégie métier évolue rapidement, parfois au rythme des évaluations, alors que les bâtiments sont construits pour des décennies. Ce décalage temporel exige que la stratégie immobilière anticipe la stratégie métier, en favorisant l'évolutivité des locaux.

Recommandation n° 1 : formaliser l'articulation à moyen et long terme de la stratégie immobilière avec la stratégie de formation et de recherche.

- *Renforcer l'articulation entre la stratégie immobilière et son expression via un schéma directeur de l'immobilier et de l'aménagement*

La stratégie immobilière de l'établissement, quand elle existe, est arrêtée par la gouvernance qui, selon le constat de la mission, s'appuie insuffisamment sur des services centraux suffisamment professionnalisés pour « co-construire » cette politique publique et pour aider à la prise de décision au regard de l'ensemble des moyens disponibles.

L'extrait, ci-dessous, d'une étude conduite en 2012 par le centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques – CERTU – (ministère chargé de l'équipement) met en évidence l'interaction entre la stratégie politique et l'instrument administratif et technique qui la soutient, même si l'analyse faite concerne des services publics et des collectivités territoriales, plus que des établissements publics dotés de la personnalité juridique.

Schéma directeur immobilier et stratégie immobilière sont très étroitement liés. Alors que le schéma directeur immobilier fixe des objectifs qualitatifs (d'amélioration de service rendu ou de conditions de travail) ainsi que des objectifs de rationalisation de moyens, la stratégie immobilière vise à déterminer les conditions de réalisation des interventions nécessaires à la gestion et la valorisation du patrimoine (*NDLR en fonction du besoin des utilisateurs déterminé par l'établissement autonome*). Ainsi, le schéma directeur immobilier s'avère être l'une des bases de la définition de la stratégie immobilière. *A contrario*, l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie immobilière peuvent demander des modifications du schéma directeur immobilier.

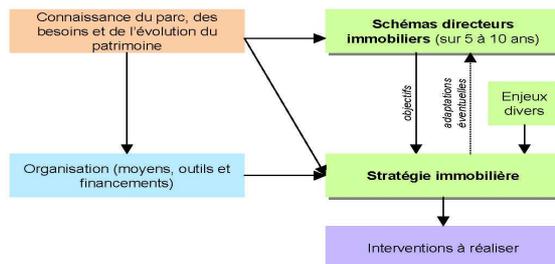


Schéma de l'articulation entre les schémas directeurs immobiliers et la stratégie immobilière – Source : CERTU.

➤ *Mieux partager la responsabilité de la politique immobilière en interne*

A contrario, la stratégie immobilière devrait être intégrée à l'élaboration du projet d'établissement. Ainsi *in fine*, en regard des objectifs pédagogiques et scientifiques, devraient figurer les moyens dédiés à la politique immobilière. De même, à l'occasion de l'élaboration du contrat passé avec l'État et donc de l'examen préalable de l'offre de formation (à voir sous l'angle nouveau de l'accréditation) et des programmes de recherche, la surface globale prévisionnelle allouée aux formations et à la recherche ainsi que l'évolution projetée du nombre d'étudiants et du nombre de personnels occupants ces locaux, devraient pouvoir être précisés. La stratégie immobilière pourrait alors faire l'objet d'une annexe particulière à ces documents.

Cet éclairage de la politique de l'établissement ne peut se faire sans la mise à disposition d'informations précises. Or, ces données ne seront disponibles que si tous les schémas stratégiques couvrant différents champs scientifiques ou techniques sont élaborés au préalable par l'établissement, en particulier le référentiel de l'offre de formation (ROF), les objectifs de recherche, le schéma de développement du numérique (SDN) et le schéma stratégique immobilier et d'aménagement (SDIA) intégrant les problématiques de développement durable qui se déclinent sur des durées plus longues.

La procédure interactive préconisée dans le cadre du dialogue de gestion interne pour l'élaboration de la politique de l'établissement englobera la dimension immobilière. L'équipe présidentielle exprimera les intérêts globaux de la stratégie d'établissement et fixera ses priorités, si possible dans un cycle pluriannuel. Dans les demandes qu'elles expriment à ce moment, les composantes et les laboratoires – pour définir et prioriser leurs besoins en même

temps que l'ensemble des moyens nécessaires pour les couvrir – devraient mieux connaître et respecter ces orientations. Enfin, la consultation des instances collectives se clôturera par une délibération du conseil d'administration qui déterminera la stratégie et la programmation immobilière. Plus cette détermination sera précise, argumentée, priorisée, partagée et réaliste, plus elle aura de chance d'être appuyée et d'aboutir.

➤ *Le lien entre le niveau politique et technique est un des facteurs clés du pilotage*

Pour toutes les missions de l'université et notamment pour le développement d'une véritable politique immobilière, la solidité du lien entre les acteurs politique et technique constitue un élément important de la maîtrise de la stratégie. De plus en plus souvent, et sous l'effet des dispositifs contraignants utilisés pour la mise en œuvre de la politique publique nationale, les universités se dotent à la fois de vice-présidents spécialisés dans le domaine du patrimoine et d'une structure technique centrale forte et professionnalisée.

Plusieurs études, ainsi que les visites d'établissements effectuées, montrent l'évolution de cette organisation : toutes les universités enquêtées ont désigné un vice-président patrimoine, parfois également chargé des moyens, et les services sont structurés ou en voie de l'être, pour atteindre la dimension qualitative et quantitative d'une grande direction centrale. La qualité de l'encadrement technique progresse rapidement. Cependant, compte tenu de la très forte spécificité de la mission patrimoine et de sa place récente dans les préoccupations de la gouvernance, le DGS a pu ne pas toujours être très impliqué. Parfois, la mission a pu déplorer l'absence de participation du vice-président patrimoine à certaines réunions stratégiques, notamment avec les directeurs de composantes ou de laboratoires, et parfois encore l'absence de participation aux débats des instances de consultation, mais l'évolution reste positive.

Selon la mission, le tableau *infra*, extrait de l'étude Deloitte précitée, donne un bon exemple de la répartition et de la complémentarité des rôles entre les acteurs politique et technique, qui s'adapte tout à fait à l'élaboration à la fois de la stratégie immobilière et du SDI. Un exemple de clarification et d'organisation du « chemin décisionnel » interne :

Tableau n° 2 : Principes d'élaboration d'une stratégie immobilière

Questions à débattre	Axes de réflexions / Moyens	Actions de la Direction du Patrimoine
1. Quelle prise en compte des enjeux, des risques et des bénéfices liés au patrimoine de l'établissement dans son territoire ?	1. Positionnement de l'établissement comme acteur du territoire assurant une co-construction d'un projet avec les autres acteurs Mise en place d'un VP Patrimoine travaillant en collaboration avec un VP Développement Durable, voire, assurant ces deux responsabilités Rôle de la Gouvernance dans le développement de l'interaction entre services facilitant une fluidité entre politique et technique	➔ Échange avec le VP Patrimoine et sensibilisation aux différents enjeux ➔ Présentation d'un tableau de bord reprenant les éléments financiers (coûts relatifs au patrimoine) et réglementaires (conformité et risques) ➔ Élaboration et formalisation d'un SDIA adapté
2. Quelle prise en compte de l'évolution des besoins (quantitatifs, pédagogiques, numériques, etc.) ?	2. SDIA	➔ Mise en place d'un SIP ➔ Réalisation des diagnostics techniques, énergétiques, amiante, mutabilité, etc.
3. Quelle connaissance effective du parc immobilier ?	3. Système d'Information patrimonial	➔ Segmentation et cartographie multicritères (qualitatifs et quantitatifs) des différents bâtiments <ul style="list-style-type: none"> - Performance énergétique en construction neuve, réhabilitation et rénovation - Accessibilité - Valeur historique - Intégration urbaine - Localisation
4. Comment intégrer ces éléments dans l'élaboration de la stratégie patrimoniale? a) Quelles orientations de développement durable déclinées sur l'immobilier? b) Quelle volonté stratégique de conservation/abandon de certains sites et/ou bâtiments ?	4. Critères d'objectivation des arbitrages	➔ Élaboration de scénarii documentés en coût global, au regard des critères validés par la Gouvernance

Source : étude DELOITTE 2013

▪ **La conduite d'une politique immobilière implique une organisation rigoureuse**

Comme l'indique le directeur de l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF), « *l'université n'est pas conçue pour exercer ce métier* ». Cependant, elle sait de mieux en mieux se mettre en ordre de marche pour relever ce défi, même si en l'état, le processus doit encore s'améliorer. Ainsi le cabinet Deloitte déplore-t-il la participation limitée des directions du patrimoine des établissements à l'élaboration des réponses aux appels à projets des « investissements d'avenir » (Labex, Equipex, etc.).

➤ *Une bonne structuration de la direction chargée de mettre en œuvre la politique patrimoniale est nécessaire*

Il apparaît assez clairement aux interlocuteurs de la mission que le dimensionnement et le niveau technique de la fonction immobilière évoluent en fonction de l'importance des chantiers entrepris : cela signifie bien que ponctuellement des compétences expertes très spécifiques et variables seront appelées à intervenir. Cependant une organisation très structurée et très spécialisée est seule en mesure de conduire à bien tous les projets. Il faut cependant se garder de la dimensionner en fonction des pics d'activité.

Plusieurs modes d'organisation des directions en charge du patrimoine ont été observés sans qu'émerge un modèle unique et transposable. La mission juge préférable de regrouper sous une même autorité hiérarchique administrative les services chargés des constructions / rénovation / réhabilitations et ceux chargés des dispositifs de développement durable (DD) et de « transition énergétique » avec ceux chargés de la gestion du patrimoine et de la maintenance plus ou moins lourde, à l'exception des organisations les plus complexes, ou la logistique peut être séparée, mais la coordination doit alors être renforcée. De même, c'est en fonction des particularités locales – particulièrement en cas de dispersion géographique –, des moyens humains disponibles et des contraintes spatiales qu'une organisation plus ou moins décentralisée s'impose. Reste qu'une forte spécialisation ne peut être installée qu'au niveau central et que le plus important réside dans la relation entre les niveaux, c'est-à-dire dans l'exhaustivité et la fiabilité de la pratique de terrain et des échanges de données.

Dans certains établissements, la mission a pu constater la mise en place d'une « commission patrimoine » associant les représentants des composantes et parfois du personnel. Si le fonctionnement de cette instance n'est pas toujours optimal, il permet de sensibiliser les usagers, d'assurer une communication en direction de la communauté et de favoriser l'appropriation par cette dernière des sujets traités. La généralisation de cette institution avec une organisation structurée facilitant la mise en place de groupes de travail, apparaîtrait également comme un facteur de valorisation de la fonction.

L'organisation et les compétences internes doivent permettre à la direction chargée du patrimoine – avec l'appui de la cellule de pilotage centrale – d'élaborer les tableaux de bord indispensables au dialogue de gestion que conduit annuellement la gouvernance avec les composantes de l'établissement. La prise en compte, lors de cet exercice, des coûts complets constitués par l'exploitation, la maintenance courante, les équipements et les ressources

humaines des surfaces dédiées est une exigence maintes fois répétée et de plus en plus nécessaire.

La présence du responsable de la DPI à ces réunions devrait être requise systématiquement au même titre que les responsables centraux chargés des finances et des ressources humaines, de même que sa participation aux réunions techniques préparatoires au conseil d'administration, dès lors que des questions financières sont à l'ordre du jour. Sans aller, au moins à court terme, jusqu'à intégrer la DPI dans la direction financière à l'instar des principaux EPST, la mission considère nécessaire de mieux coordonner les relations entre ces deux directions « support » de l'université.

➤ *Des attributions stratégiques pas toujours effectives*

Au vu des compétences techniques dont elle dispose, le plus souvent, la direction chargée du patrimoine doit pouvoir collaborer à l'élaboration des documents stratégiques et apporter des propositions éclairées, de nature à aider la gouvernance dans ses choix politiques. La mission constate que ce n'est pas toujours le cas sur le terrain.

Cette collaboration pourrait s'exprimer dans plusieurs domaines :

- en association avec le vice-président patrimoine pour tous les schémas pluriannuels internes concernant le patrimoine et les équipements : SDI, SDD et SDE ;
- en association avec le vice-président spécifique pour le SDN. Dans le cadre de cette démarche, la DPI collaborera avec la direction chargée du budget et utilisera tous les documents financiers disponibles.

Le SDIA est un document stratégique mais aussi technique, dans la mesure où, s'il exige une connaissance fine du patrimoine, de son état et de ses différents usages, il doit poser un diagnostic, proposer des « remèdes », tenir compte des évolutions techniques envisageables, des contraintes réglementaires, des coûts estimés et des budgets disponibles.

L'expérience tirée de la procédure PPP et du montage très exigeant qu'elle imposait a montré l'importance de conduire cette étude globale et d'envisager tous les risques possibles (même si tout n'est pas prévisible) et toutes les conséquences de l'usage, donc de l'entretien. Cette procédure PPP a, pour le directeur de l'EPAURIF¹⁹, créé un nouveau paradigme de référence à reproduire. C'est donc bien une fonction stratégique qui est attendue d'une direction du patrimoine même si elle est plus technique que politique.

Une fois intégrés tous ces paramètres, la DPI doit élaborer le SDIA en suggérant plusieurs scénarios susceptibles de satisfaire un fonctionnement de l'établissement conforme aux priorités pédagogiques et scientifiques actuelles et futures et d'offrir un choix réaliste aux

¹⁹ Hors région Île-de-France, le constat est plus nuancé. La plupart des universités bénéficiaires du Plan Campus ont mis en place des équipes de maîtrise d'ouvrage spécifiques au Plan Campus qui collaborent et se coordonnent difficilement avec les DPI en place, contribuant à la perte d'énergie et à l'allongement des délais de réalisation.

différentes autorités politiques compte tenu des moyens disponibles. Ce schéma, dès lors qu'il est adopté par les instances collégiales et la gouvernance sert de socle et de référence matérielle pour la réalisation des objectifs politiques et comme on l'a vu, évolue en même temps qu'elles.

Recommandation n° 2 : mettre en place, dans chaque université, un chemin décisionnel clair et formalisé qui favorisera le dialogue et l'émergence de projets immobiliers pertinents.

2.1.2. *L'expérience des CHU en matière de politique et de stratégie immobilière*

L'activité hospitalière est très différente de celle des universités et ne se déroule pas dans le même environnement. Pourtant, certaines similitudes autorisent la comparaison. D'abord, les deux services publics accueillent un public très nombreux et disposent de surfaces importantes. Ensuite, les activités liées à leur cœur de métier requièrent des compétences de haut niveau et nécessitent un environnement de travail spécifique. Par ailleurs, la nature et le volume des investissements immobiliers sont comparables. Enfin, hôpitaux et universités bénéficient de l'autonomie financière et sont placés sous la tutelle, les uns de l'agence régionale de santé (ARS), les autres du MESR. La comparaison entre les deux secteurs doit donc permettre d'identifier certains facteurs de risque et de réussite.

Le secteur hospitalier a été confronté plus tôt que les universités aux problèmes de gestion immobilière. L'analyse de la situation du CHR-U de Lille, où la mission s'est rendue, a permis de comprendre les différentes étapes de l'apprentissage managérial, de la gestion de projet et des relations avec les acteurs extérieurs, par lesquelles les universités devront elles-mêmes passer pour professionnaliser leurs pratiques. Le monde hospitalier se distingue également par l'existence d'une obligation de moyens engageant sa responsabilité en cas de mauvais fonctionnement qui résulte de la nature même de son activité. Cette exigence forte explique en partie pourquoi il a déployé plus rapidement une gestion efficace de son patrimoine, essentielle à la réussite de ses missions, car, à l'instar des EPST, il a bénéficié plus tôt que les universités, d'un budget global.

▪ L'apprentissage de la gestion immobilière

Comme les universités, les établissements hospitaliers sont régulièrement confrontés à l'évolution des règles d'organisation et de gestion de leur activité. Deux changements importants ont récemment transformé leur environnement et fait évoluer la gestion des projets immobiliers :

- la mise en place de la tarification à l'activité (T2A)²⁰ dans la « loi hôpital 2007 », en liant plus directement le volume et la nature des d'activités aux ressources, a introduit la notion, si ce n'est de rentabilité, du moins d'équilibre financier. L'hôpital est alors passé d'une logique de moyens à une logique de coûts, les

²⁰ La tarification à l'activité constitue un mode de financement qui vise à la mise en place d'un cadre unique de facturation et de paiement des activités hospitalières des établissements de santé publics et privés, quels que soient leur statut et leur spécialité, dans lequel l'allocation des ressources est fondée à la fois sur la nature et le volume de leurs activités.

gestionnaires de centre hospitalier ont dû intégrer la notion de coûts / bénéfices dans le management. Cette logique gestionnaire s'est traduite dans le système de gestion opérationnelle, dont l'immobilier ;

- les règles de gestion des investissements immobiliers ont évolué. Récemment, une contrainte financière s'est ajoutée avec l'exigence, dans le compte de résultat, de dégager un taux de marge brute de 8 %. Cela exige d'agir, à la fois, sur l'endettement sur et la capacité d'autofinancement, y compris en diminuant les charges d'exploitation, pour assurer le financement total ou partiel de projets de construction. C'est une manière de responsabiliser les acteurs et de lier les projets à l'activité.

Ces évolutions de l'environnement réglementaire ont eu des effets sur le management et l'organisation. Les investissements immobiliers ne sont plus des projets en dehors de l'activité, financés seulement par des subventions, mais un élément constitutif de l'activité qui doit s'anticiper et se gérer. La responsabilisation des acteurs sur les coûts de construction reste peu présente aujourd'hui dans le monde universitaire.

▪ **L'organisation et la gestion de l'établissement**

Le CHR-U de Lille a mis en place une gouvernance réelle des fonctions supports nécessaires aux activités médicales, et ce au plus près des besoins et des réalités. Une commission des investissements a été mise en place comprenant trois composantes :

- une commission architecture et urbanisme ;
- une sous-commission des équipements biomédicaux ;
- un comité opérationnel du système d'information.

La commission architecture et urbanisme supervise la gestion du parc immobilier et sa bonne utilisation. Son président est désigné par le président de la commission médicale d'établissement (CME) et comprend des membres du corps médical désigné par la CME. Elle organise l'examen des dossiers avec la direction des travaux. Elle se prononce sur les projets, élabore le programme des travaux et des priorités, valide la répartition des surfaces et veille à la cohérence des projets architecturaux, en relation avec les autres politiques institutionnelles (environnement, sécurité, accueil ou hôtellerie).

Les liens entre le cœur de métier – la prise en charge de la maladie du patient – et les besoins immobiliers sont beaucoup plus prégnants qu'à l'université. La mise en place d'un système de décision et de gestion s'est donc plus facilement imposée dans le secteur de la santé. Les investissements sont lourds financièrement, les fonds publics se raréfient et la qualité des infrastructures impacte directement la qualité des soins. L'ensemble de ces éléments explique pourquoi les outils de la gouvernance doivent être efficaces et efficaces, voire contraignants.

▪ **Les relations avec la tutelle et avec les acteurs locaux**

Le projet stratégique du CHR-U de Lille est partagé par toutes les composantes de l'établissement mais aussi ses partenaires (université, autres établissements de soins ou de

recherche, collectivités territoriales). Il est formalisé depuis plusieurs années et se traduit progressivement dans le secteur immobilier par les constructions et les aménagements successifs. L'explicitation du projet, sa constance, sa diffusion à l'ensemble des acteurs impliqués et la traduction dans les différents plans opérationnels confèrent la cohérence et la légitimité nécessaires à l'acceptation et à la réalisation des projets immobiliers du CHR-U.

