

4

Dix ans après le lancement de l'opération Campus, un premier bilan en demi-teinte

PRÉSENTATION

Annoncée par le Président de la République en novembre 2007, l'opération Campus avait pour objectif premier de rénover massivement le patrimoine immobilier universitaire, tout en accompagnant le mouvement de réforme de l'enseignement supérieur engagé par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) du 10 août 2007.

Initialement, cette opération devait être financée à hauteur de 5 Md€ par la vente de 3 % des actions du groupe EDF. Cette cession n'ayant rapporté que 3,7 Md€, un complément de 1,3 Md€ a été inscrit dans le programme d'investissements d'avenir (PIA). Le financement des opérations immobilières est assuré par les intérêts générés par cette dotation de 5 Md€ déposée sur un compte au Trésor, soit 201 M€ par an.

Dix sites principaux ont été choisis en 2008 à la suite d'un appel à projets national. Une fraction de la dotation non consommable de 5 Md€ a été allouée à chacun d'entre eux. Par la suite, bien qu'ils ne répondent pas pleinement aux critères initiaux, onze nouveaux sites ont été retenus et ont bénéficié d'un financement complémentaire de 455 M€ de crédits budgétaires.

Les modalités de financement initiales du plan Campus ont conduit l'État à imposer le recours par principe au partenariat public-privé pour la réalisation des projets. En 2013, le Gouvernement a décidé de revenir à la maîtrise d'ouvrage publique pour conduire plusieurs opérations. Simultanément, leur montage financier a été révisé, les établissements concernés ayant reçu l'autorisation de recourir à l'emprunt.

Bien qu'ils n'aient pas disposé, sauf exception, d'expertises immobilières préalables ni de services d'études spécialisés, les établissements ont répondu dans l'urgence à l'appel à projets lancé par le ministère de l'enseignement supérieur. Le manque de précision des dossiers présentés a conduit à un retard de réalisation important. Sur 74 opérations principales prévues, 19 seulement ont été livrées en 2016. L'achèvement de l'ensemble est prévu en 2023.

L'État a investi massivement dans le plan Campus et les effets sur l'état de l'immobilier universitaire sont réels. Cependant, il ne s'est pas organisé pour veiller à ce que la maintenance des bâtiments neufs ou rénovés par les établissements soit assurée à moyen terme. De surcroît, les objectifs stratégiques de développement de l'autonomie des établissements et de regroupement universitaire ont été perdus de vue.

Étant donné la vétusté de l'immobilier universitaire, l'opération Campus répondait à une nécessité mais sa conduite a été difficile (I) et son premier bilan apparaît en demi-teinte (II).

I - La conduite heurtée d'une opération exceptionnelle

A - Un cadre originel cohérent

1 - Une réponse à des besoins immobiliers importants

Les plans d'investissement pour les universités, tels que le plan « Universités du 3ème millénaire »²⁸⁰, et les contrats de plan État-région (CPER) successifs ont conduit à la création de 1,4 million de m² de surfaces nouvelles entre 2001 et 2007, alors que les effectifs étudiants à la rentrée 2007 étaient inférieurs à ceux de 1995 et que les universités n'arrivaient pas à entretenir correctement leur patrimoine.

²⁸⁰ Adopté en 1999, le plan « Universités du 3ème millénaire » (U3M) devait mettre l'accent sur les restructurations et les réhabilitations plus que sur les constructions nouvelles, mais cet objectif ne s'est pas traduit dans les faits.

L'opération Campus visait à prendre le contrepied de ces pratiques habituelles en matière d'immobilier universitaire : privilégier la rénovation plutôt que la construction, rationaliser les surfaces, favoriser les investissements pour la vie étudiante, tenir compte des impératifs d'entretien et de maintenance à moyen terme des équipements et améliorer la performance énergétique des bâtiments anciens.

En 2008, les besoins de rénovation étaient particulièrement importants : plus de 40 % des surfaces universitaires étaient considérées en état moyen ou dégradé²⁸¹. Un grand nombre de bâtiments ne répondaient pas aux normes de sécurité des établissements recevant du public. Ainsi, les sites de Strasbourg, Lille et Clermont-Ferrand avaient reçu un avis défavorable d'ouverture au public pour plus de 50 % de leurs surfaces.

Sur certains sites, les conditions de travail des étudiants, des enseignants et des personnels administratifs et techniques²⁸² étaient devenues incompatibles avec les conditions de sécurité et des bâtiments ont dû être fermés dans l'urgence. Ainsi, l'université Paris Descartes a dû évacuer en 2007 ses étudiants en médecine de la tour « Necker-Enfants malades » en raison d'un dépassement des seuils réglementaires d'empoussièrement en fibres d'amiante.

L'état du parc immobilier universitaire

Avec 15,1 millions de m², les établissements d'enseignement supérieur représentent 20 % du patrimoine immobilier de l'État.

Selon les données à fin 2014 sur l'immobilier universitaire, 13 % des surfaces (1,9 million de m²) étaient considérées en état dégradé (classées D et E), tandis que 26 % étaient en état moyen (état C), situation qui nécessite néanmoins une rénovation. Le ministère estime le coût de la remise à niveau de la totalité de ces surfaces à 9 Md€ (y compris les 5 Md€ du plan Campus).

2 - La mise en place d'une organisation spécifique

Ne disposant pas d'une direction de l'immobilier, le ministère chargé de l'enseignement supérieur a confié le pilotage de l'opération à une nouvelle structure opérationnelle créée en son sein, le service des grands projets immobiliers (SGPI). Celui-ci a mis en place une gouvernance du

²⁸¹ Bâtiments classés en état C, D et E.

²⁸² En 2016, les universités accueillient 1 623 000 étudiants, 90 103 enseignants et 56 500 agents administratifs et techniques.

plan Campus, au niveau national et au niveau de chaque site. Il a également déployé un dispositif de suivi et de pilotage des opérations immobilières, avec trois revues de projets et un à deux comités de pilotage ministériels par an, accompagnés de la production de tableaux de bord.

En outre, le ministère a favorisé la montée en compétence des universités grâce à 47 séminaires organisés entre 2009 et 2017 et à la mise à disposition de guides techniques. L'objectif n'était pas de se substituer aux universités, mais de faire progresser leurs capacités opérationnelles dans le domaine immobilier tout en diffusant une dynamique et une culture de projet, en cohérence avec le développement de leur autonomie.

En parallèle, les missions de l'établissement public en charge de la rénovation du campus de Jussieu ont été étendues. Devenu Établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF), il réalise de nombreuses prestations au profit des établissements d'enseignement supérieur : maîtrise d'ouvrage des travaux, mais aussi conseil en matière de stratégie immobilière et de gestion du patrimoine ou réalisation d'études préalables.

3 - Le choix du recours au partenariat public-privé

Dès le lancement de l'opération, le ministère a imposé aux candidats le contrat de partenariat comme modalité unique de réalisation des opérations immobilières²⁸³.

Plusieurs motifs l'ont incité à faire ce choix :

- l'idée selon laquelle les contrats de partenariats allaient permettre aux projets de voir le jour plus rapidement, alors que les universités disposaient de peu d'expertise en matière de grands projets immobiliers ;
- l'obligation de raisonner en coûts complets et d'intégrer dès le départ le coût de l'entretien et de la maintenance, ainsi que certains objectifs de valorisation du patrimoine ou de performances énergétiques.

En outre, ce mode de réalisation était cohérent avec les modalités de financement envisagées, fondées sur les intérêts produits par une dotation permettant de financer les loyers annuels des contrats de partenariat.

²⁸³ Le cahier des charges de l'opération Campus précisait que les équipes retenues « auront six mois pour élaborer leur projet immobilier, sous la forme d'un contrat de partenariat défini par l'ordonnance sur les contrats de partenariat du 17 juillet 2004 ».

Les contrats de partenariat

Les contrats de partenariat ont été introduits en droit français en 2004, par une ordonnance²⁸⁴, modifiée à deux reprises en 2008²⁸⁵ et en 2009²⁸⁶. Cette ordonnance a été abrogée en 2015 dans le cadre de la transposition des nouvelles directives relatives à la commande publique et le régime des contrats de partenariat, désormais dénommés « marchés de partenariat », a été intégré dans l'ordonnance applicable aux marchés publics entièrement refondue en 2015²⁸⁷.

Leur définition²⁸⁸ est néanmoins restée stable sur toute la période : il s'agit d' « un contrat administratif par lequel l'État ou un établissement public de l'État confie à un tiers [...] une mission globale », incluant éventuellement « la conception », mais surtout « la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement ». La personne publique confie à un co-contractant privé, souvent un groupement d'entreprises constitué sous la forme d'une société de projet, la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser, par exception au régime normal de maîtrise d'ouvrage publique. En échange de cette prestation globale et de longue durée (25 ans par exemple), la personne publique lui verse une rémunération annuelle, dite « loyer » ou « redevance », correspondant à la fois au remboursement des travaux, au paiement d'une prestation d'exploitation (maintenance, prestation de service éventuellement) et au remboursement des frais supportés par la personne privée pour assurer le financement initial du projet (frais de gestion de la société de projet, frais financiers pour le recours à la dette bancaire).

²⁸⁴ Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

²⁸⁵ Loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat.

²⁸⁶ Loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

²⁸⁷ Ordonnance du 23 juillet 2015 et décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

²⁸⁸ Précisée à l'article 67 de l'ordonnance du 23 juillet 2015.

B - Une mise en œuvre s'éloignant du cadre initial

1 - Une banalisation de l'opération dès la fin du processus de sélection

L'opération Campus a été lancée sous la forme d'un appel à projets national. L'objectif était de sélectionner des sites d'envergure scientifique internationale et de favoriser les regroupements d'établissements mais aussi de répondre à des urgences immobilières, d'améliorer la vie de campus et de prendre en compte l'inscription des projets dans leur environnement territorial.

Un jury, composé de dix personnalités qualifiées, a sélectionné à l'été 2008 les dix grands sites lauréats : Aix-Marseille, Bordeaux, Grenoble, Montpellier, Lyon, Strasbourg, Toulouse, Condorcet-Aubervilliers, Paris-Centre et Paris-Saclay. À chacun des sites a été attribuée une fraction de la dotation de 5 Md€ prévue pour l'opération Campus.

Le ministère a néanmoins choisi par la suite de retenir onze projets supplémentaires²⁸⁹, auxquels a été alloué un financement sur crédits budgétaires. L'objectif annoncé de doter dix sites d'envergure internationale n'a donc pas été tenu : parmi ces onze projets, six concernaient des universités isolées n'ayant pas de projet de regroupement ou dont on peut s'interroger sur la visibilité internationale : Cergy-Pontoise, Dijon, Le Havre, Nantes, Nice et Valenciennes.

Par ailleurs, certains sites n'ayant présenté aucune candidature répondant aux critères du cahier des charges, comme les universités du centre de Paris, ont été lauréats, uniquement en raison de l'importance de leur patrimoine immobilier ou de leur situation particulière dans la capitale. Des projets antérieurs, non financés, ont ainsi bénéficié du plan Campus, comme celui de Paris-Condorcet, de même qu'un certain nombre de projets en manque de financement : rénovation de l'université Paris-Dauphine, réhabilitation du secteur est du campus de Jussieu, ou de la tour Necker de l'université Paris-Descartes.

²⁸⁹ Campus dits « prometteurs » : Bretagne, Clermont-Ferrand, Lille, Nancy-Metz, Nantes, Nice, Paris-Est Marne-la-Vallée ; campus dits « innovants » : Valenciennes, Le Havre, Cergy, Dijon.

2 - Des modalités de financement définies tardivement

a) Des écueils apparus à la suite de la vente des actions d'EDF

Lorsqu'il avait annoncé le lancement du plan Campus, le Président de la République avait indiqué qu'il serait financé à hauteur de 5 Md€ grâce à la vente de 3 % des actions du groupe EDF détenues par l'État. Quatre jours plus tard, l'État procédait à une cession de 2,47 % du capital d'EDF, soit 45 millions de titres, dont le produit ne s'éleva qu'à 3,7 Md€.

La vente des actions EDF a eu lieu dans un contexte où leur cours était élevé, le plus haut niveau historique (86,45 €) ayant été atteint dix jours plus tôt. Selon l'Agence des participations de l'État (APE), la cession de 3,7 Md€ en un seul bloc constituait une limite haute en raison des capacités d'absorption du marché. L'APE a précisé à la Cour que, le 30 novembre, « le titre a baissé de 3,03 % en une séance alors que le CAC 40 augmentait de 1,29 %. Il est difficile de chiffrer dans quelle proportion l'annonce [présidentielle] a pu jouer, le titre étant affecté par une volatilité propre (par exemple un recul de -1,10 % le 23 novembre dans un marché qui progressait globalement de 1,94 %) ».

Le recours à la vente de participations de l'État pour financer l'opération Campus n'était pas adapté. En effet, le produit de cette cession, inscrit en 2007 sur le compte d'affectation spéciale des participations financières de l'État (CAS PFE), est soumis à des règles d'emploi limitatives²⁹⁰, qui n'en autorisent pas le reversement aux universités, par exemple sous forme de subventions d'investissement. Si la loi permet qu'il soit placé pour effectuer « un investissement financier de nature patrimoniale »²⁹¹, ne s'opposant pas à ce que l'État emploie ces fonds en faveur des universités, celles-ci n'étaient pas autorisées à consommer ce capital et le transfert des fonds devait avoir un caractère révocable.

