

N° 578

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 juin 2010

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) et de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (2) sur la **dévolution du patrimoine immobilier aux universités,***

Par MM. Philippe ADNOT et Jean-Léonce DUPONT,

Sénateurs.

(1) *Cette commission est composée de :* M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beauvils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

(2) *Cette commission est composée de :* M. Jacques Legendre, *président* ; MM. , Ambroise Dupont, Serge Lagache, David Assouline, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Ivan Renar, Mme Colette Mélot, MM. Jean-Pierre Plancade, Jean-Claude Carle *vice-présidents* ; M. Pierre Martin, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Christian Demuynck, Yannick Bodin, Mme Béatrice Descamps, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Amoudry, Claude Bérit-Débat, Mme Maryvonne Blondin, M. Pierre Bordier, Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Bruguière, M. Jean-Claude Carle, Mme Françoise Cartron, MM. Jean-Pierre Chauveau, Yves Dauge, Claude Domeizel, Alain Dufaut, Mme Catherine Dumas, MM. Jean-Léonce Dupont, Louis Duvernois, Jean-Claude Etienne, Mme Françoise Férat, MM. Jean-Luc Fichet, Bernard Fournier, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, MM. Jean-François Humbert, Soibahadine Ibrahim Ramadani, Mlle Sophie Joissains, Mme Marie-Agnès Labarre, M. Philippe Labeyrie, Mmes Françoise Laborde, Françoise Laurent-Perrigot, M. Jean-Pierre Leleux, Mme Claudine Lepage, M. Alain Le Vern, Mme Christiane Longère, M. Jean-Jacques Lozach, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Philippe Nachbar, Mme Monique Papon, MM. Daniel Percheron, Jean-Jacques Pignard, Roland Povinelli, Jack Ralite, Philippe Richert, René-Pierre Signé, Jean-François Voguet.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT PROPOS	7
SYNTHESE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS	9
I. UN PATRIMOINE CONSIDERABLE MAIS DEGRADE EN DEPIT D'IMPORTANTES MOYENS	11
A. UN PATRIMOINE IMMOBILIER SOUS OPTIMISE	11
1. <i>Un patrimoine important</i>	11
2. <i>Un patrimoine dégradé</i>	13
a) 35 % du patrimoine immobilier est vétuste	13
b) La maintenance, un poste non prioritaire	14
3. <i>Un patrimoine inadapté aux besoins</i>	15
a) Des surfaces non optimisées... ..	15
b) ...conséquence d'une faible responsabilisation des universités.....	15
(1) Des universités peu intéressées à la bonne gestion.....	15
(a) <i>La course au m2 encouragée par le modèle d'allocation des moyens SAN REMO</i>	15
(b) <i>L'impact d'une absence de vision globale dans les contrats de plan Etat-régions (CPER)</i>	16
(2) Des fonctionnements internes critiquables	16
(a) <i>Une gestion corporatiste des locaux par les composantes</i>	16
(b) <i>Une durée effective de l'année universitaire inférieure à la référence théorique</i>	17
B. DES MOYENS CONSEQUENTS MAIS ALLOUES SANS REELLE VISION STRATEGIQUE ET GLOBALE JUSQU'EN 2008	17
1. <i>Des moyens croissants mais dispersés</i>	17
a) Des crédits en augmentation depuis 2000	17
b) Une multiplication des canaux de financement	20
(1) Les mécanismes traditionnels	20
(a) <i>Les dotations récurrentes pour le fonctionnement et la maintenance</i>	20
(b) <i>Des financements ponctuels dictés par l'urgence pour la mise en sécurité</i>	21
(c) <i>Le recours privilégié aux CPER pour la construction, la rénovation et l'extension</i>	23
(2) Les nouvelles enveloppes exceptionnelles : accélérer la remise à niveau du patrimoine immobilier	24
(a) <i>Le plan de relance</i>	24
(b) <i>L'opération Campus</i>	25
(c) <i>Les opérations Campus prometteurs et innovants</i>	26
2. <i>L'amorce d'une rationalisation de l'allocation des moyens en faveur de l'immobilier depuis 2008</i>	27
a) SYMPA met fin à SAN REMO.....	27
b) La sécurité incendie quitte la logique de l'urgence : les schémas directeurs de mise en sécurité	27
c) Les CPER deviennent qualitatifs.....	28
d) L'approche par établissement laisse place à une approche par site.....	28
(1) La politique de site se développe.....	28
(2) Deux logiques qu'il convient de concilier : un exemple, l'ajustement des CPER aux opérations Campus.....	29

II. LA DEVOLUTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER : UNE NECESSITE ET UNE OPPORTUNITE	31
A. UNE NECESSITE RECONNUE	31
1. <i>Dans le cadre national</i>	31
a) Un objectif d'amélioration de la gestion publique.....	31
b) Une refondation de la politique immobilière de « l'Etat propriétaire »	31
2. <i>Dans le contexte mondial</i>	32
a) Une compétition internationale accrue	32
b) Quelques exemples étrangers.....	33
B. UNE OPPORTUNITE A SAISIR : UN VOLET MAJEUR DE L'AUTONOMIE DES ETABLISSEMENTS	35
1. <i>Un rappel de la réglementation en vigueur : une faculté de dévolution sous conditions</i>	35
a) Le patrimoine immobilier : une compétence optionnelle pour les établissements d'enseignement supérieur	35
b) Des conditions sous forme de garanties	36
(1) Les pré requis visant les universités.....	36
(2) Les exigences s'imposant à l'Etat.....	37
2. <i>Une révolution en marche : vers un renforcement de la politique et de la stratégie immobilières des universités</i>	38
a) La démarche d'accompagnement	38
(1) Un audit préalable	38
(2) Une démarche expérimentale	39
b) Vers une meilleure connaissance du patrimoine immobilier sur le plan quantitatif et qualitatif	40
(1) Une obligation budgétaire et comptable	40
(2) L'élan donné par l'accès à l'autonomie	41
(3) La démarche interministérielle des schémas pluriannuels de stratégie immobilière	41
c) L'intérêt bien compris de se saisir de cette compétence	42
(1) Inscrire la stratégie immobilière dans le projet d'établissement et renforcer l'identité et l'attractivité de l'université	42
(2) Responsabiliser l'établissement et lui permettre de dégager des marges de manœuvre.....	43
(3) Améliorer les conditions de vie étudiante	43
III. LES CONDITIONS A REMPLIR POUR QUE CETTE OPPORTUNITE NE SE TRANSFORME PAS EN PIEGE	45
A. LA PERSISTANCE DE NOMBREUSES PREOCCUPATIONS ET INCERTITUDES	45
1. <i>Des progrès mais une connaissance et une gestion encore imparfaites du patrimoine</i>	45
2. <i>La question épineuse de la traduction comptable, budgétaire et fiscale de la dévolution</i>	46
a) L'obligation d'amortir les biens reçus.....	47
b) Une valorisation des biens transférés plus qu'incertaine et incomplète par France Domaine	47
c) Quelle contribution aux charges de la part de l'Etat ?	49
d) Le transfert du patrimoine a-t-il un impact sur la fiscalité des établissements ? la question des droits de mutation.....	50
3. <i>La question du périmètre et de la date de la dévolution</i>	50
a) Le transfert du patrimoine immobilier doit-il être généralisé à moyen terme ?.....	50
b) La question des éventuelles cessions d'immeubles à l'aune de l'équité : avant ou après la dévolution et dans quelles conditions ?	51
c) Une dévolution totale ou partielle du patrimoine ?.....	52
d) La situation spécifique de l'immobilier universitaire parisien.....	53

4. <i>Les incertitudes relatives au rôle des PRES en matière patrimoniale</i>	54
a) Quel pourrait-il être compte tenu des textes en vigueur ?	54
(1) Le scénario d'une éventuelle dévolution patrimoniale	54
(2) D'autres modes d'intervention apparaissent possibles	55
b) Que devrait-il être ?	56
(1) Privilégier le pragmatisme, le pilotage immobilier du PRES n'étant vraiment légitime qu'en cas de gouvernance unique	56
(2) Ne pas soumettre la dévolution à un regroupement préalable des établissements sous forme de PRES	56
5. <i>Permettre des autorisations d'occupation temporaire constitutives de droits réels indépendamment de la dévolution</i>	56
B. LES CONDITIONS DU SUCCES : ENGAGEMENTS RECIPROQUES ET CONFIANCE MUTUELLE	59
1. <i>Faire preuve de responsabilité dans les engagements financiers de l'Etat</i>	59
a) Les nouvelles charges immobilières induites par le transfert du patrimoine	59
(1) L'insuffisance de l'approche comptable	59
(2) La délicate traduction budgétaire	60
(a) <i>La dotation aux amortissements : une référence comptable utile qu'il convient de conserver et de parfaire</i>	61
(b) <i>La mise en sécurité des bâtiments par l'Etat : une décision à lier à la stratégie de l'établissement</i>	62
b) Définir une contribution de l'Etat adaptée à une gestion immobilière rationalisée	63
(1) Les modalités de calcul de la participation financière de l'Etat envisagées par le ministère	63
(2) La position de vos rapporteurs	64
c) La soutenabilité pour les finances publiques	66
(1) Quel est le coût de la dévolution ?	66
(2) La dévolution est-elle soutenable financièrement ?	67
2. <i>Préparer les universités à assumer pleinement leurs nouvelles responsabilités</i>	68
a) Conforter leur capacité générale de gestion	68
b) Renforcer la capacité de gestion immobilière et de stratégie au service du projet de l'établissement	69
3. <i>Favoriser une confiance mutuelle entre les acteurs</i>	70
a) Pour des schémas stratégiques territoriaux, avec objectifs partagés par Etat, universités et collectivités territoriales	70
b) Confiance a priori, contrôle a posteriori	70
4. <i>Donner rapidement des signaux clairs pour engager un mouvement irréversible</i>	71
EXAMEN EN COMMISSION	73
PERSONNES AUDITIONNEES ET CONSULTEES	83

Mesdames, Messieurs,

Vos rapporteurs constatent que les universités se sont incontestablement inscrites dans une démarche vertueuse de meilleure prise en main de leur avenir.

Ils s'en réjouissent et sont frappés par le chemin parcouru en trois ans. Désormais, en 2010, plus de 60 % des universités – soit 51 d'entre elles – auront fait le choix de l'autonomie, avant la date butoir de 2012 posée par la loi du 11 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU). Cette appétence se traduit et s'accompagne de démarches volontaristes de renforcement des compétences structurantes pour les établissements, qui en avaient - il est vrai - fortement besoin. Cette évolution est notable dans les domaines de la gestion financière, de la gestion des ressources humaines, des systèmes d'information, mais aussi bien souvent en matière de gestion immobilière, même si des progrès restent encore à accomplir.

Dans ce dernier cas, les établissements candidats à la dévolution du patrimoine immobilier que l'Etat leur affecte ou met à leur disposition sont moteurs. Vos rapporteurs tiennent à saluer leur forte implication. En effet, cette compétence est optionnelle et ne s'inscrit pas dans un calendrier prédéfini. Elle relève d'une démarche volontaire de l'université, qui doit s'y préparer activement pour pouvoir assumer pleinement ces nouvelles responsabilités. Elle suppose aussi que l'Etat, qui accompagne cette démarche, satisfasse à ses propres obligations.

Le présent rapport vise, tout d'abord, à dresser le constat de la situation paradoxale du patrimoine immobilier universitaire, qui s'avère handicapante pour les universités : ce patrimoine est considérable mais les importants moyens que l'Etat lui consacre n'ont empêché ni sa dégradation ni sa gestion souvent peu optimale.

Dans ce contexte, vos rapporteurs estiment que **le passage d'un « Etat propriétaire » à des « universités propriétaires »** constitue à la fois :

- une nécessité, dans le contexte français mais aussi mondial,
- et une opportunité à saisir pour conforter l'autonomie des établissements dans un domaine stratégique pour la bonne conduite de leurs projets.

Néanmoins, ils sont préoccupés par :

- l'extrême complexité du paysage, largement liée à la multiplication des canaux de financement de l'immobilier universitaire ;

- la persistance de nombreuses incertitudes quant aux modalités de la dévolution du patrimoine concerné.

C'est pourquoi, ils ont souhaité esquisser les conditions du succès de cette démarche : pour eux, seuls le respect d'engagements réciproques et clarifiés entre Etat et universités, et le renforcement d'une confiance mutuelle, peuvent permettre de transformer un risque de piège en réelle opportunité.

Chacun doit garder à l'esprit l'intérêt général du pays, l'objectif étant à la fois d'assurer une gestion plus rationnelle des deniers publics et un cadre de travail plus optimal pour l'ensemble de la communauté universitaire et des étudiants.

Car, en définitive, selon vos rapporteurs, **l'objectif est bien de mettre l'immobilier au service de la vraie richesse des universités, à savoir leur capital humain. C'est ce que l'on appelle une démarche « gagnant-gagnant ».**

SYNTHESE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOS RAPPORTEURS

→ Au 31 décembre 2009, la surface hors œuvre nette de l'ensemble des universités s'élevait à **18,7 millions de m², dont 15,3 millions de m² propriété de l'Etat**. Selon les informations recueillies entre 2005 et 2008 auprès des établissements, **35 % de ce patrimoine seraient vétustes ou en mauvais état**.

→ **L'immobilier universitaire est devenu une priorité politique** depuis l'annonce faite par Nicolas Sarkozy, Président de la République, en 2007 de financer une opération immobilière d'envergure pour la remise à niveau de ce patrimoine. L'Etat consacre d'importants moyens à la fonction immobilière des établissements d'enseignement supérieur. Ces moyens n'ont ni été suffisants, ni alloués de manière optimale, en l'absence d'une vision globale et stratégique sur ce patrimoine. Des évolutions qualitatives se dessinent toutefois depuis 2008.

→ Le transfert du patrimoine participe de l'acquisition de l'autonomie. Il permettra aux universités **d'inscrire la stratégie immobilière dans leur projet d'établissement et de renforcer leur identité, leur image de marque et leur attractivité**. Il permettra également de responsabiliser les établissements grâce à de nouvelles compétences et des modalités de financement redéfinies.

→ **Vos rapporteurs ont identifié quatre contraintes liées au processus de dévolution :**

1. Les modes de gestion actuels de l'immobilier universitaire ne peuvent plus perdurer. Les universités ne se distinguent pas par la qualité de leur fonction immobilière. De nombreux progrès restent encore à faire, notamment en termes de connaissance du patrimoine, de stratégie immobilière et de pratiques de gestion. **La dévolution doit être un levier de modernisation.**

2. Pour appuyer cette évolution, l'allocation des moyens aux universités propriétaires doit être vertueuse et correctement calibrée. Or, la traduction comptable et budgétaire de la dévolution est délicate : **compte tenu de l'apparente faible valorisation du patrimoine universitaire, une budgétisation de la seule dotation comptable aux amortissements ne permettrait pas de faire face aux besoins réels de renouvellement des immeubles.** La dévolution aura donc un coût pour l'Etat et la définition de sa contribution constitue un enjeu majeur dans le contexte contraint de nos finances publiques.

3. Compte tenu de l'état du patrimoine et des incertitudes budgétaires, le périmètre comme la date de la dévolution suscitent des interrogations : les universités doivent-elles toutes accéder à cette compétence immobilière ? La dévolution doit-elle nécessairement concerner l'ensemble des bâtiments ? Doit-elle intervenir avant ou après la rationalisation du parc immobilier ? En cas de cession d'immeubles par l'université, une partie des produits de cession ne devrait-elle pas être mutualisée ?

4. Comment concilier approche par établissement et approche par site ? Le transfert du patrimoine aux universités, et plus largement l'autonomie, s'inscrivent résolument dans une dynamique d'établissement, ce qui peut paraître contradictoire avec le développement des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), ou d'autres structures de regroupement, qui, grâce aux différentes opérations Campus et au plan de relance de l'économie, investissent la fonction immobilière.

→ **Vos rapporteurs ont identifié dix recommandations :**

1. Si le calcul envisagé de la contribution de l'Etat ne tient pas compte de la valorisation des biens transférés, **il est toutefois indispensable que le travail effectué par France Domaine soit fiabilisé, aussi bien dans l'intérêt de l'État, que dans celui des universités, qui doivent pouvoir disposer d'une évaluation correcte dans le cadre de la rationalisation du parc immobilier.**

2. Le mode de calcul de la contribution annuelle recueille l'approbation de vos rapporteurs dans la mesure où **la référence à une surface cible permet de prendre en compte l'hétérogénéité des situations et de procéder à des rééquilibrages.**

3. Toutefois, il pose la question de la **prise en compte des surfaces dont la construction est programmée (CPER 2007-2013)**. En effet, le modèle semble figer la surface nationale de référence (15,3 millions de m² en 2010), ce qui signifierait que les établissements devraient assumer sur leurs ressources propres les charges afférentes aux nouvelles surfaces.

4. Les modalités de la « soulte » pouvant être allouée lors de la dévolution ne sont pas précisées à ce jour. Vos rapporteurs souhaitent que ce « **coup de pouce** » **soit défini en fonction de critères qualitatifs formalisés, prenant aussi bien en compte le passé que l'avenir** : état du bâti transféré, qualité et crédibilité du schéma directeur immobilier et du projet d'établissement, capacité d'autofinancement de l'établissement.

5. Vos rapporteurs préconisent la **mise en place d'un dialogue régulier** entre l'État et chaque université, notamment dans le cadre du contrat quadriennal, afin d'évaluer le processus et de prendre en compte la dynamique de l'établissement.

6. **La capacité d'autofinancement des établissements doit être renforcée**, non seulement grâce aux ressources propres dégagées sur d'autres actions (valorisation des brevets, fondations), mais aussi par la rationalisation de leur parc immobilier, transféré ou détenu en propre. **Néanmoins, s'agissant des produits de cession, vos rapporteurs suggèrent, dans un souci d'équité, qu'une partie de ces produits soit mutualisée** afin de contribuer au financement du coût global de la dévolution.

7. **Le coût d'un transfert global du patrimoine immobilier** est incertain, mais il nécessiterait, en tout état de cause, **un effort supplémentaire de la part de l'État** d'au moins 125 millions d'euros par an, en l'absence d'autres sources de financement. Vos rapporteurs s'interrogent sur la soutenabilité financière d'un tel schéma :

► s'agissant de l'État, la situation particulièrement contrainte de nos finances publiques, tout comme le terme de l'engagement présidentiel concernant le niveau de financement de la Mission Interministérielle Recherche et Enseignement Supérieur (MIREES), suscitent **des interrogations quant à la possibilité d'augmenter encore l'effort de l'État en faveur de l'immobilier universitaire, qui n'est pas la seule priorité de cette mission budgétaire ;**

► **transférer la part « collectivités territoriales » des CPER vers le financement des charges immobilières de bâtiments dont elles n'ont pas la responsabilité apparaît délicat.** Vos rapporteurs s'inquiètent en outre de la faiblesse des marges de manœuvre financières des collectivités, en raison de l'augmentation de certains postes de dépenses et des perspectives d'évolution des dotations de l'État à leur endroit.