Les relations aux tutelles sont régulées et incitent les CHR-U au principe de réalité. L'agence régionale de santé est systématiquement sollicitée pour les investissements. Elle agit donc comme modérateur, au bon sens du terme. L'établissement dispose, depuis plusieurs exercices, des bases de données fiables relatives aux investissements et aux coûts d'exploitation et de maintenance de l'immobilier hospitalier.

En appui des exigences internes à l'établissement, et depuis quelques mois, un comité interministériel de performance et de la modernisation de l'offre de soins (COPERMO), a été mis en place pour évaluer les projets immobiliers d'envergure.

Le monde hospitalier apparaît à la mission en avance sur le monde universitaire en matière d'organisation et de pilotage de la politique immobilière. L'ensemble des éléments exposés *supra* pourrait constituer, avec la prudence nécessaire, une source d'inspiration pour mieux structurer, contrôler et réguler l'investissement immobilier universitaire. L'organisation des relations avec la tutelle hospitalière et les acteurs locaux pourrait également être utilement observée.

La mission considère comme utile et encourage l'échange d'expériences entre le monde universitaire et le monde hospitalier sur la gestion de l'immobilier, comme sur la structuration des équipes des établissements universitaires, chargées de la réflexion stratégique et de la mise en œuvre de la politique immobilière²¹.

2.2. La stabilisation des financements est nécessaire

Les difficultés rencontrées par les établissements pour maintenir le niveau de qualité de l'immobilier universitaire, sont nombreuses et leurs effets sont cumulatifs. La mission tient à mettre en exergue trois éléments qui lui paraissent devoir être prioritairement pris en compte par les universités elles-mêmes, comme par l'administration centrale du ministère, à savoir la fragilité des financements internes de l'établissement, les règles d'amortissement qui pénalisent l'autofinancement des investissements et le caractère encore erratique des relations avec les financeurs externes de l'investissement immobilier.

2.2.1. Renforcer l'identification du budget immobilier

Le constat effectué par la mission, et évoqué *supra* (chapitre 1.4.5), montre bien que le financement des travaux de maintenance et de gros entretien de l'immobilier est, le plus souvent, la victime première des arbitrages qui président à l'équilibre budgétaire. Si ce comportement est tenable pour un ou deux exercices financiers ponctuels, afin de faire face à des difficultés financières conjoncturelles, il ne peut être érigé en politique systématique, sauf

²¹ La même démarche devrait être conduite en direction des EPST.

à aggraver, à moyen terme, la paupérisation du patrimoine immobilier, support des activités de l'établissement.

Si les dirigeants des établissements ont parfaitement compris cet enjeu, ils peinent à y répondre positivement, à la fois par manque de moyens financier et de visibilité pluriannuelle sur leurs marges de manœuvre et par absence de vision politique pluriannuelle des besoins patrimoniaux. Cette situation s'est trouvée aggravée par la globalisation des crédits de la dotation annuelle de l'État, depuis l'accès aux RCE.

Pour obliger les responsables de universités à connaître avec précision le budget immobilier, à le rendre plus lisible et à en mesurer effectivement les besoins, de court et de moyen terme, la mission recommande que le budget immobilier de chaque établissement soit isolé dans un budget clairement identifié, comme celui d'un service à comptabilité distincte (SACD), à l'instar du budget immobilier des universités qui expérimentent la dévolution du patrimoine immobilier et comme l'envisage, à titre facultatif, le futur décret financier. Il devra alors regrouper la totalité de la fonction immobilière (fonctionnement, investissement, identification de la masse salariale).

Recommandation n° 3 : promouvoir la mise en place d'un SACD permettant une meilleure lisibilité du budget immobilier dans les établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

L'exemple *infra*, de la dévolution du patrimoine à l'université de Poitiers, montre bien l'intérêt d'une telle démarche d'identification des comptes de l'immobilier.

L'université de Poitiers (multidisciplinaire-santé, 22 000 étudiants, 2 350 ETP, multisite, 380 000 m² SHON en 2010, BP 2013 250 M€, 48 laboratoires) a obtenu la dévolution du patrimoine immobilier en 2012. Si l'expérience est récente et incite à porter un regard prudent, elle n'en est pas moins porteuse d'enseignements. Ainsi, la mission relève-t-elle la conjonction de plusieurs bonnes pratiques, en interaction, qui génèrent l'entrée dans un cercle vertueux de pilotage de la politique immobilière :

– prise de conscience de l'enjeu que représente le « patrimoine immobilier ». Bien qu'élue contre le principe de la LRU, la nouvelle équipe a fait sienne l'expérience de dévolution du patrimoine immobilier, en considérant que les atouts évoqués lors de la candidature restaient pertinents (bon niveau d'expertise technique, approche stratégique solide (SPSI), bon état général du patrimoine, excédent de surfaces favorisant l'optimisation des surfaces). Le président présente lui aussi la dévolution comme ayant permis à la fois une meilleure appropriation de la politique immobilière par la communauté universitaire et une « reprise en main » du dossier par l'échelon politique ; la DLPI ne pilote plus la programmation, les besoins sont évalués en concertation avec les usagers, la technique vient après, au service de la stratégie. En un mot, « ce n'est plus l'entrée bâimentaire qui domine » ;

– la nécessité d'avoir maîtrisé quelques préalables, réflexion stratégique, qualité de la direction technique (RH, outils SI), concertation de la décision, capacité de planification et de programmation. L'université de Poitiers est, cependant, consciente de devoir améliorer ses procédures de concertation et la qualité de sa cellule de pilotage.

Ce « cercle vertueux » de maîtrise de la politique patrimoniale repose sur la responsabilisation que génère l'engagement dans une telle démarche :

- obligation de gérer le patrimoine dans un SACD ;
- versement par l'État d'une dotation annuelle pour l'immobilier, calculée en fonction d'un objectif cible de 295 000 m², pour un patrimoine de 380 000 m² au moment de la dévolution), faisant de la diminution des surfaces utilisées un impératif ;
- stabilisation de l'apport financier annuel de GER de l'établissement.

La mise en place de cette politique est facilitée par l'engagement de l'État qui verse annuellement une dotation « dévolution », actualisable, de 10,8 M€ (36,6 € / m² SHON).

La mission relève, dans l'expérience de dévolution du patrimoine immobilier, actuellement en cours, une efficacité accrue de la politique immobilière :

- expression d'une stratégie immobilière en lien, encore partiel, avec les besoins du cœur de métier ;
- émergence d'objectifs d'efficacité qui englobent une démarche de réduction des surfaces bâties utilisées (réduction nette, mutualisation, restructuration des campus) ;
- pérennité des financements permettant la conduite d'une politique durable de qualité du patrimoine immobilier ;
- indépendance accrue à l'égard des exigences des financeurs extérieurs.

Globalement, même si elle se trouve aujourd'hui dans une phase de montée en puissance, plus ou moins rapide selon les établissements – et qu'un moratoire de trois ans (jusqu'en 2015) a été décidé pour évaluer cette politique – l'expérience de dévolution du patrimoine produit déjà des effets largement positifs sur la conduite de la politique immobilière par l'université²². La difficulté majeure est, cependant, le coût financier pour l'État de ce dispositif. Dans la mesure où il est illusoire de penser que les universités dégageront rapidement et durablement, les moyens financiers internes (par croissance de la CAF) de financer le GER, la poursuite progressive de la dévolution du patrimoine immobilier peut constituer une solution partielle. Son financement pourrait être trouvé, dans la reconversion des crédits du CPER qui, pour la période 2007-2013, ont été prévus pour un montant de 2,9 M€, dont la moitié à la charge l'État.²³ La mission a pleinement conscience du fait que cette éventualité est peu compatible avec le calendrier de négociation du CPER 2014-2020. Cependant, elle considère que son principe ne doit pas être écarté au-delà de 2020.

Recommandation n° 4 : étudier, dans le respect du moratoire en cours jusqu'à 2015, l'extension de la dévolution du patrimoine immobilier aux établissements ayant accédé aux RCE, à un rythme qui soit compatible avec les moyens financiers mis à la disposition du MESR.

²² Cf. le bilan d'étape de la DGESIP-DAI juillet 2013.

²³ Cette enveloppe financière, même exécutée à 75 %, représente encore 8 € / m² SHON / an, actuellement en service.

2.2.2. Le recours à la neutralisation partielle des amortissements pénalise la CAF

Les universités peinent à dégager un autofinancement régulier et de niveau suffisant pour faire face à l'obligation du propriétaire qui leur incombe depuis 1989. L'insuffisance de CAF est quasi générale à l'exception notoire des universités qui expérimentent la dévolution du patrimoine immobilier, dans le cadre de l'accès aux RCE. La situation est d'autant plus préoccupante que l'évolution des fonds de roulement (FDR) des établissements peut être orientée à la baisse, notamment en raison des interventions légitimes des commissaires aux comptes. Cette situation n'autorise plus guère le recours aux prélèvements. Plus grave encore, il est fréquent que des subventions d'investissement déjà encaissées soient maintenues dans le fonds de roulement, afin de conserver ce dernier à un niveau acceptable, bloquant, *de facto*, les programmes d'investissement.

Cette situation obère la capacité des établissements à assurer le gros entretien / renouvellement et le financement des réhabilitations et restructurations immobilières qui vont s'imposer dans les années à venir.

La mission constate que la pratique actuelle de neutralisation de l'amortissement des investissements financés sur subventions publiques, ne permet pas de constituer les provisions nécessaires au renouvellement des biens immeubles propriétés de l'État et affectés aux établissements. La fin d'une telle pratique conduirait mécaniquement à accroître le niveau de la CAF, donc à fournir les marges de manœuvre financières nécessaires au GER. Cependant, la mission a pleinement conscience de la grande difficulté d'évoluer dans cette direction, principalement en raison de la charge financière qu'elle représenterait pour les établissements.

2.2.3. Structurer les relations avec les partenaires financeurs

L'université ayant besoin du concours financier des divers acteurs publics et privés pour réaliser ses objectifs patrimoniaux, la communication externe sur sa stratégie et l'affirmation de la place et du rôle de l'institution qu'elle représente au niveau local, doivent faire partie intégrante de sa politique.

Corollaire de l'absence de régularité du financement de l'investissement immobilier des universités, la multiplicité des bailleurs de fonds et leurs intérêts parfois contradictoires limitent, de fait, la portée des stratégies immobilières qui pourraient être développées par ces établissements.

- **La dépendance à l'égard des financements externes fragilise la mise en œuvre d'une politique immobilière suivie**

Alors que les investissements immobiliers sont financés aux trois quarts par les subventions extérieures²⁴, le caractère erratique des financements octroyés aux universités, tel qu'évoqué au chapitre 1.4 *supra*, nuit à la continuité de la politique immobilière. Nombre d'interlocuteurs de la mission ont souligné, à juste raison, le découragement rencontré alors que l'effort de réflexion – un SDI ou un SPSI – et l'esquisse d'une programmation pluriannuelle avaient été conduits, lorsque le financement prévu restait bloqué. Devoir ainsi

²⁴ CPER, FEDER, Contrat Quadriennal dans le passé, Plan Campus, plans de relance, plan d'accessibilité...

reporter jusqu'à 80 %, voire 90 % de la programmation annuelle, plusieurs années de suite, démobilise les plus vertueux et les plus motivés.

Le manque de continuité dans le financement de l'investissement immobilier doit être limité de deux manières :

- en augmentant le niveau de ressources internes stables (les ressources propres, la CAF) ;
- en régulant l'apport financier extérieur ce qui pourrait passer par la mise en œuvre des recommandations 6 et/ou 7, mais également par la reconversion d'une partie des fonds de la part État du CPER, vers le financement du gros entretien renouvellement (GER)²⁵.

▪ **Les relations entre l'université et ses financeurs immobiliers doivent être rééquilibrées**

La cohérence des politiques publiques en matière d'enseignement supérieur et de recherche progresse.

Ainsi, le comité pour la stratégie nationale de l'enseignement supérieur s'est réuni pour la première fois le 12 février 2014. Prévu par la loi du 22 juillet 2013, il doit contribuer à l'élaboration de la stratégie nationale de l'enseignement supérieur comme « *lieu d'expertise, de consultations et d'échanges* ». De cette manière est comblé le vide que représentait l'absence de stratégie nationale capable de guider les choix stratégiques des établissements dispensant des enseignements universitaires, alors que les acteurs de la politique de recherche pouvaient se référer à une stratégie nationale qui préexistait.

Jusqu'à-là, le MESR avait conduit des travaux pour l'élaboration des stratégies territoriales (STRATER), publiés en 2010-2011, et constituant un diagnostic partagé avec chaque région sur les constats et les marges de progrès en matière d'enseignement supérieur et de recherche.

Rares sont les régions qui comme la Bretagne ont élaboré sur la base de leur STRATER et en application de l'article L. 214-2 du code de l'éducation, un schéma d'enseignement supérieur et de recherche dans lequel elles prennent des engagements même décrits globalement à soutenir leurs priorités concernant les formations d'enseignement supérieur ou certaines des orientations pour des programmes de recherche.

Cependant, les constats effectués par la mission font ressortir la fragilité des financements et le caractère déséquilibré du dialogue entre l'université et ses partenaires financeurs (cf. § 1.4 *supra*). Ils montrent également le découragement que les errements subis par ce système de financement génère auprès des dirigeants en charge de la politique immobilière de chaque établissement. La mission considère que l'établissement et ses besoins immobiliers doivent être de nouveau, placés au centre des attentions et des négociations entre partenaires financeurs et bénéficiaire.

²⁵ À titre d'exemple, la part État du CPER, dans le PAP 2013 - programme 150 action 14 s'élève en CP, à 168 M€. Augmenter de 5 €/m² l'effort de GER des universités, sur l'ensemble des 18,5 M/m² SHON, demanderait d'y affecter 92,5 M€/an. Croisée avec la volonté de ne plus construire de surfaces supplémentaires, sauf exception justifiée, la soutenabilité de cette option est réelle, par simple reconversion d'une partie des crédits de CPER.

Ainsi, le mode d'élaboration du CPER, qui constitue la principale source de financement de l'investissement immobilier des universités, doit-il faire évoluer son mode d'élaboration en le basant sur un véritable dialogue plaçant l'établissement au centre de la négociation, de façon à mieux répondre à ses besoins. Cela suppose que les établissements soient en situation de les identifier clairement – ce qui ramène à la nécessité de disposer d'une stratégie formalisée – face aux positions défendues par les financeurs (future stratégie nationale, schéma régional de l'ESR, voire schéma d'agglomération)²⁶.

C'est le seul moyen, pour les universités, de résister au risque de se voir imposer les priorités, voire les projets des autres qui, l'expérience le montre largement, ne correspondent pas toujours à leurs vrais besoins.

2.3. L'obligation de maîtriser et d'optimiser l'offre immobilière

Dans toutes les universités, la connaissance du taux d'occupation des salles et des locaux dédiés à la formation repose sur un dispositif de déclaration. Les données correspondent, *de facto*, aux réservations des salles²⁷. À ce jour, aucun acteur ne réfléchit véritablement à la définition de valeurs de référence, même indicatives, qui pourraient s'appliquer aux locaux de recherche.

2.3.1. Agir sur les besoins de la formation : optimisation à court terme et dématérialisation

- **Optimisation à court terme : la réflexion sur les « pics d'activité »**

- *Un lien scolarité-patrimoine distendu*

Comme cela a été mentionné *supra*, les universités reconnaissent le manque d'efficacité de l'occupation des locaux dédiés à la formation. Les plages d'utilisation sont concentrées sur quelques jours de la semaine et seulement sur une partie de l'année universitaire.

Les outils et les applications informatiques dédiés à la scolarité restent distincts et séparés de ceux consacrés à la gestion du patrimoine, donc de la gestion technique des locaux. Les données de chaque domaine restent en quelque sorte « inconnues » de l'autre champ. Il en résulte une perte d'informations qui permettraient pourtant d'ajuster au mieux l'utilisation des locaux aux besoins. L'absence de lien automatique entre les outils servant à l'établissement des cours, à la constitution des groupes d'étudiants et à la mise à disposition des locaux nécessaires va, à l'encontre de l'optimisation souhaitable.

²⁶ Pour contenir cette tendance, certaines universités s'associent à la réflexion des collectivités. C'est le cas du pacte de progrès passé entre l'université de Nantes et Nantes Métropole, ou du schéma de développement de l'enseignement supérieur du Grand-Lyon, élaboré avec le PRES.

²⁷ Au plan national et selon les données du MESR, le taux d'occupation des amphithéâtres était en 2012 de 79,5 % contre 78,7 % en 2010 et 79,7 % en 2011. Cette même année le taux d'occupation des salles banalisées, était, lui de 66 % contre 69,6 % en 2010 et 70,8 % en 2011. Enfin, et toujours en 2012, le taux d'occupation des surfaces occupées par les amphithéâtres et salles banalisées était de 69,8 %. Il avait été de 69,6 % en 2010 et 69,8 % en 2011.

➤ *La modélisation des pics d'activité et de sous activité de la formation pour favoriser la libération des surfaces sous employées*

Il s'agit de sortir de la logique liant mécaniquement l'augmentation des effectifs à celle des surfaces, et ce, grâce à une meilleure gestion des locaux au regard des pics d'activité et de sous activité. Il est souhaitable que l'utilisation des locaux soit mieux analysée par composantes et par période de la journée, de la semaine et de l'année, mais aussi par type d'activité (formation, recherche, fonctions support).

L'université Lyon 3 utilise d'ores et déjà une application dite « système d'information décisionnel sur les heures d'enseignement » qui lie entre elles, les données des maquettes de formation, les emplois du temps résultant de la mise en œuvre de celles-ci et les affectations de salles. Ainsi est, en quelque sorte, visualisée la chaîne des opérations de formation de leur conception à leur réalisation en salle. Par ailleurs, certains responsables évoquent la possibilité d'équiper les locaux de lecteur de cartes (par enseignant) qui déclencherait l'électricité ou augmenterait le chauffage à l'instar de ceux régulant les consommations et l'accès aux services dans une chambre d'hôtel. Un tel système permettrait d'évaluer l'occupation effective et de mieux contrôler et de maîtriser les charges correspondantes.

➤ *La nécessité de restructurer les rythmes universitaires locaux*

Si une meilleure articulation entre l'organisation de la scolarité et l'utilisation du patrimoine est à rechercher, les progrès possibles nécessitent, comme le montrent certaines initiatives, une concertation en amont et une restructuration des rythmes en aval. En amont, la concertation peut être très utile pour avoir une idée objective de ce que doit être la logique des heures principales et des enseignements complémentaires dans les composantes. Cette réflexion devrait aussi concerner l'optimisation de l'accès à la documentation et la diminution des coûts générés par cette rationalisation (meilleure utilisation des salles de visioconférence, gestion efficace des éditions, amélioration de l'accès aux fonds des bibliothèques). En aval, les salles de cours ne devraient plus être attribuées à une seule composante mais devraient être, autant que possible, des ressources au service de l'ensemble de l'université.

Recommandation n° 5 : engager une réflexion nationale et locale sur les pics d'activité et de sous activité et sur l'amélioration de l'organisation des enseignements.

- **À long terme, l'offre immobilière sera fortement impactée par la dématérialisation de la formation**

Les projets immobiliers actuels intègrent assez faiblement l'impact de l'innovation, des technologies nouvelles et de leurs usages pédagogiques et sociaux, tant du côté des enseignants que du côté des étudiants. Cette timide prise en compte ne signifie pas que plusieurs universités n'aient pas encore conduit ou n'envisagent pas d'intégrer les évolutions prévisibles, mais elles n'ont pas engagé de réflexion globale sur ce sujet. Le ministère ne s'est pas, non plus, saisi de cette question.

➤ *Des réalisations immobilières ponctuelles prennent en compte cette dimension*

C'est probablement dans le domaine de la documentation que les réalisations ont été les plus abouties suivant en cela une réflexion préalable et des constats selon lesquels l'espace occupé par les salles de lecture traditionnelles tend à se réduire au profit de salles de travail adaptées à l'usage des nouvelles technologies.