La question du financement du plan Campus par les produits de cession des actions EDF est resté en suspens jusqu'en mai 2010. Abandonnant l'idée du placement en bons du Trésor, le gouvernement a

²⁹⁰ Article 21 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et article 48 de la loi du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

²⁹¹ Sur ce point, l'APE a indiqué à la Cour : « Si l'analyse de l'APE n'a pas mis en évidence de rentabilité financière au sens strict, il a été considéré que cette opération dans son ensemble avait pour vocation de financer des projets immobiliers et donc de valoriser le patrimoine de l'État au sens large ».

finalement choisi d'attribuer la somme aux bénéficiaires sous forme d'une dotation non consommable (DNC), qu'ils avaient l'obligation de déposer au Trésor public. En échange, l'État leur servait des intérêts à taux fixe. Ce mode de financement est adapté à une réalisation des opérations immobilières en contrat de partenariat, qui nécessite le versement de loyers annuels au partenaire privé. Les porteurs de projet ne devaient recevoir la dotation qu'après avoir signé leurs contrats de partenariat, la gestion restant centralisée dans l'intervalle.

En mars 2010, l'inscription dans le programme d'investissements d'avenir d'une enveloppe complémentaire de 1,3 Md€ a permis d'atteindre le montant total de 5 Md€ annoncé par le Président de la République. Les crédits alloués aux porteurs de projet devaient également prendre la forme d'une dotation non consommable.

Le taux d'intérêt appliqué aux dotations du plan Campus est un taux moyen combinant le taux servi pour le PIA²⁹² (3,413 %) et le taux, plus élevé, auquel l'État se finançait à 10 ans à la date de la cession des titres EDF, le 7 décembre 2007 (4,25 %). Les DNC du plan Campus bénéficient donc d'un taux d'intérêt de 4,03238 %, supérieur de plus de 60 points de base aux autres DNC du PIA.

Alors que la mission principale de l'Agence nationale de la recherche (ANR) est le financement de la recherche par appels à projets et qu'elle ne possède aucune compétence en matière de gestion d'opérations immobilières, elle a été désignée comme opérateur financier de l'opération Campus, en charge de verser, sur instruction du ministère, les montants annuels d'intérêts à l'ensemble des bénéficiaires.

Finalement, sur les 21 sites retenus au titre de l'opération Campus, dix bénéficient des intérêts produits par la dotation non consommable de 5 Md€ et onze bénéficient de crédits budgétaires pour un montant total de 455 M€. L'opération Paris-Saclay a bénéficié en outre d'un milliard de crédits extra-budgétaires dans le cadre du PIA. Enfin, la participation prévue des collectivités territoriales atteint 1,245 Md€.

²⁹² Le taux de rémunération applicable au PIA (3,413 %) a été calculé à partir de l'indice synthétique reflétant le taux d'intérêt à 10 ans auquel l'État se finançait à la date de parution au journal officiel de la loi de finances rectificatives pour 2010 (indice de référence CNO-TEC 10 au 10 mars 2010). Ce taux a été fixé pour une durée de dix ans.

Tableau n° 1 : financement global prévu (en M€)²⁹³

<i>Site</i>	Dotation non consommable attribuée au titre du plan Campus	Montant théorique des intérêts sur 25 ans	Crédits budgétaires ou extra-budgétaires prévus	Participation prévue des collectivités territoriales
<i>Dix sites principaux</i>				
<i>Aix-Marseille</i>	500,0	505,0	-	40,0
<i>Bordeaux</i>	475,0	480,0	-	150,0
<i>Grenoble</i>	400,0	402,5	-	135,5
<i>Lyon</i>	575,0	580,0	-	152,8
<i>Montpellier</i>	325,0	327,5	-	167,5
<i>Strasbourg</i>	375,0	377,5	-	64,5
<i>Toulouse</i>	350,0	352,5	-	52,0
<i>Paris-centre</i>	700,0	705,0	-	-
<i>Paris-Condorcet</i>	450,0	452,5	-	194,0
<i>Paris-Saclay</i>	850,0	855,0	1 000,0	-
Sous-total	5 000,0	5 037,5	1 000,0	956,3
<i>11 autres sites retenus</i>				
<i>Lille</i>	-	12,6	110,0	63,0
<i>Lorraine</i>	-	8,3	90,0	70,0
<i>Paris-est</i>	-	-	55,0	-
<i>Bretagne</i>	-	-	30,0	30,0
<i>Clermont-Ferrand</i>	-	-	30,0	8,0
<i>Nantes</i>	-	-	30,0	30,0
<i>Nice</i>	-	-	30,0	30,0
<i>Cergy-Pontoise</i>	-	-	20,0	-
<i>Dijon</i>	-	-	20,0	45,0
<i>Valenciennes</i>	-	-	20,0	13,2
<i>Le Havre</i>	-	-	20,0	suspendu
Sous-total	-	20,9	455,0	289,2
Total	5 000,0	5 058,4	1 455,0	1 245,5

Source : Cour des comptes à partir des données du MESRI

²⁹³ L'hypothèse de taux à 3,413% est utilisée sur l'ensemble de la période visée par le tableau.

b) La réduction du financement budgétaire de l'État à compter de 2015

L'objectif initial du plan Campus était de compléter l'effort budgétaire déjà consenti par l'État dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER) pour l'amélioration du patrimoine immobilier universitaire.

Or, avec le nouveau CPER 2015-2020, les financements extra-budgétaires de l'opération Campus se substituent en partie aux crédits budgétaires de l'État : l'enveloppe contractualisée par l'État en faveur de l'immobilier universitaire dans le CPER 2007-2014 était de 2,1 Md€ ; elle a été ramenée à 1 Md€ dans le CPER 2015-2020, soit un montant moyen annuel passé de 262 M€ par an sur 2007-2014 à 166 M€ sur 2015-2020.

Le caractère exceptionnel du financement que représentait l'opération Campus n'a donc pas été maintenu dans la durée, l'État réduisant sensiblement sa participation au financement de l'immobilier universitaire au titre des CPER. Ce choix se traduit également dans les opérations retenues, les bénéficiaires du plan Campus n'ayant pas été considérés comme prioritaires pour figurer dans les nouveaux CPER.

3 - La remise en cause du cadre initial

a) Les contraintes du recours au partenariat public-privé

Le contrat de partenariat constitue un outil dérogatoire de la commande publique²⁹⁴ : il ne peut être conclu que si, au regard de l'évaluation préalable du projet, un des trois critères suivants est respecté : la complexité du projet, son caractère d'urgence ou son efficacité économique.

Or, toutes les opérations ne se prêtaient pas au contrat de partenariat. Parmi les 19 contrats de partenariats signés, certains correspondaient à des projets de faible dimension dont la complexité n'était pas avérée (Oceanomed à Marseille, Lille). Certains sites présentaient une multitude d'opérations de taille petite et moyenne sans lien fonctionnel entre elles (Strasbourg, Lille, Paris).

²⁹⁴ Source : Rapport d'information n° 733 sur les partenariats publics-privés, commission des lois, Sénat, 2014.

En faisant *a priori* du contrat de partenariat le mode obligé de réalisation de projets qui n'étaient pas encore formulés, les pouvoirs publics ont abusivement présumé du respect des critères permettant d'y recourir.

En outre, les partenariats public-privé engagent financièrement les établissements sur 25 ans avec le même partenaire, dans le cadre de contrats rigides et complexes. Cette situation présente un risque de surcoût au regard de besoins évolutifs en matière d'immobilier universitaire. Par ailleurs, la plupart des universités ne disposaient pas des compétences spécifiques nécessaires pour suivre l'exécution du contrat, aux plans technique et juridique.

Le PPP a suscité l'hostilité de principe de certaines parties prenantes, universités et collectivités territoriales, qui devaient participer au financement des opérations. Pour éviter d'y avoir recours, le site de Bordeaux s'est ainsi engagé avec la région Aquitaine et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) dans un montage dit « innovant » ou « partenariat public-public »²⁹⁵, qui s'avère fragile pour l'avenir.

b) Un recours à la maîtrise d'ouvrage publique à partir de 2013

En 2010, il est apparu que la totalité des projets ne pouvaient être menés sous forme de contrats de partenariat, compte tenu des réticences des acteurs locaux, établissements d'enseignement supérieurs et collectivités territoriales. En juin 2012, la ministre chargée de l'enseignement supérieur a diligenté une mission d'expertise sur l'opération Campus, pour faire le point sur son déroulement²⁹⁶. Celle-ci a recommandé l'abandon du principe de recours exclusif aux contrats de partenariat et l'ouverture aux modalités de réalisation prévues notamment par la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique (MOP).

Or le recours à la maîtrise d'ouvrage publique est incompatible avec les modalités de financement initiales du plan Campus, en raison du pic de dépenses qu'il implique pendant la réalisation des travaux. En ouvrant aux universités la possibilité de contracter un emprunt auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI) par la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, le Gouvernement a résolu cette difficulté. En 2013 a été arrêté le principe selon lequel les porteurs de projet souhaitant mener leurs opérations en MOP emprunteront auprès de la BEI et du fonds d'épargne de la Caisse des

²⁹⁵ La création d'une filiale dont l'actionnariat est entièrement public, qui prend en charge la réalisation des investissements et la conduite de l'exploitation des bâtiments construits.

²⁹⁶ Mission nationale d'évaluation de l'opération Campus, rapport de la mission présidée par M. Roland Peylet, conseiller d'État, 29 octobre 2012.

dépôts et consignations (CDC) afin de couvrir les dépenses d'investissement : ils rembourseront cet emprunt (intérêt et capital) grâce aux revenus de la dotation.

Au printemps 2013, l'opération Campus a été « relancée »²⁹⁷ et plusieurs grands sites ont décidé de basculer la totalité (Paris, Strasbourg, Toulouse²⁹⁸, Montpellier) ou une partie (Lyon, Lorraine) de leurs opérations en maîtrise d'ouvrage publique. Cependant, la ligne de partage qui se dessinait alors ne démontrait aucune cohérence dans les choix de mode de réalisation, certains sites continuant en contrats de partenariat en raison de l'état d'avancement de leur projet (Lille) et d'autres basculant en maîtrise d'ouvrage publique alors que la mission recommandait de poursuivre en contrat de partenariat (Montpellier et Toulouse par exemple).

Au 3 mars 2017, les sites Campus (hors Saclay) avaient signé pour 539 M€ d'emprunt auprès de la BEI et une somme identique était en cours de négociation. À cette même date, les sites avaient contracté 282 M€ d'emprunts auprès de la CDC.

II - Un bilan en demi-teinte

A - Un retard important

Dix ans après son annonce, l'opération est loin d'être terminée : certains sites ont presque achevé toutes leurs opérations (Grenoble, Aix-Marseille) tandis que d'autres sont toujours en phase d'études pour tout ou partie de leurs projets (Toulouse, Montpellier, Nice) ou les ont suspendus (Le Havre).

La durée prévisionnelle totale de l'opération Campus, dont l'achèvement est aujourd'hui prévu en 2023, aura été bien supérieure aux annonces initiales, qui prévoyaient le lancement de 58 chantiers dès la fin de l'année 2010²⁹⁹. Seulement un quart des opérations principales auront finalement été livrées en 2017.

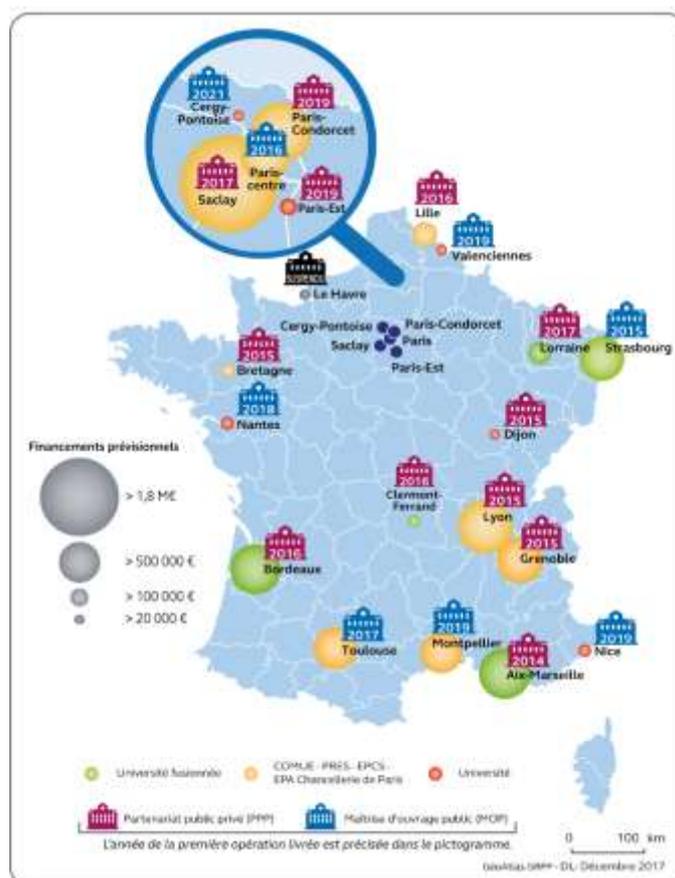
Les retards importants s'expliquent par l'impréparation des universités à faire face rapidement à des projets d'une telle ampleur, les tergiversations sur les modalités de réalisation et le destin varié qu'ont connu les projets de fusion que le plan Campus devait initialement accompagner.

