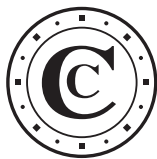


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

L'IMMOBILIER UNIVERSITAIRE

Rapport public thématique

Synthèse

Octobre 2022

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Des priorités reconnues, des résultats épars	7
2 Des financements multiples qui ne répondent pas au besoin global	9
3 L'enjeu du transfert de propriété.....	11
Recommandations.....	13

Introduction

Second poste budgétaire des universités après la masse salariale, le patrimoine immobilier est un facteur stratégique de première importance pour l'insertion des universités dans leur territoire et un élément central pour l'accueil des étudiants et l'exécution des objectifs scientifiques. Il est également au cœur de la question de l'autonomie des universités. Pour l'État, l'enjeu n'est pas moindre, puisqu'il reste très majoritairement propriétaire des biens immobiliers universitaires (82 % de l'ensemble).

Répartition de la propriété de l'immobilier universitaire

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

Source : DIE

Il doit, comme les universités, faire face à l'indispensable remise à niveau de ce patrimoine dont un tiers est dans un état peu ou pas satisfaisant et qui ne répond que rarement aux besoins de sobriété énergétique. Ce patrimoine représente 18 millions de m² de locaux (surface hors œuvre nette), dont 78 % sont consacrés aux activités d'enseignement ou sportives.



1 Des priorités reconnues, des résultats éparés

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

Toutefois, le chemin à parcourir reste long. La connaissance de ce patrimoine, qui s'est améliorée au fil des années, reste imparfaite. Trop souvent, les systèmes d'information choisis par les universités sont difficilement compatibles avec ceux développés par l'État. Il en résulte des lourdeurs pénalisantes dans la gestion des données, mais également

une imprécision de certains points des référentiels nationaux mis en place par la DIE, tels que la qualité sanitaire des bâtiments, leurs performances énergétiques ou leur taux d'occupation. La connaissance globale de l'immobilier universitaire est incomplète, non seulement du fait de la difficile interopérabilité des systèmes d'information, mais aussi à cause de la grande diversité des situations locales à appréhender. Les services universitaires chargés de l'immobilier ont vu leurs effectifs se renforcer, mais les postes les plus techniques peinent à être pourvus, en raison notamment de la concurrence d'autres acteurs, privés ou publics. Élément central de connaissance et de pilotage par les établissements de leur politique immobilière, les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) ne sont pas encore partout établis ou leur renouvellement manque souvent. Quand ils sont disponibles, ils ne comportent pas de volet relatif à la politique de site et ne fournissent pas d'informations sur les biens mis à disposition par des tiers, dont les collectivités territoriales. Ces biens sont régis par des conventions qui ne sont pas connues de la tutelle qui ne peut, de ce fait, veiller à leur respect. La traçabilité budgétaire des dépenses immobilières constitue l'autre volet d'une gestion efficace du parc. Les sept universités ayant opté pour la

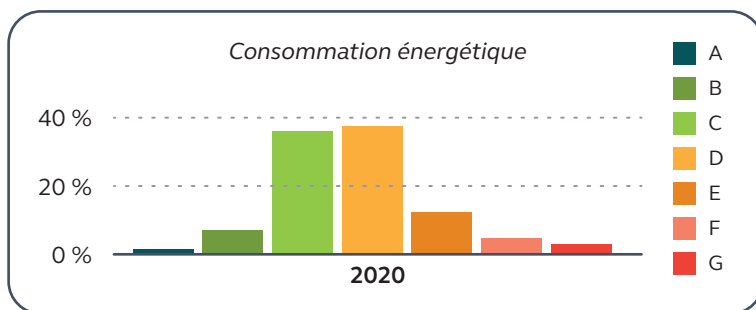
Des priorités reconnues, des résultats éparés

pleine propriété de leur patrimoine immobilier - la dévolution - disposent obligatoirement d'un budget annexe immobilier, mais dont le contenu n'est pas normé. Les autres universités disposent de données budgétaires au périmètre variable. Le respect de l'autonomie des établissements ne doit pas faire obstacle à une harmonisation progressive des systèmes d'information et à la généralisation des budgets annexes immobiliers dans un format homogène.