L'université Joseph Fourier de Grenoble a indiqué que l'équipement d'un amphithéâtre de 300 places avec ajout de prise de courant toutes les trois places s'évaluait à environ 50 000 €. Cet investissement important pourrait être, il est vrai, remis en cause par le développement rapide de techniques permettant de se priver d'un accès au courant électrique.

L'université de Poitiers a le projet d'une « Maison des savoirs » en réseau proposant, à partir d'un centre d'expertise, une même offre de services numériques aux différents sites de l'université. Ce projet prévoit, outre le déploiement d'outils numériques, la mutualisation des ressources documentaires disponibles au sein ou en dehors de l'université.

L'université Paris 1 devrait incorporer dans son projet de nouveau site sur l'ancienne caserne Lourcine des aménagements techniques permettant une utilisation d'outils numériques.

Ces établissements considèrent qu'il convient de réfléchir d'abord à l'évolution des modèles pédagogiques avant d'en tirer les enseignements en matière d'évolution des surfaces, arguant aussi parfois qu'il est difficile de mener les deux réflexions en parallèle. Si le développement des usages du numérique n'entraînera pas de diminution des surfaces à court terme, il devrait conduire, à moyen terme, à poser la question de l'adaptation des locaux existants aux nouveaux besoins et de celle de l'adéquation avec les surfaces offertes. L'évolution des surfaces irait alors de pair avec des usages correspondant à un enseignement selon des formes plus flexibles.

➤ *La nécessité d'une réflexion d'ensemble sur la question*

Si encore peu d'universités paraissent avoir engagé une réflexion globale sur le sujet, des exemples d'un travail plus formalisé et plus systématique se font jour.

Il en est ainsi à Grenoble, où a été mis en place au sein de la COMUE un comité de pilotage sur la pédagogie liée au numérique. Ce comité est composé de douze membres (six établissements représentés par deux membres, l'un plus tourné vers le numérique et l'autre plus orienté vers la pédagogie). À ce comité de pilotage correspondent des groupes projets et des comités de travail thématiques. La démarche va bien au-delà de la problématique des MOOCS ou cours ouverts à tous et à distance. Il s'agit selon les responsables de « *modifier les conditions de l'acte d'enseignement* » ce qui ne va pas sans poser des questions relatives à l'accompagnement des enseignants et enseignants-chercheurs et à la prise en compte de la préparation des cours en ligne dans leurs obligations réglementaires de service.

La dématérialisation d'une partie des supports et des formes de cours constitue un enjeu tant du point de vue pédagogique qu'immobilier, par ses effets sur les conditions matérielles de l'enseignement. Plusieurs types de salles d'enseignement pourraient ainsi être développés, les salles interactives, les salles équipées permettant une télé-présence avec un mur d'images, les salles immersives. La réalisation et la diffusion de masse des technologies devraient diminuer leur coût et accélérer leur diffusion et, dans ce cas, il vaudra mieux investir dans la création de ces salles que dans la construction d'amphithéâtres dont l'utilité à terme, dans vingt ou trente ans, sera moins significative, voire peut-être inadaptée.

Plusieurs questions sont posées :

- de l'anticipation des techniques et des usages ; la question de la vitesse de leur appropriation par les étudiants et les enseignants ;
- la variabilité de leur déclinaison en fonction des matières et des champs disciplinaires ;
- la place et le rôle des supports techniques (cellules d'usage ; logisticiens...).

La dématérialisation massive de la formation (MOOCS ou non) pourrait réduire considérablement le besoin de locaux de formation (salles et amphis), à long terme. Il appartient aux MESR et acteurs partenaires d'y réfléchir, pour bien anticiper les évolutions en cours. Ce sujet apparaît fondamental au moment même où une récente enquête d'opinion demandée par le MESR met en évidence une situation contrastée, avec des besoins importants et un niveau de réponse variable et aléatoire.

Ainsi en septembre 2013 près des trois quarts des étudiants poursuivant leurs études en France déclaraient utiliser très souvent Internet dans le cadre de leurs études (72 %). Parallèlement 56 % des enseignants du supérieur indiquaient l'utiliser très souvent à ces fins. Pourtant près d'un étudiant sur cinq (22 %) déclarait ne pas bénéficier d'un accès wifi gratuit dans son établissement²⁸.

Quant aux outils pédagogiques en ligne, si presque les deux tiers (65 %) des étudiants précisaient avoir accès à des supports pédagogiques numérisés (méthodologie, exercices corrigés) par leur établissement et que 59 % d'entre-eux mentionnaient avoir la possibilité de télécharger des cours ou documents numérisés, 40 % et 34 % des étudiants ne disposaient pas de ce type de prestations dans leur établissement, ce défaut touchant en premier lieu les étudiants en 1^{er} cycle et les étudiants en IUT, moins nombreux à disposer de cours numérisés (45 % et 49 %) .

Pour y répondre de la façon la plus pertinente qui soit, il conviendrait que soit encouragée et développée, au niveau national, une réflexion sur l'évolution des modèles pédagogiques qui intègrent les usages du numérique et leurs effets sur les besoins en matière immobilière. Cette réflexion doit prendre en compte la place future du *e-learning* et étudier *ex ante* la baisse du présentiel sur le besoin en locaux dédiés à la formation. Il s'agirait en l'espèce de définir une stratégie s'appuyant sur l'élaboration et la mise à disposition de services innovants et de locaux réadaptés à ceux-ci. La mission considère qu'il s'agit d'un enjeu majeur, qui n'est pas

²⁸ « Les usages pédagogiques du numérique », étude d'opinion réalisée par Opinionway pour le MESR, septembre 2013.

encore globalement abordé et qui pourrait s'inscrire parfaitement dans les projets de développement d'université numérique de notre pays.

Recommandation n° 6 : engager, au niveau national, une réflexion d'ensemble sur le développement de l'université numérique et la dématérialisation des enseignements, et leurs effets sur l'adaptation des locaux universitaires.

2.3.2. *Analyser la typologie des besoins de la recherche pour réguler l'offre immobilière dédiée et améliorer le système de décision de l'immobilier de recherche*

- **L'absence d'une approche systématique du coût de l'immobilier pour les locaux affectés à la recherche**

Si l'usage et les besoins de locaux de recherche sont souvent liés à la spécificité du secteur scientifique ou technique considéré, dans la plupart des universités visitées ou auditées, la question de la taille standard et d'une surface moyenne pour un laboratoire de recherche n'est pas traitée. L'absence de toute référence pour l'allocation des surfaces montre que cette problématique n'est pas abordée de façon habituelle ou explicite par les responsables des universités.

La question de la facturation des prestations comprenant le coût de l'immobilier lui-même, les prestations, flux et fluides fournis, devrait également être soulevée, ce qui renvoie au modèle économique d'ensemble de la recherche dans l'université.

Parfois, un coût forfaitaire par mètre carré annuel est facturé aux équipes et laboratoires pour la fourniture des flux et fluides. Il s'agit en quelque sorte d'une contribution minimale ou « plancher » sans évaluation des coûts réels. Ailleurs, un coût réel comprenant l'ensemble des charges, y compris la part d'exploitation et de maintenance des locaux, est facturé aux laboratoires. Or, le mode de calcul de la participation des laboratoires aux charges d'exploitation n'est pas sans incidence sur le modèle économique de la recherche. L'université peut choisir de soutenir celle-ci en ne facturant pas le coût réel ou en le couvrant par les dotations aux laboratoires. Elle peut à l'inverse le mettre à la charge de ces derniers – dont l'équilibre financier se trouve alors fragilisé –, pour les inciter à optimiser leurs besoins en matière de surfaces et limiter ainsi ses propres coûts. Ce type d'arbitrage, quand il existe, relève clairement d'un choix politique et d'une stratégie globale de la part de l'établissement. La situation la plus fréquente est toutefois l'absence de règle générale concernant l'occupation de locaux ou le calcul de surfaces de recherche par un laboratoire ou un tiers.

La réflexion à conduire doit également tenir compte de la nécessaire modularité des locaux au regard d'une activité de recherche qui évolue rapidement du fait de l'évaluation régulière de cette activité. L'aménagement de locaux de recherche flexibles et « redéployables » constitue une priorité de la politique immobilière.

- **Des pistes d'expérimentation et de bon usage existent et leur développement doit être encouragé**

La plupart des dirigeants d'université interrogés par la mission cherchent à connaître et à maîtriser le coût de leurs des fonctions support et sont sensibles au levier que constitue la pratique « du loyer immobilier réel » pour optimiser l'usage des locaux de recherche. Cette piste de réflexion doit être croisée avec celle de la norme de superficie pour un laboratoire donné, par thématique de recherche :

- les universités et les EPST trouveraient un intérêt à échanger sur ce sujet des données par disciplines scientifiques ;
- la facturation à chaque laboratoire un loyer qui serait compensé par une dotation basée sur un objectif de surface optimale favoriserait la prise de conscience des enjeux et inciterait les unités à faire le meilleur usage, voire à solliciter la réduction des surfaces à leur disposition. Cette méthode pourrait être expérimentée, dans un premier temps, pour informer et responsabiliser les directeurs de laboratoires.

Le souhait de certains établissements d'affecter, dans la mesure du possible, des locaux séparés aux activités de formation et de recherche – ces dernières n'étant pas soumises aux normes applicables aux établissements recevant du public (ERP) – se heurte toutefois à la volonté de nombre de laboratoires de bénéficier de locaux d'enseignement de proximité.

Recommandation n° 7 : encourager une expérimentation sur la mise en œuvre d'une facturation aux composantes et laboratoires d'un loyer interne et de la mise en place d'un intéressement aux économies d'énergie.

2.3.3. *La question de l'adaptation des règles en vue d'inciter les universités à céder des surfaces excédentaires*

- **Le début d'une gestion dynamique du patrimoine**

Les universités commencent à s'engager volontairement dans des démarches de valorisation d'un patrimoine peu utilisé ou devenu inutile.

L'université de Poitiers a pris plusieurs initiatives visant à céder ou restituer au propriétaire, à titre principal des collectivités territoriales, des immeubles libérés, à mettre en location. La question de l'adaptation des règles en vue d'inciter les universités à rendre des surfaces temporaires des immeubles sous-occupés, sans néanmoins chercher à se positionner en bailleur professionnel, voire à déconstruire, avec ou sans remplacement, des immeubles obsolètes ou rendus inutiles par la politique de « spécialisation » des campus²⁹.

Les universités grenobloises ont, elles aussi, engagé des initiatives en vue de vendre et de désaffecter certains bâtiments et locaux. Certains situés en centre-ville devraient pouvoir être vendus après déclassement pour permettre la réalisation d'une opération privée ou de bâtiments à usage public dans un quartier en développement démographique.

L'intérêt ou la nécessité de rendre un bâtiment, voire de le déconstruire, ne sont pas encore, il est vrai, entrés dans les usages. Les cessions ou abandons sont souvent assimilées à une diminution de surfaces utiles, voire à un moindre confort des usagers, et mal ressentis par la communauté universitaire.

Par ailleurs la vente d'anciens locaux affectés à l'université se heurte parfois à la difficulté de trouver des preneurs et la déconstruction, elle-même, a un coût.

En réponse à ces obstacles, il convient de valoriser davantage la cession par les établissements d'un patrimoine sous utilisé ou désaffecté, car la mission a constaté le faible rendement, au-delà du court terme, d'une activité de location des locaux excédentaires qui ne se justifie, d'ailleurs, que lorsque la vacance est transitoire, l'université n'ayant aucunement la vocation d'exercer l'activité de propriétaire bailleur permanent, autrement que pour offrir des services à la population des campus.

▪ La nécessité d'adapter les règles

L'intérêt de céder un immeuble est actuellement limité par la règle qui réduit le retour du produit de la vente à l'établissement, France Domaine recevant une part importante voir le montant principal du produit de la vente³⁰. Cette règle est posée par des dispositions législatives et réglementaires évaluées chaque année au moment de la discussion des lois de finances, initiale ou rectificative. La mission rappelle que la part allouée à l'établissement peut être négociée.

²⁹ Il est à noter qu'une réduction des surfaces de 80 000 m² représente environ 3,5 M€ d'économie annuelle, soit l'équivalent d'une cinquantaine d'emplois d'enseignants-chercheurs ou encore de 50 000 heures complémentaires.

³⁰ Il existe un compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » qui résulte de l'article 8 de la loi de finances rectificative n° 2005-1720 du 30 décembre 2005. L'État utilise les recettes immobilières du compte spécial pour financer des dépenses immobilières. Afin que les ministères et les opérateurs soient incités à céder des biens immobiliers, l'État a décidé que les ministères cédant des biens percevaient les recettes correspondantes, après prélèvement d'un certain pourcentage, affecté au programme 721 « Contribution au désendettement de l'État ». L'article 61 de la loi de finances initiale n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 a prévu que les produits de cessions des dits biens immeubles sont affectés au désendettement de l'État à hauteur d'un minimum de 15 %, porté à 20 % en 2012, 25 % en 2013 et 30 % en 2014.

À ce jour, la procédure en vigueur est la suivante. Lorsqu'un bien de l'État affecté et utilisé par une université est vendu, le MESR est informé par France Domaine de l'encaissement du produit. À cette occasion le ministère est le bénéficiaire d'une partie du produit. Celui-ci était de 55 % en 2013 puis de 50 % en 2014. La recette est affectée au ministère, sans droit *a priori* pour l'université à en percevoir tout ou partie. Si l'établissement souhaite bénéficier de ce produit de cession pour financer une opération immobilière, il lui appartient de justifier sa demande transmise par le rectorat en s'appuyant sur les orientations et projets de son SPSI. Le département des affaires immobilières du MESR propose ensuite l'opération à la programmation du compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Cette programmation est examinée deux fois par an par France Domaine (en général en avril-mai et octobre). Si son avis est positif, France Domaine inscrit les crédits à la disposition du MESR sur le BOP 723. Les crédits seront ensuite délégués au rectorat qui les réattribuera à l'établissement maître d'ouvrage des travaux.

Plusieurs opérations ont pu bénéficier en 2013 de ces crédits en retour, à hauteur de plusieurs millions d'euros. Huit d'entre elles ont engendré des retours de crédits budgétaires aux établissements intéressés pour un montant de près de 6,2 M€. La valorisation du patrimoine, jusqu'alors affecté, pourrait à l'avenir passer par une extension du périmètre des projets et activités pour lesquels l'université, renonçant à des locaux, pourrait bénéficier, pour partie, du produit de la vente. Parallèlement la part allouée en retour aux universités pourrait être augmentée et varier aussi en fonction des priorités arrêtées conjointement par l'État et les universités dans le cadre de la contractualisation.

Ces mécanismes pourraient aussi s'appuyer sur une gestion fine et actualisée du patrimoine, au travers d'objectifs quantifiés de cessions, de restitutions aux propriétaires, ou de locations de moyenne durée.

Recommandation n° 8 : inciter les universités à vendre les biens inutiles, ou sous utilisés, en adaptant plus favorablement les règles de « retour du produit » des ventes par France Domaine.

2.3.4. *Le cas particulier, et préoccupant, des Écoles supérieures de professeurs de écoles (ESPÉ)*

Dans un rapport datant de janvier 2013, l'IGAENR et l'IGEN pointaient la situation particulière des ESPÉ³¹.

³¹ « Évolution et état des lieux des moyens mis en œuvre pour la formation des enseignants », rapport IGAENR et IGEN, janvier 2013 aux MEN et MESR.

Celles-ci disposent de locaux surdimensionnés au regard de leurs effectifs actuels : plus de 37 m² par étudiant en moyenne avec des écarts importants entre académies : de 17 m² à Lille, où une politique vigoureuse de réduction de ses surfaces a été menée, à 85 m² à Reims. Si l'on considère les seules surfaces utilisées pour la formation, le ratio par étudiant est estimé respectivement dans ces deux académies à 7 et à 32 m².

Selon le même rapport, le retour à un effectif étudiant équivalant à celui de 2008 maintiendrait un ratio m²/étudiant conséquent, de l'ordre de 18,5 m², et de 15 m² si appliqué aux surfaces SHON de 2012. Ce niveau apparaît élevé par rapport à la moyenne nationale de 10 m² par étudiant (15 m² pour les établissements scientifiques et médicaux, 8 m² pour les universités pluridisciplinaires et 4 m² pour les établissements de lettres, droit et sciences

Ces observations ont été confortées par les constats opérés par la mission lors des échanges avec les universités.

La situation de l'ESPÉ à l'UPEC est significative de ce point vue. Le potentiel d'optimisation du parc immobilier y est important puisque le ratio atteint 35 m² par étudiant.

À l'université de Nantes, la seule présence de l'ESPÉ modifie très sensiblement le ratio m²/étudiant qui serait, hors IUFM, de 4,23, au lieu de 4,79, soit 11 % de moins.

Les étudiants ont changé. Autant il se justifiait de regrouper, dans un maillage dense, les élèves qui fréquentaient les Écoles Normales entre 16 et 19 ans, autant des étudiants recrutés au niveau Master présentent une toute autre mobilité et une toute autre maturité qui ne justifient plus la survivance de ce maillage. En outre, nombre de sites actuels sont isolés et peu propices aux logiques de campus urbain que les universités entendent valoriser et développer. Il faut ajouter à ce tableau que non seulement les étudiants d'ESPÉ disposent de locaux pléthoriques, mais que le caractère intermittent de leurs regroupements sur site rend encore plus criante l'offre immobilière des ESPÉ. Dans ces conditions une attention particulière devrait être portée aux situations en cause en les reconsidérant rapidement à la baisse. Ce réexamen devrait s'accompagner d'une réflexion sur le nombre d'implantations géographiques et leur possible réduction.

L'UPEC, envisage de transférer son antenne de Melun, située dans des locaux surdimensionnés qui nécessiteraient une mise aux normes (en particulier énergétiques) particulièrement coûteuse, sur le campus de Sénart, où elle bénéficierait des infrastructures existantes en matière de restauration et de vie étudiante ;

L'université de Poitiers, souhaite restituer aux Conseils généraux de la Charente et des Deux-Sèvres les locaux de ses antennes d'Angoulême et de Niort, et accueillir les étudiants de l'ESPÉ sur les deux campus existants, afin de les densifier et de réduire ses coûts.

Recommandation n° 9 : reconsidérer de façon systématique les surfaces actuellement affectées aux ESPÉ et réduire le nombre de leurs implantations.

2.4. La transition énergétique doit être prise en compte et fortement soutenue

2.4.1. Encourager chaque université ou communauté d'universités et d'établissements à conduire une réflexion globale de type « écocampus »

- **Des objectifs difficiles à atteindre à raison même d'un patrimoine très majoritairement ancien**

Les objectifs du « Grenelle de l'environnement » (loi « Grenelle I ») sont, à juste titre, ambitieux :

- réduire d'au moins 40 % la consommation d'énergie du patrimoine bâti de l'État d'ici 2020 ;
- réduire d'au moins 50 % les émissions de gaz à effet de serre du patrimoine bâti d'ici 2020 ;
- diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre en 2050.

L'objectif d'une baisse de près de 40 % de la consommation d'énergie des bâtiments universitaires à l'horizon 2020 semble inaccessible dans la mesure où 95 % des bâtiments sont déjà construits. Les 5 % restant à construire d'ici 2020 représentent un patrimoine trop restreint pour réaliser le volume d'économies d'énergie à atteindre. Par ailleurs, la fixation d'un objectif ambitieux peut avoir un effet contraire à sa finalité. À mesure que son atteinte paraît, *in fine*, ne pouvoir être réalisée dans le délai imparti, les acteurs de terrain peuvent avoir le sentiment d'un échec et considérer leurs efforts vains alors même qu'ils sont réels. Ce sentiment peut être générateur d'une démotivation alors que chaque progrès accompli sert le suivant et construit une logique de « capitalisation vertueuse ». La tendance dominante chez les responsables universitaires est donc à la prudence voire au scepticisme quant à l'applicabilité des recommandations du Grenelle de l'environnement.