²⁹⁷ C'est le terme employé alors par le ministère.

²⁹⁸ Sur le site de Toulouse, la rénovation du campus du Mirail a été réalisée dans le cadre d'un contrat de partenariat : ce projet avait été décidé avant le lancement de l'opération Campus.

²⁹⁹ Dossier de presse « 12 campus du 21^{ème} siècle », 25 octobre 2010.

Carte n° 1 : état d'avancement de l'opération Campus selon les sites



Source : Cour des comptes d'après les données du MESRI

Au 31 décembre 2016, les décaissements du budget de l'État en faveur des 21 sites du plan Campus s'élèvent à 1,4 Md€, ce qui représente 83 % du montant qui aurait dû être engagé³⁰⁰ au regard du rythme des intérêts produits. Les taux de décaissement des financements disponibles attribués aux sites entre 2011 et 2016/2017 reflètent leurs délais de réalisation³⁰¹ et un dépassement du budget initialement prévu pour certains d'entre eux, voire l'adjonction d'opérations plus petites.

³⁰⁰ Les intérêts de la DNC ou les autorisations d'engagement sont mis à disposition des sites dès que les projets sont suffisamment avancés, voire contractualisés.

³⁰¹ L'université Cergy-Pontoise est la plus en retard avec seulement 1,5 % de financement engagé alors que l'université Aix-Marseille, avec un taux de 100 %, a engagé toutes ses opérations.

Tableau n° 2 : avancement des opérations selon le taux de décaissement des financements vers les sites (en M€)

<i>Site</i>	Montant du financement prévu initialement par l'État entre 2011 et 2016	Intérêts de la DNC versés aux sites ou autorisations d'engagement	Taux de décaissement des crédits vers les sites
<i>Dix sites principaux (taux de décaissement entre 2011 et fin 2016)</i>			
<i>Aix-Marseille</i>	121,2	121,2	100,0 %
<i>Bordeaux</i>	115,2	89,7	77,9 %
<i>Grenoble</i>	96,6	105,7	109,4 %
<i>Lyon</i>	139,2	101,8	73,1 %
<i>Montpellier</i>	78,6	45,7	58,1 %
<i>Strasbourg</i>	90,6	58,3	64,3 %
<i>Toulouse</i>	84,6	53,2	62,9 %
<i>Paris-centre</i>	169,2	231,2	136,6 %
<i>Paris-Condorcet</i>	108,6	80,6	74,2 %
<i>Paris-Saclay</i>	205,2	100,7	49,1 %
Total	1209,0	988,1	81,7 %
<i>11 autres sites retenu (taux de décaissement entre 2011 et mi-octobre 2017)</i>			
<i>Lille</i>	122,6	98,0	79,9 %
<i>Lorraine</i>	98,3	111,0	112,9 %
<i>Paris-est</i>	55,0	55,5	100,9 %
<i>Bretagne</i>	30,0	45,0	150,0 %
<i>Clermont-Ferrand</i>	30,0	32,9	109,7 %
<i>Nantes</i>	30,0	26,9	89,7 %
<i>Nice</i>	30,0	6,8	22,7 %
<i>Cergy-Pontoise</i>	20,0	0,3	1,5 %
<i>Dijon</i>	20,0	23,3	116,5 %
<i>Valenciennes</i>	20,0	18,4	92,0 %
<i>Le Havre</i>	20,0	-	0,0 %
Total	475,9	418,1	87,9 %

Source : Cour des comptes à partir des données du MESRI et de l'ANR

Cependant, la totalité des crédits décaissés vers les sites est loin d'être dépensée, une fraction restant encore dans la trésorerie des opérateurs chargés de gérer l'opération au niveau local (communautés d'universités et établissements, universités, chancellerie des universités de Paris).

B - Une amélioration de l'état du parc immobilier

Quand toutes les opérations auront été livrées, et malgré une hausse prévisible de 2,2 % en moyenne des surfaces des universités (hors Condorcet et Saclay), l'opération Campus aura eu un impact sur environ 15 % des surfaces totales des universités concernées, dont 40,8 % étaient en état moyen ou dégradé. Pour l'université de Lyon, les opérations menées ou à venir améliorent plus de 40 % de la surface totale de l'université, alors que les surfaces en état moyen ou dégradé représentaient 43,3 % de la surface totale en 2008.

Tableau n° 3 : impact prévisionnel de l'opération Campus sur l'état du bâti (hors Saclay et Condorcet)

Site	Situation en 2008		Surface réhabilitée/ surface totale
	Surface totale des emprises État (en m ²)	Pourcentage de surface en état moyen (C) ou dégradé (D ou E)	
Aix-Marseille	726 902	43,2 %	13,9 %
Bordeaux	663 190	33,9 %	26,4 %
Grenoble	621 983	28,9 %	17,5 %
Lyon	825 906	43,3 %	43,5 %
Montpellier	555 128	39,9 %	20,0 %
Strasbourg	496 562	20,2 %	11,7 %
Toulouse	795 703	46,1 %	7,3 %
Paris-centre	1 082 303	33,1 %	15,6 %
Lille	606 060	48,9 %	13,7 %
Lorraine	779 985	16,3 %	3,8 %
Paris-Est	76 059	10,8 %	34,1 %
Bretagne	854 200	25,1 %	1,3 %
Clermont-Ferrand	352 097	45,9 %	4,8 %
Nantes ³⁰²	434 179	27,0 %	11,5 %
Nice	248 473	68,1 %	4,3 %
Cergy-Pontoise	124 904	0,0 %	4,3 %
Dijon	306 488	11,6 %	12,7 %
Valenciennes	117 778	5,9 %	5,0 %
TOTAL	9 667 900	40,8 %	14,7 %

Source : Cour des comptes d'après les données du MESRI

Cependant, les 21 sites retenus ne représentent que les deux tiers des surfaces de l'immobilier universitaire et la totalité de leur patrimoine n'a pas été concernée par l'opération Campus.

³⁰² L'opération Campus à Nantes comporte les bâtiments de l'université (388 325 m²) et ceux de l'École centrale.

Les opérations d'amélioration de la vie de campus (restaurants universitaires, hébergements, structures sportives) n'ont pas été aussi prioritaires qu'annoncées. Elles ont en réalité bénéficié du retard des opérations principales, les intérêts des DNC produits et non utilisés leur étant affectés. Sur 1,4 Md€ décaissés par l'État au titre de l'opération Campus entre 2008 et 2016, 137 M€ ont été alloués à des opérations d'équipement, d'hébergement et de restauration, ainsi qu'à des équipements sportifs ou à des aménagements extérieurs. Sur certains sites les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) ont bénéficié de ce retard, comme à Montpellier, où d'ici deux ans le CROUS aura renouvelé la totalité de son parc de logement. *A contrario*, le site de Grenoble, qui a été l'un des premiers à obtenir la livraison de ses opérations principales, n'a pas réussi, à fin 2017, à rénover l'ensemble de ses logements étudiants vétustes³⁰³.

C - Des enjeux de maintenance pour l'avenir

La réalisation des opérations Campus en contrats de partenariat implique la prise en compte dans ce cadre des prestations de maintenance et gros entretien renouvellement (GER) par le prestataire privé.

Cependant, les universités sont peu habituées à faire respecter les clauses de ce type de contrats et à en contrôler la mise en œuvre. Le site de Grenoble, dont le contrat de partenariat est livré depuis deux ans, a ainsi décidé de renouveler pour cinq ans le contrat d'assistance à la personne publique conclu avec des cabinets d'expert pour faire face correctement à la phase d'exploitation. L'organisation du ministère doit évoluer pour aider les universités à piloter la gestion des contrats de partenariat en phase d'exploitation et accroître leur compétence en la matière.

En ce qui concerne les opérations en MOP, l'État a demandé aux sites gestionnaires des opérations immobilières de présenter des dossiers d'expertise incluant une analyse de la soutenabilité budgétaire des coûts prévisionnels de maintenance et de GER, avant de les autoriser à conclure les marchés. Cependant, les moyens affectés à la maintenance par l'université ne relèvent ainsi que d'un engagement lors du lancement d'une opération, et non d'une obligation.

Les enjeux de maintenance portent ainsi à la fois sur la capacité de pilotage de la phase d'exploitation des contrats de partenariat et, pour les

³⁰³ En février 2017, un incendie s'est d'ailleurs déclaré dans une résidence universitaire de Grenoble présentant un caractère vétuste

bâtiments réalisés en MOP, sur le respect des engagements des établissements d'y affecter des moyens budgétaires. Faire valider par le conseil d'administration de chaque établissement la programmation et les résultats de la politique d'entretien et de maintenance permettrait une prise en compte de ces enjeux au niveau adéquat.

L'EPAURIF, qui dispose d'une expertise dans le champ de la gestion patrimoniale, pourrait accompagner les universités en phase d'exploitation-maintenance, ainsi qu'il l'a proposé à l'université Paris Descartes pour le site Necker lorsqu'il sera livré.

D - Des objectifs stratégiques perdus de vue

Au-delà de l'urgence immobilière, le plan Campus était destiné à accompagner le mouvement de réforme de l'enseignement supérieur engagé par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) du 10 août 2007. Ces objectifs ont été largement perdus de vue.

1 - La dévolution du patrimoine

Après le transfert de la masse salariale et le budget global, la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) prévoyait la dévolution du patrimoine de l'État aux universités comme une nouvelle étape de leur autonomie.

La dévolution du patrimoine aux universités

La dévolution du patrimoine, prévue par la loi LRU de 2007, devait offrir aux universités de nouvelles possibilités d'action : la vente des locaux peu occupés peut réduire les coûts de fonctionnement et générer des ressources propres, les produits des cessions revenant en intégralité aux universités ; en contrepartie, l'établissement doit être à même de gérer son parc de façon autonome sur le fondement de sa stratégie immobilière.

La signature des conventions de dévolution avec les trois universités bénéficiaires (Clermont-I, Poitiers et Toulouse-I) et la préparation des actes notariés ont été réalisées entre 2011 et 2013. Le transfert a été précédé par une remise à niveau du parc immobilier en matière de mise en sécurité et d'accessibilité.

La dévolution est soutenue par une dotation récurrente annuelle destinée à couvrir les coûts prévisionnels de gros entretien renouvellement (GER). Le niveau de la dotation a été calculé en multipliant les mètres carrés d'une surface « cible » (négociée sur la base des besoins issus des schémas directeurs immobiliers) par un coût forfaitaire de GER.

Cependant, l'articulation entre le plan Campus et les expérimentations en matière de dévolution de la propriété juridique du patrimoine est restée limitée.

Parmi les trois universités qui bénéficient de la dévolution depuis 2011, celle de Poitiers n'a pas été retenue dans le cadre du plan Campus et l'université Toulouse I est peu concernée, l'opération bénéficiant principalement à l'université Toulouse III.

L'État a conclu le 24 mars 2017 un protocole d'accord avec quatre nouvelles universités (Aix-Marseille, Bordeaux, Caen et Tours) afin de leur transférer leur patrimoine immobilier. Seules deux d'entre elles ont bénéficié de l'opération Campus.

Dans son rapport « L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre », la Cour a rappelé en 2015 que le transfert de la propriété du patrimoine constituerait une étape supplémentaire et logique dans l'acquisition de l'autonomie des universités. Pour le choix des établissements bénéficiaires de la dévolution, l'État devrait privilégier ceux dont le patrimoine a été rénové dans le cadre de l'opération Campus.

2 - La cohérence de la politique de site

a) Un objectif de regroupement universitaire abandonné

L'opération Campus visait notamment à favoriser les sites engagés dans une dynamique de regroupement, grâce à la mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) créés en 2006, ou par fusion d'établissements, en vue de créer des universités de niveau mondial. Tous les sites lauréats de l'appel à projets ont ainsi mis en avant dans leur

dossier de candidature la volonté de créer une université unique à l'échelle de leur territoire.

Cette dimension a rapidement disparu des objectifs ministériels, l'administration se concentrant sur la structuration de la conduite des projets et la mise en place de procédures visant à assurer un bon emploi des crédits. Les buts finaux autres qu'immobiliers ont été négligés, de sorte qu'il n'y a véritablement aucune différence de nature entre l'opération Campus et un « super-CPER ».

Ainsi, entre 2008 et 2016, alors que des sites comme Aix-Marseille ou Strasbourg ont fusionné comme ils l'avaient annoncé dans leur candidature présentée en 2008, d'autres n'ont pas mené le processus de fusion dans la forme prévue initialement (Montpellier, Bordeaux, Toulouse). Lorsque les établissements n'ont pas fusionné, ce sont de fait les communautés d'universités et établissements (ComUE), instituées par la loi de 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, qui ont porté le projet Campus, alors que la compétence immobilière restait au sein des universités.

Par ailleurs, à partir de 2010, les objectifs de regroupement universitaire ont plutôt été portés par l'action « initiative d'excellence » du programme d'investissements d'avenir.