8. Au demeurant, le transfert du patrimoine immobilier à l'université doit favoriser une confiance mutuelle entre les différents acteurs. A cette fin, il convient de **clarifier les modalités** de la dévolution, de **soumettre l'université à la preuve qu'elle a mis en place tous les moyens d'assumer pleinement ses responsabilités**, ce qui suppose un renforcement de sa capacité de gestion, de **mieux associer les collectivités territoriales** à la définition du paysage universitaire, de **privilégier le pragmatisme s'agissant du rôle des PRES en matière immobilière.**

9. Vos rapporteurs souhaitent **un suivi du processus de dévolution.** Le Parlement doit être tenu informé, chaque année, de l'application de ce volet essentiel de la loi LRU. Le comité de suivi de la loi - dont ils sont membres - devra être associé à cette évaluation.

10. **La conduite de stratégies immobilières doit être possible et encouragée indépendamment du processus de dévolution.** Vos rapporteurs souhaitent un assouplissement du cadre juridique afin que les universités puissent rénover leur patrimoine le plus efficacement possible. Une proposition de loi sera déposée en ce sens.

I. UN PATRIMOINE CONSIDERABLE MAIS DEGRADE EN DEPIT D'IMPORTANTS MOYENS

A. UN PATRIMOINE IMMOBILIER SOUS OPTIMISE

1. Un patrimoine important

La connaissance du patrimoine immobilier des universités s'appuie sur l'**enquête annuelle « Surfaces »** diligentée par la Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP). **Cette enquête déclarative** repose sur une approche distinguant les surfaces non bâties par parcelles cadastrales, et sur une ventilation par bâtiment des surfaces bâties (SHON) en fonction de leur situation juridique et de leur affectation fonctionnelle. Cette enquête distingue les superficies :

- des locaux dont les établissements assument les charges du propriétaire conformément à l'article L. 762-2 du code de l'éducation (propriété Etat, biens propres, locaux mis à disposition par des tiers avec transfert de charges), soit 92 % du total ;

- de celles des locaux dont les charges du propriétaire sont assumées par des tiers, que ce soient des personnes privées, des collectivités territoriales ou des établissements publics (locations, biens affectés aux IUFM et appartenant aux départements, cas particulier de l'immeuble de la Sorbonne qui appartient à la ville de Paris, etc...).

Au 31 décembre 2009, la surface hors œuvre nette (hors parkings couverts) de l'ensemble des établissements s'élevait à 18 664 895 m² SHON dont **15 258 720 m² propriété de l'Etat répartis sur plus de 6 350 bâtiments, et le foncier non bâti à 5 945 hectares.**

Les surfaces propriété de l'Etat ont augmenté de 19,7 % depuis 2002.

Le tableau ci-dessous présente la répartition des surfaces par typologie d'usage :

Répartition des surfaces par typologie d'usage

Type d'établissement	Surfaces bâties (en m ² SHON hors parkings couverts)	Dont :							
		Surfaces enseignement (en m ² SHON)	Surfaces recherche (en m ² SHON)	Surfaces administration (en m ² SHON)	Surface documentation (en m ² SHON)	Surfaces vie sociale et culturelle de l'établissement (en m ² SHON)	Surfaces restauration (en m ² SHON)	Surfaces hébergement (en m ² SHON)	Surfaces installations sportives couvertes (en m ²)
Instituts d'études politiques	48 612	26 441	3 729	6 175	6 853	1 214	200	63	0
Ecoles d'ingénieurs	1 210 328	417 830	260 857	118 633	22 927	35 386	18 444	146 940	24 555
Universités (dont IUT et IUFM intégrés) et assimilés (**)	1 5 824 037	6 553 718	3 345 851	2 134 033	1 065 203	360 735	125 929	108 538	386 908
ENS (***)	297 424	50 893	93 278	28 321	22 062	8 310	6 001	45 000	5 817
Grands établissements (****)	901 592	200 392	222 755	128 324	42 355	76 484	10 459	46 644	7 202
Total	18 281 993	7 249 274	3 926 470	2 415 486	1 159 400	482 129	161 033	347 185	124 482
Soit en %		42 %	23 %	15 %	9 %				
				Vie étudiante		1 414 829			
								11 %	

(*) UT, INSA, ENSI, ENI, Ecoles centrales, IOTA et Supélec

(**) INP et CUFR

(***) ENS Ulm, ENS Cachan, ENS Louis Lumière, ENS LSH et ENS Lyon

(****) CNAM, collège de France, ECAM, Ecole nationale des Chartes, ENSAM, ENSSIB, EPHE, EHESP, FNSP-IEP, INALCO, IPGP, MNHN, Institut de France et Observatoire de Paris

Source : *ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche*

2. Un patrimoine dégradé

a) 35 % du patrimoine immobilier est vétuste

Deux indicateurs peuvent témoigner de l'état du patrimoine immobilier universitaire : d'une part, l'enquête sur l'état du bâti effectuée tous les quatre ans dans le cadre de la préparation du contrat quadriennal, d'autre part, les informations relatives à la mise en sécurité dans le cadre de l'enquête annuelle « surfaces ».

1) **Les informations sur l'état du bâti** sont recueillies à l'occasion des vagues contractuelles. Elles concernent les bâtiments dont les établissements assurent les charges du propriétaire et permettent, à partir des résultats d'une enquête déclarative, d'établir **un classement en cinq états allant de l'état neuf (A) à l'état très dégradé (E)**.

La synthèse réalisée pour la période contractuelle 2005-2008 faisait ressortir la situation suivante :

Etat A	Bâtiment construit ou réhabilité depuis moins de 10 ans ; bâtiment sous garantie décennale ; Coût des interventions de remise à neuf estimé entre 0 et 20 % du prix du neuf	33,73 %
Etat B	Interventions lourdes à prévoir exclusivement sur le clos et le couvert ; bâtiment de 10 à 20 ans dont l'utilisation reste adaptée aux activités d'enseignement et de recherche Coût des interventions de remise à neuf estimé entre 20 % et 40 % du prix du neuf	31,73 %
Etat C	Interventions lourdes à prévoir sur le clos et le couvert ainsi que sur les installations techniques ; Bâtiment dont l'utilisation reste adaptée aux activités d'enseignement et de recherche mais au caractère vétuste ; bâtiment de plus de 20 ans ; Coût des interventions de remise à neuf estimé entre 40 % et 60 % du prix du neuf	21,39 %
Etat D	Interventions lourdes à prévoir sur le clos et le couvert, sur les installations techniques ainsi que sur le second œuvre ; bâtiment dont l'utilisation est inadaptée aux activités d'enseignement et de recherche ; Coût des interventions de remise à neuf maintenance estimé entre 60 % et 80 % du prix du neuf	9,39 %
Etat E	Bâtiment à démolir ou à restructurer en totalité dans le cadre d'une opération d'investissement de type CPER ; Coût des interventions de remise à neuf maintenance estimé entre 80 % et 100 % du prix du neuf	3,76 %

Source : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

2) Dans le souci de disposer d'une vision annuelle consolidée en **matière de sécurité incendie** dans les établissements d'enseignement supérieur, la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle a introduit en 2007, dans l'enquête « surface » annuelle, une rubrique permettant aux établissements de préciser leur situation au regard de la réglementation en matière de sécurité incendie. Cette rubrique a pour objet de recenser l'ensemble des avis émis par les commissions de sécurité à l'encontre des bâtiments classés « établissements recevant du public – ERP », conformément aux dispositions de l'article R. 123 du code de la construction et de l'habilitation.

Cette enquête permet de constater une amélioration régulière des conditions de sécurité dans les établissements et une baisse particulièrement sensible des avis défavorables en 2009. Sur environ 3 450 bâtiments représentant, en 2009, 16,5 millions de m² SHON, on comptabilise ainsi :

- en 2007 : 521 avis défavorables, soit 22,7 % de la surface SHON totale ;
- en 2008 : 507 avis défavorables, soit 22,6 % de la surface SHON totale ;
- en 2009 : 470 avis défavorables, soit 18,9 % de la surface SHON totale.

b) La maintenance, un poste non prioritaire

L'état relativement dégradé de l'immobilier universitaire résulte notamment du fait que la maintenance n'a jamais été considérée comme un poste prioritaire. Vos rapporteurs se reportent ici au rapport de mission de l'inspection générale des finances (IGF), de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), et du conseil général des ponts et chaussées en 2003 sur la gestion immobilière et financière des universités. Le constat concernant la maintenance était alors le suivant :

« Ce montant est insuffisant dès lors que de surcroît les établissements limitent leurs dépenses à cette seule allocation reçue de l'Etat. Il représente en effet approximativement la moitié des besoins normatifs de maintenance (calculés par référence au coût de la construction) qui s'établissent à environ 100 Frs du m² (15,24 €) dans le cas des universités. Ce chiffre constitue un ordre de grandeur, la mission n'ayant pas été en mesure d'établir l'âge moyen de l'ensemble des bâtiments universitaires. En outre, ce même montant correspond à un patrimoine qui aurait été régulièrement entretenu, mais ne prend pas en compte, en particulier, sa remise à niveau.

Il apparaît que la maintenance de l'immobilier universitaire, qui est une préoccupation récente, n'a pas un caractère prioritaire tant pour la tutelle que pour les universités et que les sommes accordées à son

financement constituent une variable d'ajustement. Une telle situation n'est sans doute pas unique dans les institutions ou entreprises dont l'activité principale n'est pas immobilière, du moins tant que les inconvénients des retards de maintenance n'apparaissent pas. Elle n'en est pas pour autant justifiée. »

3. Un patrimoine inadapté aux besoins

a) Des surfaces non optimisées...

De nombreux rapports, dont le rapport de la commission des affaires culturelles du Sénat en 2003¹, ont constaté l'utilisation sous-optimale des bâtiments universitaires. Dans leur rapport d'avril 2003, les inspections générales donnaient l'exemple d'une université qui disposait de 10 amphithéâtres d'une capacité supérieure à 200 places alors que le nombre de formations nécessitant un tel volume était cinq fois moins élevé.

Depuis 2007, la DGEIP effectue une enquête annuelle auprès des établissements qui doivent calculer le taux d'occupation de leurs locaux (amphithéâtres et salles banalisées). Ils s'appuient sur leur connaissance de l'utilisation horaire des locaux au moyen d'un logiciel de gestion de salles centralisé ou à lecture centralisée. Le taux d'équipement des établissements en logiciel de salles est passé de 54 % en 2007 à 79 % en 2008, ce qui permet de fiabiliser les données.

Selon l'indicateur produit dans les documents budgétaires transmis au Parlement, **le taux d'occupation des locaux** (amphithéâtres et salles de cours banalisées), soit 18 % de la surface des établissements d'enseignement supérieur et 44 % de la surface dédiée à l'enseignement, **était de 70,5 % en 2008.**

Ce chiffre correspond, selon les indications du rapport annuel de performance, **à une occupation théorique minimale** de 1 120 heures, soit 35 heures par semaine, 32 semaines par an. Si vos rapporteurs ne disposent pas d'historique sur cet indicateur, ils remarquent que le taux d'occupation constaté en 2008 correspond à celui de l'université citée en exemple par le rapport des inspections générales en 2003.

b) ...conséquence d'une faible responsabilisation des universités

(1) Des universités peu intéressées à la bonne gestion

(a) La course au m² encouragée par le modèle d'allocation des moyens
SAN REMO

La technique de calcul de la dotation théorique de fonctionnement par le modèle SAN REMO reposait sur trois critères :

¹ « Voyage au bout...de l'immobilier universitaire », rapport d'information n°121 (2002-2003) de Jean-Léonce Dupont.

- les effectifs étudiants ;
- l'encadrement en emplois administratifs et techniques ;
- **les surfaces consacrées à l'enseignement.**

Ces critères servaient à calculer quatre types de financement, dont la somme, une fois retranché le montant total des droits d'inscription, constituait la dotation globale de fonctionnement.

Outre la compensation enseignants, le besoin en Ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers et personnel de service (IATOS) et le fonctionnement pédagogique, était calculée **une dotation de fonctionnement logistique égale pour l'essentiel au total des surfaces hors œuvre net (SHON) déclarées par les établissements multiplié par un coût forfaitaire au m².**

Or les modalités de calcul de cette dotation, comme les autres, **ne reflétaient pas la réalité des besoins** : le caractère uniforme de la dotation de logistique immobilière n'était relié ni à une connaissance qualitative de l'état des locaux, ni à une connaissance fine du patrimoine. En revanche, elles incitaient les établissements à s'agrandir.

- (b) L'impact d'une absence de vision globale dans les contrats de plan Etat-régions (CPER)

L'absence de vision globale et stratégique, aussi bien de la part de l'Etat que des établissements, s'est traduite en particulier dans les CPER.

Avant 1998, les générations de CPER ont eu pour objectif de répondre au défi de la démocratisation de l'enseignement supérieur et ont donc eu pour objectif principal la construction de locaux supplémentaires destinés à accueillir des effectifs d'étudiants en forte augmentation.

En 1998, le plan « Université du 3^{ème} millénaire » a été lancé dans un contexte marqué par une baisse globale de la population étudiante et un maillage universitaire satisfaisant du territoire. Contrairement aux orientations nationales qui préconisaient une adaptation qualitative des locaux, la mise en œuvre de ce plan s'est de fait traduite dans de nombreuses régions par la création de surfaces supplémentaires. Ce résultat serait notamment la conséquence de l'incapacité des établissements à objectiver leurs besoins par manque de vision globale et stratégique.

- (2) Des fonctionnements internes critiquables

- (a) Une gestion corporatiste des locaux par les composantes

Le rapport des inspections générales, cité plus haut, souligne « *une absence préoccupante de vision globale sur la répartition fonctionnelle des locaux à l'intérieur de l'université. Dans les universités examinées, la mission a constaté au niveau de la direction de ces établissements une méconnaissance du mode d'utilisation des locaux qui semble être due moins à une défaillance*

du système d'information qu'à la présence de résistances internes fortes à toute approche globale. ...) Dans une institution où les composantes ont une vision très patrimoniale des surfaces qu'elles occupent et où la contrainte financière ne pèse pas à ce niveau, le choix de la mutualisation des espaces d'enseignement peine à s'imposer ».

Le principe « d'affectation et d'appartenance des locaux aux composantes » semble être l'élément organisationnel déterminant dans la gestion de l'utilisation du patrimoine immobilier universitaire. Cette organisation génère des contraintes fortes qui s'expriment dans une gestion des locaux où le **maintien des équilibres « historiques » prend le pas sur la vision globale et le management de l'ensemble.** Ce mode de gestion induit fréquemment des tensions dans certains secteurs qui apparaissent ainsi déficitaires alors que l'université est globalement bien dotée.

(b) Une durée effective de l'année universitaire inférieure à la référence théorique

Organisée par semestres, la durée des enseignements hors examens dans certaines universités est de 24 semaines alors que le standard est de 32 semaines hors examen. Cette situation peut expliquer des besoins complémentaires sur des périodes restreintes, dans la mesure où la durée quotidienne d'utilisation des salles est allongée.

B. DES MOYENS CONSEQUENTS MAIS ALLOUES SANS REELLE VISION STRATEGIQUE ET GLOBALE JUSQU'EN 2008

1. Des moyens croissants mais dispersés

a) Des crédits en augmentation depuis 2000

L'évolution des crédits en faveur de l'immobilier sur longue période est difficile à retracer.

Selon les indications fournies à vos rapporteurs, **l'effort financier moyen de l'Etat en faveur de l'immobilier universitaire, hors crédits de maintenance, est d'environ 580 millions d'euros par an entre 2000 et 2010.** Des différences sont à noter :

- entre 2000 et 2006, l'effort annuel moyen hors maintenance est de 455,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement par an :

- entre 2007 et 2010, ce même effort serait de 649,7 millions d'euros par an (*cf. infra*).

En 2010, l'investissement de l'Etat serait supérieur de 38,3 % à celui de 2000 ; toutefois, il convient de noter que le montant des crédits peut varier fortement d'une année sur l'autre, comme en témoigne le tableau ci-dessous.

Évolution des crédits (crédits de paiement) en faveur de l'immobilier universitaire 2000-2010

(en millions d'euros)

Crédits immobiliers	Exécution en CP										TOTAL	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009		2010 (prévisions)
CPER (2000-2006 et 2007-2013)	291,33	298,18	319,09	240,47	147,85	169,63	241,50	140,00	212,38	435,31	287,95	
PPP									0	0	0	
Crédits hors CPER	32,42	56,60	Pas de données disponibles	85,77	62,65	26,62	36,00	34,35	39,14	60,99	94,89	
Maintenance	Pas de données disponibles	122,66	133,89	115,96	163,86	114,16	50,83	128,64	128,80	Dotation intégrée dans le système d'allocation des moyens (SYMPA)		958,80
Sécurité	78,99	80,22	272,80	7,79	17,24	127,83	41,24	39,77	61,73	207,28	65,50	1 000,38
Jussieu	88,24	86,90	30,49	21,24	107,34	165,47	53,30	81,07	137,54	187,72	183,76	1 143,06
Accessibilité									12,30	24,86	17,24	54,40
TOTAL	490,97	644,56	756,27	471,24	498,93	603,71	422,87	423,82	591,88	1 161,32	679,34	6 469,17
Total hors maintenance	490,97	521,90	622,38	355,28	335,07	489,55	372,04	295,18	463,09	916,17	649,34	5 510,97

Source : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

Depuis 2007, les crédits immobiliers, ont ainsi connu une augmentation importante, l'immobilier universitaire devenant un thème important du débat public avec le lancement de l'opération Campus.