- **L'absence d'un suivi objectif**

Aucune des universités rencontrées ne disposait d'éléments de bilan précis au regard des objectifs affichés. La connaissance précise des consommations d'énergie évolue positivement dans les établissements, beaucoup moins celle des émissions de gaz à effet de serre. Cette situation, loin d'être propre aux universités, paraît partagée par un grand nombre de services et d'opérateurs de l'État³².

³² Rapport de M. Christian Eckert, rapporteur général et M. Jean-Louis Dumont, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, de l'économie générale, et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2014, annexe 30, gestion des finances publiques et des ressources humaines, politique immobilière de l'État, gestion du patrimoine immobilier de l'État, enregistré le 10 octobre 2013, Assemblée nationale.

Comme cela a déjà été mentionné *supra*, les coûts de maintenance des bâtiments les plus performants au plan énergétique seraient, selon les constats des services concernés, plus élevés que les bâtiments plus classiques. Dès lors, une attention particulière pourrait être portée à ce point et un bilan régulier et consolidé, en termes de charges et d'amélioration de l'efficacité de ces mêmes bâtiments, réalisé.

▪ **La construction d'outils à destination des universités**

Plusieurs institutions ont pris des initiatives de partage et d'échanges autour des bonnes pratiques en matière de développement durable, dans et par les universités.

➤ *La CPU*

Elle a développé un guide des bonnes pratiques de développement durable dans les universités françaises (cf. *infra*).

➤ *La Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)*

Elle a établi une méthodologie d'action pour intégrer le développement durable dans les projets de rénovation des universités. Les axes privilégiés visent à établir un diagnostic des pratiques universitaires afin de définir un projet d'ensemble, à impliquer les acteurs du campus universitaire et les acteurs locaux, à connaître et caractériser les activités d'enseignement et de recherche en relation directe avec le développement durable, à s'appuyer sur les activités de recherche et d'enseignement pour mobiliser les acteurs universitaires et leur montrer que le développement durable est un facteur d'attractivité important tant au plan national qu'international, à mettre en place des actions concrètes, enfin à intégrer le développement durable dans la requalification des campus et dans la gestion du patrimoine.

➤ *Le MESR et la CDC*

Ils ont conclu, en 2012, une convention dite « Campus d'@venir » pour la période 2013-2018. Parmi les quatre axes de coopération figure la rénovation et la transition des campus en intégrant les enjeux du développement durable. L'objectif est de penser les projets de façon globale, de développer une ingénierie adaptée et de nouveaux modes d'intervention et de financement.

➤ *La Fondation Fondaterra*

Elle a réalisé plusieurs études sur ce thème et est maître d'œuvre d'une étude financée par la Caisse des Dépôts et Consignations sur l'éco-conditionnalité. Son objectif est, à partir de la priorité donnée à la rénovation sur les investissements « extensifs », de cibler les crédits disponibles et de privilégier le réinvestissement dans les économies d'énergie de celles déjà faites.

Le travail proposé par ces organisations rappelle que les progrès en matière de développement durable supposent une stratégie soutenue par la présidence ou la direction de l'établissement.

Elles accordent une attention et une importance particulières au diagnostic « énergie » du patrimoine et considèrent comme prioritaire l'atteinte d'une haute performance énergétique des bâtiments en rénovation et en construction. Les aides méthodologiques élaborées et déjà diffusées doivent pouvoir être mieux utilisées.

- **La question des financements alternatifs et complémentaires**

Les universités ne trouveront pas à l'intérieur de leur budget, dans un contexte de fortes contraintes des finances publiques, les moyens du financement de la transition énergétique. Les collectivités territoriales très impliquées dans le financement de l'immobilier des universités considèrent que si la transition et l'efficacité énergétiques font partie des priorités à poursuivre, il leur apparaît difficile de financer des projets sur ces seuls critères ou objectifs. Par ailleurs l'un des principaux freins à leurs investissements d'efficacité énergétique, au profit des universités, réside dans le fait que, comme financeurs, elles ne sont pas les bénéficiaires des réductions de facture associées.

Le point clef est donc la recherche de financements alternatifs et complémentaires. Si les conseils régionaux ont un droit de tirage sur les 20 Mds € d'enveloppe d'emprunt ouverte par la CDC pour financer des travaux d'investissement verts dans les universités, la mise en état durable du patrimoine des établissements d'enseignement supérieur d'ici à 2020 nécessiterait, selon de premières estimations, 8 Mds € de travaux à effectuer sur six millions de m².

La question du capital de départ du maître d'ouvrage en vue de réaliser des opérations d'un montant limité et celle des fonds nécessaires au financement des opérations les plus lourdes, sont cruciales. L'émergence de propositions ciblées sur le financement même de ces travaux est urgente. Elles nécessitent une large concertation au sein de l'État et avec les partenaires économiques et financiers dépassant le seul cadre de cette mission³³.

Ces propositions pourraient concerner l'ensemble des leviers de financement qu'ils soient fiscaux, de marché (en matière de certificats d'économie d'énergie), relevant de la « répartition » des retours dans l'hypothèse de « tiers financeurs ou investisseurs », ou qu'ils portent sur des programmes ou fonds spécifiques, financés, le cas échéant, par l'épargne nationale. Cette mobilisation pourrait s'inscrire dans le cadre d'une contractualisation fixant un objectif en matière d'efficacité énergétique des bâtiments universitaires.

- **Une stratégie globale immobilière, intégrant la démarche développement durable**

La mobilisation souhaitée par les universités, les responsables et acteurs de terrain, autour du développement durable pourrait avoir pour vecteur un document global. Il ne s'agit plus seulement d'adopter un schéma immobilier ou d'aménagement avec des livrables « énergie » ou de décliner ensemble les questions du patrimoine et de l'énergie mais bien d'appréhender les enjeux, les constats, les objectifs et engagements du développement universitaire dans son environnement urbain et durable.

³³ La CDC travaille cette question, mais les solutions proposées n'apparaissent pas toutes réalistes à la mission.

Plusieurs pistes s'offrent à cet égard aux établissements et semblent devoir être encouragées et promues :

- l'élaboration d'une vision de long terme pourrait être déclinée au travers d'une charte de « transition écologique des campus » pour chaque site ou établissement ;
- la mise en place d'une politique de transition énergétique dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche et autour de son patrimoine immobilier devrait pouvoir être conçue, discutée et ancrée sur un territoire régional, comme dans les politiques contractuelles qui le concerne. À ce titre, les prochains CPER 2014-2020 pourraient utilement soutenir cette approche globale.

Recommandation n° 10 : faire du schéma directeur du développement durable établi par l'université ou la COMUE un outil au service du développement de l'université.

2.4.2. *Développer le parangonnage et diffuser des informations utiles pouvant être adaptées au cas des universités*

Deux axes de progrès sont possibles. Le premier concerne le partage des bonnes pratiques et d'outils opérationnels. Le second vise l'accès aux données de nature à objectiver les enjeux et à suivre les actions entreprises. La mission souhaite rappeler l'intérêt de plusieurs démarches et outils, mis à disposition des établissements, pour faciliter leur prise en main de la problématique du développement durable.

▪ L'outil technique développement durable de la CPU

La CPU a établi un référentiel « développement durable » dont l'objectif est d'évaluer l'état d'avancement et la pertinence des actions menées en matière de développement durable dans les universités. Cet outil comporte cinq axes : un axe « stratégie et gouvernance », un axe « formation », un axe « recherche », un axe « politique sociale et ancrage territorial » et un axe « environnement ». Chaque axe contient des niveaux d'objectifs et d'atteintes de ceux-ci, propose des indicateurs et des documents à l'appui. Il comporte des plans d'action à un an, trois ans ou encore cinq ans. Ainsi l'établissement peut déterminer son niveau d'engagement, le degré de réalisation des actions significatives, et les documents qui tracent et accompagnent l'avancement de ses projets et actes. Cet outil constitue à la fois un guide d'autodiagnostic, un tableau de bord, un guide stratégique et une base pour la certification. Il peut être la première étape d'un processus de labellisation.

▪ Le guide de la région Île-de-France de la transition énergétique

Les services de l'État et le Conseil régional d'Île-de-France ont établi un mémento à l'usage des collectivités avec un double objectif : s'approprier les enjeux « climat – air - énergie » spécifiques à la région et identifier quelles sont les actions qui leur sont recommandées en priorité. Concernant les bâtiments, sont définis des objectifs comme « *encourager la sobriété énergétique dans les bâtiments et garantir la pérennité des performances* » ou « *améliorer l'efficacité énergétique de l'enveloppe des bâtiments et des systèmes énergétiques* » auxquels correspondent des orientations. Celles-ci sont elles-mêmes déclinées en actions recommandées avec le détail des structures d'appui et des moyens mobilisables.

- **La démarche de l'EPAURIF visant à actualiser les référentiels**

L'EPAURIF mène des travaux visant à mieux prendre en compte l'ensemble des normes techniques existantes qu'elles soient énergétiques, qu'elles aient pour objectif d'assurer la qualité environnementale (HQE, BBC, etc.) ou qu'elles précisent l'accompagnement de l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO). Ce travail pourrait constituer une base intéressante pour un guide et un référentiel à l'usage des universités et du MESR.

Ces exemples illustrent une façon de sensibiliser les établissements aux enjeux, démarches et outils du développement durable. Ils constituent autant des démarches d'appropriation que des outils opérationnels au service d'une stratégie commune à tous et déclinée de façon propre à chacun.

- **L'adaptation des outils de suivi du patrimoine aux enjeux du développement durable**

Une approche d'ensemble suppose que les outils de connaissance et de suivi du patrimoine universitaire, en lien avec le développement durable, soient, eux aussi, adaptés.

À cette fin, les enquêtes sur le patrimoine et l'énergie pourraient être « agrégées » et des indicateurs de performance énergétique établis³⁴. L'état de lieux rendu disponible pourrait lier plus directement l'état qualitatif du bâti et les performances énergétiques de celui-ci. Parallèlement, les normes de construction et de réhabilitation au regard des besoins de formation et de recherche, si elles existent bien, sont déjà anciennes. Elles doivent être actualisées.

Ces préoccupations rejoignent le sujet plus vaste des outils d'analyse et de connaissance de la fonction immobilière (cf. chapitre 3 *infra*).

2.4.3. Une approche globale pour inciter les universités à améliorer l'utilisation de leur patrimoine

L'enjeu est de généraliser la prise de conscience qu'une utilisation adaptée et pertinente des locaux universitaires, économisant des charges et auxquelles l'université pourrait être intéressée, est possible.

Il appartient d'abord aux universités d'améliorer leur gestion des locaux affectés aux fonctions support, fonctions soutien et aux activités du cœur de métier. Le regroupement sur un même site de services parfois dispersés (services centraux, services logistiques, services de scolarité, etc.), la mutualisation de la gestion des salles de cours et des amphithéâtres (d'ores et déjà constatée dans plusieurs universités comme à Poitiers), l'utilisation lissée dans le temps – hebdomadaire et annuel – des locaux de formation, la mise en œuvre de dispositifs de vérification d'utilisation effective et améliorée des surfaces, doivent pouvoir faire l'objet d'une discussion et d'engagements dans le cadre de la négociation entre les établissements et l'État.

³⁴ L'ARTIES travaille à cette question.

Les universités doivent également poursuivre le travail de spécialisation des bâtiments en distinguant mieux et précisant ceux utilisés pour l'accueil du public étudiant et ceux dédiés à la recherche et aux professionnels qui y travaillent. L'application d'une réglementation dédiée à chacune de ces activités permettra de concentrer les aménagements indispensables et de limiter ceux qui ne relèveraient que d'un périmètre défini de façon formelle.

Parallèlement des objectifs de diminution des surfaces au titre des opérations de recomposition du patrimoine, en particulier lorsqu'il y a des constructions nouvelles pourraient être inscrits dans les contrats quinquennaux. Les prochains CPER (2014-2020) peuvent et doivent en être les vecteurs.

Recommandation n° 11: fixer des objectifs précis et quantifiés d'évolution du patrimoine immobilier universitaire, dans le cadre des contrats quinquennaux et faire valoir des objectifs de recomposition du patrimoine immobilier dans les prochains CPER.

3. Des outils d'analyse et de connaissance de la fonction immobilière

La conduite, par l'IGAENR, des audits préalables à l'accès aux compétences élargies conférées par la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 a, notamment fait apparaître le manque d'outils de pilotage à la disposition des dirigeants des universités pour asseoir leurs orientations stratégiques et leurs décisions de gestion. Cette réalité est encore avérée aujourd'hui, particulièrement dans le domaine de la politique immobilière.

La mission propose deux axes de travail, l'un actuellement étudié par les responsables de la direction interrégionale du grand-ouest de la Caisse des dépôts et consignations, l'autre transposé du référentiel d'étude du volet immobilier des audits approfondis des universités en difficultés financières, déjà élaboré par l'IGAENR.

La mission signale également l'excellent travail de l'Association des responsables techniques immobiliers de l'enseignement supérieur qui consacre une partie de sa réflexion à l'élaboration d'un ensemble d'indicateurs de suivi de la fonction immobilière³⁵. Cette initiative pourrait déboucher sur la proposition d'indicateurs pour partie proches de ceux proposés par la mission.

Certaines universités travaillent ou ont travaillé à la mise au point d'outils de connaissance des coûts unitaires d'exploitation et de gestion de leur patrimoine (Lille 2, Dijon, etc.). Cette démarche doit être généralisée et partagée car elle contribue directement à la maîtrise des coûts immobiliers et à la qualité des choix de travaux qui sont faits, mais également au calcul des coûts de revient de la formation et de la recherche.

³⁵ La mission mentionne, également, le cahier de l'ARTIES n° 5 - mai 2007 consacré aux « indicateurs de pilotage pour le patrimoine immobilier ».

Enfin, dans le cadre du suivi de l'opération Campus, la DGESIP-mission des grands travaux, avait commandé au cabinet ALGOE un système d'analyse et de prospective financière, utile bien que d'accès trop délicat pour les équipes universitaires qui l'ont eu en main. Il fait, actuellement, l'objet d'une actualisation.

L'ensemble de ces outils, si leur complémentarité et leur facilité d'usage sont suffisants, doit permettre aux dirigeants des établissements de mieux identifier et piloter la fonction immobilière.

3.1. Développer la vision financière prospective pour apprécier les risques et les marges de manœuvre

La CDC « Grand-Ouest » s'est intéressée aux équilibres financiers à moyen terme des universités par le biais des sollicitations dont elle a fait l'objet en qualité de prêteur potentiel. Légitimement, elle a souhaité s'assurer de la solvabilité, à terme, des emprunteurs et s'est alors rendu compte de l'absence de visibilité et de prospective financière pouvant lui apporter les garanties recherchées.

Disposant d'un cadre expert dans la réflexion financière, elle a alors construit un modèle de prospective financière – encore officieux –, élaboré et testé avec certaines universités de sa zone d'action (Orléans, Tours, Nantes et Brest). Il est établi à partir d'une rétrospective des comptes de résultat de l'établissement, en remontant aux trois derniers exercices, il vise à établir une prospective financière à six ans.

L'entrée dans le système de prospective s'effectue clairement par l'investissement (immobilier, équipements scientifiques, SI et divers), l'objectif majeur étant de s'assurer que le niveau de la politique d'investissement et d'emprunt est bien compatible, dans la durée considérée, avec le maintien de l'équilibre financier global, notamment la CAF et le fonds de roulement. Compte tenu de sa structuration, ce système d'analyse financière permet une vision générale de l'équilibre budgétaire, les principaux postes de charges et de ressources étant identifiés et pouvant varier individuellement pour chaque exercice, au gré des hypothèses testées. Le système du tableau est le suivant :

Tableau n° 3 : synthèse du système d'analyse financière prospective testé par la CDC Grand-ouest

	Réalisé			Prévision						Écart moyen 2012-2018
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Total produits										
Total charges										
Excédent brut d'exploitation (EBE)										
CAF										
Ratios de qualité										
Ressources stables										
Emplois stables										
Variation du FDR net global										
FDR net global										
Excédent de financement exploitation										
Solde net de trésorerie										

Source : CDC Grand-ouest, présentation simplifiée IGAENR

Dans le tableau dynamique proposé par la CDC, les items figurant en ordonnée (produits, charges, batterie de ratios, ressources et emplois stables) sont détaillés et peuvent varier individuellement en fonction de coefficients annuels ou de période, choisis par la personne qui réalise la simulation.

Aux dires de la CDC Grand-Ouest, les présidents, DGS, directeurs financiers et agents comptables des universités testées ont fait part de leur réel intérêt à l'égard de cet outil expérimental.

Ce dossier dynamique s'avère parfaitement complémentaire avec plusieurs travaux entrepris par l'IGAENR, particulièrement la cartographie économique de l'activité des établissements, établie dans le cadre des audits financiers des universités et l'outil d'identification de la politique immobilière des universités, proposé au 3.2 *infra*.

Au bénéfice des universités, une coordination entre la CDC, si elle le souhaite et si elle valide son outil, et l'IGAENR, représentants, au sens large, de la sphère publique, en vue d'harmoniser ces outils sur Excel™, est recommandée par la mission qui préconise également la prise en main et la diffusion de ces outils par la DGESIP et, au premier chef, par les établissements d'enseignement supérieur.

Recommandation n° 12 : inciter chaque établissement à se doter d'une prospective financière pluriannuelle globale et déclinée pour la fonction immobilière.

3.2. Connaître la fonction immobilière et mesurer ses enjeux financiers

Un des constats principaux de la mission réside dans la faiblesse du pilotage de la fonction immobilière. Celui-ci passe impérativement par l’approfondissement de la connaissance quantitative et qualitative du patrimoine immobilier de l’établissement. En s’inspirant de la démarche d’audit approfondi des universités en difficultés financières, conduite par l’IGAENR depuis 2013 à la demande du MESR, la mission propose un outil d’identification et de conduite de la politique immobilière d’une université. Constitué d’une série de tableaux sous Excel³⁶, il permet la mesure dans le temps – rétrospectif et prospectif – des principaux éléments qui permettent d’observer et de comprendre les enjeux de ce secteur de l’action de l’établissement. Construit avec comme période pivot, l’exercice budgétaire 2013, les universités pourront aisément l’actualiser annuellement.

Il est composé de dix modules comprenant un ensemble de vingt-huit tableaux, numérotés de **document 1a à document 15**, le plus souvent liés entre eux : surfaces, occupation des locaux, qualité du bâti, coûts d’exploitation, effort de GER, projets neufs, moyens RH, volume budgétaire, ressources financières et prospective / besoin de CAF.

Les données nécessaires sont accessibles dans les services de l’établissement, soit qu’elles soient transmises lors des enquêtes conduites par la DGESIP, soit qu’elles figurent dans les données RH ou financières ressortant de l’exécution budgétaire. La partie « prospective » exige un effort de synthèse et de prévision portant, selon les données, à un horizon de deux à six ans.

3.2.1. Les données d’utilisation des locaux

Elles visent à déterminer le niveau d’utilisation des surfaces par les différents types d’utilisateurs.

Document n° 1a : surfaces des locaux et ratios d’utilisation

	2007		2010		2013		
surfaces utilisées	m ²	ratio usage	m ²	ratio usage	m ²	ratio usage	% évolution 2007-2013
Formation							
Recherche							
Vie étudiante							
Administration/divers							
TOTAL							

³⁶ La version dynamique, au format Excel est disponible auprès de l’IGAENR.