Le processus de fusion: le cas des universités d'Aix-Marseille et de Bordeaux

Le PRES université d'Aix-Marseille, constitué des universités Aix-Marseille I, II et III, a affiché sa volonté de fusionner les différentes universités d'Aix et de Marseille et, dans ce cadre, de restructurer deux de ses sites principaux : le quartier des facultés d'Aix-en-Provence, lieu d'enseignement et de recherche en sciences humaines et sociales (droit, lettres), conçu dans les années 1950, avec la rénovation de deux bibliothèques et de bâtiments d'enseignement, la rénovation de tous les espaces extérieurs (jardin, signalétique) ainsi que la création d'un restaurant universitaire ; le site Luminy de Marseille, site qui rassemble la recherche et la formation sur les sciences du vivant (à l'exception de la médecine), avec la présence de nombreux organismes de recherche dont le CNRS. Ce site, implanté dans le Parc national des Calanques, nécessitait une restructuration de ses bâtiments historiques construits dans les années 1960, incluant la transformation de l'un d'entre eux en « *learning center* », et la construction d'un bâtiment affecté à l'océanologie, discipline de pointe de l'université. Les trois universités d'Aix-Marseille ont fusionné le 1^{er} janvier 2012, et cette université a été la première en 2014 à obtenir la livraison d'un bâtiment important dans le cadre de l'opération Campus.

Le PRES de Bordeaux proposait de restructurer le campus des quatre universités, des trois écoles d'ingénieurs et de l'IEP de Bordeaux, associés au sein du PRES université de Bordeaux, selon deux axes prioritaires : améliorer la vie étudiante et rationaliser l'implantation des pôles de formation et de recherche en les ramenant à trois principaux (sciences et technologie, sciences humaines et sociales, biologie-santé et sciences de l'homme). Finalement, Bordeaux III n'a pas opté pour la fusion, alors que les travaux concernaient l'ensemble des membres du PRES et le plan Campus est porté désormais par l'université fusionnée de Bordeaux, qui réunit les trois autres universités bordelaises depuis le 1er janvier 2014. La première tranche de travaux, portant sur 16 bâtiments en vue de constituer un pôle sciences et technologie, a été livrée en mars 2016.

b) Une stratégie patrimoniale à développer

Le ministère doit désormais mettre en place une stratégie patrimoniale au service de l'autonomie des universités et de leurs regroupements. Il doit capitaliser les actions entreprises dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage et de l'entretien-maintenance, et faire bénéficier de cette expérience les sites non concernés par l'opération Campus. Cet objectif doit s'insérer dans la problématique plus large de la stratégie patrimoniale à moyen terme du ministère. Déclinée par site dans le cadre des contrats pluriannuels avec l'État, celle-ci doit être construite en coordination avec l'ensemble des établissements et doit porter à la fois sur l'ampleur des surfaces nécessaires, leur valorisation et leur maintenance.

En outre, il serait intéressant que le ministère dispose d'un opérateur métier compétent qui ferait bénéficier les universités et leurs sites de l'expérience acquise en matière d'études préalables aux travaux, de maîtrise d'ouvrage et d'exploitation des bâtiments. Les résultats obtenus par l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF)³⁰⁴ plaident pour l'élargissement de ses missions au-delà de ses limites régionales.

Enfin, la mutualisation de compétences et de moyens au niveau des regroupements universitaires (ComUE, universités fusionnées ou chefs de file) permettrait de décliner la stratégie patrimoniale de site et de disposer

³⁰⁴ L'EPAURIF remplit des missions de conseil et d'expertise auprès de l'État, réalise des études et assure des opérations d'aménagement, de construction, de réhabilitation ou de maintenance sur des crédits délégués par le MESRI, sans que les universités soient obligées de recourir à ses prestations. Il dispose également d'une expertise technique dans le champ de la gestion patrimoniale.

à un niveau pertinent d'un interlocuteur de l'EPAURIF devenu opérateur national.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'état du bâti immobilier des universités nécessitait une intervention exceptionnelle de l'État, après plusieurs années de déshérence.

Lancée très rapidement dans un cadre spécifique, le déroulement de l'opération Campus a été marqué par des difficultés portant sur les modalités de financement et de réalisation. Le manque de préparation des universités au moment de son lancement, les réticences rencontrées lors de la préparation des contrats de partenariat, ainsi qu'un recours à la maîtrise d'ouvrage publique pour certaines opérations en 2013 ont entraîné un retard important. Alors que l'objectif initial fixait le terme de l'opération en 2017, les derniers chantiers ne devraient s'achever qu'en 2023.

Désormais, l'État doit s'organiser pour répondre à l'enjeu de l'entretien des bâtiments nouveaux ou rénovés, afin de ne pas perdre le bénéfice de cet investissement massif. Pour les opérations en contrat de partenariat, les établissements devront acquérir les compétences nécessaires pour assurer à la fois le suivi technique du contrat et un dialogue équilibré avec le partenaire privé. Pour celles réalisées sous forme de maîtrise d'ouvrage publique, la tutelle devra veiller à ce que les établissements affectent les moyens nécessaires à l'entretien et à la maintenance.

Enfin, l'État doit capitaliser sur les compétences acquises en matière immobilière au niveau du ministère et dans les sites bénéficiaires, et définir une stratégie patrimoniale universitaire déclinée par site, inscrite dans le contrat pluriannuel conclu avec les établissements d'enseignement supérieur.

Au ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation :

- 1. articuler la politique de dévolution du patrimoine avec la mise en œuvre du plan campus ;*
- 2. étendre au niveau national le rôle de l'EPAURIF, afin de permettre au ministère et aux établissements de disposer d'un opérateur métier compétent.*

Aux établissements d'enseignement supérieur :

3. *définir la stratégie immobilière dans le cadre de la politique de site et en faire l'objet d'un volet du contrat pluriannuel conclu avec l'État ;*
 4. *faire valider par le conseil d'administration des établissements au moment de l'examen de leur budget la programmation et les résultats de la politique d'entretien et de maintenance de leur parc immobilier.*
-

Réponses

Réponse du ministre de l'économie et des finances	411
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	411
Réponse de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.....	413
Réponse du président de la communauté d'universités et d'établissements (COMUE) Lille Nord de France	418
Réponse du président de la communauté d'universités et d'établissements de l'université fédérale Toulouse Midi-Pyrénées	421
Réponse du président de l'université de Bourgogne.....	421
Réponse du président de la communauté d'universités et d'établissements Université Grenoble Alpes.....	424
Réponse du président de l'université de Nantes	433
Réponse du président de l'université de Strasbourg	434

Destinataires n'ayant pas d'observations

Directeur général de l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF)
Président d'Aix-Marseille Université
Président de l'université Le Havre Normandie
Président-directeur général de l'agence nationale de la recherche (ANR)
Président de la communauté d'universités et d'établissements Languedoc-Roussillon Université

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de l'université de Bordeaux
Président de l'université de Cergy-Pontoise
Président de l'université de Clermont-Ferrand
Président de l'université de Nice Sophia Antipolis
Président de l'université de Valenciennes et du Haut-Cambresis

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Je tiens à souligner en préambule que les observations et conclusions de ce rapport concernent au premier chef la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ainsi que les établissements universitaires concernés par ces projets de rénovation immobilière. Il leur appartient donc de tirer les conséquences des constats que vous dressez et, le cas échéant, de mettre en œuvre les recommandations que vous proposez.

Je partage néanmoins la plupart des appréciations que vous formulez sur les modalités de réalisation des opérations du projet Campus pour ce qui concerne le champ de compétence de ce ministère. En particulier, la décision de mettre en place un dispositif innovant, selon les modalités qui ont été arrêtées, pour rénover le site universitaire de Bordeaux, implique des rigidités que votre rapport met en exergue et qui avaient été soulignées par mes services en 2012.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

J'ai pris connaissance de ce document avec la plus grande attention et j'en partage l'essentiel des constats et recommandations. Il appelle néanmoins de ma part les observations suivantes.

La Cour justifie l'intervention exceptionnelle de l'État dans le cadre du plan Campus par des « années de déshérence » du bâti universitaire. Bien que l'état du patrimoine immobilier nécessitait effectivement une stratégie immobilière de long terme, cette affirmation mérite néanmoins d'être nuancée puisque, conformément aux données déclaratives figurant dans l'insertion, 60 % des surfaces universitaires étaient en 2008 en état neuf, réhabilité ou très bon état, et environ 20% à 25% des surfaces en état correct, ce qui souligne les efforts récurrents de l'État en faveur de l'immobilier universitaire.

Par ailleurs, je serais favorable à la réintégration dans l'insertion de vos recommandations sur les nécessaires évolutions du mécanisme de financement du plan Campus et notamment le devenir des dotations non consommables, conformément aux observations que vous aviez formulées dans le relevé d'observations provisoires.

La Cour questionne l'évolution du nombre de sites retenus dans le cadre de l'opération Campus, avec le financement de onze projets supplémentaires. Ces sites, dont les objectifs et le financement budgétaire diffèrent bien des dix sites initiaux, ont été rattachés au plan Campus afin de regrouper sous une même labellisation les efforts dédiés au bâti universitaire. Ainsi, je considère que le périmètre de l'opération a bien été respecté en conformité avec ses objectifs initiaux, l'appellation « plan Campus » recouvrant sous un même nom deux situations distinctes.

Vous vous interrogez sur le financement par le plan Campus de certaines opérations sur Paris, notamment la rénovation de l'université Paris-Dauphine, la réhabilitation du secteur Est de Jussieu ou la tour Necker de l'université Paris Descartes. Les projets que vous évoquez, rattachés certes tardivement à l'enveloppe dédiée pour le plan Campus y sont éligibles compte tenu de leur objet (réhabilitation et regroupement). De plus, le calendrier de ces opérations rendait opportun leur financement par cette enveloppe.

Vous exprimez également une préoccupation quant au respect des engagements liés à l'entretien et la maintenance pour les opérations en contrat de partenariat et en maîtrise d'ouvrage publique. Vous soulignez dans votre conclusion la nécessité pour l'Etat de s'organiser afin de répondre à cet enjeu et vous proposez à ce titre d'étendre les missions de l'Epaurif à un périmètre national afin d'accompagner les établissements en phase d'exploitation maintenance.

Concernant les opérations en contrat de partenariat, les sites sélectionnés bénéficient de l'appui des services de l'Etat, notamment ceux du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la direction générale du Trésor et son service Fin Infra, et de la direction du budget. Cette organisation, jugée efficace dans le relevé d'observations provisoires, a ainsi permis d'aboutir à des contrats protecteurs pour la personne publique. Ainsi, votre conclusion me semble devoir être nuancée dans la mesure où l'Etat est déjà organisé pour faire face à l'enjeu de l'entretien des bâtiments nouveaux et rénovés.

Concernant les opérations en maîtrise d'ouvrage publique, malgré un processus sécurisé autant que possible lors de l'élaboration des projets, je partage votre préoccupation. A cet égard, la proposition, faite dans le relevé d'observations provisoires, visant à mettre en place des budgets annexes destinés à l'immobilier au sein des budgets des universités, à l'instar de ce qui est prévu pour les établissements accédant à la dévolution me semble être une piste intéressante pour garantir le respect des engagements pris par les établissements.

Concernant l'élargissement des missions de l'Epaurif, cette proposition mérite d'être étudiée, en cherchant toutefois à optimiser ce processus afin d'éviter toute augmentation du financement par l'Etat dans un cadre contraint des finances publiques.

Enfin, vous recommandez d'articuler la politique de dévolution du patrimoine avec la mise en œuvre du plan Campus, considérant notamment que la présence de compétences immobilières au sein des sites bénéficiaires associée à un bâti rénové le justifie. Pour autant, les établissements disposant de compétences en matière de gestion d'un patrimoine en bon état et valorisable mais non bénéficiaires du plan Campus me semblent tout aussi éligibles à la dévolution. La dévolution du patrimoine devrait donc continuer à reposer sur le volontariat des établissements indépendamment de leur éligibilité au plan Campus.

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

Je souhaite apporter des compléments au constat établi par la Cour, les réponses à ses recommandations et indiquer les modalités de prise en compte que le ministère entend mettre en œuvre. Enfin, certains énoncés de la Cour mériteraient d'être précisés.

L'opération Campus a permis de faire entrer dans le domaine de l'immobilier universitaire un raisonnement en coût complet qui fait largement référence.

Le dispositif de l'opération Campus a permis de faire valoir une approche immobilière intégrée en analysant au stade du dossier d'expertise les projets sous l'angle non seulement de leur conception mais aussi des dépenses d'entretien et de gros entretien renouvellement (GER) afférentes pour les établissements. Le recours initial aux contrats de partenariat nécessitait une telle approche compte tenu de la structure des contrats dont le loyer comprend, outre le remboursement des investissements, le prix de l'exploitation maintenance et du renouvellement des gros équipements (chaudières, Centrale de traitement de l'Air...).

Cette approche en coût complet a perduré même au-delà de la réorientation, intervenue en 2012, du mode opératoire de l'opération Campus vers des réalisations en maîtrise d'ouvrage publique (MOP). Rolland Peylet introduisait son propos ainsi : « L'attribution aux établissements d'une part de dotation devrait sans doute être subordonnée

à la conclusion effective d'un contrat et à la certitude de voir les intérêts futurs consacrés, au-delà de l'investissement initial, au gros entretien et à la maintenance ».