Le tableau ci-dessous présente de manière plus détaillée l'évolution pluriannuelle des crédits immobiliers depuis 2007 :

Évolution des crédits en faveur de l'immobilier depuis 2007

	LFI 2007		LFI 2008		LFI 2009		LFI 2010		Augmentation 2007 à 2010	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
PARTENARIAT PP total	0,00	0,00	135,00	0,00	124,80	5,56	369,54	9,18		
CPER total	139,77	240,28	194,52	312,50	277,00	259,51	277,00	270,92	98,18 %	12,75 %
Constructions hors CPER total	20,00	20,40	33,50	53,05	38,50	34,36	24,08	38,36	20,40 %	88,04 %
Maintenance logistique * total	326,38	326,38	434,14	434,14	434,14	434,14	434,14	434,14	33,02 %	33,02 %
Sécurité total	42,05	69,64	67,50	82,46	67,50	59,15	67,50	67,50	60,52 %	-3,07 %
Dévolution total	0,00	0,00	0,00	0,00	7,50	3,75	11,00	11,00		
EPCJ - Jussieu total	93,19	107,59	140,59	205,39	197,34	194,40	195,54	192,60	109,83%	79,01 %
EPAU total	1,84	1,84	1,84	1,84	1,84	1,84	1,84	1,84	0,00 %	0,00 %
TOTAL IMMOBILIER P150 total	623,23	766,13	1 007,09	1 089,38	1 148,63	992,71	1 380,64	1 025,54	62,24 %	32,66 %
CPER 2007-2013 P 231 total	0,00	0,00	20,00	4,00	28,00	17,00	28,00	27,00	40,00 %	575,00 %
Accessibilité total	0,00	0,00	15,00	15,00	20,00	20,00	25,00	25,00	66,67 %	66,67 %
TOTAL IMMOBILIER P231 total	0,00	0,00	35,00	19,00	48,00	37,00	53,00	52,00	51,43 %	173,68 %
TOTAL IMMOBILIER total	623,23	766,13	1 042,09	1 108,38	1 196,63	1 029,71	1 433,64	1 077,54	130,03 %	140,65 %

* Concernant la maintenance et la logistique, les crédits alloués aux universités et aux écoles d'ingénieurs ont été intégrés depuis 2009 dans le modèle d'allocation des moyens et ne peuvent donc plus être identifiés. La dotation globale attribuée aux établissements a été augmentée de 7 % en 2009 et 6 % en 2010. Seule une analyse de l'exécution des établissements permettrait de connaître la part des crédits supplémentaires qui a bénéficié à la maintenance. Le bonus contractuel négocié peut également servir à financer la maintenance.

Source : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

L'augmentation des crédits entre 2007 et 2010 serait ainsi :

- pour les autorisations d'engagement (AE) de 121,5 % si on tient compte des crédits prévus pour les contrats de partenariat public-privé (PPP) et 62,2 % hors PPP,

- **pour les crédits de paiement (CP) : de 34,1 % avec les PPP et 32,9 % hors PPP.**

Par ailleurs, depuis 2008, des crédits immobiliers sont également ouverts sur le programme 231 « *Vie étudiante* ». Ceci concerne les opérations relatives au logement étudiant des CPER ainsi que la mise en accessibilité des bâtiments aux personnes handicapées¹. L'effort financier cumulé du ministère depuis 2008 s'élève ainsi à 55 millions d'euros en matière d'accompagnement des étudiants handicapés.

A cette augmentation des crédits budgétaires, s'ajoutent les crédits obtenus dans le cadre du **plan de relance de l'économie** à hauteur de 445 millions d'euros en autorisations d'engagement et 431,61 millions d'euros en crédits de paiement en 2009.

Enfin, il convient de prendre en compte l'Opération Campus qui, dotée **d'un capital non consommable de 5 milliards d'euros, bénéficiera à l'immobilier universitaire**. A partir de 2011, **200 millions d'euros seront affectés chaque année au financement de cette opération**, cette somme représentant la rémunération accordée par l'Etat en contrepartie du dépôt des fonds au Trésor. La rémunération de l'Etat étant effective à compter de juillet 2010, une centaine de millions d'euros devrait bénéficier au lancement des premières opérations en 2010.

b) Une multiplication des canaux de financement

(1) Les mécanismes traditionnels

(a) Les dotations récurrentes pour le fonctionnement et la maintenance

Jusqu'en 2009, les crédits relatifs au fonctionnement ont été intégrés au modèle de base San Remo explicité ci-dessus.

En matière de maintenance, avant 2009, les dotations étaient calibrées et contractualisées pour quatre ans et inscrites dans l'annexe financière des contrats quadriennaux. Les montants des dotations à négocier avec les établissements étaient calibrés à partir des surfaces et de l'état du bâti, et modulés en fonction de la qualité du pilotage, du niveau de la dotation précédente et en tenant compte des spécificités de chaque établissement.

¹ La loi du 11 août 2007 relative aux libertés et aux responsabilités des universités confère aux présidents d'université la mission de veiller à l'accessibilité des enseignements et des bâtiments aux personnes handicapées. La loi du 11 février 2005 dispose que les établissements d'enseignement supérieur sont chargés de mettre en place toutes les aides et accompagnements nécessaires aux étudiants handicapés pour la réussite de leurs études.

Les dotations moyennes de maintenance entre 2000 et 2008 calculées à partir des montants votés en loi de finances initiale (LFI) et des résultats des enquêtes surfaces ont été les suivantes :

Dotations moyennes de maintenance

Année	Enveloppe LFI en millions d'euros (hors CROUS)	Total surfaces bâties en millions m²	Dotation moyenne En euros/m²
2000	112,20	16,581	6,77
2001	122,66	17,165	7,15
2002	143,85	17,510	8,22
2003	142,08	17,538	8,10
2004	146,29	18,129	8,07
2005	141,18	18,137	7,78
2006	135,20	18,407	7,35
2007	133,80	18,547	7,21
2008	140,80	18,547*	7,59

Source : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

(b) Des financements ponctuels dictés par l'urgence pour la mise en sécurité

La mise en sécurité des établissements d'enseignement supérieur fait l'objet d'un effort important de la part de l'Etat compte tenu de la situation critique de certains établissements. Ceci s'est concrétisé ces quinze dernières années par **une succession de plans visant à améliorer la sécurité de ces établissements**. Des moyens supplémentaires sont également dégagés dans le cadre de la loi relative à l'autonomie des universités puisque la mise en sécurité du bâti constitue un des volets conditionnant le transfert du patrimoine de l'Etat aux établissements. Les universités disposent en outre d'un appui financier régulier pour les accompagner dans la mise en œuvre progressive des nouvelles dispositions réglementaires relatives à l'accessibilité et au désamiantage. Enfin, les opérations de réhabilitation réalisées dans le cadre des CPER contribuent également à la mise en sécurité des établissements.

Plans successifs de mise en sécurité

1) Plan 1996-1999 : lever les avis défavorables des commissions de sécurité : 335,8 millions d'euros

Jusqu'en 2000, aucune étude visant à définir un cadre méthodologique de référence en vue d'assurer un niveau de sécurité satisfaisant dans les établissements n'a été entreprise par le ministère chargé de l'enseignement supérieur. Le principe retenu était en fait de privilégier la mise en sécurité relevant directement de la responsabilité de l'Etat, propriétaire des bâtiments et ne nécessitant pas de modification majeure d'usage. Aussi, l'accent a été mis sur les actions permettant de lever des avis défavorables des commissions de sécurité pour les « établissements recevant du public – ERP » et de régler les situations préoccupantes en termes de sécurité pour les bâtiments n'entrant pas dans la classification ERP.

C'est dans ce cadre que le plan de mise en sécurité de 1996-1999 a été mis en œuvre. Il a débuté par l'ouverture en loi de finances rectificative 1995 de 305,3 M€ (2 000 MF) en autorisation de programme abondées de 30,5 M€ en AP ouvertes en loi de finance rectificative 1996 pour l'opération désamiantage de Jussieu. Ces crédits sont intervenus en complémentarité des ressources propres des établissements allouées à la mise en sécurité de leur patrimoine.

2) Plan 2000-2006 : la mise en œuvre de schémas directeurs de sécurité : 455 millions d'euros

Par une circulaire du 22 novembre 1999 qui annonçait le lancement d'un plan de mise en sécurité inclus dans l'enveloppe U3M, le ministère a préconisé l'élaboration de schémas directeurs de mise en sécurité par les établissements d'enseignement supérieur.

455 M€ ont été alloués aux établissements pour la réalisation du plan de mise en sécurité 2000-2006.

Pour identifier les besoins présentant les risques les plus importants, le ministère a défini quatre catégories :

- sécurité « sèche » incendie : travaux permettant de lever des avis défavorables ou d'être en conformité avec la réglementation ne nécessitant pas de modification de structure ;
- sécurité « sèche » hors incendie : intervention sur les bâtiments présentant un danger pour les usagers (désamiantage...) sans modification de structure ;
- maintenance lourde : travaux sur des installations techniques (chaudière...) ou sur la structure des bâtiments ;
- restructuration : intervention visant à améliorer la sécurité par le biais d'une réorganisation des activités et de leur implantation.

Compte tenu de l'enveloppe disponible, le financement des opérations de sécurité « sèche » incendie a été privilégié.

Une participation sur fonds propres des établissements a également été encouragée.

Le bilan financier de ce plan, établi à partir d'une enquête auprès des établissements en janvier 2006, a été au final de l'ordre de 710 M€, hors CROUS, dont environ 216,5 M€ financés par les établissements (30,5 %) et 102,5 M€ par des financements autres (14,5 %). Le total est de 774 millions d'euros.

3) Plan d'urgence 2005 : un complément du plan de sécurité 2000-2006

Un plan d'urgence de mise en sécurité des établissements d'enseignement supérieur a été mis en place en 2005 avec une enveloppe globale de crédits de 110 M€. Il a eu pour principal objet de répondre aux situations les plus critiques nécessitant une mise en sécurité immédiate des locaux, dont la non-prise en compte dans de brefs délais pouvait conduire à la fermeture de locaux ou à des accidents pouvant mettre en cause des vies humaines. 42 établissements ont pu bénéficier de ce plan exceptionnel.

4) Des travaux de mise en sécurité en 2006, 2007 et 2008 : des interventions ponctuelles

Les besoins de mise en sécurité pour 2007 ont découlé d'enquêtes réalisées par la DGES et transmises par les ingénieurs régionaux de l'équipement. Elles portaient essentiellement sur la levée d'avis défavorables, les risques de fermeture et la mise en danger réelle des personnes.

La couverture des besoins recensés a fait l'objet d'un premier versement de 40 M€ en autorisations d'engagement (AE) en 2006 complété par une seconde enveloppe de 40 M€ en 2007. 100 M€ ont pu par ailleurs être dégagés par le biais d'autres dispositifs (contrats de projets Etat-Région, contrats de partenariat public privé, ...).

Un complément de 59 M€ a en outre été versé en 2008.

5) Plan de relance 2009 : un financement qui touche également l'équipement des IUT

Dans le cadre du plan de relance mis en œuvre durant l'année 2009, une nouvelle enquête sur les besoins de mise en sécurité a été transmise aux établissements dès décembre 2008. Près de 225 M€ ont été répartis pour la seule mise en sécurité entre l'ensemble des établissements, dont 63,5 M€ sur crédits LFI et le solde sur des crédits plan de relance comme suit :

Mise en sécurité courante : 75,4 M€

Schéma directeur de sécurité : 10 M€

Opérations lourdes : 56 M€

Dévolution : 20 M€.

A ce montant, s'ajoutent les moyens répartis pour les établissements hors CROUS au titre la mise en accessibilité pour un montant de 25,6 M€ dont 14,9 M€ sur crédits LFI, 0,7 M€ sur crédits FIAH et 10 M€ sur crédits du plan de relance.

Par ailleurs les crédits ouverts au titre du plan de relance ont également permis de financer la remise à niveau des équipements des IUT à hauteur de 10,15 M€ et le développement numérique (WIFI et podcast) pour 16 M€.

6) Pour 2010, 67,5 M€ en AE et CP étaient prévus au projet de loi de finances et 63 M€ ont été ouverts en loi de finances initiale. Au premier trimestre, 57 M€ ont été délégués aux établissements sur la base de l'enquête de novembre 2009 destinée à recenser leurs besoins urgents de mise en sécurité.

Source : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

(c) Le recours privilégié aux CPER pour la construction, la rénovation et l'extension

Les CPER constituent un outil privilégié de développement de l'enseignement supérieur au niveau régional. Grâce à l'effort conjoint des collectivités territoriales et de l'Etat, un saut quantitatif et qualitatif a été réalisé depuis une vingtaine d'années, en matière de construction et d'aménagement de locaux dédiés à l'enseignement supérieur et de la recherche ainsi qu'à la vie étudiante.

Dans les CPER 2007-2013, le volet enseignement supérieur et recherche représente au total 2 900,7 millions d'euros d'engagements de l'Etat, soit 22,77 % de ses engagements initiaux, et 2 608 millions d'euros pour les conseils régionaux. Sur l'enveloppe de 2 900,7 millions d'euros à la charge de l'Etat, 2 123 millions d'euros sont dédiés à l'immobilier. Cette somme est proche des 2 161 millions d'euros inscrits pour les CPER 2000-2006.

Le taux d'exécution global des CPER 2000-2006 a atteint 78 % au 31 décembre 2006, ce qui fait figurer l'enseignement supérieur parmi les secteurs ministériels où la programmation financière des contrats de plan s'est exécutée de façon plutôt satisfaisante.

Ainsi, l'enveloppe que l'Etat a consacrée au volet enseignement supérieur des contrats de plan Etat Régions 2000-2006 s'est élevée en autorisations d'engagement à 1 708 millions d'euros. Compte tenu des ouvertures et des annulations de crédits de paiement (CP) depuis l'origine des CPER et de l'ouverture de 67,5 millions d'euros de CP en 2009 au titre du plan de relance de l'économie, **le montant des CP restant à ouvrir fin 2009 était estimé à 199,78 millions d'euros et à 132,48 millions d'euros en 2010 après l'ouverture de 67,3 millions d'euros à ce titre par la LFI pour 2010.**

Le taux d'exécution global des CPER 2007-2013 était, après trois années de mise en œuvre, de 36,1 % au 31 décembre 2009. Ce taux représentait environ 2,5 années théoriques d'exécution, grâce aux crédits ouverts en loi de finances rectificative 2009 au titre du plan de relance de l'économie. Ces crédits, d'un montant total de 142,1 millions d'euros en AE, se sont ajoutés aux crédits déjà ouverts en LFI dont le montant correspondait à une année théorique de CPER (305 millions d'euros). **Le maintien de l'effort de l'Etat devrait permettre d'atteindre un taux d'exécution de 50,5 % au 31 décembre 2010.**

Sur le CPER 2007-2013, le montant total mandaté de 2007 à 2009 sur les programmes 150 et 231 atteint 252,2 millions d'euros hors plan de relance, ce qui est cohérent avec l'échéancier de couverture en CP des AE ouvertes au titre des CPER. A ce montant mandaté, s'ajoute un montant de CP mis en place au titre du plan de relance de 71,1 millions d'euros.

(2) Les nouvelles enveloppes exceptionnelles : accélérer la remise à niveau du patrimoine immobilier

(a) Le plan de relance

La loi de finances rectificative du 4 février 2009 a attribué, dans le cadre du plan de relance de l'économie, 581 millions d'euros de crédits supplémentaires au ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur. En 2009, 445 millions d'euros d'AE et 431,61 millions d'euros de CP ont été engagés sur des actions visant à remettre à niveau le patrimoine immobilier, comme en témoigne le tableau ci-après :

Les crédits 2009 du plan de relance de l'économie

Crédits programmés CIACT en 2009	AE	CP
Opération campus	75,00	75,00
Jussieu	0,00	10,00
Mise en sécurité/accessibilité	197,85	199,10
CPER	142,15	137,25
Logement étudiant hors CPER	30,00	10,26
TOTAL	445,00	431,61

Source : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

(b) L'opération Campus

Annoncée lors d'une intervention télévisée le 29 novembre 2007 par le Président de la République, l'« **Opération Campus** » doit financer l'émergence d'une dizaine de campus de niveau international par la remise à niveau de leur patrimoine immobilier. Il s'agit de requalifier et de dynamiser les campus existants pour créer des campus de standard international doté d'une forte visibilité internationale. Elle doit être réalisée *via* des **contrats de partenariats publics-privés**.

5 milliards d'euros ont été affectés à cette opération :

- **3, 686 milliards d'euros correspondent au produit de la cession en novembre 2007** de 2,5 % du capital de l'entreprise EDF. La recette a été enregistrée sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » et ces crédits font, depuis, l'objet chaque année d'un arrêté de report ;

- **1,3 milliard d'euros en provenance des fonds de l'emprunt national** au titre du plan d'investissements d'avenir voté cette année dans le cadre de la deuxième loi de finances rectificative pour 2010.

Il convient de noter que les collectivités territoriales participent également au **financement de cette opération, qui repose toutefois sur une procédure inhabituelle pour l'Etat** : la somme de cinq milliards constitue un capital non consommable dont seule la rémunération en contrepartie du dépôt de cette somme au Trésor peut être utilisée. La rémunération accordée par l'Etat représente l'économie de charge de la dette résultant de ce surcroît de trésorerie. Elle a été fixée par l'arrêté du 15 juin 2010 selon une formule mathématique qui tient compte de la double origine des fonds affectés à cette opération. **Le taux de rémunération calculé est ainsi d'environ 4 %, soit 200 millions d'euros par an**. Cette somme sera répartie entre les bénéficiaires de l'opération au *pro rata* de leur dotation. Elle servira dans un premier temps à financer le lancement des opérations sous maîtrise d'ouvrage directe du

ministère, et dans un second temps, lorsque les PPP auront été signés, de payer les loyers de ces derniers.

La dotation initiale de 5 milliards d'euros a en effet été répartie de la façon suivante :

- 575 millions d'euros pour le projet « Lyon Cité Campus » (15 janvier 2009) ;
- 375 millions d'euros pour le projet « Université de Strasbourg » (5 février 2009) ;
- 850 millions d'euros pour le projet de Saclay (29 avril 2009) ;
- 475 millions d'euros pour le campus de Bordeaux (6 mai 2009) ;
- 500 millions d'euros pour « Aix-Marseille Université » (11 mai 2009) ;
- 325 millions d'euros pour le projet campus de Montpellier (27 mai 2009) ;
- 400 millions d'euros pour le projet campus de Grenoble (21 juillet 2009) ;
- 450 millions d'euros pour le projet Condorcet Paris-Aubervilliers (3 septembre 2009) ;
- 350 millions d'euros pour le projet « Toulouse Campus » (10 septembre 2009) ;
- 200 millions d'euros pour le projet du PRES « Paris Cité » (9 février 2010).