Document n° 1b : nombre d'utilisateurs de locaux

Nombre d'utilisateurs	2007	2010	2013	% évolution 2007/2013
Formation (source RH)				
Recherche				
Vie étudiante				
Administration/divers				
TOTAL				

Document n° 1c : nombre de bâtiments et de sites utilisés

	2007	2010	2013	% évolution 2007/2013
sites				
bâtiments				

3.2.2. Les données de niveau d'occupation des locaux

L'objectif est de mettre en perspective temporelle les ratios déclaratifs d'utilisation des locaux de formation, bien qu'ils soient peu fiables, et de mesurer les pics d'activité annuels, hebdomadaires et journaliers, pour deux semaines types de l'année universitaire, au premier semestre – alors que beaucoup d'étudiants sont présents – et au second semestre – alors que les effectifs ont baissé et que nombre d'étudiants effectuent une période de stage.

Document n° 2a : taux d'occupation des locaux de formation (%)

Locaux	Enquête 2008	Enquête 2010	Enquête 2013	% évolution 2007/2013
Amphis				
Salles				
Global				

Document n° 2B et n° 2C : taux de réservation hebdomadaire des salles (semaines 14 et 48)

	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi	Samedi
8h-9h						
9h-10h						
10h-11h						
11h-12h						
12h-13h						
13H-14h						
14h-15h						
15h-16h						
16h-17h						
17h-18h						
18h-19h						
19h-20h						
Moyenne Jour						

3.2.3. *La qualité du bâti*

Cette partie du référentiel étudie la qualité et l'évolution quantitative de l'immobilier utilisé par l'université.

Document n°3a : la qualité technique du bâti

Qualité	2007	2010	2013	2015
A				
B				
C				
D				
E				
Total				

Document n°3b : La qualité énergétique du bâti

Qualité	2007	2010	2013	2015
A				
B				
C				
D				
E				
F				
G				
Total				

Document n°4 : l'évolution des menaces sur la sécurité

Locaux	2007	2010	2013	% Evolution 2007/2013
Nombre				
SHON				

Document n°5 : l'évolution des surfaces bâties utilisées

Evolution des surfaces	2007	2013	2015	2020
Création	XXXX			
Suppression	XXXX			
Solde	XXXX			
TOTAL période				

3.2.4. *Les charges d'exploitation et de maintenance courante*

Cette série de tableaux permet de constater l'évolution des charges d'exploitation (fluides, locations, contrats d'entretien, ainsi que l'évolution de l'effort de maintenance courante du patrimoine immobilier. La transformation automatisée des contrats de prestations de services externalisées (nettoyage, gardiennage, espaces verts, etc.) permet de déterminer le nombre

d'ETP virtuels qu'ils représentent, pour lisser les effets de politiques d'externalisation de ces activités, nécessairement différentes d'une université à l'autre.

Document n° 6 : Évolution des charges d'exploitation et de maintenance courante

Comptes	Activité	2010	2012	2013	2014(1)	%Evolution 2012/2010	%Evolution 2013/2012
60611	Electricité						
60612	Carburants et lubrifiants						
60613	Gaz						
60614	Chauffage						
60617	Eau						
60618	Autres fournitures non stock						
614	Charges locatives						
6132	Locations immobilières						
61561	Maintenance sur contrats						
	Gardiennage						
	Entretien espaces extérieurs						
6286	Contrat de nettoyage						
	SOUS TOTAL 1						

61521	Travaux sur immeubles hors contrat charges propriétaire						
	SOUS TOTAL 2						

	TOTAL GENERAL						
--	----------------------	--	--	--	--	--	--

3.2.5. L'effort de gros entretien renouvellement (GER)

Une des faiblesses avérées de la politique immobilière des universités réside clairement dans le risque de paupérisation du patrimoine immobilier, par défaut d'entretien. Cette partie de l'analyse permet de mieux mesurer ce risque et d'en comprendre les enjeux, dans les différents domaines d'intervention (réhabilitation lourde, sécurité / accessibilité, développement durable). La mesure du niveau d'exécution budgétaire des investissements de GER éclaire également cette question.

Document n° 7a : les dépenses annuelles de GER

Domaine	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL période	% évolution 2013/2009
Sécurité/accessibilité								
Développement durable								
réhabilitation lourde								
divers								
TOTAL travaux exécutés								

Document n° 7b : l'évolution de l'effort de GER (€/m² de GER/an)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL période	% évolution 2013/2009
Montants travaux exécutés								
Superficie SHON								
RATIO GER								

Document n° 8 : Qualité de l'exécution budgétaire de l'investissement immobilier

	2009	2010	2011	2012	2013	2014(1)	TOTAL période	% évolution 2013/2009
Montants inscrits (BP+DM)								
Montants exécutés								
Taux d'exécution								

3.2.6. Bilan des travaux neufs et de réhabilitation

Document n° 9a : programmes de travaux des constructions neuves et réhabilitations lourdes

année de livraison	2000/2007				2008/2010			
	Recherche	Formation	Adm/divers	TOTAUX	Recherche	Formation	Adm/divers	TOTAUX
Nombre d'opérations (neuf et réhab)								
Dont opérations de réhabilitation								
dont opérations en MOD								
Montant des travaux TTC (neuf + rehab)								
Dont coûts travaux de réhabilitation								
Dont coûts MOD								
SHON créée								

La même présentation est effectuée pour les périodes 2011-2012, 2013-2015 et au-delà de 2015. L'objectif est de connaître le rythme et l'orientation des investissements, ainsi que la répartition de la maîtrise d'ouvrage des opérations réalisées.

Document n° 9b : impact de l'évolution des surfaces bâties sur la charge d'exploitation

	2000-2007	2008-2010	2011-2012	S/Total	2013-2015	Après 2015	Total 2000-2020
SHON Créée							
SHON Supprimée							
SOLDE							
Nouvelles charges de fonctionnement nettes							
Cumul des charges							

À partir de coûts de gestion au m² représentatifs de la période, l'impact financier des créations de surface est approché (exploitation, maintenance, GER et RH). Cet ordre de grandeur, même simplement estimé, constitue un élément d'alerte important, les conséquences financières de la création de locaux supplémentaires préoccupant assez peu les décideurs, qu'il s'agisse de l'université ou de ses bailleurs de fonds.

Document n° 9c : activité de maîtrise d’ouvrage directe

	2000/2007	2008/2010	2011/2012	2013/2020	Total
Nombre d'opérations réalisées					
Nombre d'opérations en MOD					
Montant des travaux					
Montant des travaux MOD					

Le niveau et l'évolution dans le temps de l'activité de maîtrise d'ouvrage directe (MOD) de l'établissement est mis en exergue par ce tableau.

3.2.7. Les moyens humains à la disposition de la fonction immobilière

Il est utile d'analyser l'efficacité des moyens humains consacrés à la fonction immobilière. Elle peut se faire via une série de ratios d'activité et de performance qui ne peut se comprendre qu'en intégrant les équivalents ETP générés par la politique d'externalisation de certaines activités.

Les ratios proposés sont les suivants :

- pourcentage des ETP affectés au patrimoine (y compris les équivalents ETP des contrats calculés au tableau n° 6), par rapport au total du personnel BIATS de l'établissement ;
- pourcentage des agents de catégorie A de la fonction immobilière, par rapport au total des BIATS affectés à ladite fonction ;
- efficacité du personnel d'encadrement, exprimée par le ratio budget immobilier total exécuté par agent de catégorie A ;
- efficacité globale de la fonction, exprimée par deux ratios, à savoir, le budget immobilier pour un ETP affecté à la fonction (y compris les équivalents ETP des contrats calculés au tableau n° 6), et la surface SHON pour un ETP affecté à la fonction (y compris les équivalents ETP des contrats calculés au tableau n° 6).

Document n° 10a : efficience de la RH de l'immobilier pour une année donnée

	Nombre	Ratio ETP Pat/BIATS	Ratio encadrement	Ratio efficience cat A	Ratio efficience budget Pat (€) /RH Pat	Ratio efficience RH pat/SHON	Budget Patrimoine 2013
ETP directs patrimoine dont catégorie B dont catégorie C							
Équivalents ETP/contrats							
TOTAL ETP patrimoine							
ETP directs patrimoine CAT A							
Total ETP BIATS Univ							

Ce tableau peut être élaboré pour un exercice donné et/ou décliné dans le temps, permettant le suivi de l'évolution de la performance.

Document n° 10b : évolution de la masse salariale de la fonction immobilière

	2010	2012	2013	2014 (1)	2015 (2)	évolution 2013/2010
Catégorie A						
Catégorie B						
Catégorie C						
Ensemble						
Titulaires						
Non titulaires						
Ensemble						

Au-delà du pilotage global de la masse salariale de l'établissement, il est important, pour comprendre la fonction immobilière de connaître et d'observer dans le temps, la masse salariale consacrée à la fonction immobilière.

3.2.8. *Évolution de la part du budget immobilier dans le budget global de l'établissement*

Il est utile de situer le niveau du budget consacré à la fonction immobilière – souvent le deuxième poste budgétaire de l'établissement – par rapport à l'ensemble du budget exécuté, tout en observant son évolution dans la durée. L'idéal serait de pouvoir disposer d'une projection à l'horizon de deux ou trois exercices, ce qui n'est pas accessible actuellement.

Document n° 11 : Proportion et évolution annuelle du budget de la fonction immobilière

	2010	2011	2012	2013	2014
Recettes fonctionnement encaissables totales					
Dépenses de fonctionnement/immobilier					
Ratio 1					
Dépenses totales réalisées d'investissement					
Dépenses d'investissement réalisées/immobilier					
Ratio 2					
Dépenses totales exécutées					
Dépenses totales exécutées patrimoine					
Ratio 3					

3.2.9. Part des ressources propres dans le financement de l'investissement immobilier

Pour leurs investissements, les universités dépendent largement de financements extérieurs, non récurrents. À l'opposé, la réduction fréquente du niveau du fonds de roulement depuis l'accès aux RCE rend crucial le maintien ou l'accroissement d'un bon niveau de capacité d'autofinancement (CAF).

Deux tableaux complémentaires permettent d'observer, dans la durée, l'indépendance financière et la tenue du niveau d'autofinancement de l'établissement.

Document n° 12 : origine des financements de l'investissement immobilier et ratios d'indépendance financière

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TOTAL financements extérieurs						
Fonds propres affectés à l'immobilier						
TOTAL des ressources "patrimoine"						
CAF totale de l'exercice						
Ratio fonds propres /ressources INV totales						
Ratio Fonds propres /CAF						
Ratio Subventions/CAF						

Document n° 13 : Poids du financement de l'immobilier dans le fonds de roulement

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Subventions encaissées						
Fonds propres affectés à l'immobilier						
Total des recettes investissement patrimoine						
Fonds de roulement au 31/12						
Ratio Subventions/fonds de roulement						
Ratio Fonds propres Pat/Fonds de roulement						
Ratio ressources d'investissement Pat/Fonds de roulement						

3.2.10. Approche rétrospective et prospective de la politique d'investissement de l'établissement

Au-delà de l'investissement immobilier, la mission propose de porter un regard sur l'ensemble de la politique d'investissement de l'établissement (immobilier, scientifique, pédagogique, SI et divers), ce qui permet d'analyser la structure passée des investissements et de leur financement, mais également de réaliser une approche prospective du besoin de CAF, exigeant un effort de prévision à deux ou trois ans.

Document n° 14 : réalisation et financement des investissements passés

	REALISATIONS						
Nature d'investissement	2009	2010	2011	2012	2013	2009/2013	MOY 2009-13
Immobilier GER (2)							
Immobilier Neuf/Restructuration							
Sous-total Immobilier							
Équipements scientifiques							
Eq. Pédagogiques							
Équipements SI							
Équipements autres							
Sous-total autres investissements							
TOTAL Investissements							
	FINANCEMENT						
	2009	2010	2011	2012	2013	2009/2013	MOY 2009-13
Subventions Investissement Immobilier							
Subventions Investissement Eq scientifiques							
Subventions Investissement Eq pédago et divers							
Sous-total subvention invest							
CAF							

Document n° 15 : approche prospective des investissements et du besoin de CAF annuel

Nature d'investissement	MOY 2009-13	2014	2015	2016	MOY 2014-16
Immobilier GER					
Immobilier Neuf/Restructuration					
Sous-total Immobilier					
Équipements scientifiques					
Eq. Pédagogiques et divers					
Équipements SI					
Sous-total autres investissements					
TOTAL Investissements					

Répartition besoin de CAF	MOY 2009-13	2014(1)	2015(1)	2016(1)	MOY 2014-16
Patrimoine immobilier					
Équipements scientifiques					
Équipements pédagogiques et divers					
Total					

	MOY 2009-13	PREVISIONS			MOY 2014-16
		2014	2015	2016	
Subventions Invest Immobilier					
Subventions Invest Eq scientifiques					
Subventions Invest Eq pédago et divers					
Sous-total subvention invest					
Besoin de CAF					
TOTAL subv invest + CAF					
variation fonds de roulement					
Fonds de roulement calculé					

Cet outil de connaissance de la fonction immobilière pourrait être utilisé dans les universités comme outil de pilotage de leur fonction immobilière. Intégré au système de pilotage de l'université, si un lien automatique avec l'entrepôt de données est possible, il n'en serait que plus efficace. Cela éviterait alors la ressaisie des données, et le risque d'erreur qui en découle. Il pourrait être aisément complété en fonction des besoins spécifiques de chaque établissement et de la créativité de son service d'aide au pilotage.

La DGESIP pourrait également en faire usage comme outil de collecte des données annuelles de la fonction immobilière des établissements concernés, et compléter ainsi l'enquête annuelle qu'elle met en œuvre jusqu'alors.

Recommandation n° 13 : diffuser et vulgariser l’usage d’outils simples de connaissance et de pilotage, communs aux établissements, pour favoriser le pilotage local et national, le parangonnage, tels que l’outil d’identification de la fonction patrimoniale proposé par l’IGAENR *supra*.

4. Quelques pistes de réflexion pour le niveau « communautaire »

4.1. La future communauté d’universités et d’établissements ne sera pas centrée sur la politique immobilière

Comme les acteurs des établissements universitaires l’ont vécu pour les pôles de recherche et d’enseignement supérieur, la communauté d’universités et d’établissements sera légitimement centrée sur l’harmonisation, la mutualisation et le développement du cœur de métier des universités, des écoles et des organismes de recherche qui en seront membres. Cette priorité est parfaitement légitime, bien comprise et même revendiquée par les dirigeants rencontrés par la mission. Tout impact sur les fonctions supports, et singulièrement sur la fonction immobilière ne pourra que découler des stratégies mises en place et des politiques conduites sur le cœur de métier. Cela signifie que la fonction immobilière sera, sans doute, impactée par la mise en place de ce niveau d’organisation, mais que les effets seront induits et ne se produiront qu’à moyen terme.

Dans cette optique, la mission suggère de s’intéresser à plusieurs pistes de progrès possibles, tant au plan stratégique qu’opérationnel, mais dont les effets seront sans doute limités.

Les rapprochements attendus et la définition d’une stratégie commune en matière de formation et de recherche permettront-elles de faire évoluer les besoins immobiliers ? Compte tenu de la dispersion géographique à l’intérieur des futures COMUE, une diminution significative des surfaces, cohérente avec les moyens budgétaires disponibles, est-elle envisageable ? S’il est difficile de répondre aujourd’hui à ces questions – la démarche communautaire ne faisant que s’amorcer –, il convient cependant de tracer un rapide bilan de l’action des PRES et de formuler quelques interrogations, en particulier concernant le rôle des COMUE dans l’élaboration du futur CPER, ou les perspectives de mutualisation entre établissements des fonctions support immobilières.

4.2. Du Plan Campus au développement de politiques de site, une dynamique inégale selon les territoires et qui demeure globalement fragile

4.2.1. *Le Plan Campus : l’immobilier comme levier du rapprochement des universités ?*

Une des évolutions les plus marquantes depuis une dizaine d’années dans le paysage de l’enseignement supérieur et de la recherche est sans doute le développement des coopérations entre établissements, de la simple coordination à la fusion en passant par des partenariats renforcés. La logique d’expansion et de maillage territorial – avec la création de nouvelles universités et l’apparition de nombreux sites délocalisés – a ainsi cédé la place à une logique

de rapprochement et de densification du tissu universitaire, dont l'élaboration d'une stratégie commune en matière immobilière est à la fois l'instrument et le produit. Cette dynamique, plus ou moins forte selon les territoires, prend naissance avec la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006, qui dispose que

« plusieurs établissements ou organismes de recherche [...] peuvent décider de regrouper tout ou partie de leurs activités et de leurs moyens dans un pôle de recherche et d'enseignement supérieur afin de conduire ensemble des projets d'intérêt commun ».

Si la politique immobilière ne figure pas de façon explicite parmi les missions des PRES, elle n'en est pas non plus exclue. De fait, elle va devenir très vite l'un de leurs principaux chantiers, en même temps qu'un des moteurs du rapprochement des universités.

Le Plan Campus, lancé en février 2008, alors que seuls quelques PRES ont déjà vu le jour, vise en effet à renforcer la politique de site en incitant les établissements à développer une stratégie immobilière commune. Il s'agit de créer une dizaine de pôles d'excellence à forte visibilité internationale par la *« consolidation de sites accueillant des infrastructures d'enseignement supérieur ou de recherche existants ou en cours de construction »*. L'opération s'inscrit *« dans le cadre d'une politique de rassemblement et de mutualisation des forces de formation et de recherche, déjà initiée ces dernières années à travers la création des pôles de recherche et d'enseignement supérieur et les réseaux thématiques de recherche avancée »*. Le cahier des charges accompagnant l'appel à projets indique à cet égard que les réponses des établissements doivent :

- *« s'inscrire dans une politique de site et non pas d'entité »*. Ainsi l'ensemble des organismes présents sur le campus – y compris les organismes de recherche publique et privée, les CROUS, associations, entreprises, etc. – sont-ils invités à prendre part au projet ;
- *« rassembler l'ensemble des acteurs concernés autour du ou des établissements publics à caractère scientifique, culturel ou professionnel (EPSCP) qui porteront le projet »*.

Les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) ont, dès lors, *« vocation à porter le projet commun »*. Le choix de leur confier le pilotage de l'opération répond à un double objectif : *« développer une politique de site ambitieuse, en s'appuyant (...) sur les outils de coopération en place »*, mais aussi *« accompagner les projets de rapprochement et les fusions d'universités »*. Il s'agit, à la fois, d'assurer la cohérence des projets immobiliers eux-mêmes et de renforcer la dynamique engagée depuis 2006 en confortant les PRES dans leur rôle d'instance de coordination, voire de préfiguration d'ensembles universitaires plus larges. La définition d'une stratégie immobilière commune à l'échelle territoriale et les financements qui l'accompagnent doivent servir de levier à la restructuration en cours du paysage de l'enseignement supérieur.

Cet objectif a certes été en partie atteint ; l'opération Campus, relayée par les *« investissements d'avenir »*, a contribué au renforcement de certains PRES, accéléré le processus de fusion là où il se dessinait déjà, et incité les établissements à travailler ensemble à une programmation immobilière, fondée sur une stratégie concertée de formation et de

recherche. Cela a été cas à Aix-Marseille ou encore à Bordeaux, où le PRES a porté l'ensemble des engagements juridiques et financiers afférents à l'ingénierie de projet et où la réponse à l'appel à projet Campus a été, comme l'indiquait son président en mars 2011, non seulement « *une première étape dans la structuration du site bordelais qui a servi de base pour structurer nos réponses aux investissements d'avenir* », mais le chantier qui a permis de « *lancer l'université unique* »³⁷.