Ces mises au point sont d'autant plus nécessaires que la tendance à la croissance des superficies pour accompagner la démographie étudiante et améliorer l'ancrage territorial des universités a cédé

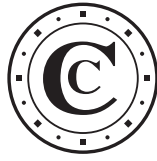
la place à un processus de rationalisation de l'existant. Grâce aux financements des contrats de plan État régions (CPER) ou de programmes exceptionnels, comme le Plan Campus ou le Plan de relance, la priorité est désormais donnée à la rénovation des bâtiments plutôt qu'à la construction. Cet effort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

Consommation énergétique en 2020



Source : DIE

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

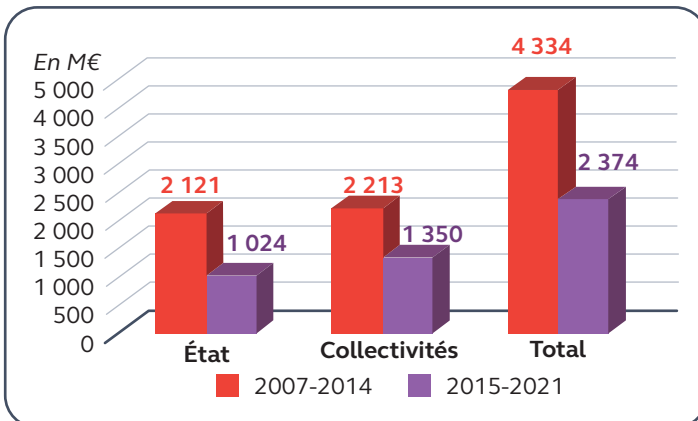


2 Des financements multiples qui ne répondent pas au besoin global

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

calculée à cette fin par le ministère. Cette déperdition est d'autant plus accentuée que le montant consacré à l'immobilier dans la SCSP, déjà insuffisant, n'a globalement pas évolué depuis plus de dix ans (140 M€/ an). Les programmes d'investissement, pour leur part, sont portés principalement par les contrats de plan État régions (CPER), dont le montant global se réduit du fait d'une moindre contribution de l'État compensée par une hausse de la contribution des collectivités territoriales.

Évolution des financements de l'État dans les CPER (en M€)



Source : MESRI

Des financements multiples qui ne répondent pas au besoin global

À la faveur des crises, des programmes exceptionnels ont été mis en œuvre, comme le Plan Campus (3 Md€ versés au 1^{er} janvier 2021) et les programmes d'investissements d'avenir (PIA) après la crise financière de 2008 ou le Plan de relance consécutif à la récente crise sanitaire. L'effet de rattrapage ne suffit toutefois pas à couvrir le besoin global. La multiplication des canaux de financement rend plus difficile la lisibilité de l'effort accompli en faveur des universités et l'irrégularité des

moyens qui leur sont consacrés dans le temps est un obstacle à la mise en œuvre de stratégies immobilières s'inscrivant dans la durée.

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



3 L'enjeu du transfert de propriété

La Cour a souligné, à plusieurs reprises, la contradiction entre l'autonomie des universités et le fait que la propriété des biens ne leur est pas dévolue. Le Gouvernement a annoncé en décembre 2021 la poursuite de la dévolution du patrimoine. Cependant, l'absence de mise à niveau du parc avant transfert de propriété ainsi que la non-garantie de ressources pour le financement du GER constituent des obstacles à sa généralisation. L'État propriétaire limite son effort avant transfert aux seuls travaux de sécurité, dont la réalisation n'est d'ailleurs pas immédiate, à l'exclusion des autres contraintes légales, à commencer par l'accessibilité aux personnes handicapées et demain les conséquences du décret dit

« tertiaire » qui impose une amélioration significative de la performance énergétique future des bâtiments. La valorisation du parc immobilier (locations, cessions, etc.) a montré ses limites et son incapacité à procurer des revenus récurrents permettant, le cas échéant, d'assouplir les règles d'emprunt des établissements. La création de filiales immobilières des universités, facilitée par de récentes évolutions législatives, pourrait contribuer à une politique de valorisation plus active, à une gestion plus performante, assurant notamment une transparence des financements et une responsabilisation des acteurs, en ouvrant aussi l'université sur son environnement urbain en partenariat avec les collectivités responsables du droit des sols.

Recommandations

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