Le montant réparti atteignant 4,5 milliards d'euros, **les projets campus Paris-Centre pourront encore recevoir 500 millions d'euros dès que les établissements concernés se seront regroupés pour administrer collectivement ces projets.**

Les dotations ne seront attribuées aux différentes entités qu'une fois les contrats de partenariats publics-privés conclus. Selon les informations communiquées, sur les onze projets de l'opération Campus financés à partir de la dotation exceptionnelle de 5 milliards, sept dotations seront attribuées aux Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) qui juridiquement sont des établissements publics de coopération scientifique (EPCS) et deux seront attribuées à l'Etat qui donnera mandat aux fondations de coopération scientifique de gérer les opérations (campus de Saclay et de Condorcet). La gestion des opérations concernant Paris reste à préciser.

(c) Les opérations Campus prometteurs et innovants

Postérieurement à la sélection opérée par le comité d'évaluation de l'opération Campus, le Gouvernement a décidé d'octroyer également **le label Campus aux projets lillois et lorrain. Le financement de ces deux derniers sites ne relève toutefois pas de la dotation exceptionnelle** issue de la cession d'une partie des titres d'EDF en 2007.

A ces douze sites, s'ajoutent neuf campus dont :

- **cinq campus « prometteurs »** qui sont Clermont Ferrand, Nantes, Nice, Paris Est, Rennes ;

- **quatre campus « innovants »** : Cergy-Pontoise, Dijon, Le Havre, et Valenciennes.

Les financements alloués par l'Etat devraient être les suivants :

- 110 millions d'euros pour le projet campus de Lille, incluant les études, les frais de construction et les provisions de renouvellement/gros entretien ;
- 90 millions d'euros pour le projet campus de Lorraine, incluant les études et les frais de construction ;
- 50 millions d'euros pour le campus prometteur de Paris Est ;
- 30 millions d'euros pour chacun des autres campus prometteurs ;
- 20 millions d'euros pour chacun des campus innovants.

2. L'amorce d'une rationalisation de l'allocation des moyens en faveur de l'immobilier depuis 2008

a) SYMPA met fin à SAN REMO

Depuis 2009, les crédits prévus pour la maintenance et qui permettent d'assurer l'entretien courant du parc immobilier universitaire sont intégrés au système d'allocation des moyens et attribués de façon globalisée au sein de la part « activité enseignement », dont le critère essentiel est le nombre d'étudiants présents aux examens. La suppression de la référence à la surface utilisée dans le cadre de San Remo est salutaire.

Cette part intégrée est en hausse de 7 % en 2009 et 6 % en 2010. Seule l'analyse de l'exécution des établissements permettra de connaître quelle est la part des crédits supplémentaires attribuée à la maintenance.

b) La sécurité incendie quitte la logique de l'urgence : les schémas directeurs de mise en sécurité

L'article L. 719-14 du code de l'éducation issu de l'article 32 de la loi n° 2007-1119 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités prévoit la possibilité de transférer en pleine propriété le patrimoine immobilier aux établissements d'enseignement supérieur. Cette opération peut s'appuyer sur une convention visant à la mise en sécurité des bâtiments après expertise contradictoire.

C'est dans ce cadre que le ministère chargé de l'enseignement supérieur a, par circulaire du 15 mars 2009, demandé à l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur d'effectuer un diagnostic ainsi qu'un schéma directeur de mise en sécurité sur la base d'un cahier des charges. Ces

schémas directeurs de mise en sécurité, en cours d'élaboration, comporteront une estimation financière des travaux à réaliser, classés par ordre de priorité, afin de permettre au ministère d'apprécier l'ensemble des besoins et d'arbitrer la programmation des crédits correspondants, au vu de ces éléments d'information.

Ainsi en 2011, pour la première fois, la répartition des crédits se fondera sur la réalisation exhaustive de diagnostics de sécurité et schémas de mise en sécurité, réalisés dans l'ensemble des établissements, par des prestataires spécialisés grâce au financement incitatif apporté dans le cadre du Plan de relance. A la date de publication du présent rapport, le ministère n'avait pas encore reçu l'ensemble des schémas.

c) Les CPER deviennent qualitatifs

Depuis 2000, les CPER continuent de comprendre des travaux de constructions, restructurations ou extensions, mais affichent davantage des axes qualitatifs, notamment en matière de logement ou de restauration universitaire. Cette tendance est confirmée par le CPER 2007-2013 qui, en matière immobilière, se concentre sur :

- la mise aux standards internationaux du patrimoine universitaire, correspondant à des mises en sécurité ou des réhabilitations de bâtiments existants ; mais aussi au développement, de façon accessoire, d'équipements nouveaux comme des laboratoires de recherche ou des écoles doctorales permettant de faire de ces dernières de véritables lieux de formations d'excellence ;

- les investissements liés à l'amélioration de la vie étudiante et principalement au développement de l'offre de logements des étudiants.

Le nombre d'opérations inscrites dans ce CPER est d'environ 850, dont 83 % concernent la mise aux standards internationaux (dont 26,5 % de rénovations *stricto sensu*) et 17 % l'amélioration de la vie étudiante.

d) L'approche par établissement laisse place à une approche par site

(1) La politique de site se développe

Depuis la création des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche développe une approche par site de l'enseignement supérieur afin de favoriser les synergies mais aussi la lisibilité de notre système.

La politique immobilière s'ancre pleinement dans cette nouvelle vision de l'enseignement supérieur et de la recherche puisque ce sont les PRES qui ont été désignés responsables de la mise en œuvre des actions du plan de Relance, tout comme ce sont également eux qui, dans la majorité des cas, seront les pouvoirs adjudicateurs des partenariats public-privé dans le cadre de l'opération Campus.

(2) Deux logiques qu'il convient de concilier : un exemple, l'ajustement des CPER aux opérations Campus

L'approche par établissement et l'approche par site ne sont pas nécessairement compatibles.

Ainsi, par exemple, le périmètre proposé pour l'Opérations Campus interfère avec celui des CPER. La mise au point des plans de financement appelle un ajustement du CPER à engagements constants de l'Etat et des collectivités territoriales.

Le ministère a mandaté les préfets, au printemps et à l'été 2009, pour qu'ils achèvent les négociations engagées par les établissements et concluent des conventions formalisant les engagements de toutes les parties prenantes vis-à-vis des porteurs de projet des opérations Campus ainsi que, le cas échéant, un avenant au CPER.

Les discussions ont abouti sur un certain nombre de sites à la signature de conventions (Montpellier, Dijon) avant la fin 2009, ou à des conclusions assez précises et partagées pour permettre d'envisager très rapidement leur signature (Toulouse, Aix-Marseille). Ailleurs, il a été demandé aux préfets de finaliser les conventions d'ici l'été 2010. Un accord pourra intervenir plus tard en Ile-de-France, compte tenu des enjeux en présence.

II. LA DEVOLUTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER : UNE NECESSITE ET UNE OPPORTUNITE

A. UNE NECESSITE RECONNUE

1. Dans le cadre national

a) Un objectif d'amélioration de la gestion publique

L'Etat s'efforce, notamment dans le cadre de l'application la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, **d'améliorer le pilotage de l'action publique et de renforcer l'efficacité de la gestion publique.**

Dans son rapport d'avril 2009¹, l'IGAENR relève que la LOLF, comme la loi LRU, ont pour objectif :

- d'améliorer la transparence de l'information budgétaire ;
- de réfléchir sur le sens de l'action publique ;
- et d'accroître l'efficacité de la gestion publique par la mise en oeuvre du « cercle vertueux » de la liberté et de la responsabilité.

Elle rappelle que « *l'idée générale de la démarche de la « nouvelle gestion publique » consiste à donner plus de responsabilités aux acteurs pour améliorer la performance des services en inculquant chez eux la capacité à répondre à trois questions simples qui doivent gouverner leur action quotidienne : que veut-on faire ? Dans quel objectif ? Avec quel résultat ?* ».

b) Une refondation de la politique immobilière de « l'Etat propriétaire »

Cette démarche conduit « l'Etat propriétaire » à refonder sa politique immobilière.²

Ainsi que l'a exposé notre collègue Mme Nicole Bricq, au nom de la commission des finances, dans son rapport sur le compte spécial « *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* » pour 2010, « *trois mesures sont constitutives d'une véritable « refondation » - une consolidation à partir de bases plus solides - de la gestion, par l'Etat, de son patrimoine immobilier* » :

- l'amélioration de l'inventaire et de la valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat ;

¹ Voir le rapport de l'IGAENR n°2009-062 d'avril 2009 sur « *La modernisation de la gestion publique : un levier pour l'autonomie des universités* »

² Voir l'annexe numéro 14 au rapport général sur le projet de loi de finances pour 2010, de M. Bernard Angels et Mme Nicole Bricq, fait au nom de la commission des finances du Sénat : « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines - Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics - Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés - Gestion du patrimoine immobilier de l'État* ».

- **la substitution de « conventions d'utilisation » au régime de l'affectation** des immeubles domaniaux. Ainsi, le décret du 1^{er} décembre 2008 modifiant le code des domaines prévoit le remplacement, général mais progressif, des affectations immobilières par des conventions d'utilisation avec France Domaine, la priorité étant donnée aux biens faisant déjà l'objet de loyers budgétaires (notamment les immeubles de bureaux). Ces conventions formalisent les engagements pris respectivement par l'Etat et par l'administration concernée. L'objectif est d'avoir couvert la totalité du parc immobilier d'ici l'année 2013 ;

- **une mutualisation de l'emploi des produits de cessions** immobilières, qui pourrait d'ailleurs être renforcée. Elle est aujourd'hui, sauf exception, de 20 % des recettes de cession.¹

Cette gestion rénovée a vu son **champ d'application s'étendre progressivement à l'ensemble des services déconcentrés et aux 655 opérateurs et organismes de l'Etat, dont les universités** par conséquent. L'objectif était que l'ensemble du parc soit valorisé au 31 décembre 2009.

Il a également été demandé aux opérateurs et organismes d'élaborer un **schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI)**, dont les orientations doivent être conformes à celles retenues pour les ministères, en vue de présenter la stratégie ainsi définie à leur conseil d'administration, après visa du service France Domaine, d'ici juin 2010.

En revanche, notre collègue Nicole Bricq a constaté qu'aucune décision n'a encore été prise en ce qui concerne la mise en place éventuelle de loyers budgétaires pour les 655 opérateurs et organismes de l'Etat.

2. Dans le contexte mondial

a) Une compétition internationale accrue

Depuis la loi du 10 juillet 1989, les établissements d'enseignement supérieur exercent les mêmes droits et obligations que ceux du propriétaire, à l'exception du droit de disposition et d'affectation des biens. La loi LRU, en autorisant sous certaines conditions la dévolution du patrimoine immobilier aux universités, leur permettra de disposer désormais des droits réels sur leurs biens.

Derrière et au-delà des volets juridique et financier du sujet, l'enjeu est bien entendu stratégique. C'est pourquoi cette évolution vers

¹ D'abord fixé, en principe, à hauteur de 85 % des produits de cession constatés, le taux de ce « retour » au bénéfice des ministères a été abaissé à 65 % à compter de 2009, afin de dégager une réserve de crédits mutualisés à hauteur de 20 % ; pour les services déconcentrés concernés par la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, la totalité des 85 % est mutualisée. Par ailleurs, en 2009 a été abandonnée la différence de taux de retour des produits qui existait, jusqu'alors, en fonction du caractère occupé ou inoccupé des immeubles vendus. Les 15 % de produits restant sont affectés au désendettement de l'Etat.

des « universités propriétaires » est considérée comme une étape fondamentale de leur autonomie, dans un contexte mondial où la compétition entre les systèmes d'enseignement supérieur s'est exacerbée.

Celle-ci se traduit en particulier par la plus forte mobilité des enseignants et des étudiants et, par conséquent, par la nécessité pour les établissements d'être suffisamment attractifs. Le renforcement de l'autonomie des universités s'inscrit dans ce mouvement et le paysage immobilier universitaire en est l'un des éléments majeurs.

Cette nécessité a d'ailleurs été reconnue pour un certain nombre de pays.

b) Quelques exemples étrangers

En novembre 2007, l'Inspection générale des finances et l'IGAENR ont produit un rapport sur la mise en œuvre de la loi LRU. S'agissant du patrimoine immobilier, les inspections ont relevé, selon les pays, l'existence de différentes modalités de nature à améliorer la qualité du patrimoine universitaire.

Ils ont écarté, pour la France, l'idée de mettre en place une structure nationale de portage du patrimoine immobilier universitaire, cette solution n'étant pas, en l'occurrence, la plus pertinente et ne favorisant pas autant l'autonomie des universités que le transfert de propriété.

Relevons d'ailleurs que, parmi les pays ayant initialement opté pour ce type de structure, la Finlande a fait, en 2010, le choix de la dévolution du patrimoine à ses universités, afin d'aller au bout de la logique de l'autonomie mise en place cette année dans le cadre d'une réforme ambitieuse du système d'enseignement supérieur.¹

Tel est aussi le cas, par exemple, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande, où le transfert de propriété a été réalisé en 1989.

Le tableau ci-après présente de façon synthétique la situation dans quelques Etats membres de l'Union européenne.

¹ Voir à cet égard le rapport d'information n° 399 (2009-2010) du 7 avril 2010 de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat intitulé : « Finlande : le bon élève des systèmes éducatifs occidentaux peut-il être un modèle ? » - Rapport présenté par Mme Colette MÉLOT, M. Pierre MARTIN, Mme Françoise CARTRON, M. Claude DOMEIZEL et Mme Lucienne MALOVRVY.

PAYS	PROPRIETAIRES DES BATIMENTS UNIVERSITAIRES
BELGIQUE	Universités
CHYPRE	3 universités appartiennent à l'Etat. 3 autres universités appartiennent à des personnes privées
DANEMARK	Etat pour les universités relevant de l'agence danoise des universités et des propriétés
ESPAGNE	Universités (qui bénéficient de règles spéciales)
ESTONIE	Universités
FINLANDE	Universités (nouveau statut entré en vigueur en 2010)
IRLANDE	Universités (même si l'Etat peut avoir contribué à l'acquisition des bâtiments)
ITALIE	Etat. Les universités disposent de l'usage gratuit et perpétuel des bâtiments. Elles peuvent procéder à la location, à la vente et à la construction d'immeubles
LITUANIE	Etat et communes pour les universités publiques ; propriétaires privés pour les universités privées
POLOGNE	Universités pour les universités publiques et propriétaires privés pour les universités privées
PORTUGAL	L'Etat affecte les bâtiments aux institutions chargées de l'enseignement. Celles-ci peuvent louer ces bâtiments et gèrent ces actifs
REPUBLIQUE TCHEQUE	Universités. Celles-ci peuvent aussi louer des bâtiments communaux
ROYAUME-UNI	Universités
SLOVENIE	Etat. Mais il existe quelques universités privées
SUEDE	Société étatique « Akademiska Hus » pour la plupart des universités. Quelques universités appartiennent à des fondations privées

Source : Sénat

Précisons que la situation est un peu complexe à appréhender en Allemagne. En effet, l'enseignement supérieur y est de la compétence des « Länder ». Les bâtiments des universités publiques y appartiennent, semblent-il le plus souvent, aux « Länder ». Les universités sont, par ailleurs, propriétaires des immeubles qu'ils ont reçus à titre de don ; certaines louent des bâtiments à l'Etat fédéral ou à des sociétés privées.

B. UNE OPPORTUNITE A SAISIR : UN VOLET MAJEUR DE L'AUTONOMIE DES ETABLISSEMENTS

1. Un rappel de la réglementation en vigueur : une faculté de dévolution sous conditions

a) Le patrimoine immobilier : une compétence optionnelle pour les établissements d'enseignement supérieur

La loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités confie aux établissements d'enseignement supérieur de nouvelles compétences, dont certaines sont obligatoires et d'autres facultatives. Certaines de ces responsabilités sont entrées en vigueur dès la publication de la loi ; d'autres constituent des compétences particulières dont les universités peuvent se saisir soit directement, par simple délibération du conseil d'administration, soit après décision de l'Etat appréciant leur capacité à les exercer.

La dévolution du patrimoine immobilier est une compétence facultative, prévue par **l'article L. 719-14 du code de l'éducation**, introduit par l'article 32 de la loi LRU.

Cet article dispose que « L'Etat peut transférer aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel qui en font la demande la pleine propriété des biens mobiliers et immobiliers appartenant à l'Etat qui leur sont affectés ou sont mis à leur disposition. Ce transfert s'effectue à titre gratuit. Il s'accompagne, le cas échéant, d'une convention visant à la mise en sécurité du patrimoine, après expertise contradictoire. Il ne donne lieu ni à un versement de salaires ou honoraires au profit de l'Etat ni à aucune indemnité ou perception de droits ou de taxes au profit de l'Etat. Les biens qui sont utilisés par l'établissement pour l'accomplissement de ses missions de service public peuvent faire l'objet d'un contrat conférant des droits réels à un tiers, sous réserve de l'accord préalable de l'autorité administrative compétente et de clauses permettant d'assurer la continuité du service public. »

Par ailleurs, **l'article L. 711-9** du même code prévoit que « *les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel autres que les universités peuvent demander à bénéficier, dans les conditions fixées par l'article L. 712-8, des responsabilités et des compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines mentionnées aux articles L. 712-9, L. 712-10 et L. 954-1 à L. 954-3.* »

Il s'agit donc d'une **compétence optionnelle pour les universités et autres EPSCP**, contrairement à l'accès aux responsabilités et compétences élargies (RCE) en matière de gestion budgétaire et des ressources humaines. **Cette option est d'ailleurs également facultative pour l'Etat, comme l'indique clairement l'article L. 719-14.**

b) Des conditions sous forme de garanties

Compte tenu de l'impact potentiel de cette mesure, le recours à cette option est soumis à des conditions et modalités, de nature à sécuriser les deux parties, Etat et universités.

C'est pourquoi, comme l'indique le rapport de l'Inspection générale des Finances et de l'IGAER de novembre 2007 relatif à la mise en œuvre de la loi LRU, le transfert du patrimoine s'inscrit dans un horizon plus long que le transfert de compétences en matière de budget et de ressources humaines.

(1) Les pré requis visant les universités

● **Avoir accédé aux responsabilités et compétences élargies (RCE) en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines.**

Rappelons que l'article L. 712-8 du code de l'éducation, introduit par l'article 18 de la loi LRU, dispose que les universités peuvent « *demander à bénéficier des responsabilités et des compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines* » par délibération du conseil d'administration adoptée à la majorité absolue des membres en exercice, sous réserve que cette décision du conseil d'administration soit approuvée par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

Les universités doivent se saisir de ces **compétences élargies au plus tard dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi.**

Or la dévolution du patrimoine immobilier requiert notamment qu'elles aient accédé préalablement aux responsabilités et compétences élargies (RCE) en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines.