Pour autant, plusieurs facteurs sont venus limiter l'efficacité de la stratégie consistant à relier politique de site et stratégie immobilière :

- les établissements situés en dehors des grandes métropoles universitaires pouvaient difficilement élaborer un projet commun, et donc prétendre à bénéficier des crédits de l'opération Campus ;
- certains PRES étaient encore en cours de construction ou de création trop récente pour être en mesure de faire émerger une vision commune ou pour disposer des moyens nécessaires à la prise en charge d'opérations complexes nécessitant des personnels nombreux et qualifiés ;
- d'autres, enfin, se sont heurtés à la volonté des membres fondateurs de conserver leurs prérogatives en déléguant aux PRES les compétences les plus réduites possibles.

La mission nationale d'évaluation de l'opération Campus, dans son rapport d'octobre 2012, souligne ainsi la difficulté des PRES à définir une stratégie commune à l'échelle d'un site, du fait notamment de l'insuffisance des moyens délégués par leurs membres³⁸ :

Ce constat vaut pour de nombreux sites. La chambre régionale des comptes du Nord Pas-de-Calais note ainsi en juillet 2010 dans un rapport consacré à l'université Lille 3 que « *le Plan Campus Grand Lille se présente plus comme une superposition de projets que comme un projet commun [...]. Même si la CDC et l'État ont supervisé les premières études, chacune des universités a géré ses dossiers, et il n'est pas prévu de maîtrise d'ouvrage ou d'œuvre commune* ». C'est encore plus vrai à Paris, où la décision a été prise en mars 2013 de fusionner la dotation (initialement répartie entre les quatre PRES, la CIUP et le CROUS) et d'en confier la gestion à la chancellerie des universités de Paris – le recteur estimant que « *les PRES n'étaient pas armés pour opérer les indispensables arbitrages et lancer des opérations techniquement compliquées* » et que la mutualisation allait « *permettre d'aller beaucoup plus vite et de mobiliser immédiatement l'argent disponible pour les projets* ».

³⁷ Manuel Tunon de Lara, président du PRES Université de Bordeaux, « Bilan d'étape pour l'Opération campus en régions », EducPros, 19 juillet 2011.

³⁸ « *Des rapports délicats se sont souvent fait jour entre ces pôles et leurs membres, d'autant moins enclins à leur abandonner une partie de leur souveraineté qu'ils disposent d'un service immobilier étoffé. Les moyens des PRES s'avèrent trop souvent insuffisants, surtout lorsqu'il s'agit de passer de la conception à la réalisation, et des difficultés de coordination en résultent, sources de difficultés et de retards dans la prise de décision* ». Les projets sont en conséquence « *de nature et d'ampleur très diverses, ne s'inscrivent pas toujours de façon évidente dans une stratégie d'ensemble et paraissent même parfois inspirés surtout par une sorte de justice distributive au sein des pôles de recherche et d'enseignement supérieur* ».

prioritaires »³⁹ en s'appuyant pour la maîtrise d'ouvrage sur l'Établissement public d'aménagement universitaire de l'Ile-de-France (ÉPAURIF).

4.2.2. *L'expérience contrastée des PRES*

Deux sites visités par la mission, Paris-est et Grenoble, illustrent à la fois l'intérêt d'une approche concertée des enjeux immobiliers et les obstacles auxquels elle se heurte, du fait notamment de la faiblesse des PRES, qui s'efforcent de faire converger les intérêts des établissements qui les composent sans disposer de réels pouvoirs.

Si le PRES Paris-Est n'exerce pas de compétence directe en matière immobilière, sauf exception, il assure en revanche la mise en cohérence des politiques d'établissement dans le domaine de la formation et de la recherche – laquelle se traduit par des choix en matière d'aménagement. Il a ainsi porté politiquement le projet déposé dans le cadre de l'opération Campus et coordonne les demandes des universités dans le cadre du CPER, en faisant remonter auprès des autorités de tutelle un tableau commun d'opérations résultant de l'interclassement concerté de leurs projets respectifs. Il veille ainsi, en accord avec les établissements, à l'articulation de la stratégie formation/recherche développée à l'échelle du site et de la politique immobilière menée par chacun d'entre eux.

L'action du PRES, tant en matière de formation et de recherche (Investissements d'avenir) que d'aménagement (opération Campus), a toutefois permis d'articuler, au moins en partie, politique immobilière et stratégie scientifique, comme en témoignent le regroupement des instituts d'urbanisme de l'UPEC et de l'université de Marne-la-Vallée à la cité Descartes ou le projet de construction d'un nouveau bâtiment pour la recherche biomédicale à Créteil sur le site de Mondor.

Pour autant, le PRES est confronté à un jeu d'acteurs particulièrement complexe, qui ne favorise pas le développement d'une politique immobilière à l'échelle du territoire. S'il s'efforce de dégager une vision commune en matière de formation et de recherche les intérêts propres, et du même coup la stratégie des établissements qui les composent, ne convergent pas toujours.

L'exemple grenoblois, plus encore que celui de Paris-Est, illustre à la fois l'intérêt et les limites du Plan Campus en matière de politique de site.

À Grenoble, il convient tout d'abord de souligner la qualité de la gestion technique du dossier Campus par le PRES et les établissements grenoblois. Son extrême complexité, liée au grand nombre de projets (34 projets de construction ou de rénovation), à la diversité des sources et des modes de financement, (dotation Plan Campus, apport des collectivités, intérêts intermédiaires et intercalaires), à l'articulation enfin des PPP avec les maîtrises d'ouvrage publiques, n'a pas empêché sa mise en œuvre dans les délais initialement prévus. Grenoble est ainsi le premier site à avoir signé le 21 février 2012 sa convention de transfert de dotation, puis ses premiers contrats de partenariat.

Le Plan Campus a ainsi permis de sortir en partie de la logique de maillage territorial qui prévalait jusqu'alors (développement de l'université de Savoie, création du pôle universitaire de Valence, etc.) en concentrant l'essentiel des

³⁹ François Weil, « Plan Campus à Paris : l'objectif est que tous les PRES s'y retrouvent dans la durée », AEF, 26 avril 2013.

crédits sur quelques opérations structurantes. Celles-ci participent en effet d'une double logique :

- de densification des deux principaux campus ;
- de spécialisation des sites par grands domaines de recherche. Cette orientation répond à la volonté des établissements, de la métropole et des principaux acteurs de la recherche, en particulier le CEA, de rééquilibrer l'espace urbain autour de deux campus, celui de Saint-Martin d'Hères et celui de la Presqu'île, site historique du CEA.

Les quatre établissements présents sur le campus se sont engagés en 2008, à l'occasion de l'opération Campus, dans l'élaboration d'un schéma directeur immobilier et d'un schéma directeur d'aménagement. Une démarche stratégique « multisite » a alors été préconisée, mais cette impulsion s'est trouvée contrecarrée par la décision, en 2009 de renvoyer aux schémas directeurs immobiliers de chaque établissement, non encore réalisés à cette date, le soin « *d'intégrer cette approche multi-sites, si les universités le souhaitent*. De fait, les trois universités et l'Institut national polytechnique (INP) ont élaboré, en 2010-2011, des SPSI distincts.

Le constat est le même à Grenoble qu'à Paris-Est : la dynamique impulsée par l'opération Campus, qui a débouché sur la réalisation d'un schéma directeur unique au niveau du PRES n'a duré que le temps de l'appel à projets.

La mission Peylet d'évaluation des PPP de l'opération Campus soulignait ainsi en septembre 2012 le rôle limité du PRES dans le développement d'une stratégie globale, tant en matière immobilière que de formation et de recherche.

Recommandation n° 14 : L'expérience des PRES et du Plan Campus montre que la COMUE, comme les universités fusionnées, doivent être retenues comme l'échelon pertinent de la réflexion stratégique immobilière, de l'élaboration et de l'actualisation du SDIA.

4.3. Du PRES à la COMUE : simple évolution sémantique ou renforcement de la politique de site ?

La création en juillet 2013 des COMUE et la mise en place du contrat de site marquent la volonté d'étendre et d'accélérer le processus de recomposition engagé depuis 2007. S'il est en effet souhaitable de passer d'une politique d'établissement à une politique régionale, voire interrégionale en matière de formation, de recherche et de valorisation, il convient toutefois de ne pas sous-estimer l'obstacle géographique : la plupart des établissements qui n'auront pas fusionné à l'horizon 2016 appartiennent à des ensembles « éclatés » (à l'exception de Lyon, Toulouse, Lille et Paris), ce qui rend plus délicat le développement d'une stratégie immobilière commune. Des perspectives s'offrent néanmoins en matière de mutualisation des fonctions support immobilières et de renforcement du rôle des COMUE dans le cadre de la préparation du futur CPER.

4.3.1. *Vers un rapprochement des fonctions support immobilières*

La mutualisation des fonctions support constitue aujourd'hui un sujet majeur pour toutes les organisations publiques⁴⁰. Elle vise à favoriser les économies d'échelle et à améliorer la qualité de service en favorisant la professionnalisation des agents. Elle revêt un intérêt tout particulier en matière immobilière, du fait :

- de la difficulté, pour les universités, à recruter des professionnels de haut niveau, en raison de la faible attractivité des rémunérations qu'elles proposent et de la concurrence des collectivités territoriales ;
- du sous-dimensionnement de nombre de directions du patrimoine au regard de la charge de travail liée aux opérations de maintenance et de gros entretien-rénovation. Plusieurs interlocuteurs de la mission ont insisté sur ce point : le défaut de GER est dû autant au manque de moyens humains qu'à l'insuffisance des crédits budgétaires⁴¹.

L'université Joseph Fourier de Grenoble, qui a chiffré l'ensemble des travaux à réaliser d'ici 2020 afin de maintenir le niveau de performance de son parc immobilier et de l'adapter aux évolutions réglementaires à 4,2 M€/an, n'y consacre actuellement pas plus d'1,5 M€, faute de ressources humaines suffisantes.

Ce constat devrait conduire à accélérer la réflexion sur la mutualisation de la maîtrise d'ouvrage au sein des COMUE. Une spécialisation fonctionnelle de chaque direction pourrait également être envisagée ;

- des variations d'activité liées à la conduite d'opération, qui font alterner forte charge de travail et moments de latence ;
- des perspectives d'optimisation liées à la mise en place de groupements de commande pour les marchés de maintenance ou le développement des systèmes d'information.

La constitution de directions du patrimoine au niveau des COMUE, voire de pôles régionaux ou interrégionaux spécialisés dans la maîtrise d'ouvrage⁴², sur le modèle de l'EPAURIF pour la région Île-de-France (la maintenance légère et la gestion des charges d'exploitation demeurant de la compétence des établissements) permettrait de renforcer la

⁴⁰ Sur ce point, et sur la méthodologie d'une optimisation des fonctions support, voir le « Guide d'audit des établissements d'enseignement supérieur et de recherche en vue de l'optimisation des fonctions support », IGAENR, 2010.

⁴¹ Les 71 opérations en cours à Grenoble sont dotées d'enveloppes allant de moins d'1 M€ à plus de 30 M€. Néanmoins, une opération de 5 M€ en site occupé peut générer une charge de travail plus importante qu'une opération de 30 M€. En outre, les appels d'offres infructueux et les aléas de toute nature peuvent reporter le démarrage d'un chantier de plusieurs mois. Plus les directions du patrimoine sont de taille réduite et fonctionnent en flux tendu, plus le risque est grand d'un effet domino d'une opération sur l'autre.

⁴² Le Sénat proposait déjà en 2003, dans un rapport consacré à l'immobilier universitaire, qu'« une gestion immobilière mutualisée [soit] expérimentée, sur une base volontaire, au travers d'un établissement public spécifique dans quelques sites universitaires importants, de type pôles européens, ou relevant par exemple de deux académies d'une même région » (Voyage au bout... de l'immobilier universitaire, rapport d'information fait au nom de la commission des affaires culturelles par la mission d'information chargée d'étudier le patrimoine immobilier universitaire, mars 2003).

professionnalisation de la fonction immobilière, de lisser la charge de travail et de gagner en efficacité. La distance peut cependant constituer un obstacle dirimant.

La mission a interrogé les responsables de l'UPEC et de l'université de Marne-la-Vallée sur l'intérêt de mutualiser au moins la maîtrise d'ouvrage au niveau de la COMUE ou des universités. Même si les établissements sont engagés dans un projet de fusion, la plupart des acteurs rencontrés se sont montrés réservés, souhaitant que la question soit approfondie :

– certains considèrent ainsi comme étant contre-productif de séparer la maîtrise d'ouvrage de la maintenance, même si l'acquisition d'un outil de gestion intégré du patrimoine commun est envisagée ;
– un représentant de Marne-la-Vallée se dit davantage intéressé par un rapprochement avec les autres établissements implantés à la Cité Descartes, en particulier l'École nationale des Ponts et Chaussées. Un seul interlocuteur de l'UPEC se déclare favorable à une mutualisation entre les deux universités. Quant au président de la COMUE, favorable à des mutualisations au niveau des différents sites, il rappelle que la loi ESR du 22 juillet ne lui confère pas plus de pouvoir en matière immobilière que celle de 2006 instituant les PRES. Le rôle de la COMUE, à ses yeux, est de faire émerger une stratégie commune de formation et de recherche – à charge pour ses membres d'en tirer les conséquences en matière immobilière.

La situation est différente à Grenoble, où trois des quatre établissements présents sur le domaine universitaire s'inscrivent désormais dans une perspective de fusion à l'horizon 2016. Deux groupes de travail composés des vice-présidents des membres fondateurs du PRES et des directeurs des services techniques se réunissent régulièrement pour réfléchir aux évolutions dans l'organisation de la fonction patrimoine et à l'élaboration d'un schéma directeur commun. La directrice du patrimoine de l'UJF s'est par ailleurs vu confier en juin 2013 une mission d'analyse de la situation immobilière des établissements fondateurs du PRES (état du patrimoine, moyens humains et budgétaires, outils de gestion du parc immobilier, etc.) qui doit déboucher sur des propositions concrètes de mutualisation. La lettre de mission, très détaillée, repose sur le constat que :

– le patrimoine immobilier des établissements est « *disséminé dans l'agglomération grenobloise et plusieurs pôles du sillon alpin, sans consolidation des stratégies immobilières des établissements permettant aux élus de construire un raisonnement d'ensemble* » ;
– la fusion programmée de trois universités « ouvre un champ de réflexion important pour la mutualisation des fonctions support des établissements, dans une recherche d'efficacité [et] d'économie globale » dans les domaines du patrimoine et de la logistique.

Les établissements déclarent vouloir développer une réflexion commune dans plusieurs domaines, dont le degré de mutualisation reste à déterminer : prospective et stratégie patrimoniales, politiques contractuelles, programmation des investissements à moyen et long terme, constitution de bases de données et d'indicateurs, conduite d'opérations, gestion du patrimoine lié à la maintenance des installations. La chargée de mission doit leur apporter « *des réponses et des propositions dans la perspective d'une intégration pertinente des fonctions patrimoniales au sein de l'université Grenoble Alpes* » en matière :

– d'organisation : il s'agit d'établir un état des lieux des « *organisations, structures, outils et compétences* » des directions du patrimoine, en identifiant leurs points forts et leurs points faibles ; de déterminer les fonctions support associées (commande publique, expertise juridique, gestion financière, etc.) sur lesquelles la réflexion doit avoir un impact ; de « *proposer des modèles alternatifs dans le cadre*

d'une vision intégrative et mutualisée » ; d'optimiser enfin le suivi des trois PPP du Plan Campus ;

– de politique patrimoniale : si la production des SPSI a constitué une première étape dans le développement d'une réflexion sur la politique immobilière et permis de réunir des données sur l'état du bâti et les besoins en maintenance lourde, il s'agit désormais de consolider ces données et d'améliorer la connaissance réciproque des opérations en cours et des projets de chaque établissement ; d'identifier les gisements d'économie et les points de tension actuels ou à venir ; de dégager les enjeux de mutualisation des surfaces en cherchant à optimiser les compétences et les moyens (humains, techniques, financiers) ; d'analyser l'état du logement étudiant et de proposer une stratégie et une programmation, en lien avec le CROUS ;

– de prospective : aider les vice-présidents CEVU et les responsables de formation à prendre en compte l'incidence de l'évolution des effectifs et des modalités de formation (e-learning) sur la ressource immobilière (capacité des salles, équipement des locaux, etc.).

Cette démarche particulièrement intéressante a déjà permis une double avancée en matière de connaissance du patrimoine, avec pour conséquences :

– la constitution d'une base de données commune aux différents établissements, qui permettra d'établir un diagnostic partagé de l'état du patrimoine et des coûts afférents et de définir des priorités en matière de maintenance lourde.

– la diffusion en décembre 2013 d'une analyse détaillée des différents services ainsi que des moyens humains et budgétaires dont ils disposent. Celle-ci fait apparaître la diversité des organisations actuelles⁴³, qui varient en fonction de la répartition des missions entre direction et composantes, du degré d'externalisation de la maintenance et de l'exploitation et de la répartition des personnels entre les différents domaines d'activité.

Ce premier bilan doit être suivi début 2014 d'une proposition de méthode pour la consolidation et la synthèse des SPSI et de scénarios d'intégration des directions du patrimoine, dans une double perspective de gestion commune des sites et de développement d'une stratégie coordonnée.

Recommandation n° 15 : encourager les COMUE à mutualiser les services chargés de la mise en œuvre de la politique immobilière, notamment l'ingénierie de la construction et les systèmes d'information et, pour les sites les moins éclatés géographiquement, les sous-fonctions d'exploitation et de maintenance.

4.3.2. Des procédures qui mériteraient d'être clarifiées dans le cadre du CPER, en particulier en ce qui concerne le rôle des COMUE

La note d'orientation adressée par la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche aux recteurs le 30 juillet 2013 dans le cadre de la préparation du futur CPER met fortement l'accent sur la politique de site, considérée comme un axe prioritaire. De même que le nouveau « contrat de site » constitue « un levier de structuration du paysage universitaire », de même le CPER doit être l'« instrument du déploiement d' [une] politique de site dynamique, cohérente et soutenable » en matière immobilière. Le texte indique à cet égard

⁴³ Le SDI soulignait déjà en 2010 que « les moyens de gestion sont différents et inégaux, les bases de données sont éclatées et ne participent pas à la transparence, autant de facteurs qui ne favorisent pas ni la cohérence ni l'identification d'une maîtrise d'ouvrage forte ».

que « *les projets retenus devront être structurants pour la politique de site* » et que « *les opérations devront être dès l'origine conçues et analysées à l'échelle des sites, en favorisant les projets et équipements destinés à des usages mutualisés* » ; que le pilotage des opérations sera confié « *dans la mesure du possible* » aux *structures de coopération et de regroupement* » prévues par le projet de loi ESR. Le texte est cependant moins clair qu'il n'y paraît : d'un côté les opérations du futur CPER doivent être « *conçues dès l'origine* » à l'échelle des sites, de l'autre elles doivent « *intégrer* » les schémas pluriannuels de stratégie immobilière et le volet patrimoine des contrats d'établissement, sur lesquels « *s'appuie la politique immobilière du MESR* ». Leur pilotage sera par ailleurs confié aux COMUE « *dans la mesure du possible* », alors même que ces dernières ne sont pas encore pleinement structurées ni opérationnelles.

Cette ambiguïté se retrouve dans la préparation du CPER en Île-de-France, où la complexité du jeu d'acteurs et l'opacité des circuits de décision rendent difficile tout exercice de programmation : les établissements ont fait remonter courant avril 2013 au recteur et à la région une première liste de projets accompagnée d'un courrier cosigné avec le président du PRES. La DGESIP et la DGRI ont ensuite adressé aux recteurs le 18 juin une lettre de cadrage, suivie le 30 juillet d'une note d'orientation plus détaillée mettant l'accent sur la réhabilitation et sur la politique de site. Les principaux éléments de cette note ont été repris dans le cahier des charges thématique joint à la circulaire du Premier ministre aux préfets de région du 15 novembre. Enfin, les trois recteurs et le DRRT d'Île-de-France ont adressé fin décembre aux présidents de COMUE, aux établissements, aux organismes de recherche et aux CROUS un courrier leur demandant d'« *identifier [sous quinzaine] les projets structurants prioritaires* », en cohérence avec la stratégie définie pour l'ensemble du volet enseignement supérieur et recherche et « *en veillant le cas échéant à confirmer, modifier, préciser, agréger au niveau d'un site* » les éléments déjà communiqués au printemps 2013.