Le ministère a veillé à la mise en œuvre de ces orientations par le biais de conventions de réalisation qui prévoient explicitement pour chaque projet les engagements de l'ensemble des acteurs en termes de dépenses d'exploitation et de GER, et les charges incombant à chacun. Ainsi il appartient à l'établissement porteur du projet de s'assurer que les revenus de la dotation lui permettent de faire face aux frais de GER tout au long du cycle de vie du bâtiment. Il en est de même pour les charges d'exploitations maintenance incombant aux établissements utilisateurs. L'ensemble des opérateurs concernés doit, dans ce cadre, présenter ces orientations et leur incidence financière devant leurs instances, nonobstant l'obligation faite à tous les opérateurs de leur présenter l'annexe immobilière, introduite par la circulaire Opérateurs du 5 août 2013, lors des délibérations financières (budget initial et compte financier).

Les évolutions structurelles liées à l'amélioration du contrôle de la soutenabilité des opérateurs et à l'optimisation du parc immobilier ont été progressivement intégrées dans le cadre de l'opération Campus qui, du fait des comités de suivi mis en place, constitue un dispositif original de dialogue de gestion.

L'opération Campus, combinée à l'attention renforcée sur la soutenabilité financière des établissements et à la mise en perspective au sein des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) de chaque opérateur, a permis de faire progresser significativement les compétences des établissements concernés.

Le ministère s'assure par ailleurs, dans le cadre du Comité Interadministratif de Suivi (CIS) organisé sur chaque site de l'opération Campus, de l'équilibre et du respect des engagements au regard des obligations de gros entretien dans le temps de la réalisation de l'opération. Cette instance, qui regroupe l'ensemble des administrations concernées (DGESIP, Direction du Budget, Direction de l'Immobilier de l'Etat, Fin infra -mission d'appui au financement des infrastructures- pour les projets nouveaux, services déconcentrés), analyse les projets aux différentes étapes de leur instruction. Compte tenu des attentes très fortes qui pèsent sur l'entretien du patrimoine universitaire, je vous confirme que ces points font l'objet d'une attention toute particulière lors des CIS.

Ces évolutions n'ont cependant pas exonéré le MESRI des évolutions en matière de financement des infrastructures publiques.

Le ministère partage le développement de la Cour sur le caractère additionnel des crédits de l'opération Campus auquel s'associe la baisse des montants investis dans le cadre des CPER. Cette évolution plaide pour le maintien d'un financement récurrent - du type de celui mis en place pour l'opération Campus ou pour la première vague de dévolution - qui permet aux porteurs de projets de disposer d'une visibilité sur leurs ressources et de les programmer de façon pluriannuelle. Localement, le phénomène d'éviction pointé par la Cour demeure limité dans la mesure où les financements croisés Campus / CPER sont peu nombreux.

Les recommandations formulées par la Cour en conclusion de son insertion appellent les observations suivantes.

S'agissant de la recommandation n° 1 « Articuler la politique de dévolution du patrimoine avec la mise en œuvre du plan campus », la Cour souligne, dans sa conclusion, la nécessité pour le ministère de se doter d'une stratégie patrimoniale universitaire d'ensemble, traversant les différents modes de financement (CPER, Campus, dévolution...). Le ministère tient à indiquer que, depuis 2014, la sous-direction de l'immobilier a été créée pour porter cette approche globale. Des séminaires nationaux réunissant tous les acteurs de l'immobilier universitaire afin de capitaliser et de faire partager les meilleures pratiques, comme la Cour y invite, sont organisés chaque année.

Toutefois, l'articulation du plan Campus avec la politique de dévolution doit prendre en compte l'autonomie des établissements telle qu'issue de la loi LRU, qui fait de la dévolution un acte de volonté des établissements. Le ministère ne peut donc imposer la dévolution à des sites Campus qui ne le souhaiteraient pas et il constate à cet égard qu'à ce jour, seules les universités d'Aix-Marseille et Bordeaux bénéficiant d'une opération Campus sont engagées dans la deuxième vague de dévolution en cours.

S'agissant d'autres établissements bénéficiant de l'opération Campus mais qui n'ont pas souhaité candidater à la deuxième vague de dévolution, il conviendra d'apprécier l'ampleur des patrimoines à requalifier et la pertinence de la remise de la Dotation Non Consomptible en fonds propres au regard de son impact. Il n'est en effet pas évident, compte tenu des patrimoines à traiter, que l'acceptabilité d'une telle proposition soit avérée.

Afin d'avancer sur cette recommandation la réflexion est en cours pour déterminer les modalités à retenir tout en associant pleinement les opérateurs.

En réponse à la recommandation n° 2 « Etendre au niveau national le rôle de l'EPAURIF afin de permettre au ministère et aux établissements de disposer d'un opérateur métier compétent », je précise que le ministère a entamé une réflexion sur ce sujet qui nécessite d'appréhender le plan de charge de l'EPAURIF et les modalités juridiques et financières de ses interventions avec la mise en place d'un groupe de travail associant les différents acteurs volontaires, CPU, Rectorat de Paris, services bâtimentaires rectoraux en région, EPAURIF, Direction du budget, corps d'inspection et autres opérateurs métiers du type OPPIC (Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture) ou APIJ (Agence publique pour l'immobilier de la Justice) qui pourrait être mis en place début 2018.

Ces travaux devront permettre de proposer un juste équilibre permettant de concilier l'autonomie des établissements, la place du rectorat et le positionnement du rôle de l'Etat dans une perspective stratégique. Plusieurs nouveaux axes d'intervention pourront être étudiés. Ainsi, le sujet de la valorisation immobilière, au moyen de montages domaniaux ou concessifs, pourrait être un domaine dans lequel l'EPAURIF serait un appui utile aux établissements, notamment ceux qui ne disposent pas des compétences des équipes Campus, et permettrait à l'EPAURIF de se faire connaître et apprécier en dehors de la région Ile de France.

Les thèmes émergents suivants pourraient également être concernés : la modélisation des données du bâtiment (BIM), la transition énergétique, la valorisation et la gestion du patrimoine.

Les équipes projet de l'opération Campus constituent par ailleurs une ressource dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage publique qu'il convient de préserver au sein du ministère et de ses établissements afin d'optimiser l'effet d'apprentissage de l'opération Campus.

Sur ces bases, des scénarii pourront être présentés dans le courant du second semestre 2018. Leur mise en œuvre dépendra des conséquences relatives à l'organisation des services qui pourrait advenir.

En dernier lieu, certains énoncés du rapport méritent d'être précisés.

Le ministère constate que, pour les opérations dont la réalisation se prêtait mal au contrat de partenariat et qui ont donc été basculées en MOP, le temps de maturation a permis par exemple au site de Strasbourg de mettre en phase ses projets de développement et de réhabilitation avec son SPSI. Le financement sur intérêts intermédiaires a, par ailleurs, permis à l'Université de Strasbourg de réaliser plusieurs opérations de

requalification de ses espaces extérieurs qui, précisément, ont accru la lisibilité urbaine du Campus et convaincu l'ensemble des usagers du site de la nécessité d'intervention forte impliquant des changements dans le fonctionnement des unités de recherche.

Les équipes dévolues à l'opération Campus au sein des porteurs de projet ont permis une professionnalisation des fonctions immobilières au sein des établissements, entités (COMUE) en portant des projets complexes. Je partage la nécessité de diffusion de ce savoir-faire et de faire entrer l'ensemble des équipes dans une phase de gestion pour les opérations réalisées en contrat de partenariat. A cet effet, le ministère a mis en place un nouveau groupe de travail avec les gestionnaires de l'opération Campus et l'ensemble des parties prenantes en matière immobilière au niveau local, dont la première réunion s'est tenue le 6 décembre 2017. Ce groupe de travail a permis d'identifier les points d'attention et de mutualisation possibles en termes de retour d'expérience sur la relation avec les mainteneurs, la problématique du GER ou bien encore la transmission des contrats au sein de la personne publique pour s'assurer dans le temps de l'effectivité du contrôle. Ces travaux sont dimensionnant pour les années à venir et permettront à la DGESIP de jouer pleinement son rôle de conseil au pilotage et de mutualisation des bonnes pratiques.

La réorientation intervenue à l'occasion du rapport Peylet pour ce qui concerne le site de Toulouse a fait l'objet de deux réunions interministérielles (14 février 2013 et 1^{er} mars 2013). Dans l'esprit du rapport Peylet, le cabinet du Premier Ministre a arbitré la réalisation des opérations de Toulouse dans le cadre du code des marchés publics pour tout ou partie des opérations. A cette occasion, il avait demandé que « soit clairement indiqué aux porteurs de projet le respect des surfaces prévues et la nécessité qu'ils assurent durablement et sur leurs budgets propres l'exploitation et la maintenance des bâtiments concernés, en complément du gros entretien et des réparations et d'un provisionnement approprié des aléas pris en charge par les revenus de la dotation Campus. ».

Le tableau n° 2 de l'insertion laisse à penser que des taux de décaissement seraient supérieurs aux montants prévus sur la période 2011/2016. Il convient de rappeler que certains sites ont pu bénéficier d'une quote-part supérieure à leur part de dotation avant remise de celle-ci. Ces crédits ont pu financer des opérations de moindre importance financière mais essentielles en termes de vie étudiante ou d'aménagement de vie de Campus. Les taux supérieurs à 100 % marquent donc souvent plus ce type de dépense que des dérapages de chantier au demeurant toujours possibles en matière immobilière. Les taux moins importants de

décaissement doivent s'analyser finement au regard des opérations mentionnées. Ainsi l'opération Saclay, eu égard à sa complexité et à la diversité de ces modes opératoires (qui ne se résume pas à la mention PPP sur la carte figurant dans l'insertion) est actuellement en forte phase de montée en puissance avec la livraison de l'école centrale, de l'ENSAE et de plusieurs laboratoires du CNRS ainsi que le démarrage des travaux de l'ENS.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'UNIVERSITÉS ET D'ÉTABLISSEMENTS (COMUE) LILLE
NORD DE FRANCE**

Remarques générales

I. Le plan Campus Grand Lille : Une réelle opportunité pour les trois Universités Lilloises

Avec un recul de près de 10 ans, la quasi totalité des opérations projetées dans le dossier présenté en 2009 sont réalisées ou en cours de réalisation.

Le Plan Campus a produit des effets positifs indéniables sur l'état général du patrimoine universitaire par l'importance des surfaces réhabilitées ou transformées, autant que par le volet adaptation aux besoins nouveaux.

Il a permis de mobiliser 350 M€ (apports de l'Etat, des collectivités locales, auxquels se sont ajoutés des fonds européens, des emprunts). Ces financements ont permis d'améliorer de façon très substantielle des bâtiments destinés à la recherche, à la formation, aux conditions de vie et de travail étudiant. Le plan Campus a aussi permis de mener à bien des opérations innovantes et d'une grande portée structurante comme le « Learning center innovation » ou la résidence internationale « Reeflex ».

Au-delà des aspects patrimoniaux, le dossier de 2008 traduisait pour la première fois dans un cadre officiel une double ambition universitaire nouvelle et considérable, celle du rapprochement des universités à l'horizon 2013-2014 portant la volonté de conduire l'excellence universitaire à une visibilité de niveau international.

Le vote des conseils d'administration des trois universités le 24 mars 2017 demandant leur fusion et la création de l'université de Lille

au 1^{er} janvier 2018, et le succès remporté par la sélection I-site viennent confirmer la pertinence des objectifs qui avaient été affirmés en 2008.

Le dossier Campus déposé en 2008 marque également une évolution notable dans les relations des universités avec leur territoire, et constitue une sorte de marqueur dans l'histoire de ces relations. L'engagement des collectivités et du monde socio-économique aux côtés des universités était une condition sine qua non de la sélection du dossier. L'intérêt réciproque affirmé alors concrètement par l'engagement financier des collectivités est devenu au fil du temps une relation permanente de confiance et de complémentarité au service du développement du territoire.

Le Plan Campus s'avère cependant insuffisant pour réaliser un rattrapage à la hauteur des besoins de remise à niveau d'ensemble du patrimoine universitaire métropolitain. De nombreux bâtiments sont toujours en attente de réhabilitations lourdes, et le volet logement étudiant malgré un effort notable de constructions et de réhabilitations, restent largement sous-dimensionné par rapport aux besoins.

II. Le plan Campus Grand Lille : Un vrai Campus d'excellence

Le campus Lillois a été retenu parmi les 12 campus d'excellence (et non pas comme il est souligné (dans le rapport) parmi les campus prometteurs³⁰⁵), mais son financement, par ses modalités et surtout par son ampleur, est resté loin de ceux des dix autres campus sélectionnés initialement, ce que ni la Communauté universitaire ni les collectivités n'ont jamais bien compris.

Remarques spécifiques : Une mise en œuvre s'éloignant du cadre initial

1) Sur le plan local, après sa sélection, le plan Campus n'a pas été porté par les trois universités lilloises (ou l'une d'entre elles), mais par une équipe, choisie par l'Etat et abritée par le PRES (puis ComUE). Cette équipe était (et se voulait) en faible interaction avec les présidents d'universités, et cela n'a pas facilité le portage politique du Plan campus, notamment devant les CA des universités lilloises. Des retards ont aussi été pris dans la réalisation du CP 1 (qui concernait le Campus de la cité scientifique).

Le CA du PRES (puis ComUE), amené à prendre les décisions relatives à la mise en œuvre du Plan Campus était quant à lui plus éloigné du projet porté par les universités lilloises, et il considérait que ses décisions relatives au Plan Campus étaient d'ordre technique.

³⁰⁵ <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid54333/page.html>

Tout ceci a contribué à la banalisation de l'opération.