En effet, l'article 3 du **décret n° 2008-606 du 26 juin 2008** précisant les conditions dans lesquelles certains établissements publics administratifs peuvent demander à bénéficier de responsabilités et compétences élargies, être habilités à créer une fondation partenariale et bénéficier du transfert des biens mobiliers et immobiliers appartenant à l'Etat qui leur sont affectés ou sont mis à leur disposition, dispose que : « *le transfert des biens mobiliers et immobiliers prévu à l'article L. 719-14 du code de l'éducation peut bénéficier aux établissements publics administratifs disposant, conformément aux dispositions de l'article 1^{er} du présent décret, des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines. Il est opéré conjointement par le ou les ministres de tutelle de l'établissement, le ministre chargé des domaines et, le cas échéant, le ministre affectataire du bien transféré.* »

En effet, il est logique que les établissements mettent d'abord en œuvre un budget global, qui intègre la masse salariale, ainsi que des instruments efficaces d'audit interne et de pilotage financier et patrimonial. Rappelons d'ailleurs que ces exigences en termes d'outils internes avaient été

prévues par le législateur à l'initiative du rapporteur de la commission des affaires culturelles du Sénat. En effet, il était apparu nécessaire de **renforcer la capacité de gestion** des universités, dont la Cour des comptes et les assemblées parlementaires avaient dénoncé les insuffisances.

• **Les exigences définies par les inspections générales**

Dans son rapport sur la modernisation de la gestion publique de 2009¹, l'IGAENR a identifié quatre exigences auxquelles les universités doivent satisfaire pour prétendre à davantage d'autonomie en matière immobilière :

- avoir défini une **politique immobilière** ;
- avoir remis à niveau leur **comptabilité patrimoniale** ;
- avoir organisé la **fonction support immobilière** ;
- consacrer à cette fonction les **moyens adéquats**.

L'inspection a ajouté la nécessité pour l'Etat de mieux cadrer la procédure et de consacrer à cette évolution majeure les moyens nécessaires. En effet, l'Etat doit satisfaire à ses propres obligations.

(2) Les exigences s'imposant à l'Etat

Comme le prévoit l'article L. 719-14 du code de l'éducation, lorsque l'Etat transfère aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) la pleine propriété des biens mobiliers et immobiliers qu'il leur affecte ou met à leur disposition, ce transfert s'effectue à **titre gratuit**. En outre, il s'accompagne, **si cela s'avère nécessaire**, d'une **convention** entre les parties **visant à la mise en sécurité de ce patrimoine, après expertise contradictoire**.

Dans le cadre de la préparation du budget triennal 2011-2013, le ministère a indiqué à vos rapporteurs que des arbitrages seront rendus sur la prise en charge par l'Etat des coûts liés à la dévolution :

- calcul de la **charge de renouvellement** et de la dotation récurrente versée aux établissements ;
- financement de la **mise en sécurité préalable** au transfert.

A cette fin, le ministère chargé de l'enseignement supérieur a, par circulaire du 15 mars 2009, demandé aux établissements d'enseignement supérieur d'effectuer un diagnostic ainsi qu'un schéma directeur de mise en sécurité sur la base d'un cahier des charges. Ces schémas, en cours d'élaboration, comporteront une estimation financière des travaux à réaliser, classés par ordre de priorité, afin de permettre au ministère d'apprécier l'ensemble des besoins et d'arbitrer la programmation des crédits correspondants, au vu de ces éléments d'information.

¹ IGAENR : « Un levier pour l'autonomie des universités » - avril 2009

Rappelons qu'en 2003, un rapport d'information de la commission des affaires culturelles du Sénat¹ avait émis une proposition dans ce sens, mais elle s'était également montrée très préoccupée par l'état de délabrement d'un certain nombre de bâtiments universitaires. Cette préoccupation demeure, comme cela a été indiqué précédemment.

2. Une révolution en marche : vers un renforcement de la politique et de la stratégie immobilières des universités

a) La démarche d'accompagnement

(1) Un audit préalable

Pour accompagner les établissements dans leur passage à l'autonomie, le ministère de l'enseignement et de la recherche a demandé que chaque université souhaitant acquérir les compétences élargies bénéficie d'un **audit préalable**. L'objectif consistait d'une part, à aider les universités candidates à évaluer leur degré de préparation en élaborant un diagnostic de leur situation et à leur proposer un plan d'action correspondant aux changements qui se révéleraient nécessaires et, d'autre part, à éclairer dans leur prise de décision les deux ministres de tutelle, le ministre chargé de l'enseignement supérieur et le ministre chargé du budget.

Cette méthode de l'audit a été éprouvée dans le courant de l'été **2007** sur un panel de cinq universités : l'université Joseph Fourier (Grenoble I), l'université Henri Poincaré (Nancy I), l'université Cergy-Pontoise, l'université François Rabelais (Tours) et l'université René Descartes (Paris V). Elaborée par une mission conjointe de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, la méthode a porté sur quatre domaines, dont la gestion immobilière.

S'agissant de cette dernière, le cahier des charges ne concernait, en toute logique, que les universités candidates à l'autonomie dans le domaine immobilier. L'audit devait permettre de s'assurer que l'université avait inscrit sa politique immobilière dans un schéma directeur et défini une programmation pluriannuelle, qu'elle disposait d'une bonne connaissance de son inventaire et qu'elle ait remis à niveau sa comptabilité patrimoniale pour pouvoir supporter la charge financière du renouvellement des biens. Enfin, la fonction immobilière devait être structurée pour être capable de mettre en œuvre la politique immobilière de l'établissement.

Cet audit devait également permettre à l'université d'optimiser de manière progressive les modalités de gestion de ses locaux et d'augmenter ses revenus issus de la location de ses biens à des tiers.

¹ « Voyage au bout ... de l'immobilier universitaire » - Rapport d'information n° 213 (2002-2003) du 18 mars 2003, présenté par Jean-Léonce Dupont.

(2) Une démarche expérimentale

Dans son rapport précité d'avril 2009, l'IGAENR a constaté, sur la base des audits réalisés en 2007 et 2008, que « *les universités qui ont clairement fait valoir leur intention de bénéficier à court terme de la dévolution de leur patrimoine sont moins nombreuses que les postulantes à l'acquisition des autres compétences dans le cadre de la loi LRU* ».

Il a été décidé de recourir à une démarche expérimentale, **lancée en mai 2009**, impliquant le ministère, les rectorats et **neuf établissements prêts à s'engager dans les travaux préalables avant un transfert effectif des compétences immobilières**. Il s'agit des universités suivantes¹ : Avignon, Clermont-Ferrand 1, Toulouse 1, Poitiers, Marne la Vallée, Cergy Pontoise, Paris 2 ; les universités de Paris 6 et de Corte, du fait de leur spécificité - Paris 6 étant impliquée dans un gros chantier de désamiantage, Corte disposant d'un statut juridique particulier - dérogent au processus normalisé des autres universités expérimentatrices.

D'avril à octobre 2009, des rencontres préalables ont eu lieu avec les établissements expérimentateurs (hors Corte et Paris 6) pour effectuer la visite des sites et échanger avec les équipes dirigeantes autour de **cinq thèmes structurants** :

- **la stratégie patrimoniale**, avec l'élaboration d'un schéma directeur immobilier ;

- **le pilotage**, avec le renforcement des équipes et le développement des outils ;

- **les impacts financiers du transfert**, avec l'élaboration des perspectives financières pluriannuelles de l'établissement au regard des perspectives de dévolution (programme pluriannuel d'investissement à vingt-cinq ans et projection budgétaire pluriannuelle à cinq ans) ;

- **le périmètre à transférer** ;

- **et la situation de l'établissement au regard de la sécurité**, avec la préparation d'un schéma directeur de mise en sécurité et d'un schéma directeur d'accessibilité, ainsi que l'estimation des coûts d'assurance des risques immobiliers.

Précisons qu'outre les ministères concernés, il a été envisagé de recourir à des expertises extérieures si nécessaire pour analyser des sujets tels que les assurances ou les possibilités de valorisation du patrimoine.

¹ Précisons que l'expérimentation ne concerne que des universités, à l'exclusion donc d'autres EPSCP, car elles représentent le patrimoine immobilier le plus important en surface ainsi que la majorité des établissements passés aux responsabilités et compétence élargies.

b) Vers une meilleure connaissance du patrimoine immobilier sur le plan quantitatif et qualitatif

(1) Une obligation budgétaire et comptable

Le rapport de l'Agence de mutualisation des universités et établissements (AMUE)¹ de 2007² exposait très clairement les obligations budgétaires et comptables liées au patrimoine immobilier des établissements, à **savoir l'inventaire des biens immobiliers et leur inscription à l'actif du bilan.**

Extrait du rapport de l'AMUE de 2007

L'inventaire des biens immobiliers et leur inscription à l'actif du bilan s'attachent au contrôle d'un bien, au fait qu'il soit mis à la disposition d'un établissement, sans retenir le critère juridique de la propriété. La notion de contrôle est également mise en avant du fait des nouvelles normes comptables applicables à l'Etat dans le cadre de la comptabilité générale découlant de l'article 27 de la LOLF. En effet, la norme n°6 du référentiel des nouvelles normes relative aux immobilisations incorporelles pose clairement que « *Les biens placés sous le contrôle des établissements publics, qu'ils aient un caractère industriel et commercial ou un caractère administratif, ne sont pas inscrits au bilan de l'Etat mais à l'actif du bilan de ces entités.* » Ce principe est décliné dans les règles comptables propres aux établissements publics nationaux par le biais de l'instruction M 9 du 23 janvier 2006.

• Pour ce qui est de **l'inventaire des EPSCP**, l'article 36 du décret du 14 janvier 1994 dispose que : « *L'établissement tient un inventaire permanent de tous les biens mobiliers et immobiliers dont il dispose. Cet inventaire distingue les biens propres de l'établissement de ceux qui lui sont affectés ou qui sont mis à sa disposition.* » Sachant que la notion de « disposition » ne rejoint pas celle de propriété, l'établissement doit prendre en compte tous les biens qu'il contrôle.

• Pour ce qui est de **l'inscription à l'actif**, l'instruction codificatrice n° 00-076-M93 du 21 septembre 2000 de la Direction générale de la comptabilité publique (Tome III, volume 1, chapitre 5 : « Les commentaires des comptes »), précise que : « *le bilan doit comporter à son actif l'ensemble des valeurs immobilisées, c'est-à-dire des biens et valeurs destinés à rester durablement sous la même forme dans l'établissement et notamment les immobilisations, biens de toute nature, meubles ou immeubles, corporels ou incorporels, affectés à l'établissement ou acquis par lui, non en vue d'être consommés dans l'année, transformés ou cédés, mais pour être conservés d'une manière durable par l'établissement en vue de l'accomplissement de sa mission* ».

En outre, pour la définition d'un actif, l'instruction précitée de 2006 fait appel à deux notions essentielles : le contrôle de la ressource et les avantages économiques futurs :

- pour apprécier la notion de contrôle de la ressource dans le cas des établissements publics, il convient de se baser sur l'utilisation du bien par ce dernier ;

¹ Rappelons que l'AMUE est un Groupement d'Intérêt Public (GIP) qui organise la coopération entre ses membres et sert de support à leurs actions communes en vue d'améliorer la qualité de leur gestion.

² Voir le rapport de l'AMUE : « *Trois regards sur la gestion du patrimoine immobilier des établissements d'enseignement supérieur* » (avril 2007).

- s'agissant des avantages économiques futurs, il faut également tenir compte du potentiel de services attendus, fonction de l'utilité sociale correspondant à l'objet ou à la mission de l'établissement.

Que les établissements soient propriétaires des biens immobiliers qu'ils utilisent au titre de leurs activités, ou qu'ils les aient reçus en dotation ou en affectation, ils sont donc soumis à ces obligations. Ces dernières ne sont pas nouvelles et exigent des établissements une meilleure connaissance de leur patrimoine.

(2) L'élan donné par l'accès à l'autonomie

Vos rapporteurs sont frappés par le chemin parcouru en trois ans, depuis l'adoption de la loi LRU. Désormais, en 2010, plus de 60 % des universités – soit 51 d'entre elles – auront fait le choix de l'autonomie, avant la date butoir de 2012 posée par la loi LRU.

Ils constatent qu'incontestablement, les universités se sont inscrites dans une démarche vertueuse de meilleure prise en main de leur avenir. Tel est particulièrement le cas des universités candidates à la dévolution, qui constituent en quelque sorte la locomotive du « train pour l'autonomie ». Mais en réalité, l'ensemble du système d'enseignement supérieur est en évolution.

Pour ne citer qu'un exemple, précis mais révélateur de la professionnalisation des fonctions supports des établissements, la quasi-totalité des universités sont aujourd'hui dotées de contrôleurs de gestion.

S'agissant du domaine immobilier, il a été constaté - dans le cadre de la démarche d'expérimentation précitée - que les établissements, suite aux préconisations de l'IGAENR, s'étaient engagés, certains de manière très volontariste, dans une démarche d'amélioration de leur pilotage immobilier dans l'éventualité d'un transfert effectif des compétences immobilières.

Vos rapporteurs forment le vœu que cette évolution se généralise, l'amélioration de la politique immobilière s'imposant qu'il y ait transfert du patrimoine ou pas.

(3) La démarche interministérielle des schémas pluriannuels de stratégie immobilière

Cette évolution est bien entendu confortée par la démarche interministérielle de généralisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI). Pour ce qui concerne les opérateurs de l'Etat, elle est organisée par une **circulaire du 16 septembre 2009**.

Les SPSI se construisent en **deux étapes** :

- **une partie diagnostic** avec, dans un premier temps, des fiches relatives aux immeubles composés de 51 % de bureaux au minimum et des informations à fournir sur les autres immeubles. Elle concerne les aspects à la

fois physiques, fonctionnels, réglementaires et financiers relatifs aux bâtiments ;

- **une partie prospective, à fournir dans les cinq années à venir.** Celle-ci comprend les orientations stratégiques concernant l'évolution du parc utilisé par les opérateurs et ont pour but d'optimiser la ressource immobilière.

L'objectif de cette démarche est d'améliorer la connaissance des biens immobiliers utilisés par les opérateurs de l'Etat, d'éclairer les choix immobiliers (cession, acquisition, mutualisation, mode de gestion), de permettre une gestion dynamique, d'optimiser les moyens et les surfaces mises à disposition et de réduire les coûts d'exploitation.

c) L'intérêt bien compris de se saisir de cette compétence

Les universités candidates à la dévolution de leur patrimoine immobilier sont bien conscientes des atouts qu'elles peuvent en retirer.

- (1) Inscrire la stratégie immobilière dans le projet d'établissement et renforcer l'identité et l'attractivité de l'université

Le volet patrimonial de l'autonomie est essentiel si l'université veut disposer de l'ensemble des moyens juridiques et financiers lui permettant de conduire son projet d'établissement.

Outre la visibilité physique des bâtiments, qui concourt à l'identité de l'université, **il est certain que leur qualité et leur adéquation avec les besoins des usagers impactent l'image de marque de l'établissement.**

Compte tenu de la compétition accrue sur le plan international, évoquée plus haut, la majeure partie des universités françaises ont pris conscience de la nécessité de renforcer leur attractivité. Celle-ci ne doit plus passer par une démarche quantitative, parfois insuffisamment réfléchie (course au mètres carrés, course au plus grand nombre d'étudiants étrangers à l'époque où les critères d'allocation des dotations budgétaires encourageaient ce type de dérives, etc.).

Cette attractivité passe d'abord par la qualité de la formation et de la recherche, la compétence et la renommée des enseignants-chercheurs et des chercheurs et la qualité de la vie étudiante, mais aussi par l'adéquation, la gestion efficace et la qualité des locaux dans lesquels ils sont tous conduits à travailler. Les bâtiments sont donc aussi un facteur d'attractivité ou, à l'inverse, de répulsion.

La capacité à récupérer la pleine maîtrise du patrimoine immobilier peut donc être vue, à juste titre, comme un important facteur de visibilité et d'attractivité.

- (2) Responsabiliser l'établissement et lui permettre de dégager des marges de manœuvre

Cette capacité, en cas de dévolution, se traduit :

- par de **nouvelles compétences juridiques**, l'université pouvant désormais aliéner les biens concernés et modifier leur affectation, puisqu'elle disposera du droit de disposition et d'affectation des bâtiments ;
- et par des **marges de manœuvre accrues, en termes à la fois de gestion et financiers.**

La dévolution doit permettre de sortir du cercle vicieux décrit précédemment¹, caractérisé par des financements contraints dans leur usage (en raison notamment des fléchages de crédits) et davantage destinés à répondre aux urgences qu'à conduire une politique et une gestion rationnelles des locaux.

Un établissement bénéficiant de la dévolution de son patrimoine immobilier pourra maîtriser son programme de travaux. Il sera incité à améliorer le taux d'occupation des locaux et à rationaliser la gestion de son patrimoine.

Dans un certain nombre d'établissements, les surfaces sont parfois trop importantes mais mal réparties. Tel est le cas, par exemple, de l'université de Poitiers, qui compte 378 000 mètres carrés de bâtiments répartis sur neuf principaux sites. Aujourd'hui, sa faiblesse réside dans son dimensionnement, qui correspond à la montée des effectifs dans les décennies passées - l'établissement a compté jusqu'à 32 000 étudiants - et qui s'avère trop important au regard des effectifs actuels et prévisibles.

En outre, en cas de cession d'immeubles, les universités comptent sur le produit de celles-ci pour renforcer leurs fonds propres et financer leurs projets.

- (3) Améliorer les conditions de vie étudiante

Il s'agit pour l'université d'assumer les arbitrages nécessaires pour que les locaux répondent de manière pertinente à l'évolution des besoins de l'université, en termes de formation, de recherche et de vie étudiante. **L'objectif est bien de permettre aux universités d'améliorer les services rendus.**

Vos rapporteurs insistent pour que le volet vie étudiante soit pleinement pris en compte. Outre que les étudiants sont les premiers à souffrir de locaux vétustes ou inadaptés, il est essentiel que les schémas pluriannuels de stratégie immobilière prennent aussi en compte leurs besoins spécifiques, notamment en termes de bibliothèques et de restauration, mais aussi de lieux de vie (pour leurs activités sportives, culturelles, etc.) et de **logement.**

¹ Voir la première partie du présent rapport.