Ce dernier document conduit à s'interroger sur le rôle exact des COMUE : d'un côté, il les désigne comme l'interlocuteur des recteurs et du DRRT au cours de la négociation finale (« *nous reviendrons vers vous, via les COMUE, dans la première quinzaine du mois de janvier 2014, pour échanger sur les projets que vous nous aurez préalablement transmis* ») et met l'accent sur la politique de site (les projets considérés comme structurants à cet égard « *seront privilégiés* »), de l'autre, il met les établissements sur le même plan que les COMUE et n'indique pas que la remontée des projets doit s'effectuer *via* ces dernières, même si la vice-chancelière des universités de Paris, chargée de coordonner les travaux des trois recteurs d'Île-de-France, entend leur confier un rôle de chefs de file⁴⁴. Enfin, l'invitation à « *agréger* » à l'échelle d'un site les éléments déjà communiqués par chacun des établissements n'apparaît pas comme un gage de cohérence, à moins de considérer que la politique de site se réduit à la somme des stratégies développés par chacun des acteurs présents sur le territoire.

Cette question est d'autant plus sensible que le calendrier de préparation du prochain CPER coïncide avec celui de la mise en place des COMUE. Comment, dans ces conditions, celles-ci pourraient-elles contribuer efficacement au développement d'une politique de site ? Certes,

⁴⁴ C'est également le cas de la Région, qui a signé en avril 2011 une convention-cadre de partenariat avec les huit PRES franciliens. Le projet de décliner cet accord en conventions bilatérales avec chacun des PRES n'a cependant jamais abouti.

elles ne sont le plus souvent que le prolongement des PRES. Mais l'élaboration de leurs statuts risque, pour la plupart d'entre elles, de prendre le pas sur le CPER. C'est encore plus vrai quand leur périmètre s'annonce différent de celui du PRES. Il y a lieu alors de douter de leur capacité à établir un tableau d'opérations cohérent, structuré, qui prenne en compte les priorités en matière immobilière à l'échelle régionale, voire interrégionale. *De facto*, les universités doutent de la légitimité actuelle de la COMUE à s'inscrire dans le cycle de négociation du CPER 2014-2020.

Les circuits de décision eux-mêmes apparaissent complexes et aléatoires. Les trois recteurs d'Île-de-France instruisent les dossiers et classent les projets par ordre de priorité – lequel n'est pas nécessairement celui établi par la COMUE. Ils se réunissent ensuite pour arrêter une liste commune, qu'ils transmettent à la préfecture de région – laquelle a une connaissance très limitée des établissements⁴⁵. Dans le même temps, les présidents des COMUE adressent au conseil régional leurs propres tableaux d'opération. Un comité de pilotage État-Région se réunit alors, auquel participent les services de la préfecture, ceux de la région et la vice-chancellerie des universités de Paris, chef de file de la thématique « enseignement supérieur, recherche et innovation » pour les trois académies. La procédure, en outre, n'est pas adossée à une vision du développement universitaire à l'échelle régionale, à l'aune de laquelle l'État pourrait évaluer la pertinence des projets qui lui sont soumis⁴⁶.

L'État exige des établissements que leurs projets participent d'une politique de site portée par les COMUE, sans accorder à ces dernières la reconnaissance nécessaire à l'exercice de leur mission. Dans ces conditions, on peut se demander si la politique de site est le principal critère d'appréciation de la pertinence des projets présentés au CPER – auquel cas la COMUE a un rôle essentiel à jouer dans son élaboration – ou si elle relève d'un simple affichage. De la réponse à cette question dépend en partie la capacité à définir au plan territorial une stratégie immobilière qui ne se réduise pas à la somme des politiques d'établissement, elles-mêmes souvent dictées par les circonstances, les opportunités ou encore la volonté des collectivités de voir les projets auxquels elles contribuent financièrement bénéficier de la plus grande visibilité possible.

Recommandation n° 16 : renforcer, à terme, les pouvoirs des COMUE en matière de développement stratégique et de politique immobilière et en faire le seul interlocuteur des services de l'État en matière de politique immobilière.

⁴⁵ Le conseil de l'immobilier de l'État relevait ainsi en février 2011 que « *les préfectures n'avaient pas de visibilité sur leurs perspectives d'évolution [des universités] en matière immobilière* » et appelait à « *l'instauration d'une collaboration plus satisfaisante entre les différentes parties concernées, de sorte que leurs projets respectifs puissent se développer de façon coordonnée et efficace* ».

⁴⁶ Partant du constat que « *l'actuel contrat de plan comporte essentiellement des projets de construction et d'extension de locaux* », le Sénat préconisait déjà en 2003 « d'améliorer la procédure de décision en matière de construction universitaire en substituant à la pratique du « *catalogue de projets* » établi à partir des remontées des établissements, une réflexion en amont plus globale de type « *schéma directeur immobilier* » par université et parfois par site (...). *Pour atteindre cet objectif de cohérence et d'efficacité, l'élaboration et le suivi du schéma directeur immobilier devraient être systématiquement réalisés au niveau académique* » (Voyage au bout... de l'immobilier universitaire, *op.cit.*).

Conclusion

Bien qu'il subsiste, ici ou là, quelques attitudes contraires, l'ensemble des dirigeants des universités a compris que les établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche évoluent désormais dans un contexte financier public contraint.

Cette rareté des financements publics exige de porter un regard différent sur le patrimoine immobilier universitaire, deuxième poste de dépense des établissements, pour en renforcer impérativement l'efficacité. Incontestablement, la prise de conscience de cette obligation émerge, mais les attitudes sont encore timides, l'objectif incertain et le plus souvent, ni explicite, ni partagé, les outils de pilotage nécessaires manquent et les financements sont instables.

En appui du cœur de métier, constitué par la formation, la recherche et l'innovation, la conduite des politiques immobilières doit, désormais, se professionnaliser d'urgence. C'est toute une chaîne d'acteurs et de partenaires qui doit se mobiliser pour assurer la pérennité du patrimoine immobilier, mais aussi son optimisation, alors que la politique passée, dont la responsabilité est la fois diluée et partagée par tous les intervenants, si elle devait perdurer soutiendrait le surdimensionnement et aggraverait la paupérisation.

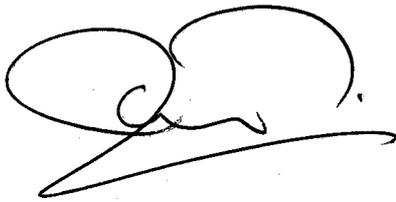
Selon la mission, cette modernisation de l'approche patrimoniale immobilière passe par plusieurs mesures dont les effets imbriqués et complémentaires doivent améliorer durablement la situation :

- élaborer une stratégie immobilière de moyen et long terme découlant véritablement de la stratégie de formation et de recherche de l'établissement et de la communauté universitaire, et intégrant les objectifs de développement durable ;
- positionner une gouvernance qui associe, de manière interactive, le centre et les composantes, pour dégager un consensus sur les moyens immobiliers strictement nécessaires et l'effort à y consacrer ;
- mettre en place les outils fins de connaissance et de pilotage du patrimoine (SIP, tableaux de bord) ;
- optimiser et mutualiser – en interne et en partenariat externe – l'usage des locaux de formation et de recherche, pour diminuer la superficie utilisée, seule voie réellement efficace pour diminuer les coûts immobiliers ;
- stabiliser le financement de l'immobilier universitaire, en mettant fin à un double comportement dommageable, du fait de l'établissement (l'entretien et la maintenance variables d'ajustement budgétaire), comme du fait de l'État (financement de l'investissement par à-coups) ;
- rendre plus lisible le budget immobilier des établissements, en promouvant la création de SADC immobilier, excellent moyen de connaître et maîtriser l'ensemble de la fonction ;

- encourager et développer la mise en commun de la stratégie immobilière au niveau des COMUE.

Au-delà de ces mesures urgentes, l'État doit anticiper l'impact que ne manquera pas d'avoir sur le besoin immobilier, dans un terme moins immédiat, le mouvement qui s'amorce de dématérialisation de l'enseignement, en conduisant résolument, avec les partenaires intéressés, la réflexion approfondie qui s'impose.

L'urgence à atteindre cet objectif de qualité, de rationalisation et d'optimisation de l'usage de l'immobilier universitaire exige une mobilisation de tous les acteurs. Par le présent rapport, et en réponse à la commande du MESR, la mission a cherché à contribuer à cette mobilisation en traçant quelques pistes qui pourraient être empruntées pour conforter la prise de conscience, accélérer l'action et fédérer les partenariats.



Thierry BERTHÉ



Nicole PERNOT



Stéphane ELSHOUD



Amaury FLÉGES



Renaud NATTIEZ



Frédéric WACHEUX

Annexes

Annexe 1 : Note de cadrage.....	79
Annexe 2 : Récapitulatif des recommandations	85
Annexe 3 : Glossaire.....	87
Annexe 4 : Liste des personnes rencontrées.....	89

Note de cadrage



MINISTÈRE
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ET DE LA RECHERCHE

Paris le 22 OCT. 2013

Note à l'attention de

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

Inspection générale
de l'administration
de l'éducation
nationale et de la
recherche

Le chef du service

CP/NM

n° 13 - 223

Affaire suivie par
Claudine PERETTI

Téléphone
01 55 55 20 36
12 49

Mél.
claudine.peretti
@education.gouv.fr

Fax
01 55 55 06 86

110 rue de Grenelle
75357 Paris SP 07

Objet : note de cadrage n° N-2013-021 « La stratégie immobilière des universités »

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint, pour information, la note de cadrage relative à la mission portant sur la stratégie immobilière des universités inscrite dans le programme de travail 2013-2014 des inspections générales.

Thierry BOSSARD

CPI : – Jean-Richard Cytermann
– Emmanuel Giannesini
– DGESIP

La stratégie immobilière des universités

– octobre 2013 –

La lettre de mission du 5 septembre 2013, adressée aux inspections générales par les ministres de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et la recherche, définit leur programme de travail pour l'année 2013-2014. Au chapitre des missions thématiques dans le périmètre de l'enseignement supérieur et de la recherche, il est demandé à l'IGAENR de réaliser une mission sur *la stratégie immobilière des universités*. Sous la coordination de Thierry Berthé, l'équipe constituée à cet effet réunit Stéphane Elshoud, Amaury Fléges, Renaud Nattiez, Nicole Pernot-Chaffort et Frédéric Wacheux, IGAENR.

1 - Objectifs et contexte de la mission

Alors que les universités ont acquis les responsabilités et compétences élargies prévues par la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités et que leurs contraintes financières se sont accrues, le poids financier représenté par leur patrimoine immobilier pèse fortement sur leur équilibre budgétaire, tant du fait de la dérive des charges d'exploitation, du retard pris dans l'entretien des immeubles, que du risque d'inadéquation des surfaces utilisées aux besoins de la formation, de la recherche et de la vie étudiante.

La récente loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche qui met fin aux PRES et qui promeut le rapprochement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche dans des pôles régionaux appelés « communautés universitaires » devrait impacter la politique patrimoniale et immobilière des universités.

La maîtrise par les universités de leur patrimoine immobilier – qui représente 18 500 000 m² – constitue un enjeu majeur de l'équilibre financier de l'enseignement supérieur, au moment où se profile, par ailleurs, la mutation énergétique impulsée par le « Grenelle de l'environnement ».

Dans ce contexte, la mission devra :

- s'attacher à réaliser un état des lieux des démarches, organisations et moyens éventuellement utilisés par les universités, en vue de mieux maîtriser et rationaliser l'usage de leur patrimoine immobilier et d'en relever les bonnes pratiques ;
- mieux identifier les risques « immobiliers » encourus par ces organismes ;
- proposer des outils méthodologiques concrets, à l'usage des universités et de l'administration centrale.

Quatre axes de travail seront étudiés par la mission afin de répondre à ces enjeux :

Formaliser les éléments d'appui à la décision en matière de politique immobilière

- Des constats à vérifier et préciser :
 - dimension stratégique : état des lieux des démarches stratégiques existantes (intérêt et limites des SPSI et SDIA, analyse de la méthodologie développée dans le cadre de ces derniers, démarche et outils en faveur du développement durable, de la vie étudiante, impact réel des réflexions globales de type Plan Campus) ;
 - dimension pré-opérationnelle : absence de démarche systématique de planification, de programmation pluriannuelle, crédibilité de ce type de démarche ;
 - dimension opérationnelle : connaissance de l'état du bâti, des coûts d'exploitation, analyse des outils informatiques dédiés, tant en matière de gestion des surfaces existantes que de programmation et de modélisation financière des projets de rénovation/construction, prise en compte des données de pilotage par la gouvernance, adéquation de l'organisation et des moyens des services immobiliers, maintenance immobilière « variable d'ajustement budgétaire », qualité comptable.
- Faire émerger des conditions de réussite, face à ces constats :
 - comment une université doit-elle agir pour maîtriser le domaine (politique et gouvernance, qualité de la démarche immobilière globale, renforcement du système de décision interne, organisation des services et renforcement de la professionnalisation des équipes, stabilisation des financements...) ;
 - sur quels partenaires doit-elle s'appuyer, comment ces partenaires (administration centrale, organismes de recherche, CHU, collectivités territoriales) devraient-ils coopérer avec l'université ? Les interactions entre acteurs doivent-elles évoluer ?
- Apporter une méthodologie pour une meilleure organisation :
 - s'appuyer sur le référentiel de modélisation financière de la fonction immobilière, déjà cité ;
 - proposer une méthodologie de la prise de décision en matière immobilière. Comment articuler efficacement les différentes structures à associer à la prise de décision (outils et méthodes) ?

Doter les universités d'un outil global favorisant la réflexion financière patrimoniale

- examen des enjeux financiers (risque de dérapage des dépenses d'exploitation, utilisation des crédits dédiés au GER comme variable d'ajustement budgétaire, paupérisation des immeubles, instabilité des crédits d'investissement, risque « hébergeur / hébergé », capacité à constituer des provisions pour assurer le GER...) ;
- proposition d'une méthode d'identification et de remédiation, contribuant à la réflexion relative aux équilibres financiers, basée sur un référentiel méthodologique d'analyse de la fonction immobilière.

Favoriser l'adéquation entre les besoins de l'université et l'offre immobilière, en vue de son optimisation

- mise en avant des facteurs clés pesant sur le dimensionnement de l'offre immobilière : par exemple, évolution des besoins de la formation et de la recherche (lien service scolarité / immobilier, polyvalence et modularité des locaux de formation et de recherche...), dispersion géographique sur le site et mutualisation des moyens, développement du *e-learning* et des salles immersives, absence de maîtrise des financements... ;
- identification des freins à l'évolution des usages et à l'optimisation des moyens immobiliers (obstacles physiques, politiques, techniques, pédagogiques, scientifiques...), recensement des bonnes pratiques.

Apporter des éléments de réflexion pour une politique immobilière de communauté universitaire

- Quel est l'impact potentiel de la création des communautés de site universitaire ?

L'évolution des besoins immobiliers, au niveau communautaire récemment défini, découlera probablement de la qualité des rapprochements et de la capacité des communautés à élaborer une stratégie en matière de formation et de recherche. Compte tenu de la dispersion géographique à l'intérieur de ces futures communautés universitaires, la diminution significative des surfaces, à l'échelle des possibilités de financement de la fonction immobilière, est-elle possible ?

Une analyse *ex ante* des possibilités offertes par la communauté d'établissement en matière de stratégie immobilière comparée à celles mises en place actuellement (PRES, site au sens actuel d'agglomération, sera tentée.

- Considérant que la démarche « communautaire » ne fait que s'amorcer, la mission l'examinera sous deux angles :
 - le repérage des bonnes pratiques, limites et difficultés rencontrées dans des systèmes de coopération existant dans le domaine immobilier (universités fusionnées, PRES, Plan Campus) par l'analyse de quelques cas ;
 - la pertinence des pistes de progrès possibles : stratégie immobilière commune, mutualisation de moyens (ingénierie, achats, systèmes d'information...).

2 - Périmètre de la mission et modalités d'investigation

La mission appuiera ses investigations sur la visite de huit sites universitaires présentant des spécificités exemplaires (université fusionnée, bénéficiant du Plan Campus ou de la dévolution du patrimoine, en cours de réflexion stratégique et/ou de profond renouvellement de son patrimoine immobilier, en situation de difficulté financière, etc.).

Compte tenu du délai, certaines universités récemment investiguées par les membres de la mission, dans le cadre des audits financiers approfondis, ou du Plan Campus, figureront dans le panel retenu qui sera le suivant :

- université de Strasbourg, fusionnée et lauréate du Plan Campus ;
- université de Nantes, ayant fait l’objet d’un audit de sa fonction immobilière dans le cadre des « audits approfondis » ;
- université Paris 1, ayant fait l’objet d’un audit de sa fonction immobilière dans le cadre des « audits approfondis » ;
- université de Poitiers, ayant obtenu la dévolution du patrimoine immobilier ;
- université d’Aix-Marseille, plus important pôle fusionné de France ;
- université de Reims et université d’Amiens, dotées d’un projet immobilier majeur ;
- université de Grenoble, pour le PRES porteur du Plan Campus et dont le campus principal accueille, pour partie les quatre établissements du site ;
- université Paris-Est, pour son positionnement en périphérie parisienne.

Ces visites seront complétées par la rencontre avec des acteurs intervenant dans la structuration de la démarche immobilière des universités (CPU, AMUE, CDC, rectorats, ARTIES) et avec les partenaires financeurs locaux (conseils régionaux et, le cas échéant, communautés d’agglomération).

Les responsables d’un CHU seront rencontrés, en raison du caractère exemplaire des démarches de stratégie immobilières conduites dans ces établissements depuis deux décennies.

3 - Les ressources documentaires de base

La mission s’appuiera notamment sur les textes et documents suivants :

- la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités ;
- la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l’enseignement supérieur et à la recherche ;
- les rapports d’audit préalable à l’accès aux responsabilités et compétences élargies, élaborés par l’IGAENR ;
- les dispositions arrêtées dans le cadre du « Grenelle de l’environnement » relatives aux immeubles appartenant à la sphère publique ;
- le rapport de la mission Peylet, d’évaluation du Plan Campus ;
- les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) impulsés, dans les universités, par France domaine ;
- la vague des schémas directeurs immobiliers et d’aménagement des universités (SDIA), conduite en partenariat entre la CPU et la CDC ;
- les rapports d’audit approfondi conduit par l’IGAENR.

4 - Les délais d'exécution

Ainsi que le cabinet de la ministre l'a précisé il est prévu que le rapport de la mission soit remis en mars 2014.

5 - Les résultats attendus

- constats relatifs au niveau de réflexion stratégique atteint par les universités et à la qualité des outils et démarches existants, permettant, notamment, de partager les bonnes pratiques ;
- recommandations en vue de favoriser le développement d'une stratégie immobilière découlant des besoins de la recherche et de la formation et facilitant l'optimisation des moyens mis en œuvre ;
- élaboration d'un référentiel méthodologique, issu des audits approfondis d'universités en difficulté, permettant d'analyser l'impact financier de la politique immobilière de l'université ;
- proposition d'une méthode de structuration de la fonction immobilière visant à en faciliter la maîtrise politique et technique ;
- recommandations pour faciliter la prise en compte de la dimension immobilière par les futures communautés universitaires.