En février 2014, la mise en place d'une nouvelle équipe, pilotée par le DGS de l'université de Lille 1, a permis de reprendre les choses en main et de mieux favoriser la synergie entre un projet politique (recherche, formation et vie étudiante) et un grand projet immobilier. Au final l'ambition définie dans le projet a bien été tenue, mais il aurait été souhaitable que le portage technique soit dès l'origine conçu différemment.

2) Le tableau 1 fait état d'un financement des collectivités territoriales de 63 M€. Initialement il était prévu qu'il soit à hauteur de 90 M€.

3) Le plan Campus Grand Lille a été articulé avec le précédent CPER. Il faut souligner que deux universités de la région n'ont pas bénéficié d'un plan Campus (Littoral, Artois). Le CPER 2015-2020 se traduit par un financement de l'État de 55 M€ pour l'ensemble des universités et des grandes écoles de la région NPC. Il est très en retrait des besoins exprimés dans la phase de réflexion stratégique concertée (Rapport du Préfet de région, relatif à l'Enseignement supérieur, recherche et innovation, 28 février 2014).

Remarques spécifiques : Un bilan en demi-teinte

1) Les travaux du Plan Campus Grand Lille devraient s'achever en 2020. Les grands projets portés dans le dossier initial auront été réalisés. Le délai habituel des grands travaux immobiliers (conception d'un projet par une présidence, recherche et obtention des financements, achèvement des travaux) couvre généralement deux ou trois mandats de président d'université. Il n'a pas donc pas été raccourci. En même temps, l'ampleur des financements n'est pas la même et le nombre de projets d'envergure est bien plus important.

2) Les travaux initialement conçus en maîtrise d'ouvrage par l'université ou par le Conseil régional (Learning center innovation, Reeflex) ont été réalisés rapidement. Des solutions originales de financement ont pu être portées (résidence Reeflex) et permettre ainsi de réaliser des opérations de grande ampleur.

3) La question de la dévolution du patrimoine est essentielle. Il appartient à l'Université de Lille, maintenant mise en place, de se positionner. De façon générale la question de la maintenance, et celles de la mise aux normes et de la réhabilitation de l'immobilier universitaire dans le Nord-Pas-de-Calais est toujours cruciale.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'UNIVERSITÉS ET D'ÉTABLISSEMENTS DE L'UNIVERSITÉ
FÉDÉRALE TOULOUSE MIDI-PYRÉNÉES**

Comme vous m'y invitez, je me permets de vous apporter les éléments de précisions relatives à l'opération « Toulouse Campus » ci-après :

S'agissant du retard rencontré dans la mise en œuvre des opérations, il convient d'indiquer que, dans le cadre du programme Toulouse Campus, 5 bâtiments ont été livrés (dont 2 dès 2013) et que 2 sont actuellement en cours de construction ; les autres projets sont au stade des études.

Le retard de certaines opérations est principalement imputable au délai entre le gel de la procédure PPP (fin juin 2012) et l'autorisation de relancer les projets dans le cadre de la Loi sur la maîtrise d'ouvrage publique (mars 2013), puis à la nécessité de représenter à nos tutelles un dossier d'expertise pour chacune des opérations (y compris celles qui avaient déjà donné lieu à un dossier d'expertise validé dans le cadre du PPP), et enfin aux durées, parfois importantes, de certaines procédures de concours.

Les opérations prévues dès le départ en maîtrise d'ouvrage publique classique ont toutes été réalisées en moins de 5 ans après la signature de la convention de site.

Enfin, en matière de soutien financier des collectivités, le montant final est bien de 52 M€, mais ceci intègre le désengagement du Département de Haute Garonne, initialement partenaire à hauteur de 25 M€ (convention de site de 2010).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNIVERSITÉ DE BOURGOGNE

L'Université de Bourgogne, acteur majeur du développement économique et de l'innovation au niveau régional, inscrit sa stratégie dans le développement de la politique nationale de recherche et d'innovation ainsi que dans les grandes orientations de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ayant su tisser des liens de confiance avec son environnement, sa stratégie s'intègre et se nourrit aussi des ambitions régionales portées par nos partenaires que sont les collectivités

territoriales, les entités du monde socio-économiques et les autres établissements de l'enseignement supérieur.

Forte de plus de 30 000 étudiants en 2017, dont 2 300 étudiants internationaux, regroupant 3 000 personnes dont 1 560 enseignants et enseignants-chercheurs, répartis sur l'ensemble de ses six sites universitaires (Auxerre, Chalon-sur-Saône, Dijon, Le Creusot, Macon, Nevers), ses implantations représentent une surface de 312 762 m².

L'Université est aussi fortement engagée dans le projet I-site.

Les six axes de formation et de recherche partagés avec nos partenaires sont les suivants :

- Aliment et environnement
- Santé (Health) et ingénierie moléculaire
- Photonique et matériaux avancés
- Apprentissage et santé (Care)
- Patrimoine et territoires
- Vigne et Vin

Pour notre université, l'opération campus, se concentre sur le patrimoine du campus de Montmuzart, situé à l'est de Dijon sur vaste site de 150 hectares. Elle a permis de faire émerger un véritable quartier dans l'agglomération, avec ses équipements de recherche, ses lieux de formation et de recherche, son centre culturel, ses infrastructures sportives, sa crèche, ses espaces naturels, son musée en plein air, ses hébergements (cité de l'alternance et maison internationale des chercheurs), sa salle multiplex pour l'accueil d'événements festifs, de concerts, colloques, examens, etc. Également bien desservi par quatre arrêts de Tramway et par le réseau de bus, le campus de Dijon s'intègre parfaitement dans une zone économique alliant le dynamisme de l'offre de formation et une grande proximité entre les entreprises innovantes, les start-up et les laboratoires de recherche.

Le site dijonnais comprend 43 bâtiments pour une surface de 244 500 m² SHON répartis sur plusieurs emprises foncières et totalisant 67 hectares principalement concentrés sur le campus de Montmuzart (40 bâtiments) objet de l'opération campus. Hors ESPE, l'état des bâtiments est globalement satisfaisant. 2 % des surfaces étaient dégradés en 2014 (classification D et E). Ce chiffre est également de 2 % en 2017.

L'opération campus a été financée à hauteur de 20 M€ par l'Etat et complétée par un apport de 40 M€ par les collectivités (20M€ par la Région,

et 20 M€ par le Grand Dijon). Cette spécificité bourguignonne a permis de mobiliser fortement les acteurs régionaux autour du développement du site. Quatre orientations stratégiques ont été retenues : le renforcement du pôle d'excellence scientifique et sa contribution au développement économique, l'optimisation du patrimoine bâti par l'adoption d'un plan d'éco-efficacité énergétique, l'aménagement d'un campus vert ouvert sur la ville, l'atteinte des standards européens et international du campus. Quatre opérations ont été menées dont 3 constructions nouvelles et une opération de rénovation :

- l'institut Marey qui regroupe la maison de la métallurgie, trois laboratoires avec ses plateaux technologiques ;*
- la Maison internationale des chercheurs : résidence et espaces d'accueil de chercheurs ;*
- l'Espace multiplex destiné à la vie étudiante et à l'accueil des colloques ;*
- la rénovation thermique des façades du bâtiment Mirande*

L'apparente diversité des projets correspond cependant à l'unité de la stratégie qui vise le développement du campus selon l'axe qui tend à renforcer la recherche, l'aspect international et l'accueil des étudiants.

Les collectivités ont accompagné de manière très volontariste ce développement, en aménageant l'esplanade du campus et en mettant l'accent sur l'accueil, l'accessibilité des étudiants, la rénovation de la chaufferie et la dimension d'éco-campus. Cela a permis aussi l'arrivée du tramway dont la circulation sur le campus était un élément constitutif du dossier de l'opération campus rapprochant fortement le centre-ville, ses installations sportives et culturelles, la gare, en s'inscrivant dans le plan mobilité de la Métropole.

La complémentarité des investissements de l'opération campus conjuguée aux financements du CPER 2007-2013, y compris ceux qui concernaient la rénovation des résidences du campus (27M€), a permis de développer le site.

Pour les quatre opérations, l'université de Bourgogne a signé le 18 juillet 2013 un contrat de partenariat avec la société Prisma 21 du groupe Bouygues. En application des dispositions de l'instruction DGSIP du 30 juin 2014 relative aux modalités de comptabilisation des contrats de partenariats privés et assimilés, les biens ont été comptabilisés en 2015, aux dates de livraison (juin 2015). Les services de l'Université en charge de la fonction immobilière, en lien avec les services académiques disposaient d'une grande expérience des opérations de la loi MOP, mais

ils ont dû faire appel à une équipe externe d'assistants à personne publique (APP) sur les plan technique, juridique et financier afin de pouvoir lancer et suivre la procédure très complexe des montages PPP. Les opérations, malgré les risques, ont été menées sans retard. L'adaptation aux besoins émergents pour les 3 constructions a aussi été pensé. Le contrat de PPP prévoit des évolutions même si la durée de 25 ans rend difficilement prévisibles les besoins à terme.

Le montage PPP repose sur un emprunt avec un taux qui apparaît aujourd'hui relativement élevé mais les conditions de renégociation qui présentent un caractère indirect ne sont pas favorables à l'Université de Bourgogne qui ne peut que solliciter son co-contractant pour que celui-ci renégocie son emprunt, alors même qu'il n'y a aucun avantage et nous appliquera des pénalités.

En conclusion, l'opération campus a été, pour l'université de bourgogne, une opportunité réelle et efficace d'aménagement de son campus de Dijon. Elle a permis de lui donner une dimension internationale grâce à un projet fort de développement de l'enseignement supérieur qui a su fédérer la Région Bourgogne et la métropole du Grand Dijon. La procédure PPP, malgré sa grande complexité de mise en œuvre et la forte rigidité qu'elle entraîne ensuite, dans l'application de son modèle économique a permis d'exécuter en respectant les délais les quatre opérations. Au-delà de la réussite de cette opération pour l'université de Bourgogne, la dévolution du patrimoine reste un objectif essentiel et complémentaire à l'autonomie des établissements d'enseignement supérieurs sous la réserve de l'octroi des ressources nécessaires au maintien en bon état du parc immobilier et du respect de l'évolution des normes réglementaires de sa mise en sécurité et de son accessibilité.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'UNIVERSITÉS ET D'ÉTABLISSEMENTS UNIVERSITÉ
GRENOBLE ALPES**

Sur l'articulation de l'Opération campus au sein d'une stratégie immobilière d'ensemble

Pour le site de Grenoble, loin d'un effet d'aubaine et d'un « super-CPER », l'opération Campus a permis une évolution en profondeur de la nature des opérations et de l'approche de la gestion immobilière par les Universités regroupées au sein de la ComUE :

- Elle a conduit à une intégration des projets dans une stratégie globale de maîtrise des implantations et surfaces raisonnée à l'échelle inter-établissements et du site

- Elle a conduit les universités à raisonner sur le long terme en intégrant dans les contrats et dans ses programmations financières le coût complet des opérations et notamment les dépenses de Gros Entretien et Renouvellement (GER)

Le travail collaboratif engagé entre institutions du site à l'occasion de l'Opération Campus et la capacité de la ComUE Université Grenoble Alpes (UGA) à mener à bien les opérations a été un facteur décisif de l'évolution de la gouvernance des universités : le succès de l'Opération Campus a facilité la fusion, la préparation du projet IDEX et les étapes suivantes d'évolution de la gouvernance du site, Contrairement à ce que semble indiquer la Cour et bien que le site de Grenoble soit un des sites les plus avancés dans la réalisation de ses opérations (40 bâtiments livrés + 12 opérations d'aménagements), l'ensemble des opérations n'est pas achevé à ce jour : 5 bâtiments (MACI, Pôle Santé, Restaurant Universitaire, IEP, BSHM...) et 11 opérations d'aménagement sont en cours de chantier, 8 autres sont largement engagées mais restent à lancer en travaux (PILSI-Formation / Climat Planète-EDD / Pôle de Services, Logements-Condillac 3, programmes d'infrastructures...), d'autres sont en étude préliminaires (équipements sportifs) ou à venir (démolitions). La 1ère vague de projets se poursuivra jusqu'en 2023 (démolitions, Pôle de Services et programme Infrastructures Est notamment).

La ComUE tient également à souligner que le bilan de l'opération doit s'apprécier sur la durée. Les programmes de l'opération Campus sont un des volet d'une stratégie d'intégration des projets dans une approche globale à l'échelle du site développée en trois temps (2012 - 2023 et au-delà).

1) Une première étape visait à inscrire l'Université dans la dynamique de l'opération Presqu'île au côté du CEA et des grands organismes et à conforter les pôles d'excellence Grenoblois notamment en informatique, environnement et énergie sur les deux sites de l'opération (site Est et site Ouest).

2) Les opérations neuves réalisées lors de cette première étape ont facilité dans un second temps des opérations tiroirs et des réhabilitations complètes en site non occupé, gage de respect des délais, de continuité de service pour l'activité des laboratoires et des filières de formation, de respect des coûts et des objectifs de développement durable (les réhabilitations techniques et thermiques lourdes sont plus simples à

réaliser en site non occupé). Cette approche permet aujourd'hui de développer une seconde série de projets financés par le CPER et par les crédits de l'Opération Campus, centrés sur la réhabilitation des bâtiments existants et libérés lors de cette première phase : la relocalisation des IUT, de l'ESPE, le projet Eco March (opérations financées dans le cadre du nouveau CPER) ou encore la Maison de l'Université/collège doctoral et le Pôle de Service (opérations financées sur la dotation campus) n'auraient pas été possibles autrement. A l'issue du CPER et de l'Opération Campus, tous les bâtiments universitaires ou CROUS libérés à la suite des opérations de construction neuve seront soit cédés, soit démolis soit reconvertis après restructuration lourde incluant une réhabilitation fonctionnelle et thermique.