Rappelons que la vie étudiante est aussi partiellement gérée par les Centres Régionaux des Œuvres Universitaires et Scolaires (**CROUS**), établissements publics à caractère administratif dont les domaines d'action concernent les bourses, le logement, la restauration, la culture, l'accueil des étudiants étrangers, le social et l'emploi.

Or, la plupart des biens immobiliers qu'ils emploient sont mis à leur disposition par l'Etat. **La question de la dévolution de leur patrimoine pourrait se poser un jour. Celle de leur nécessaire collaboration avec les pôles universitaires se pose déjà.**

III. LES CONDITIONS A REMPLIR POUR QUE CETTE OPPORTUNITE NE SE TRANSFORME PAS EN PIEGE

A. LA PERSISTANCE DE NOMBREUSES PREOCCUPATIONS ET INCERTITUDES

1. Des progrès mais une connaissance et une gestion encore imparfaites du patrimoine

En dépit des améliorations enregistrées en termes de connaissance et de gestion du patrimoine immobilier universitaire, **d'importants progrès restent à réaliser.**

- Dans son rapport sur la modernisation de la gestion publique de 2009 précité, l'**IGAENR** a constaté, sur la base des audits réalisés en 2007 et 2008, que les universités peinaient à définir une véritable politique immobilière au service de leur politique de formation et de recherche, du fait de la faiblesse du pilotage stratégique par les équipes de direction et de l'absence de schéma directeur immobilier.

Elle indiquait également que la transcription comptable du patrimoine immobilier n'offrait pas encore les garanties nécessaires en termes d'inventaire du patrimoine immobilier, de valorisation des biens immobiliers sur la base de leur valeur réelle et de généralisation de la pratique de l'amortissement du patrimoine.

Elle insistait sur la nécessaire structuration de directions du patrimoine immobilier, dotées de compétences nouvelles en matière de gestion du propriétaire, développant des systèmes d'information « patrimoine » efficaces.

- Les conclusions encore plus récentes de la **Cour des comptes** et de l'**AERES** vont dans le même sens.

On estime que **seulement 20 % des universités ont mis en place un schéma directeur immobilier.**

En outre, la comptabilité patrimoniale est souvent peu fiable, du fait notamment de l'absence de logiciel adapté. **Environ 50 % seulement des universités connaîtraient les coûts de fonctionnement de leurs bâtiments.**

- De leur côté, les **commissaires aux comptes** examinent les comptes des établissements passés aux compétences élargies. En effet, le passage aux RCE oblige les établissements à faire certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes. Ce dernier doit, à ce titre :

- s'assurer de l'exactitude et de la sincérité de leur bilan ainsi que de leurs charges calculées ;

- inscrire à leur actif une estimation fiable de la valeur de leur patrimoine ;

- prévoir, en cohérence, une dotation aux amortissements dans leur compte de résultat (cf. infra).

Cette action rejoint le chantier de fiabilisation de l'inventaire du patrimoine et d'estimation de sa valeur conduits depuis trois ans par les établissements, à la demande de France Domaine.

Elle induit une meilleure prise de conscience par les établissements des charges mais également des opportunités de valorisation de leur patrimoine immobilier.

Cependant, alors qu'en 2010, dix-huit universités sont tenues de faire certifier leurs comptes¹, les commissaires aux comptes n'ont pu certifier les comptes que de quatre d'entre elles au titre de l'exercice 2009. En effet, dans les autres cas, **les établissements verront leurs comptes certifiés avec réserves**. Ils relèvent aussi la persistance de faiblesses en termes de compétences et de capacités de gestion.

Toutefois, ils estiment qu'à une exception près, **les universités ont réalisé d'importants efforts**.

Il est vrai que les universités candidates à la dévolution sont pionnières en la matière. C'est ainsi que certaines, telle que l'université d'Auvergne (Clermont I), se sont dotées d'un vice-président finances-immobilier et d'un service immobilier enrichi de nouvelles compétences.

En outre, il faut relever que, depuis 2007, des réserves en vue de la certification des comptes sont émises pour tous les établissements publics de l'Etat. En effet, les opérateurs de l'Etat doivent se doter des compétences nécessaires et intégrer le changement de culture de nature à leur permettre d'assumer pleinement leurs nouvelles responsabilités.

2. La question épineuse de la traduction comptable, budgétaire et fiscale de la dévolution

En devenant propriétaire à part entière, les universités doivent réellement supporter les obligations du propriétaire : elles doivent amortir les biens reçus et faire face à la contrainte de renouvellement sur ces biens.

Les modalités de l'amortissement des biens reçus sont l'une des préoccupations majeures de vos rapporteurs. En effet, les différentes auditions ont mis en évidence que :

- d'une part, la détermination de la valeur des biens transférés, qui détermine le montant d'amortissement nécessaire, peut être source de polémique ;

¹ Ce sera le cas de trente-trois autres universités en 2011.

- d'autre part, la rigidité de l'écriture comptable de cet amortissement implique une traduction budgétaire dont le montant et les modalités ne sont pas à ce jour décidés.

a) L'obligation d'amortir les biens reçus

Le transfert du patrimoine immobilier aux universités met fin au dispositif de neutralisation des dotations d'amortissement prévu dans le cadre de l'instruction comptable M93 sur la réglementation budgétaire, financière et comptable des EPSCP.

La neutralisation est applicable aux établissements qui ne supportent pas la charge de renouvellement des biens dont ils disposent : elle permet de constater la dépréciation du bien, sans qu'il soit pour autant nécessaire pour l'établissement de dégager des ressources financières en vue de financer ce renouvellement, qui est à la charge du propriétaire, c'est-à-dire l'Etat. **La charge de renouvellement est ainsi neutralisée par la constatation d'un produit exceptionnel de même montant** par prélèvement sur l'apport de l'Etat.

Lorsque que la neutralisation ne peut pas s'appliquer, le financement de la charge du renouvellement soulève nécessairement des questions délicates : cela **implique de dégager des ressources financières nouvelles dans un contexte budgétaire extrêmement contraint**. Le montant des recettes doit être équivalent ou supérieur à la charge ; en effet, le décret n° 2008-618 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel du 28 juin 2008 impose que **le compte de résultat des établissements soit équilibré, ce qui implique un résultat positif ou nul**.

Le montant d'amortissement résultant de l'estimation de la valeur des biens, le travail effectué par France Domaine est central.

b) Une valorisation des biens transférés plus qu'incertaine et incomplète par France Domaine

Selon France Domaine, **le patrimoine immobilier** des opérateurs de l'Etat peut être évalué à 43 milliards d'euros, dont **13,8 milliards pour les universités**. Précisons que ce montant correspond aux seuls biens propres de l'Etat ou des universités, à l'exclusion donc d'autres biens tels que ceux mis à disposition par les collectivités territoriales.

Il a été précisé à vos rapporteurs que, fin avril 2010, sur les 543 opérateurs de l'Etat, une centaine, dont 36 universités et autres EPSCP, restaient à évaluer.

France Domaine venant donc de communiquer la valeur vénale du patrimoine d'une partie des établissements, ceux-ci ont vocation à les intégrer dans leur bilan.

Cependant, **les réserves susmentionnées émises par les commissaires aux comptes en vue de garantir la sincérité des comptes des universités sont notamment liées à l'évaluation du patrimoine par France Domaine. Les raisons en sont nombreuses et conduisent vos rapporteurs à s'interroger sur la fiabilité de cette évaluation :**

- la qualité des estimations semble très variable d'une région à l'autre ;

- la méthode d'évaluation n'est pas toujours précisée, France Domaine ayant cependant indiqué à vos rapporteurs que la méthode la plus utilisée est celle de la comparaison avec des biens de nature comparable et donc par rapport à la valeur d'usage du marché ;

- la distinction entre la valeur des terrains et celles des constructions n'est pas toujours effectuée, ce qui ne permet pas par exemple d'envisager une méthode de valorisation fondée sur la valeur réelle du bien mais diminuée de sa valeur résiduelle, c'est-à-dire de sa valeur foncière étant donné que les biens fonciers ne s'amortissent pas ;

- les estimations sont souvent aléatoires et parfois manifestement sous estimées : des surestimations ont été relevées également. Certains vont jusqu'à reprocher le caractère « *fantaisiste* » de certaines évaluations. Relevons que les agents de France Domaine n'ont pas toujours visité l'ensemble des bâtiments concernés. Par ailleurs, dans les universités ayant eu également recours à une évaluation par un audit externe, des divergences parfois très sensibles apparaissent. C'est ainsi, par exemple, que le patrimoine de l'université d'Auvergne (Clermont I) a été évalué à 80 millions d'euros par France Domaine, alors que la valeur vénale des biens a été estimée à 400 millions d'euros par un cabinet d'expertise privé;

- certains ont noté des contradictions « *inexplicables* » entre les évaluations conduites différentes années ;

- des imprécisions ou des erreurs dans le dénombrement des bâtiments ont été aussi relevées. A cet égard, il faut cependant reconnaître la responsabilité des établissements au regard des biens qu'ils ont eux-mêmes déclarés puisque les équipes de France Domaine ont travaillé sur la base du recensement effectué par les établissements ;

- des retards dans la communication des évaluations ont été relevés, certains établissements n'ayant rien reçu fin mai 2010 ;

- enfin, le document est parfois fondé sur des estimations anciennes (de 2008).

Dans ces conditions, les commissaires aux comptes ont demandé le **report du dépôt des comptes financiers pour permettre la certification de cette intégration au bilan**. Le MESR a indiqué à vos rapporteurs qu'il répondrait positivement à cette demande.

Vos rapporteurs s'interrogent sur l'assiette du calcul de l'amortissement, ou du prix de cession d'un bien, dont la valeur pourrait être par trop approximative. Dans certains cas manifestement problématiques, ils suggèrent que les services de France Domaine puissent affiner leur première estimation.

En effet, même si la valeur vénale du patrimoine immobilier ne devrait pas être prioritairement retenue pour calculer la contribution de l'Etat aux nouvelles charges immobilières des universités compte tenu de l'état de ce patrimoine (*cf. infra*), **il est indispensable que le travail de valorisation effectué par France Domaine soit fiabilisé.**

Il s'agit d'une nécessité aussi bien dans l'intérêt de l'État, que dans celui des universités, qui doivent pouvoir disposer d'une évaluation correcte dans le cadre de la rationalisation à venir de leur parc immobilier. En outre, cette valorisation permettra d'apprécier le calibrage de la contribution de l'Etat, qui doit *a minima* couvrir les charges comptables d'amortissement.

c) Quelle contribution aux charges de la part de l'Etat ?

La participation de l'Etat aux charges de l'établissement devenu propriétaire est une question épineuse. Plusieurs interrogations se posent :

- comment sera calculée la contribution de l'Etat ? En fonction des charges comptables d'amortissement ? En fonction des besoins de renouvellement des établissements ? En fonction des crédits budgétaires disponibles ? Cette dernière option est protectrice des intérêts budgétaires de l'Etat et de la crédibilité de ses engagements, mais permet-elle d'amorcer une dynamique vertueuse de la gestion immobilière par des établissements ayant de très faibles capacités d'autofinancement ?

- comment sera financée cette contribution de l'Etat ? Selon les informations communiquées à vos rapporteurs, **le coût de la contribution versée par l'Etat, si le transfert du patrimoine était généralisé, serait de l'ordre de 750 millions d'euros par an.** Cette contribution viendra-t-elle se substituer à une partie des crédits en faveur de l'immobilier versés par exemple au titre des CPER, dont une part des opérations est dédiée à la rénovation ? Ou, pour financer cette opération, devra-t-on procéder à des arbitrages plus délicats ? Le contexte actuel des finances publiques françaises appelle vos rapporteurs à faire preuve de prudence ;

- comment éviter les contradictions ? Comment prendre en compte le fait que le besoin de renouvellement n'est pas corrélé à la capacité d'autofinancement dégagée grâce à l'amortissement ? Si la contribution est fonction de la valeur des biens transférée, une université qui possède un patrimoine dégradé bénéficiera d'une contribution reflétant cette dégradation, alors que son besoin de renouvellement est plus important. A l'inverse, une université dont le patrimoine vient de faire l'objet d'une remise à niveau sera destinataire d'une contribution plus élevée alors que ses besoins

sont moindres compte tenu des travaux effectués. Dès lors que le processus de dévolution coexiste avec les opérations Campus, les opérations du plan de relance et les opérations des CPER, **vos rapporteurs s'interrogent sur la capacité du ministère à évaluer correctement la charge de renouvellement pesant sur les établissements.**

d) Le transfert du patrimoine a-t-il un impact sur la fiscalité des établissements ? la question des droits de mutation

Aux termes de l'article 32 de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, le transfert du patrimoine immobilier aux universités **« s'effectue à titre gratuit. Il s'accompagne, le cas échéant, d'une convention visant à la mise en sécurité du patrimoine, après expertise contradictoire. Il ne donne lieu ni à un versement de salaires ou honoraires au profit de l'Etat ni à aucune indemnité ou perception de droits ou de taxes au profit de l'Etat. »**

Le législateur a donc explicitement prévu que les droits de mutation à titre gratuit ne sont pas exigibles auprès des établissements publics à caractère scientifique professionnel et culturel en cas de transfert par l'Etat du patrimoine immobilier.

Il convient de rappeler que **si les droits de mutation à titre onéreux sont perçus au profit des collectivités territoriales, les droits de mutation à titre gratuit bénéficient à l'Etat.**

3. La question du périmètre et de la date de la dévolution

a) Le transfert du patrimoine immobilier doit-il être généralisé à moyen terme ?

Ainsi qu'il a été dit précédemment, en vertu de l'article 32 de la LRU le transfert de propriété est optionnel.

Toutefois **la Cour des comptes** dans son rapport de 2009 sur l'immobilier universitaire précise *« qu'il n'y aura de véritable autonomie que lorsque les établissements exerceront toutes les prérogatives du propriétaire, y compris celle d'acquérir ou d'aliéner des terrains et des bâtiments, et pourront développer une politique patrimoniale au service de leurs ambitions scientifiques et pédagogiques ».*

Elle relève, à juste titre, que la coexistence de deux situations distinctes en matière immobilière, avec une tutelle, des systèmes de financement et des régimes juridiques distincts, rendra le système peu lisible et complexe à gérer.

Elle **juge même que le transfert du patrimoine devrait être rendu obligatoire à moyen terme**, une fois que les universités auront toutes acquis les autres compétences. Comme pour ces dernières, la dévolution resterait optionnelle pour les autres EPSCP.

b) La question des éventuelles cessions d'immeubles à l'aune de l'équité : avant ou après la dévolution et dans quelles conditions ?

Une analyse intelligente et stratégique du patrimoine, doit conduire à s'interroger sur sa rationalisation en vue d'une utilisation optimale des bâtiments, qui soit adaptée à l'évolution des besoins réels des établissements et leur permette de remplir au mieux leurs missions.

Dans un certain nombre de cas, des cessions d'immeubles s'imposeront, d'autant plus qu'il conviendra de prendre en compte à la fois la stagnation - voire la baisse - des effectifs étudiants et la course aux mètres carrés qui a parfois caractérisé la politique immobilière passée.

Dans ces conditions, vos rapporteurs se sont légitimement demandé si ces cessions devaient être réalisées avant ou après la dévolution des immeubles concernés :

- dans le premier cas, l'Etat - et donc les finances publiques - en serait le bénéficiaire. Rappelons qu'en application des règles de mutualisation de l'emploi des produits de cession immobilière des bâtiments dont l'Etat est propriétaire¹, le **droit de retour** de l'administration concernée est de **65 % du produit de la cession**, 20 % étant mutualisés pour abonder un budget globalisé destiné aux opérations immobilières de l'Etat, les 15 % de produits restant étant affectés au désendettement de l'Etat ;

- dans le second cas, l'université concernée garderait l'intégralité du produit de la cession. En effet, le ministère a indiqué à vos rapporteurs qu'un arbitrage interministériel des 13 et 20 janvier 2010, avait permis un arbitrage en ce sens, en faveur des universités pour lesquelles la dévolution est effective. Précisons que sera considérée comme effective la dévolution en faveur de laquelle un engagement irrévocable de l'université concernée aura été pris (délibération adoptée par le conseil d'administration de l'université et convention signée entre l'université et l'Etat).

Par ailleurs, le recours à la SOVAFIM² semble être possible pour la valorisation des biens cessibles aussi bien dans le cadre actuel des biens de l'Etat sous convention avec les établissements que dans le cadre futur issu de la dévolution, en faisant précéder systématiquement ces opérations par la désaffectation et le déclassement.

La plupart des interlocuteurs auditionnés ont prôné cette seconde solution. En effet, ainsi qu'il a été dit précédemment, cette capacité à dégager des ressources propres constitue le principal attrait financier du choix, par l'université, de la dévolution du patrimoine et de la rationalisation de ses locaux. Elle y trouverait là un complément, parfois substantiel, à la

¹ Voir les circulaires du Premier ministre du 16 janvier 2009 et la charte de gestion du compte d'affectation spéciale immobilier de l'Etat ainsi que la deuxième partie du présent rapport.

² La SOVAFIM est une société foncière publique, qui a pour objet de valoriser des biens immobiliers représentant un enjeu pour l'Etat ou les organismes publics, c'est-à-dire d'en assurer une gestion dynamique destinée à en optimiser la valeur patrimoniale et/ou l'utilisation.

contribution de l'Etat, leur permettant le cas échéant de rénover et de contribuer à l'entretien et au renouvellement d'autres biens, voire de contribuer au financement d'autres projets, de recherche par exemple.

Cependant, compte tenu des inégalités entre établissements, liées aux bâtiments eux-mêmes, à leur localisation ou au nombre d'usagers, les possibilités de cession varient fortement d'un établissement à l'autre.

Cette situation a conduit l'IGAENR à proposer, dans son rapport de 2007, « *un mécanisme compensatoire permettant de redistribuer une partie des produits de cession, sans désinciter les établissements bien dotés à céder leur patrimoine inutile.* » Il s'agirait en quelque sorte d'un prélèvement de solidarité à taux réduit.

Vos rapporteurs partagent ce point de vue. En effet, il ne faudrait pas que seules les universités les mieux dotées en locaux sollicitent leur dévolution, tandis que celles qui seraient à l'étroit n'y trouveraient aucun intérêt financier, surtout en période de finances publiques durablement contraintes. **Pourquoi, dans un souci d'équité, ne pas mutualiser une part réduite des produits des cessions, dans le cas où l'Etat ne procéderait pas lui-même à ces dernières ?** Au-delà, ou à défaut, pourquoi ces universités ne contribueraient-elles pas *a minima* à la réduction du déficit de l'Etat ?