Récapitulatif des recommandations

Recommandation n° 1 : formaliser l'articulation à moyen et long terme de la stratégie immobilière avec la stratégie de formation et de recherche.

Recommandation n° 2 : mettre en place, dans chaque université, un chemin décisionnel clair et formalisé qui favorisera le dialogue et l'émergence de projets immobiliers pertinents.

Recommandation n° 3 : promouvoir la mise en place d'un SACD permettant une meilleure lisibilité du budget immobilier dans les établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

Recommandation n° 4 : étudier, dans le respect du moratoire en cours jusqu'à 2015, l'extension de la dévolution du patrimoine immobilier aux établissements ayant accédé aux RCE, à un rythme qui soit compatible avec les moyens financiers mis à la disposition du MESR.

Recommandation n° 5 : engager une réflexion nationale et locale sur les pics d'activité et de sous activité et sur l'amélioration de l'organisation des enseignements.

Recommandation n° 6 : engager, au niveau national, une réflexion d'ensemble sur le développement de l'université numérique et la dématérialisation des enseignements, et leurs effets sur l'adaptation des locaux universitaires.

Recommandation n° 7 : encourager une expérimentation sur la mise en œuvre d'une facturation aux composantes et laboratoires d'un loyer interne et de la mise en place d'un intéressement aux économies d'énergie.

Recommandation n° 8 : inciter les universités à vendre les biens inutiles, ou sous utilisés, en adaptant plus favorablement les règles de « retour du produit » des ventes par France Domaine.

Recommandation n° 9 : reconsidérer de façon systématique les surfaces actuellement affectées aux ESPÉ et réduire le nombre de leurs implantations.

Recommandation n° 10 : faire du schéma directeur du développement durable établi par l'université ou la COMUE, un outil au service du développement de l'université.

Recommandation n° 11 : fixer des objectifs précis et quantifiés d'évolution du patrimoine immobilier universitaire, dans le cadre des contrats quinquennaux et faire valoir des objectifs de recomposition du patrimoine immobilier dans les prochains CPER.

Recommandation n° 12 : inciter chaque établissement à se doter d'une prospective financière pluriannuelle globale et déclinée pour la fonction immobilière.

Recommandation n° 13 : diffuser et vulgariser l'usage d'outils simples de connaissance et de pilotage, communs aux établissements, pour favoriser le pilotage local et national, le parangonnage, tels que l'outil d'identification de la fonction patrimoniale proposé par l'IGAENR au chapitre 3 supra.

Recommandation n° 14 : L'expérience des PRES et du Plan Campus montre que la COMUE, comme les universités fusionnées, doivent être retenues comme l'échelon pertinent de la réflexion stratégique immobilière, de l'élaboration et de l'actualisation du SDIA.

Recommandation n° 15 : encourager les COMUE à mutualiser les services chargés de la mise en œuvre de la politique immobilière, notamment l'ingénierie de la construction et les systèmes d'information et, pour les sites les moins éclatés géographiquement, les sous-fonctions d'exploitation et de maintenance.

Recommandation n° 16 : renforcer, à terme, les pouvoirs des COMUE en matière de développement stratégique et de politique immobilière et en faire le seul interlocuteur des services de l'État en matière de politique immobilière.

Glossaire

ADEME : agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ALGOE : cabinet
AMO : assistance à maîtrise d'ouvrage
AMU : université Aix-Marseille
AMUE : agence de mutualisation des universités et établissements d'enseignement supérieur et de recherche
ANR : agence nationale de la recherche
ARS : agence régionale de santé
ARTIES : association des responsables techniques immobilières de l'enseignement supérieur
BBC : bâtiment de basse consommation
BIATS : personnels ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé et des bibliothèques
CA : conseil d'administration
CAF : capacité d'autofinancement
CDC : caisse des dépôts et Consignations
CEA : commissariat à l'énergie atomique
CELCAT : logiciel
CERTU : centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CEVU : conseil des études et de la vie universitaire
CGE : conférence des grandes écoles
CHR-U : centre hospitalier régional universitaire
CHU : centre hospitalier universitaire
CIUP : cité internationale universitaire de Paris
CME : commission médicale d'établissement
COMUE : communauté d'universités et établissements,
COPERMO : comité interministériel de performance et de la modernisation de l'offre de soins
CPER : contrat de projets État-région
CPGE : classes préparatoires aux grandes écoles
CPU : conférence des présidents d'université
CROUS : centre régional des œuvres universitaires et scolaires
DEPP : direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGESIP : direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle
DGS : directeur générale des services
DPI : direction du patrimoine immobilier
DPIL : direction du patrimoine immobilier et de la logistique
DRRT : délégation régionale à la recherche et à la technologie
EPAURIF : établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France
EPSCP : établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel
Equipex : équipement d'excellence
ERP : établissements recevant du public
ESPÉ : écoles supérieures du professorat et de l'éducation
ETP : équivalent temps plein

FDR : fonds de roulement
FEDER : fonds européen de développement économique et régional
GER : gros entretien et renouvellement
HQE : haute qualité environnemental
IDEX : initiative d'excellence
IGAENR : inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IRE : Ingénieur régional de l'équipement attaché au rectorat
IUFM : instituts universitaires de formation des maîtres
IUT : institut universitaire de technologie
Labex : laboratoire d'excellence.
LOLF : loi organique relative aux lois de finances
LRU : loi relative aux libertés et responsabilités des universités
MESR : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
MOD : maîtrise d'ouvrage directe
MOOC : (massive open online courses) ou cours ouverts à tous et à distance
MOP : maîtrise d'ouvrage publique
PAE : plan d'action énergétique
PAP : projet annuel de performances
PapESR : portail d'aide au pilotage de l'enseignement supérieur et la recherche
PPI : programmation pluriannuelle des investissements
PPP : partenariat public-privé
PRES : pôle de recherche et d'enseignement supérieur
PSP : plan stratégique de patrimoine
RCE : responsabilités et compétences élargies
RH : ressources humaines
ROF : référentiel de l'offre de formation
SACD : service à comptabilité distincte
SDD : schéma de développement durable
SDE : schéma des énergies renouvelables
SDI : Schéma directeur immobilier
SDIA : schéma directeur immobilier et d'aménagement
SDN : schéma de développement du numérique
SGAR : secrétariat général pour les affaires régionales
SHON : surface hors œuvre nette
SI : système d'information
SPSI : schéma pluriannuel de stratégie immobilière
STRATER : stratégies territoriales
STS : section de technicien supérieur
T2A : tarification à l'activité des hôpitaux
U2000 : plan universités 2000
U3M : plan Universités du troisième millénaire
UB : unité budgétaire
UFR : unité de formation et de recherche

Liste des personnes rencontrées

Sur les sites universitaires visités

Aix-Marseille (AMU)

Université : Yvon Berland (Président), Damien Veraeghe (Directeur Général des Services), Hervé Isar (vice-président patrimoine), Denis Bertin (vice-président recherche), Thierry Paul (vice-président Formation), Fabrice Moulin (Directeur Délégué à l'exploitation et à la logistique), Elisabeth Goig (Directrice déléguée au développement), Bernard Coupet (Chargé de mission opération campus), Martine Bustany (Directrice des Études et de la Vie Étudiante), Elisabeth Pelestor (Directrice du pilotage et du contrôle de gestion), Christine Blanc (Directrice hygiène sécurité et environnement)

Rectorat : Marc Bruand (IRE - Directeur ESR)

Préfecture de région : Jean Philippe Nabot (DRRT), Marie Delouze (DRRT)

Caisse des dépôts : Jean-Luc Thorigny (chargé de mission enseignement supérieur, direction PACA)

Conseil régional PACA : Bernard Morel (vice-président en charge de l'emploi, du développement économique, de l'enseignement supérieur et de l'innovation)

Conseil Général : Félix Weygand (Conseiller Général, délégué à l'enseignement supérieur)

Marseille Provence Métropole : Carine Schlewitz (Chef du service technopôles, innovation)

Ville de Marseille : Mylène Malpas (Responsable du service ESR - Direction attractivité Économique)

Communauté d'agglomération du Pays d'Aix : Christian Louit (Conseiller municipal pour l'ESR)

Agence d'urbanisme de l'agglomération de Marseille : Christian Brunner (Directeur de l'AGAM)

Amiens

Université : Michel Brazier (Président), Thierry Langlet (vice-président délégué au patrimoine et aux moyens), Wolfgang Sabler (1^{er} vice-président CEVU), Philippe Nivet (1^{er} vice-président CS), Laurent Anne (DGS), Franck Di Bitonto (directeur scolarité et vie étudiante), Manuela Deshayes (directrice contrôle interne et aide au pilotage), Anne-Marie Jobbe (responsable du service prospective et aide au pilotage), Didier Delomez (adjoint au directeur de la logistique et du patrimoine immobilier), David Douchez (direction de la logistique et du patrimoine immobilier)

Rectorat : Jean-Marc Poirie (IRE), Hélène Lambelin (DESR)

Préfecture de Région : François Coudon (SGAR) ; Marc-André Fliniaux (DRRT, président de la conférence des DRRT), Raphaël Ghys (chargé de mission coordination générale, études et culture)

Conseil régional Picardie : Nathalie Van Schoor (DGA développement économique, recherche, innovation), Anne Ferreira (vice-président développement économique, recherche, innovation), Arnaud Riquier (directeur industrie, recherche, enseignement supérieur)

Amiens Métropole : Didier Cardon (vice-président enseignement supérieur), Valérie Wadlow (adjointe au maire urbanisme, présidente de la SEM Amiens-aménagement), Evelyne Filderman (directrice urbanisme, habitat, logement), Sabine Germe (responsable du projet universitaire « Citadelle »)

Grenoble

Rectorat : Dominique Martiny (Secrétaire général de l'Académie), François Charlon (Directeur de cabinet du recteur), Michel Louna (Ingénieur régional de l'Équipement, conseiller technique du recteur, chef du service construction)

Grenoble INP : Brigitte Plateau (administrateur général du groupe Grenoble INP), Daniel Brissaud (Vice-président Conseil d'Administration chargé du patrimoine), Sébastien Viardot (Vice-président Système d'information), Jean-Rossel Millet (Directeur Patrimoine)

Université Joseph Fourier : Patrick Lévy (Président), Konstantin Protassov (Vice-président), Yassine Lakhnech (Vice-président UJF, chargé de la recherche), Isabelle Olivier (Vice-présidente UJF, Vice-présidente Numérique et des Formations Futures), Dominique Gremeaux (Directrice de l'Aménagement, du Patrimoine et de la Logistique - DAPaL), Sophie Vaillant (Service Prospective & Informations Patrimoniales - DAPaL)

Université Pierre Mendès France : Sébastien Bernard (Président), Dominique Rigaux (Vice-présidente chargée de la recherche et des relations internationales), Cécile Roisin (Vice-présidente chargée du système d'information), Jean-Christophe Videlin (Vice-président chargé du patrimoine et des affaires juridiques), Karine Guillot (Directrice du patrimoine)

Université Stendhal : Claire Maniez (vice-président patrimoine), Daniel Lançon (vice-président de la Commission recherche), Pierre Eveno (directeur du patrimoine immobilier)

Université de Savoie : Jean-Pierre Beguin (vice-président patrimoine et développement durable), Roman Kossakowski (vice-président chargé de la recherche), Ludovic Di-Folco (directeur du patrimoine)

Communauté d'universités et d'établissements (COMUE) : Bertrand Girard (Président de l'Université de Grenoble), Jacques Schmitt (directeur-adjoint PRES chargé du

développement), Jean-François Vaillant (responsable de la direction de l'aménagement durable)

CROUS : Jean-Pierre Ferré (Directeur)

CEA Grenoble : Stéphane Siebert (Directeur adjoint du site)

Collectivités territoriales : Jean-René Odier (directeur, direction générale déléguée, Économie et Aménagement durable à Grenoble Métropole), Florent Michalon (Directeur de l'Agence de développement universitaire Drôme-Ardèche, au Conseil général de la Drôme)

Vie étudiante : Lynne Franjié (Présidente de la commission vie étudiante, Université Stendhal), Arielle Granon (Directrice de la commission vie étudiante), Claude Vigier (directeur SIUAPS)

Nantes

Université : JL Kerouanton (vice-président patrimoine), M. Delbart (DPIL), MC Tiffoche (cellule pilotage/contrôle de gestion), M Leblay (vice-président CFVU), Mme Wendling (directrice CFVU)

Conseil régional : Maï Haeffelin (vice-président ESRI CR Pays de la Loire) et Philippe Haertel (Directeur ESR CR Pays de la Loire)

Nantes Métropole : Véronique Stéphan (directrice ESRI)

Préfecture : S Godfroid (SGAR), Maurice Bolte (SGAR Adjoint), Mme Soulas (chargée de mission CPER), Magali Bricaud (DRRT).

Paris 1

Université : Philippe Boutry (Président), Bernard Tallet (Vice-président aux moyens), Annie Millet (Vice-présidente chargée de la recherche), Armelle Andro (Vice-présidente chargée du projet Condorcet), François Riou (DGS), Olivier Tixador (Directeur du patrimoine immobilier)

Rectorat : Marie-Laure Coquelet (Vice Chancelier des Universités de Paris), Bernadette Petit (Secrétariat général pour l'enseignement supérieur), Jean-Marie Gaillard (responsable de la délégation au patrimoine et aux constructions universitaires)

Préfecture de la Région Ile-de-France : Marie-José Cigan (directrice des services administratifs du SGAR), Aurélien Gay (chargé de mission « Développement économique, innovation, enseignement supérieur et recherche »)

Conseil régional d'Ile-de-France : Isabelle This Saint Jean (Vice-présidente chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche), Pascale Bourrat-Housni (directrice de la recherche et de l'enseignement supérieur), Guillaume Chiche (Chargé de mission auprès de la Vice-présidente chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche)

Poitiers

Université : Yves Jean (Président), M Garcia (vice-président CEVU), F Becq (vice-président Recherche),

H Renaudeau (vice-président Finances), JS Huberson (vice-président Patrimoine immobilier),
L Vinour (DLPI),

N Gontier (DGS), J Piéri (DGA ressources), C Wernert (DirCab), C Machard (Directeur financier), J Franchineau (Agent comptable), L Levoyer (Directeur de cabinet)

Rectorat : JP Ducourtioux (adjoint IRE), N Pailler (DESOS)

Conseil régional Poitou-Charentes : V Marmin (vice-président Education-recherche),
accompagnée

de E Closse (directeur Formation, apprentissage, ESR) et Mme Collet-Vergnaud (service ESR)

Préfecture : Eric Etienne (SGAR adjoint), A. Texier, DRRT Poitou-Charentes

Reims

Université : Gilles Baillat (Président), Laurent Martiny (vice-président-CS), David Carton (vice-président-CEVU), Thierry Duvaut (vice-président-Moyens, Patrimoine et Grand Campus), Olivier Perlot (vice-président-Numérique), Bruno Bouchez (DGS), Cédric Garot (Directeur du Patrimoine, de la Logistique et du Développement Durable), Caroline Calmus, Claude Ronez (Cellule d'Appui au Pilotage), Fouis Kouider (Contrôleur de Gestion), Emmanuel Henon (Responsable du Service des Etudes et de la Vie Etudiante)

Rectorat : Martine Le Berre (Chargée de Mission à l'Enseignement Supérieur), Cyril Creppy (IRE)

Conseil régional : Catherine Quintallet (Directrice de l'Enseignement Supérieur de la Recherche et de l'Innovation), François Obrecht (Directeur de la Gestion du Patrimoine Immobilier)

Ville de Reims et Agglomération « Reims Métropole » : Directeur Général Adjoint du Pôle du Développement Economique, Urbain et Culturel : François Dupouy

Préfecture : M. Schricke (SGAR Adjoint)

Strasbourg

Université : Alain Béretz (Président), M Deneken (1^{er} vice-président Formation initiale et continue),

JY Pabst (vice-président Finances et numérique), Y Larmet (vice-président Patrimoine immobilier), D Jolivald (DPI), F Dehan (DGS), J Piéri (DGA ressources), C Wernert (DirCab), M Lagha (directeur cellule pilotage), E Manini (directeur mission Campus), G Horny (directrice études et scolarité)

Rectorat : G Caron (IRE), H Iggert (DESUP)

Conseil régional Alsace : A Clémens (Directeur recherche et innovation) et J Schmitt (Service Enseignement supérieur/attractivité)

Strasbourg Métropole : C Trautmann (vice-président CUS)

Préfecture : P Roesch (SGARE adjoint)

UPEC

Université Paris-Est Créteil : Luc Hittinger (président), Christian Cuesta (vice-président-CA), Lucie Gournay (vice-président-CS), Yves Palau (vice-président-CEVU), Didier Nicolle (vice-président-Stratégie et développement), Philippe Thiard (vice-président-Patrimoine), Dimitra Gaki (directrice du Patrimoine), François Tavernier (DGS)

Université Paris-Est Marne-la-Vallée : Gilles Roussel (président), Frédéric Moret (vice-président-Budget-RH-Immobilier), Philippe Demange (directeur du Patrimoine Immobilier et Logistique), Ludovic Féron, Fabrice Gayot, Thomas David (chefs de projet), Damien Lambertson (vice-président Recherche), Frédéric Toumazet (vice-président Enseignements et Professionnalisation), Solange Bonneaud (DGS), Anne Bertone (directrice de cabinet), Serge Bethelot,

Feriel Goulamhousen, Fabrice Pététin, Odile Picon, Stéphane Tassel, Claudie Terrasson, Ghislaine Thomasse (membres de la commission « Patrimoine »)

Communauté d'universités et d'établissements (COMUE) Paris-Est : Bernard Dizambourg (président), Bernard Saint-Girons (ancien président du PRES Paris-Est, président du cluster tourisme de Val d'Europe)

Rectorat de Créteil : Rémi Bonnet chef (du Service constructeur de l'académie de Créteil - SCAC)

Rectorat de Paris : Marie-Laure Coquelet (vice-chancelier des universités de Paris), Bernadette Petit (secrétaire générale de la Chancellerie des universités de Paris)

Préfecture : Marie-José Cigan (directrice des services administratifs du SGAR Ile-de-France), Aurélien Gay (chargé de mission Développement économique, Innovation, Enseignement supérieur et Recherche)

Collectivités territoriales : Isabelle This Saint Jean (Vice-présidente chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche), Pascale Bourrat-Housni (directrice de la recherche et de l'enseignement supérieur), Guillaume Chiche (Chargé de mission auprès de la Vice-présidente chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche)

Auprès des institutions proches des universités

MESR-DGESIP

Marie-Hélène Granier-Fauquert (Directrice du pôle de contractualisation et de financement des établissements de formation et de recherche), Alain Neveu (Chef du service grands projets immobiliers - SGPI), Louissette Le Manour (chef du département des affaires immobilières), M Auregan-Colmart (adjointe au chef du département des affaires immobilières), J Pineau-Guitton (chargée d'études au département des affaires immobilières) (responsabilités exercées au moment des entretiens)

CPU

Hubert Briand (chargé des partenariats)

AMUE

Florence Briand (Département Expertise Métier, chargée du domaine Patrimoine immobilier)

CDC

Daniel Grande (responsable du pôle XXXX au siège), Henri d'Oysonville (directeur interrégional adjoint, chargé des universités, à la direction grand-ouest), Louis-François Le Glass (chargé de mission analyse financière, à la direction grand-ouest)

EPAURIF

Thierry Duclaux (directeur général), Pierre-Yves Guice (directeur du développement et de l'immobilier)

ARTIES

Nicolas Gaillard (président de l'ARTIES, directeur du patrimoine de l'INSA de Lyon), Marie Guillaume (membre du bureau de l'ARTIES, directrice du patrimoine de l'université de Lyon 3)