3) Pour la période qui s'ouvre, la ComUE prépare et souhaite discuter avec le MESR d'une troisième séquence d'opérations, centrée sur la transition énergétique et amplifiant les opérations de réhabilitation énergétique à l'ensemble du parc des bâtiments existants.

Cette stratégie tenant compte des limites des PPP qui par leur complexité ne se prêtent pas aux réhabilitations en site occupé et opérations tiroirs (du fait de risques externes) a été combinée avec une stratégie visant à resserrer les implantations sur quelques pôles majeurs de l'agglomération, à abandonner les bâtiments obsolètes et dispersés par des démolitions ou cessions. 6 implantations sont ou seront abandonnées sur la période : l'IUT au centre-ville, l'ESPE, le Rabot, Montbonnot, le CTL, la Tour de l'Eau, Nie d'Abeau. La ComUE UGA a aussi veillé à intégrer à la programmation pluriannuelle d'emploi des revenus de la dotation l'ensemble des coûts de démolition nécessaires à cette stratégie de resserrement (démolitions de Condillac, Barnave, Droit, Trèfle, Patio-Agora, Stendhal P, Centre de Santé...).

Sur la politique immobilière en matière de Vie de campus

Une stratégie de long terme en matière de maîtrise immobilière ne se peut se réduire à l'alternative « constructions neuves versus réhabilitations ». Et le volet Vie de Campus illustre l'intérêt de cette approche combinant constructions neuves, démolitions, réhabilitations et relocalisations :

Opérations (entre parenthèses financements/ dates d'achèvement)	Avant l'opération campus	Projections à l'achèvement (CPER + Campus)
LOGEMENT : Evolution sur la période de mise en œuvre de l'opération campus		
Condillac A (OC- 2019)	400 lits	Démolition
Marie Reynouard (CPER - 2016)	0	400 lits construction neuve
Stéphane Sweig (CPER+OC - 2020)	0	240 lits construction neuve
Jourdain (OC + CPER) - 2016	0	303 lits construction neuve
Fauré (OC) - 2020	300 lits	316 lits réhabilitation
Sous total	700 lits	1259 lits
RESTAURATION : Évolution sur la période de mise en œuvre de l'opération campus		
Restaurant Barnave (OC) - 2018	1000	1000 repas jours - Restaurant Intermezzo « démolition reconstruction/ relocalisation
Restaurant Diderot (CPER) - 2020	1600	1500 repas jours * Démolition - reconstruction
Restaurant la Chantourne	200	Abandon du site (cession à terme)
Cafétéria La Verrière (OC) - 2019	150	Démolition
Cafétéria / café Littéraire (OC) - 2016	0	600 repas jours- Extension neuve à la BU droit* lettres
Restaurant GreEn-ER (OC)- 2015	0	800 repas jours * Construction neuve dans le cadre du PPP QfÉmSR
Cafétéria Bibliothèque Sciences (OC)	0	500 repas jours * Extension neuve à la BU
Sous total	2950 repas par jour	4400 repas /jour
SERVICES : Évolution sur la période de mise en œuvre de l'opération campus		
Service Bourse - Logement (OC)	À réhabiliter	relocalisés dans bâtiment existant
Services supports et direction CROUS (OC)	À réhabiliter	entièrement réhabilité (Pôle de Service) (+ Siege du CROUS reconverti en résidence lors d'une étape ultérieure).
Service Social CROUS (OC)	À réhabiliter	

La ComUE UGA ne partage donc pas l'analyse de la Cour Indiquant que les opérations « vie de campus » n'auraient pas été prioritaires et que le site n'a pas rénové ses logements Insalubres. Au terme des opérations pour les deux sites visés par l'Opération Campus (Campus et Presqu'île) :

L'ensemble des résidences dégradées auront été soit démolies soit remplacées par des constructions nouvelles avec une augmentation significative de la capacité d'accueil et l'intégration des projets dans une stratégie globale de relocalisation, d'intégration urbaine et de diversification des gammes, de mixité sociale et fonctionnelle accrue.

L'ensemble des restaurants (Barnave, Diderot, La Chantourne) auront été démolis et remplacés par des unités neuves, permettant l'abandon d'unités de production inadaptées, l'évolution de l'offre vers des formules nouvelles, le rapprochement des lieux de restauration des lieux de vie et d'études, L'ensemble des services et bâtiments du CROUS et de l'université dédiés aux services à la vie étudiante, à l'accueil des étudiants handicapés, des étudiants et étudiants étrangers, aux activités étudiantes tournées vers l'économie et l'innovation (Fab-Lab/entrepreneurial), au logement, aux formalités titres de séjours, le centre de santé, le service des sports ; dispersés sur 15 implantations sur 3 sites auront été regroupées dans un seul bâtiment reconditionné (Pôle de Services).

Par ailleurs, l'opération campus a permis de financer de nombreuses autres opérations dédiées à la vie étudiante et notamment aux réhabilitations des équipements sportifs, pour lesquels l'effort est à poursuivre.

L'étalement dans le temps des opérations, loin d'être la marque d'un désintérêt pour le volet vie de campus, a permis d'éviter des constructions neuves, de reconditionner ou de réemployer les bâtiments existants sans provoquer de baisse brutale de l'offre de logements et de restauration, d'étaler la charge des services de maîtrise d'ouvrage. Au final, à l'achèvement des opérations engagées dans le cadre de la programmation pluriannuelle des ressources de la dotation et des collectivités, les projets « vie de campus » totalisent un montant d'engagement supérieur aux prévisions initiales.

Sur l'articulation entre projets immobiliers d'ampleurs et opérations « intercalaires »

Concernant l'adjonction d'opérations plus petites aux opérations majeures en PPP, nous tenons à souligner que pour Grenoble, loin de correspondre à une dispersion des efforts et à un saupoudrage, ces opérations financées par les intérêts intermédiaires et intercalaires, réalisées en loi MOP directement ou par convention avec des établissements porteurs ont permis de prioriser et d'orienter les programmations et montages à la réalité des besoins et des campus : les programmes d'aménagement et d'infrastructures, le premier équipements des bâtiments construits en PPP, les démolitions, les réhabilitations d'équipements sportifs et aménagements de lieux de vie et petites cafétérias pour les étudiants sont autant d'opérations nécessaires et par nature dispersées pour mailler les campus. Elles ne se prêtent pas ou mal à une réalisation en PPP et n'auraient pu être financées autrement.

Plus généralement, et même si le site de Grenoble a été fortement incité à des montages en PPP par l'État, il s'est efforcé, dans les limites de l'exercice imposé (dotation non-consomptible), et ce dès l'élaboration de l'opération campus, à diversifier ses montages et a fait évoluer ses opérations comme le permet la convention de transfert de la dotation (qui permet la « priorisation de la liste des thématiques concernées par l'utilisation des ressources en fonction des besoins et son actualisation tous les ans au titre des budgets annuels du PRES »). A titre d'exemple :

- *Un effort important a été fait sur l'accompagnement des opérations par un programme de travaux d'infrastructures qui doivent se poursuivre jusqu'en 2023. A ce titre, la ComUE UGA tient à souligner que le raisonnement sur le GER appliqué aux bâtiments doit aussi l'être aux infrastructures. À l'instar des opérations de requalification urbaine, la programmation des opérations « aménagement site est » prise en compte dans la convention de site (une vingtaine d'opérations étalées jusqu'en 2023) a pour objectif de mettre en œuvre le schéma directeur d'aménagement durable et d'assurer dans le temps un renouvellement progressif et régulier des infrastructures de voiries et réseaux divers indispensables au bon fonctionnement de l'ensemble du campus (180 ha propriété de l'Etat) et à la qualité de vie de ses 45 000 usagers. En considérant un amortissement sur 50 ans, l'ensemble des infrastructures estimé à 150 M€, nécessite une capacité de financement d'environ 3 M€/an. Même si les collectivités cofinancent ces investissements, l'apport de la dotation est primordial pour maintenir à niveau ce patrimoine et l'attractivité du site.*
- *Une VEFA a été utilisée pour permettre l'élaboration en partenariat avec Grenoble INP, le CROUS et un bailleur social d'un ensemble immobilier regroupant logements privés, équipement sportif de proximité, lieu de vie étudiante et résidence CROUS*
- *Les reconversions des bâtiments libérés par le PPP ont été réalisées en MOP (Pôle de Services, Collège Doctoral-Maison de l'Université).*

Sur l'utilisation des revenus de la dotation à des fins d'accompagnement des projets

Concernant les remarques sur le niveau de décaissement des revenus de la dotation, la ComUE UGA attire l'attention de la Cour sur le fait que les revenus de la dotation doivent être capitalisés les premières années (au moment où les PPP ne sont pas encore intégralement entrés en loyers) pour permettre les années suivantes la mise en œuvre des opérations en loi MOP inscrits à la convention de site. Ils sont également indispensables pour permettre les actualisations des loyers et les dépenses

liées aux PPP : provision pour fiscalité, ingénierie d'accompagnement aux moments clés de la vie des contrats. La ComUE UGA réserve dans sa programmation budgétaire pluriannuelle établie sur 25 ans ces dépenses ainsi que celles nécessaires aux démolitions à l'issue des réhabilitations ou constructions neuves venant en remplacement. Les montants non décaissés doivent couvrir ces besoins et correspondent à des dépenses. Ils ne peuvent être considérés comme une trésorerie disponible, sauf à mettre en péril l'équilibre budgétaire des établissements et la cohérence globale du programme engagé à travers l'opération campus.

Sur l'effet levier de l'Opération campus dans la capacité à mobiliser des financements externes

Une autre différence est à souligner : depuis l'opération campus et du fait de cette stratégie concertée entre Universités et avec les collectivités, la mobilisation des financements de la Métro et de la Région a été possible sur des opérations de réhabilitations du patrimoine de l'Etat (antérieurement l'Etat finançait ces réhabilitations et les collectivités des constructions neuves) et avec des niveaux d'intervention bien supérieurs à celle des autres sites (135 millions d'euros pour l'opération campus en plus des revenus de la dotation).

Sur le suivi des contrats en phase d'exploitation et les moyens d'accompagnement requis

Concernant le suivi des contrats en phase d'exploitation, la ComUE UGA partage l'analyse de la Cour sur la nécessité de tenir compte des impératifs d'entretien et de maintenance à moyen terme des équipements et améliorer la performance énergétique des bâtiments anciens. Le suivi en phase post-MAD des contrats de PPP représente à la fois un défi et une opportunité :

Un défi : les contrats sont effectivement rigides et complexes et les groupements bénéficient d'une position qui pourrait se transformer en rente de situation du fait de la durée des contrats, de la concentration du secteur (quelques grands opérateurs) et d'une dissymétrie d'expertise et d'expérience. Surtout si les universités n'étaient pas en capacité de maintenir et développer l'expertise et les moyens nécessaires au suivi de ces contrats : Les loyers cumulés d'exploitation et maintenance (A3), de GER (R2), de gestion (R4) et les dépenses énergétiques annuelles des bâtiments réalisés en PPP représentent pour le site de Grenoble un montant annuel de plus de 5 Millions d'euros (hors loyers financiers et remboursement des investissements). En regard de l'effort budgétaire accompli pour la réussite de la première phase de l'Opération Campus - la construction et la réhabilitation des bâtiments - les moyens consacrés à ce suivi pour la

deuxième phase du projet (le suivi des contrats et des performances) doivent être rapportés à ces dépenses annuelles,

Une opportunité : les universités seront confrontées, dans les années qui viennent, à la nécessité de mettre en place, des contrats de performance et des montages nouveaux (CPE, ou autres contrats et montages assortis de clauses de performance, infracting...) sur un périmètre plus large que celui des bâtiments issus des PPP déjà signés. Les PPP malgré leurs limites, sont un terrain d'expérience qui oblige les universités à se doter d'une expertise, de moyens et d'une organisation et d'une approche nouvelle en matière de réhabilitation.

Les équipes doivent être accompagnées dans cette montée en compétence. Sauf à accroître la dissymétrie d'expertise entre personne publique et groupements, les universités ne peuvent, du jour au lendemain, maîtriser seules ce suivi en partant d'une situation où il ne préexistait pas en interne d'équipes habituées à gérer des contrats complexes et nécessitant une approche croisée des aspects financiers, juridiques et techniques.

La ComUE UGA ne partage donc pas l'analyse de la Cour qui s'étonne de la nécessité de prolonger les moyens d'ingénierie et les assistances à maîtrise d'ouvrage au-delà de la mise à disposition des bâtiments - sauf à accepter de payer les loyers de GER et de maintenance et des factures énergétiques conséquentes (5 M€ / an énergie + maintenance) sans en surveiller la bonne exécution. L'expérience des premières périodes de mise en exploitation des 3 PPP signés montre la nécessité impérative de se doter de cette expertise interne et externe, pour une durée plus longue qu'envisagée initialement : les négociations complexes sur le calage des seuils de performance énergétique n'interviennent de fait qu'à la troisième année des contrats, la surveillance des prestations de GER qui représentent plus de 50% de ces dépenses annuelles nécessitera une expertise pointue lors du premier recalage quinquennal des plans de GER prévus au contrats. Une fois mise en place et internalisée (elle ne le sera jamais complètement), cette expertise pourra se porter sur des projets nouveaux concernant l'ensemble du parc immobilier.