Enfin, et en tout état de cause, **pour vos rapporteurs**, le schéma immobilier de l'université devra faire apparaître très clairement sa stratégie à moyen et long terme sur ce point. En outre, **toute dévolution devrait bien entendu donner lieu à une convention entre l'Etat et l'établissement.** En effet, alors que la loi n'exige pas une telle convention, sauf nécessité liée à la mise en sécurité des bâtiments, vos rapporteurs la jugent indispensable, afin de fixer les engagements réciproques et modalités de l'opération.

c) Une dévolution totale ou partielle du patrimoine ?

Par ailleurs, et au-delà des hypothèses liées aux bénéficiaires des cessions immobilières, la question du périmètre de la dévolution, pose celle d'une éventuelle dévolution partielle du patrimoine.

- Elle peut se poser, par exemple, dans le cas où une partie du patrimoine exigerait de tels efforts de mise en sécurité que cette dernière risquerait de reporter à l'excès la date de la dévolution. Dans ce cas, on pourrait imaginer que la convention entre l'Etat et l'université prévoit un **échelonnement** de la dévolution.

- Dans le cas où une université bénéficie de la mise à disposition de bâtiments dont certains appartiennent à une **collectivité territoriale**, la décision relève bien entendu de la collectivité territoriale concernée.

Ce sujet recouvre notamment le **cas de certains instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM)**. En effet, en 1990, les biens meubles et immeubles utilisés par les écoles normales primaires et leurs écoles annexes ont été affectés aux nouveaux établissements pour l'accomplissement

de leur mission (article L. 722-1 du code de l'éducation). Ces biens pouvaient appartenir soit à l'Etat, soit aux départements. Dans le premier cas, l'Etat les mettait directement à la disposition de l'IUFM ; dans le second, le département avait le choix entre continuer à exercer les droits et les obligations du propriétaire sur les biens utilisés par l'IUFM conformément à l'article L. 722-2 du même code (qui prévoit que le département passe une convention avec l'Etat afin de continuer d'exercer les responsabilités sur les biens) ou mettre ses biens à la disposition de l'Etat pour les besoins de l'IUFM selon les modalités prévues par l'article L. 722-5 (qui prévoit un transfert des charges à l'Etat). Selon la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, qui régit l'intégration des IUFM aux universités, les droits et obligations de chaque IUFM ont été transférés à l'université dans laquelle il est intégré, à compter de la date de son intégration.

La dévolution du patrimoine de l'Etat aux universités n'impliquant pas que les biens immobiliers des IUFM appartenant aux conseils généraux soient transférés aux établissements, la décision revient donc à ces conseils.

d) La situation spécifique de l'immobilier universitaire parisien

Le patrimoine immobilier des établissements parisiens est particulièrement éclaté, intriqué et inadapté aux besoins.

En février 2010, M. Bernard Larroutou a remis à Mme Valérie Pécresse, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, un rapport sur l'enseignement supérieur parisien¹.

Ce rapport préconise des actions de nature à rationaliser la gestion du patrimoine immobilier parisien, notamment par le biais de mutualisations, de coordination des établissements et de plans de regroupement des implantations.

Le ministère a précisé à vos rapporteurs que plusieurs recommandations étaient d'ores et déjà à l'étude ou en phase de démarrage :

- la mise en place de structures pour piloter l'évolution du dispositif et accompagner les établissements, avec l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Ile-de-France (Epaurif), créé par extension de l'établissement public du campus de Jussieu (EPCJ) ;

- les opérations immobilières concernant la création d'universités confédérales, qui seront réalisées en priorité. Un premier PRES « Université Paris Cité » a été constitué le 9 février 2010. Trois autres projets de PRES ou campus sont à l'étude :

. le projet de PRES « Paris 2/Paris 4/Paris 6 » ;

. le projet de PRES « HESAM » (Hautes études – Sorbonne – Arts et Métiers) ;

¹ Rapport de M. Bernard Larroutou : « Pour rénover l'enseignement supérieur parisien » (février 2010).

. le projet de Campus « Paris Sciences et Lettres – Quartier Latin » ;

- un certain nombre de chantiers dont la réalisation est impérative mais parfois complexe du fait des interlocuteurs multiples (création de logements étudiants, d'installations sportives...). Elle fait l'objet d'études plus approfondies.

Relevons que **la candidature de Paris 6 à la dévolution du patrimoine immobilier pose la question de l'articulation avec le PRES dont il sera membre.**

Par ailleurs, l'immobilier universitaire parisien est caractérisé par le fait qu'une partie du parc appartient à la Ville de Paris. Tel est notamment le cas de la Sorbonne. La coordination des actions s'en trouve complexifiée.

4. Les incertitudes relatives au rôle des PRES en matière patrimoniale

Vos rapporteurs s'interrogent, par ailleurs, sur ce que devrait être l'évolution de la compétence des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) en matière de patrimoine immobilier.

La question est double : quel rôle peuvent-ils jouer à l'heure actuelle ? Quelles responsabilités est-il souhaitable de leur confier ?

a) Quel pourrait-il être compte tenu des textes en vigueur ?

Ainsi que le relève fort justement le document de travail provisoire de la Conférence des présidents d'université (CPU) et de la Caisse des Dépôts : *« l'état actuel des textes ne permet pas de définir précisément le rôle et les moyens dont disposeront les PRES pour participer à la rénovation de la politique immobilière des universités ».*

(1) Le scénario d'une éventuelle dévolution patrimoniale

La plupart des PRES se sont constitués sous la forme d'établissement public de coopération scientifique (EPCS)¹, seule forme juridique permettant la délivrance de diplômes. Pour autant, **il n'est pas certain qu'ils remplissent les conditions** fixées par le décret n° 2008-606 du 26 juin 2008 et puissent donc bénéficier des responsabilités et compétences élargies, comme l'impose l'article L. 711-9 du code de l'éducation, cité dans la deuxième partie du présent rapport.

Et, ainsi que l'indique le document de travail susmentionné, quand bien même ces conditions seraient remplies, *« les PRES devraient en outre être affectataires de bâtiments pour pouvoir en demander la dévolution, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. »*

¹ Tel est notamment le cas à Lyon, Grenoble, Bordeaux et Strasbourg.

(2) D'autres modes d'intervention apparaissent possibles

La rédaction de l'article L. 344-1 du code de la recherche, qui définit les missions des EPCS semble, en revanche, suffisamment large pour couvrir la mission de rénovation et de gestion du patrimoine immobilier des membres d'un PRES, la liste des missions au titre desquelles le PRES peut assurer la mise en commun des moyens que les établissements membres lui consacrent n'étant pas limitative.

Article L. 344-1 du code de la recherche

« L'établissement public de coopération scientifique assure la mise en commun des moyens que les établissements et organismes fondateurs et associés consacrent au pôle de recherche et d'enseignement supérieur mentionné à l'article L. 344-1.

« À cet effet, il assure notamment :

« 1° La mise en place et la gestion des équipements partagés entre les membres fondateurs et associés participant au pôle ;

« 2° La coordination des activités des écoles doctorales ;

« 3° La valorisation des activités de recherche menées en commun ;

« 4° La promotion internationale du pôle. »

Dès lors, dans l'hypothèse où les textes reconnaîtraient expressément la compétence des PRES pour gérer le patrimoine de leurs membres, le document de travail de la CPU relève que **leur intervention pourrait s'inscrire dans l'un des mécanismes suivants** :

« - soit les universités membres du PRES sont propriétaires de leur patrimoine immobilier en application de l'article L.719-14 du code de l'éducation, alors rien ne s'oppose à ce qu'elles puissent en confier la gestion à un tiers auxquels elles pourraient même reconnaître le droit d'octroyer des droits réels. Dans ce cas, une convention pourrait être conclue entre le PRES et les universités propriétaires pour définir les modalités de cette mise à disposition ;

« - soit les universités membres du PRES sont uniquement gestionnaires de leur patrimoine dont l'Etat serait propriétaire et elles donnent au PRES pour mission de valoriser ce domaine dans le cadre d'une convention particulière.

« Toutefois, cette solution rencontre un obstacle relatif au fait que les universités ne pourront donner plus de droits au PRES qu'elles n'en possèdent elles-mêmes sur le domaine dont elles sont affectataires. Or, (...) les universités ne peuvent pas consentir de droits réels sur le domaine de l'Etat. En conséquence, le PRES ne pourra pas octroyer des AOT constitutives de droits réels sur ce domaine. En revanche, il pourra recourir à tout autre montage qui ne suppose pas de droit réels (comme le contrat de partenariat ou les AOT simples) ;

« - soit l'Etat met directement le patrimoine immobilier des établissements publics d'enseignement supérieurs à disposition du PRES. Une convention de mise à disposition sera conclue entre l'Etat et le PRES conformément à l'article R.128-12 du Code du Domaine de l'Etat. »

b) Que devrait-il être ?

(1) Privilégier le pragmatisme, le pilotage immobilier du PRES n'étant vraiment légitime qu'en cas de gouvernance unique

Vos rapporteurs estiment que la rationalisation de l'utilisation du patrimoine ne doit pas être limitée à l'échelle d'un établissement, mais doit être, dans la mesure du possible, appréhendée à l'échelle globale d'un site et encourager les mutualisations, ce qui favoriserait d'ailleurs le renforcement des compétences.

Cependant, pour vos rapporteurs, il importe de privilégier le pragmatisme. Il leur semble légitime qu'un PRES dit fusionnel - c'est-à-dire doté d'une gouvernance unique - conduise les affaires immobilières et bénéficie de la dévolution des biens immobiliers ; en revanche, tel ne devrait pas être le cas pour les autres types de PRES.

La question se pose aussi dans le cadre de l'opération Campus, conditionnée à la constitution d'un PRES - même non fusionnel, alors que la mise en place d'un partenariat public-privé entre deux universités n'opérant pas les mêmes choix stratégiques s'avère compliquée.

Pour vos rapporteurs, en l'absence de PRES fusionnel, la compétence immobilière doit rester de la responsabilité de chaque université. En fait, il convient de partir du projet et non pas du périmètre administratif.

(2) Ne pas soumettre la dévolution à un regroupement préalable des établissements sous forme de PRES

Pour autant, par souci de pragmatisme, vos rapporteurs estiment qu'il ne faut pas conditionner la dévolution du patrimoine d'une université à son préalable regroupement avec d'autres établissements sous forme de PRES.

En effet, une telle logique ne répondrait pas à toutes les réalités locales. A l'inverse, elle risquerait de créer un empilement de contraintes de nature à décourager les bonnes volontés...

5. Permettre des autorisations d'occupation temporaire constitutives de droits réels indépendamment de la dévolution

En devenant pleinement propriétaire de leur patrimoine, les universités obtiennent le droit de disposer de ce patrimoine dans les limites toutefois prévue par l'article L. 719-14 du code de l'éducation issu de l'article

32 de la loi du 11 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités : *« Les biens qui sont utilisés par l'établissement pour l'accomplissement de ses missions de service public peuvent faire l'objet d'un contrat conférant des droits réels à un tiers, sous réserve de l'accord préalable de l'autorité administrative compétente et de clauses permettant d'assurer la continuité du service public. »*. A ce titre le transfert du patrimoine ouvre de nouvelles possibilités aux universités qui leur permettront d'affirmer leur stratégie.

Soucieux de favoriser les progrès en matière de gestion immobilière, vos rapporteurs souhaitent qu'une partie des dispositions de la loi LRU concernant le patrimoine dévolu puisse profiter à l'ensemble des établissements qui s'engagent dans des travaux de valorisation de leur patrimoine, via notamment les opérations Campus. Afin que ces opérations se déroulent au mieux, il apparaît impératif de permettre aux universités de disposer des bâtiments que l'Etat leur a affectés, même si elles n'ont pas encore demandé le transfert de ce patrimoine.

Dans le cadre de **l'article L. 762-2 du code de l'éducation** qui interdit aux établissements d'enseignement supérieur de disposer et d'affecter les biens mis à leur disposition par l'Etat, les établissements peuvent conclure des contrats de partenariat qui stipulent que le partenaire privé ne bénéficie pas de droits réels sur les ouvrages qu'il construit, étend ou rénove. Cette restriction ne pose aucune difficulté tant que le contrat ne comporte pas d'éléments ouvrant la perception de recettes annexes. C'est le cas, par exemple, du contrat de partenariat conclu en juillet 2009 par l'Université Paris Diderot pour achever son implantation sur le campus de Tolbiac.

En revanche, cette rédaction s'oppose à ce que les établissements porteurs des Opérations Campus puissent réaliser les opérations les plus innovantes, dont l'équilibre économique repose sur la perception de recettes annexes significatives par le partenaire privé.

Elle empêche également le recours par des universités telles que celle de Strasbourg, au montage promu par la Caisse des dépôts et consignations (CDC). En effet, ce dernier se place dans le cadre de la loi n° 94-631 du 25 juillet 1994 relative à la constitution de droits réels sur le domaine public, intervenue notamment dans le but d'offrir un cadre juridique adapté à des opérateurs privés venant développer une activité économique sur le domaine public.

L'autorisation d'occupation temporaire (AOT) constitutive de droits réels est accordée à un acteur économique pour qu'il développe une activité en synergie avec la mission de service public exercée par le gestionnaire du domaine public. Elle permet le développement de partenariats public-privé sous la forme de montage dits « aller-retour » dans lesquels l'Etat, ou l'un de ses établissements publics, confie à un opérateur privé la construction, sur le domaine public, d'un bâtiment à son usage que le bénéficiaire de l'AOT lui

loue pendant toute la durée de son titre, avec retour du bien en pleine propriété à l'Etat en fin de bail.

Les droits réels constituent un démembrement du droit de propriété qui assoit :

- la capacité de l'opérateur partenaire à emprunter pour financer la construction de l'ouvrage en permettant la constitution d'hypothèques au bénéfice des prêteurs ;

- le droit de l'opérateur partenaire à louer le bien immobilier qu'il a construit à la personne publique qui lui a confié l'AOT en cas de montage « aller-retour ».

La délivrance de droits réels relevant du droit de disposition, cette possibilité n'est pas ouverte aux établissements d'enseignement supérieur.

Or, la Caisse des dépôts et consignations a proposé un montage alternatif au contrat de partenariat public privé qui en préserve les qualités. Ce montage repose sur :

- la création d'une filiale de l'établissement porteur de projet d'une opération Campus (PRES ou université). La nécessité d'une relation de quasi-régie (« in-house ») entre le porteur de projet et sa filiale ne permet qu'une ouverture minoritaire de son capital à d'autres acteurs publics : CDC et collectivités territoriales ;

- la passation, entre le porteur de projet et sa filiale, d'une autorisation d'occupation du domaine public assortie d'une convention de mise à disposition non détachable (dite AOT/CMD) dans le cadre des dispositions des articles L. 2122-6 à L. 2122-14 du code général de la propriété des personnes publiques ; l'Etat ne peut délivrer à la place de l'université ou du PRES cette AOT constitutive de droits réels au risque de mettre en péril la relation « in house » que l'université ou le PRES doit avoir avec la filiale ;

- la passation par la filiale d'un contrat global conception – réalisation – exploitation – maintenance, sur la base d'un cahier des charges établi par le porteur de projet, dans le cadre de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 sur les pouvoirs adjudicateurs non soumis au code des marchés publics.

La mise en œuvre d'un tel montage n'est possible que si l'établissement d'enseignement supérieur porteur de projet est mis en situation de délivrer lui-même à sa filiale les autorisations d'occupation temporaire constitutives de droits réels sur le domaine public concerné.

C'est pourquoi vos rapporteurs estiment qu'il convient d'ouvrir cette faculté aux établissements souhaitant conduire des partenariats public-privé ou public-public, sans attendre qu'ils soient propriétaires de leur patrimoine.

Ils déposeront prochainement une proposition de loi en ce sens.

B. LES CONDITIONS DU SUCCES : ENGAGEMENTS RECIPROQUES ET CONFIANCE MUTUELLE

1. Faire preuve de responsabilité dans les engagements financiers de l'Etat

a) Les nouvelles charges immobilières induites par le transfert du patrimoine

(1) L'insuffisance de l'approche comptable

Les universités ne se distinguent ni par la qualité de leur fonction immobilière, ni par la qualité des bâtiments qu'elles occupent. De nombreux progrès restent encore à faire, en termes de connaissance du patrimoine, de stratégie immobilière et de pratiques de gestion, mais aussi de remise à niveau matérielle. La dévolution doit ainsi être un levier de modernisation.

Pour appuyer cette évolution, l'allocation des moyens aux universités propriétaires doit être vertueuse et correctement calibrée. Or, la traduction comptable de cette évolution apparaît insuffisante : **compte tenu de l'apparente faible valorisation du patrimoine universitaire, une budgétisation de la seule dotation comptable aux amortissements ne permettrait pas de faire face aux besoins réels de renouvellement des immeubles.**

Vos rapporteurs soulignent ainsi que **l'amortissement sur trente ans de la valeur du patrimoine actuellement retenue pour les universités, soit 18,3 milliards d'euros, correspond à une dotation annuelle aux amortissements d'environ 600 millions d'euros, soit une somme proche de l'effort d'investissement actuel de l'Etat en faveur de l'immobilier universitaire. Or, de l'avis d'aucuns, cette somme ne permet pas de faire face aux besoins réels de renouvellement des bâtiments.** Soulignons également que l'opération Campus, opération d'envergure dotée d'un capital de 5 milliards d'euros, ne concernera que 500 000 m², soit 7,5 % de la surface propriété de l'Etat.

Cette situation se vérifie au niveau des universités candidates à la dévolution. La valeur du patrimoine transférée pour sept des neuf universités expérimentatrices (hors Paris 6 et Corte) est, selon France Domaine, de 667,2 millions d'euros. Rappelons cependant que ce calcul est fondé sur des estimations souvent contestées par les établissements.

En prenant en compte les crédits inscrits dans les CPER ainsi que les crédits de mise en sécurité depuis 2000, l'effort d'investissement de l'Etat sur dix ans pour ces universités s'élève à 255,3 millions d'euros, soit **25,5 millions d'euros par an en moyenne** pour ces sept universités.

D'un point de vue comptable, l'amortissement de la valeur du bâti pourrait donc être assuré en trente ans environ, soit une durée raisonnable. Cette assertion :

- suppose toutefois une constance de l'effort financier de l'Etat, qui n'est pas de mise à ce jour, comme en témoignent la succession de financements exceptionnels liés à l'urgence ;

- ne prend pas en compte les besoins réels des établissements. Les universités auditionnées ont indiqué à vos rapporteurs que le maintien des flux financiers actuels ne serait pas suffisant dans le cadre de la dévolution et la volonté de remettre à niveau le patrimoine transféré.