Le site de Grenoble a mise en place une organisation permettant le suivi des contrats de PPP. Du fait de son antériorité en matière de retour d'expérience sur des PPP déjà mis en service (la première MAD de l'opération campus date de mai 2015), nous participons activement à la constitution d'un réseau national d'échange de bonnes pratiques en lien avec le Ministère de l'Enseignement supérieur. La Com UE UGA tient aussi à souligner que le suivi des contrats se joue au quotidien sur le

terrain et la mise en place de programmes de réhabilitation / transition énergétique ambitieux et à hauteur des enjeux ne fera pas l'économie de moyens et d'expertise déconcentrés à l'échelle des sites.

La ComUE UGA rappelle que les dépenses de Gros Entretien et Renouvellement de chacun des projets réalisés par la ComUE ont été programmées et réservées, qu'il s'agisse d'opérations en PPP (à travers les loyers GER) ou en MOP (12€/m² actualisés sur 25 ans). Ces montants sanctuarisés dans la programmation budgétaire pluriannuelle pourront permettre d'engager des programmes de GER. La ComUE fait la suggestion que ces enveloppes soient mutualisées à l'échelle de l'ensemble du parc immobilier des Universités du site et permettent un programme de réhabilitation axés sur la performance énergétique des bâtiments existants coordonnés par la ComUE. Toute remise en cause du bénéfice des revenus de la dotation compromettrait cet objectif.

Sur l'apport de l'Opération campus à l'intégration du site

La Cour indique que l'objectif de favoriser les regroupements d'établissements n'a pas été complètement atteint à Grenoble. La ComUE UGA tient au contraire à souligner le fait que l'opération campus a permis de franchir des étapes importantes dans sa trajectoire d'intégration progressive et d'évolution de la gouvernance du site. Les 3 Universités ont fusionné, les services patrimoine de la ComUE, de Grenoble INP et de l'UGA travaillent ensemble, les programmes immobiliers et les outils sont communs ou concertés, les stratégies de regroupement de sites sont coordonnées. La réussite de l'opération campus a permis de légitimer vis-à-vis des partenaires de l'Université (collectivités et grands organismes de recherche) et vis-à-vis des personnels, bien au-delà de l'immobilier, la pertinence d'une mutualisation et d'une intégration accrue. La dynamique de coopération initiée par l'opération campus se poursuit dans de multiples domaines dans le cadre du projet IDEX, le site Grenoblois ayant été labellisé au printemps 2016

Sur la dévolution et les perspectives d'utilisation des revenus de la dotation

Enfin concernant la dévolution, les Universités souhaitent que cette éventualité ne soit pas décorrélée d'une contractualisation des moyens et d'une négociation sur le maintien de l'effort de l'Etat. Sur ce point, le site de Grenoble ne peut que partager l'analyse de la Cour concernant la continuité de cet effort en matière de soutien à la restructuration et rénovation du patrimoine immobilier de l'Etat. Pour le nouveau CPER 2015-2020, la part de l'enveloppe de l'Etat consacrée au patrimoine universitaire (Universités / IEP + CROUS hors grands organismes) est de

29 M€ (montant crédits Etat contractualisés pour Grenoble) à comparer au contrat de Plan précédent (47 M€ contractualisés par l'Etat au contrat de Plan 2007-2013 pour le même périmètre géographique et institutionnel) soit une baisse de près de 40%. En conséquence, les Universités ont un besoin impérieux de pouvoir poursuivre l'effort entrepris à l'occasion de l'Opération Campus et souhaitent engager, dans les années qui viennent, un programme conjoint de réhabilitations axé pour l'essentiel sur la performance énergétique. La ComUE UGA souhaite mettre en œuvre ce programme en utilisant les revenus de la dotation, une fois passé le pic des dépenses induites par l'engagement de la première vague des opérations inscrites à la convention de site. Toute remise en cause du volume de la dotation compromettrait à la fois la mise en œuvre des opérations de réhabilitations envisagées et la capacité des Universités à faire face aux engagements qu'elles ont souscrits à l'occasion de l'Opération Campus.

Enfin, dans une évaluation socio-économique des PPP et des opérations en MOP qui resterait à établir, il faudrait chiffrer les gains et coûts évités des opérations tiroirs (y compris aléas, risques et retards associés), les surcoûts des interventions fractionnées et en sites occupés, la baisse d'attractivité évitée du fait d'une perte d'offre de logements et de locaux de formation en travaux en site occupé, les pertes d'opportunité évitées en matière de contrats et activités de recherche ; les économies de fonctionnement à long terme résultant des performances thermiques des bâtiments construits et réhabilités.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNIVERSITÉ DE NANTES

Je me permets ainsi de vous soumettre une proposition de modification du tableau n°3 « Impact prévisionnel de l'opération Campus sur l'état du bâti (hors Saclay et Condorcet) » dont les chiffres pour l'Université de Nantes ne correspondent pas aux données que nous connaissons.

Ainsi la situation était la suivante en 2008 :

- la surface totale des emprises Etat s'élevait à 388 325 m² (contre 434 179 m² annoncés dans votre tableau) ;
- le pourcentage de surface en état moyen (C) ou dégradé (D ou E) était de 229 112 m² soit 59 % du parc (contre 27 % dans votre tableau) ;

- la surface réhabilitée dans le cadre de l'opération Campus s'élève à 13 403 m² pour les bâtiments du Tertre et Château du Tertre, soit 3,45 % de la surface totale du parc immobilier de l'établissement (et non 11,5 %).

Il est à noter enfin, par rapport à la situation de nos surfaces en 2016 (416 239 m²) que la part de réhabilitation réalisée dans le cadre de l'opération Campus par rapport à la surface totale diminue à 3,22 %.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNIVERSITÉ DE STRASBOURG

Ce document, relatif à l'opération Campus, dont l'Université de Strasbourg est, parmi les autres établissements d'enseignement supérieur mentionnés, bénéficiaire, appelle de ma part les observations suivantes :

« [...] et que les universités n'arrivaient pas à entretenir correctement leur patrimoine ».

Il est important de souligner ici que :

- Comme de nombreux opérateurs de l'Etat, et parfois par choix politique, l'immobilier universitaire était considéré comme un simple support des cœurs de métiers et une variable d'ajustement budgétaire. Avec la fusion des universités de Strasbourg (et de l'IUFM d'Alsace), intervenue au 01/01/2009, la préparation de la candidature à l'opération campus en 2008, et l'élaboration d'un premier Schéma Directeur Immobilier en 2009, l'université assume aujourd'hui ses responsabilités concernant la gestion de l'immobilier.

- Si les universités ne parviennent pas à entretenir correctement leur patrimoine sur le long terme, c'est essentiellement dû à une dotation annuelle (« subvention pour charge de service public ») insuffisante pour financer les dépenses de « gros entretien renouvellement » (GER) requises. Alors que le modèle financier de l'opération Campus, tient enfin compte des besoins financiers de ce GER sur le long terme (+ de 10 ans), les autres programmes de financement (notamment : CPER) ne prévoient pas cette charge future.

C'est un facteur financier important dont doivent tenir compte les universités, notamment dans le cadre de la dévolution du patrimoine envisagée à moyen terme, et dont la sécurisation et les techniques comptables de provisions de ces investissements nécessitent des innovations administratives de la part des tutelles.

« Le taux d'intérêt appliqué aux dotations du plan Campus est un taux moyen combinant le taux servi pour le PIA13 (3,413 %) [...] ».

Il doit être noté que l'arrêté du 15 juin 2010 (fixant les ouvertures des comptes sur lesquels seront déposés les fonds versés à partir des programmes créés par la loi n° 2010-237 de finances rectificative du 9 mars 2010 et les modalités de leur rémunération) fixe ces taux à 10 ans ; ainsi, à ce jour, l'université n'a aucune certitude quant au taux d'intérêt qui sera appliqué à la dotation non consommable dont elle bénéficie au-delà de ces 10 ans, alors qu'elle a contracté des emprunts sur une durée de 25 ans et devra constituer un GER au titre des opérations réalisées jusqu'à la fin de leur amortissement ; ces incertitudes ont été soulignées par des administrateurs de l'établissement à plusieurs reprises lors de débats en conseil d'administration ; l'État a certes accordé sa garantie au titre des emprunts réalisés par l'établissement mais un arrêté garantissant les taux cités à plus long terme sécuriserait la gestion financière de l'université, en limitant ce risque.

« Or, avec le nouveau CPER 2015-2020, les financements extra-budgétaires de l'opération Campus se substituent en partie aux crédits budgétaires de l'État [...] ».

L'Unistra ne peut que souscrire à cette observation, tout en déplorant le fait que les modèles de financement ne soient pas homogénéisés :

- le CPER devrait évoluer pour intégrer le GER, comme le fait l'opération Campus,

- a contrario, l'opération Campus devrait intégrer la possibilité d'acquérir les premiers équipements, comme le CPER le permet dans certains cas. À noter que le modèle financier de l'opération Campus prévoit des disponibilités financières qui portent notamment sur des provisions qui se libèrent au fur et à mesure de la levée des risques. L'utilisation de ces « marges » pour du premier équipement serait un bon moyen d'optimiser l'investissement de l'État.

« La possibilité d'emprunter permet d'éviter cette difficulté [...] »

La complexité de la gestion des emprunts doit être soulignée :

Le suivi par le SGARE et les services académiques (rectorat) des opérations inscrites au plan Campus et à l'emprunt a pris une ampleur considérable qui se confronte parfois à la logique d'autonomie qui prévaut dans la loi LRU. Ce suivi mobilise beaucoup les services financiers de l'établissement, répondant souvent à des demandes exigeantes. Ces

contrôles s'ajoutent à ceux, réglementaires, portant sur le budget de l'établissement.

Nous comprenons que ces emprunts et les montants engagés sont particulièrement importants et doivent s'inscrire dans une politique nationale de meilleur contrôle des dépenses publiques, mais nous doutons que l'efficacité de ce contrôle passe par une multiplication des niveaux de vérification et autres reports.

Même si cela peut paraître anecdotique, il est à noter que la BEI, contrairement aux organismes bancaires avec lesquels l'agent comptable de l'université travaille habituellement (dont notamment : la Caisse des Dépôts et Consignations) n'offre pas la possibilité de réaliser des prélèvements automatiques sur le compte de l'agent comptable de l'université ; un système spécifique de virement « target 2 » a été proposé par cet organisme européen (sis au Luxembourg), que les services de la DGFIP ne connaissent cependant pas et n'appliquent pas de ce fait, ce qui a quelque peu complexifié la gestion de ces emprunts par les services comptables de l'université, obligés de recourir à de nombreuses opérations « manuelles » pour mettre en place les tirages d'emprunt réalisés auprès de la BEI.

« le ministère doit désormais mettre en place une stratégie patrimoniale au service de l'autonomie des universités et de leurs regroupements. »

Je ne peux qu'être d'accord avec cette préconisation ; cependant, je me dois de souligner que plutôt que de principes et de recueils de règles formalisés, c'est d'une vraie stratégie dont elles ont besoin, dans le cadre de leur autonomie, issue des lois de 2007 et 2013.

A noter par ailleurs que le niveau d'appréciation de l'adéquation des schémas directeurs immobiliers des universités (schéma pluriannuel de stratégie immobilière quinquennaux [SPSI] et schémas directeurs à plus long terme [SDI]) avec les schémas directeurs immobiliers régionaux, notamment dans le cadre de la mise en place de la dévolution du patrimoine aux universités, devrait être clarifié. En effet, les universités ne disposent pas des SPSI des autres opérateurs de l'Enseignement Supérieur, dont certains ont une approche nationale (CNRS, Canopé, INSERM), la cohérence de ces opérateurs au niveau régional, voire local posant un réel souci.

« En outre, il serait intéressant que le ministère dispose d'un opérateur métier compétent qui ferait bénéficier les universités et leurs sites de de l'expérience acquise en matière d'études préalables aux travaux, de maîtrise d'ouvrage et d'exploitation des bâtiments » et

préconisation : « 2. Étendre au niveau national le rôle de l'EPAURIF, afin de permettre au ministère et aux établissements de disposer d'un opérateur métier compétent. »

La gestion des CPER et de l'opération campus a permis aux universités bénéficiaires de développer des compétences métiers dans la gestion des opérations complexes. Il est en effet exact que ces compétences peuvent être moins bien appréhendées pour des établissements de petites tailles (petites universités, écoles, etc.). L'EPAURIF a développé des compétences sur le terrain particulier de l'Ile de France et du Rectorat de Paris. Or, il apparaît que la gestion des projets immobiliers dans les universités dans les Régions apparaît très différente, s'appuyant notamment sur des partenariats locaux forts. Il nous semble de la plus haute importance que cet aspect soit pris en compte alors que les universités sont invitées à développer leur autonomie.

Compte tenu de la complexité et des enjeux financiers des opérations immobilières, il nous semble cependant intéressant que les compétences immobilières soient partagées au niveau du site en les plaçant sous l'autorité d'un seul établissement qui aurait à gérer les projets portant sur l'ensemble des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche de ce site contribuant à la gestion du patrimoine immobilier de l'État.