Comparaison des crédits d'investissements de l'Etat par rapport à la valeur bâtie pour sept universités candidates au transfert du patrimoine

(en millions d'euros)

Universités expérimentatrices	Total part Etat CPER 2000-2006 délégué	Total part Etat inscrite au CPER 2007-2013	Total crédits de mise en sécurité versés sur la période 2000-2010	Total crédits d'investissement	Valeur bâtie
Université d'Avignon	6,40	6,82	2,66	15,88	28,36
Université de Cergy-Pontoise	3,99	12,50	6,46	22,94	89,45
Université Clermont I	7,50	13,00	21,94	42,44	80,06
Université de Marne-la-Vallée	27,46	3,61	4,22	35,29	73,42
Université Paris II	9,83	35,50	5,37	50,70	95,04
Université de Poitiers	34,50	22,40	9,13	66,03	219,12
Université Toulouse 1	3,18	10,00	8,83	22,02	81,77
TOTAL	92,86	103,84	58,59	255,29	667,22

Source : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

(2) La délicate traduction budgétaire

Dans ses réponses au questionnaire de vos rapporteurs, le ministère indique que **la méthode choisie par l'Etat « devra permettre à l'établissement de faire face à la dotation comptable aux amortissements »**, ce qui semble signifier que **la contribution de l'Etat ne pourra pas être**

inférieure à la charge comptable de l'amortissement car le compte de résultat de l'université doit être équilibré.

Toutefois, les charges d'amortissement ne représentent pas, à elles seules, l'ensemble des charges induites par le transfert de patrimoine : en devenant propriétaires à part entière, **les universités doivent non seulement amortir les biens reçus mais aussi faire face à la contrainte de renouvellement sur ces biens, cette contrainte variant avec l'état du patrimoine transféré.** En cas de patrimoine vétuste ou ancien, les besoins techniques de renouvellement peuvent être donc être supérieurs à la capacité d'autofinancement générée par l'amortissement.

Dans ce cadre, la future contribution de l'Etat est appelée à couvrir :

- la **charge de la dotation comptable de l'amortissement des biens reçus ;**

- **une partie des besoins de gros entretien-renouvellement (GER) des bâtiments,** l'Etat, qui ne sera plus propriétaire, n'ayant pas vocation à prendre en charge l'ensemble des dépenses de GER : l'enjeu de cette question réside ici dans la définition équitable et objective de la participation de l'Etat. Il convient de noter que l'article L. 719-14 du code de l'éducation issu de la loi LRU prévoit la possibilité que le transfert du patrimoine soit accompagné de travaux de mise en sécurité pouvant être pris en charge par l'Etat.

(a) La dotation aux amortissements : une référence comptable utile qu'il convient de conserver et de parfaire

Même si l'approche comptable semble aujourd'hui insuffisante pour définir l'appui financier de l'Etat, la fiabilité de la valorisation du patrimoine immobilier transféré est essentielle : elle permettra d'une part, d'apprécier le calibrage de la future contribution de l'Etat, et d'autre part, de mieux apprécier les possibilités de rationalisation du parc immobilier.

Or, comme cela a été souligné ci-dessus, le travail de France Domaine fait l'objet de nombreuses objections. A cet égard, il est nécessaire de fiabiliser ces premiers chiffres, ce qui, selon vos rapporteurs, passe par deux éléments :

- d'une part, **la clarification de la méthode utilisée et la mise en place d'une procédure contradictoire** entre l'établissement et le ministère, voire la réalisation d'une contre-expertise sur la base d'un cahier des charges défini au préalable ;

- d'autre part, la fiabilisation des inventaires réalisés par les établissements eux-mêmes, ce qui ressort donc de leur responsabilité (*cf. infra*).

(b) La mise en sécurité des bâtiments par l'Etat : une décision à lier à la stratégie de l'établissement

Ainsi qu'il a déjà été indiqué, la loi LRU prévoit que la dévolution s'accompagne, « *le cas échéant* »¹, d'une convention visant à mettre en sécurité le patrimoine, ce qui peut conduire l'Etat à financer ponctuellement, sur une ou plusieurs années, des travaux de mise en sécurité.

Pour apprécier les besoins relatifs à cette mise en sécurité, à financer préalablement à la dévolution, la DGESIP a demandé aux établissements de **réaliser un diagnostic et d'élaborer un schéma directeur de mise en sécurité à partir d'un cahier des charges-cadre défini par le ministère**. Ces schémas directeurs - qui pourront valoir, pour les universités candidates au transfert du patrimoine, expertise contradictoire au sens de la loi LRU - permettront de disposer d'un état des lieux complet. Ces schémas sont en cours d'élaboration et la plupart devraient être disponibles au second semestre 2010 ; ils seront assortis d'une fiche financière priorisant les travaux à programmer². **A ce jour, vos rapporteurs ne disposent d'aucune estimation concernant ces travaux de mise en sécurité.**

Ils soulignent que la convention de mise en sécurité n'est pas obligatoire. Cet aspect leur apparaît important car il permet non seulement de **calibrer l'effort financier du ministère en fonction de la stratégie de l'établissement, mais aussi de préserver *a minima* les intérêts budgétaires et patrimoniaux de l'Etat.**

En effet, les établissements candidats au transfert du patrimoine auraient tous intérêt à ce que l'Etat procède à ses frais à la remise en sécurité de bâtiments qui, une fois transférés, pourraient être cédés par l'établissement, ce dernier profitant alors de l'ensemble de la plus-value afférente aux travaux. Afin d'éviter ce genre de situations, il conviendrait de s'assurer que la mise en sécurité ne concerne que des bâtiments s'inscrivant dans une politique immobilière de long terme de l'établissement. **Les bâtiments remis en sécurité à la charge de l'Etat et cédés par l'établissement dans l'année, voire dans les deux ou trois ans, qui suivent les travaux ne devraient pas bénéficier du taux de retour envisagé sur les produits de cession.**

¹ Art. L. 719-14 du code de l'éducation : « L'Etat peut transférer aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel qui en font la demande la pleine propriété des biens mobiliers et immobiliers appartenant à l'Etat qui leur sont affectés ou sont mis à leur disposition. Ce transfert s'effectue à titre gratuit. Il s'accompagne, *le cas échéant*, d'une convention visant à la mise en sécurité du patrimoine, après expertise contradictoire. Il ne donne lieu ni à un versement de salaires ou honoraires au profit de l'Etat ni à aucune indemnité ou perception de droits ou de taxes au profit de l'Etat. »

² Il convient de noter qu'en anticipation des résultats des schémas directeurs immobiliers, les établissements expérimentateurs ont bénéficié d'un soutien financier destiné à lancer des travaux de mise en sécurité préalablement au transfert du patrimoine immobilier à hauteur de 44,4 millions d'euros en 2009, dont 35 millions d'euros pris en charge grâce au plan de relance de l'économie, et de 6 millions d'euros en 2010.

b) Définir une contribution de l'Etat adaptée à une gestion immobilière rationalisée

L'argent étant le « *nerf de la guerre* », les conditions de fixation de la contribution de l'Etat sont primordiales. Vos rapporteurs rappellent que la transparence est le meilleur avocat de l'équité et de la responsabilité, deux objectifs qu'ils souhaitent voir atteints.

Ils sont d'autant à plus attentifs aux conditions de définition de cette contribution que la Cour des comptes a très justement souligné, dans sa dernière note d'exécution budgétaire concernant la mission « Recherche et enseignement supérieur », que la véritable clé de répartition des crédits au sein des programmes de la MIREs est l'allocation des subventions pour charges de service public dont la notification est antérieure au vote de la loi de finances initiale (LFI). Rappelons que les subventions pour charge de service public sont dorénavant attribuées à l'ensemble des universités passées aux responsabilités et compétences élargies. Ceci conduit naturellement à un « *déplacement des enjeux vers les dispositifs d'allocation des moyens* ».

Vos rapporteurs partagent pleinement cette analyse. A ce titre, ils ont travaillé les années précédentes sur la mise en place du nouveau système d'allocation des moyens (SYMPA) et sont aujourd'hui particulièrement attentifs aux modalités d'allocation des moyens immobiliers.

(1) Les modalités de calcul de la participation financière de l'Etat envisagées par le ministère

Quatre méthodes de financement ont été identifiées par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche :

- **un financement *ad hoc* déterminé à intervalles réguliers** dans le cadre d'une discussion entre l'Etat et chaque établissement sur la base de l'état des besoins ;
- une détermination de la contribution **en fonction de la dotation comptable aux amortissements** ;
- une détermination **en fonction de la surface** ;
- une détermination **en fonction de l'activité de l'établissement** à partir d'un montant forfaitaire par étudiant présent et enseignant-chercheur ou chercheur publiant hébergé, sur la base des critères du modèle d'allocation des moyens budgétaires, dit « SYMPA ». Ce mode de calcul s'appuie sur le principe d'une **surface « cible »** à laquelle est appliqué un forfait en euros par mètre carré.

Ces différentes méthodes ont été présentées lors d'un séminaire réunissant les établissements expérimentateurs et la CPU en juillet 2009. Actuellement, le schéma envisagé par le ministère est donc le suivant :

La participation de l'État aux nouvelles charges immobilières comprendrait :

- **une contribution annuelle, rapportant l'activité de l'établissement aux surfaces cibles nationales définies par étudiant présent aux examens et enseignant-chercheur publiant ;**

- **le cas échéant, une « soulte » d'un montant variable selon les établissements, versée sur une durée limitée et comprenant notamment les travaux préalables de mise en sécurité prévus par la loi LRU.**

Les universités se sont montrées intéressées par un financement basé sur leur activité. Cette méthode de calcul d'une contribution en fonction de l'activité est à l'étude :

- les travaux de définition de la surface cible sont en cours de finalisation. L'objectif est de déterminer des ratios m² par étudiant et par publiant à partir de la surface moyenne actuelle de façon à minimiser les écarts par rapport à la situation actuelle. Par ailleurs, cette surface « cible » devra systématiquement être corrigée des surfaces occupées par l'établissement pour lesquelles le gros entretien renouvellement est pris en charge par un tiers (collectivité locale ou partenaire privé) ;

- le forfait en euros au mètre carré sera établi sur la base d'une étude confiée à un consultant. Il pourrait être calibré en fonction des besoins en renouvellement technique de chaque poste composant un bâtiment d'enseignement supérieur et de recherche (agencement, aménagement intérieur, installations techniques, clos, couvert, structures, gros-œuvre) et en se basant sur le coût global de construction au mètre carré, soit de 2 500 euros à 3 000 euros. **Selon les informations actuellement disponibles, il pourrait être attribuée en moyenne une somme de 50 euros par m².**

La méthode de calcul fondée sur l'activité est à plusieurs égards séduisante. En effet, elle apparaît :

- **la plus conforme à l'autonomie des établissements**, car en s'ajustant mécaniquement aux évolutions de l'activité, elle ne nécessite pas de négociation entre les établissements et l'Etat sur les moyens nécessaires qui devraient accompagner leur stratégie immobilière ;

- **la plus responsabilisante**, car elle incite les établissements à conduire une gestion optimale du patrimoine nécessitant pour chacun de s'adapter à son activité, voire de céder les biens excédentaires ;

- **la plus transparente et la plus équitable**, car fondée sur un montant forfaitaire identique pour chaque établissement et connu de tous.

(2) La position de vos rapporteurs

- **S'agissant de la contribution annuelle**

Le mode de calcul de la contribution annuelle **recueille l'approbation de vos rapporteurs** dans la mesure où la référence à une

surface cible **permet de prendre en compte l'hétérogénéité des situations et de procéder à des rééquilibrages.**

Toutefois, ils émettent les réserves suivantes :

- cette méthode de calcul **pose la question de la prise en compte des surfaces dont la construction est programmée** (CPER 2007-2013). En effet, le modèle semble figer la surface nationale de référence (15,3 millions de m² en 2010), ce qui signifierait que les établissements devraient alors assumer sur leurs ressources propres les charges afférentes aux nouvelles surfaces ;

- l'activité de l'établissement n'est corrélée ni à la valeur des biens transférés, ni à la qualité du bâti. Dès lors comment s'assurer que cette contribution sera suffisante pour assurer *a minima* la couverture des dotations comptables d'amortissement ?

- l'activité de l'établissement peut évoluer rapidement alors que les charges d'amortissement restent identiques. En effet, si les effectifs publiant ne sont réactualisés que tous les quatre ans dans le cadre du modèle d'allocation SYMPA, les effectifs étudiants présents aux examens évoluent chaque année. Vos rapporteurs s'interrogent sur la nécessité ou non de lisser *a minima* l'évolution des effectifs étudiants, interrogation déjà posée lors de leur rapport sur la mise en place de SYMPA.

- **S'agissant de la « soulte »**

La seule méthode de calcul à l'activité **ne permet ni de définir objectivement et équitablement entre les universités la participation du ministère aux travaux de gros entretien-renouvellement, ni de prendre en compte la capacité d'autofinancement des établissements.** Or il apparaît à vos rapporteurs que les universités qui détiennent des marges de manœuvre en termes de rationalisation, que ce soit sur le patrimoine transféré, ou sur leur patrimoine propre, ne sont pas dans la même situation que celles dont la surface nécessiterait d'être augmentée.

Le ministère propose d'allouer une soulte, c'est à dire une enveloppe au moment de la dévolution qui servirait de solde de tout compte. **Vos rapporteurs approuvent le principe d'une enveloppe séparée de la contribution annuelle, mais ils jugent nécessaire de mieux la définir et ne pas l'assimiler nécessairement à un solde de tout compte.**

L'attribution d'une telle enveloppe, qui ne serait pas de droit, aurait le mérite, selon vos rapporteurs, de formaliser à un moment donné dans un souci d'équité, la prise en compte :

- **des efforts relatifs accomplis par les universités**, notamment dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur ou du projet d'établissement ;

- **des différences entre établissements des besoins de gros entretien-renouvellement**, même s'il est probable que le patrimoine de chaque université comprend aussi bien des bâtiments récents ou en bon état, que des locaux vétustes.

- **de l'impact des opérations Campus**, qui ne concernent pas la totalité du patrimoine universitaire¹, et de celle du plateau de Saclay ;

- **de la capacité d'autofinancement des établissements. Celle-ci doit être renforcée**, non seulement grâce aux ressources propres dégagées sur d'autres actions (valorisation des brevets, fondations, logements étudiants, formation continue), mais aussi par la **rationalisation de leur parc immobilier**, transféré ou détenu en propre. **Néanmoins, s'agissant des produits de cession**, vos rapporteurs suggèrent, dans un souci d'équité, **qu'une partie de ces produits soit mutualisée** afin de contribuer au financement du coût global de la dévolution.

Vos rapporteurs souhaitent ainsi que cette enveloppe :

- soit définie en fonction de **critères qualitatifs formalisés**, prenant aussi bien en compte le passé que l'avenir ;

- soit suivie de la mise en place d'**un dialogue régulier entre l'Etat et chaque université**, notamment dans le cadre du **contrat quadriennal**, afin d'évaluer le processus et de prendre en compte la dynamique de l'établissement.

c) La soutenabilité pour les finances publiques

(1) Quel est le coût de la dévolution ?

Le coût d'un transfert global du patrimoine immobilier est incertain, mais il nécessiterait, en tout état de cause, **un effort supplémentaire de la part de l'Etat d'au moins 125 millions d'euros par an**, en l'absence d'autres sources de financement.

• **Le coût brut de la dévolution, dans l'hypothèse d'un transfert généralisé du patrimoine immobilier, serait au minimum de 725 millions d'euros. Il comprendrait :**

- **la contribution annuelle, estimée par le ministère à 725 millions d'euros par an**. L'estimation du ministère se fonde sur l'évaluation du montant par m² nécessaire à l'entretien correct du patrimoine. Les évaluations qui doivent être affinées dans les prochaines semaines soulignent qu'il serait nécessaire de consacrer entre 42 et 50 euros par m², soit sur l'ensemble du patrimoine actuellement propriété de l'Etat, mais hors surfaces concernées par l'opération Campus, une somme d'environ 725 millions d'euros par an ;

- le **montant des travaux de mise en sécurité pris en charge par l'Etat au titre de l'article L. 719-14 du code de l'éducation**. Aucune estimation annuelle n'est disponible à ce titre ;

- le **montant de la « soulte » ou de l'enveloppe qualitative**, hors travaux de mise en sécurité. Ce poste n'a pas pu non plus être évalué.

¹ Seuls 500 000 m² sont concernés sur 15,3 millions de m² propriété de l'Etat.

• **Le coût net de cette contribution serait toutefois inférieur à ce montant puisque cette contribution a vocation à suppléer certains crédits.**

Selon les informations communiquées à vos rapporteurs, et quelle que soit la méthode retenue pour déterminer une dotation récurrente en faveur des établissements bénéficiant de la dévolution, **celle-ci se substituera à l'inscription d'opérations dans les contrats de projets Etat-région ainsi qu'à l'obtention de crédits de mise en sécurité**, à l'exception des crédits prévus préalablement au transfert dans le cadre de la convention visant à mettre en sécurité le patrimoine, prévue par la loi LRU.

A titre de comparaison, **l'effort de l'Etat en matière immobilière hors crédits de maintenance et logistique s'élève dans la loi de finances initiale pour 2010 à environ 600 millions d'euros**, dont 270 millions d'euros au titre des CPER et 193 millions d'euros de crédits de paiement en faveur de Jussieu.

La différence entre le coût net annuel et le coût brut annuel serait donc *a minima* de l'ordre de 125 millions d'euros, ce qui représente un effort non négligeable.

(2) La dévolution est-elle soutenable financièrement ?

Les stratégies immobilières et les schémas de financement associés sont nécessairement construits dans le cadre d'une approche pluriannuelle. Dans un monde idéal, afin de donner une lisibilité budgétaire aux établissements et de les encourager à développer une gestion vertueuse de leur patrimoine, la contribution de l'Etat devrait pouvoir être annoncée et garantie sur plusieurs années.

Cependant, malgré l'approche pluriannuelle qui tend à se développer au niveau de l'Etat - la seconde loi de programmation devrait être votée à l'automne 2010-, le budget de l'Etat et donc de ses différentes missions sont votés annuellement par le Parlement. Or, le contexte actuel particulièrement contraint de nos finances publiques invite à la prudence. Il convient de rappeler que François Fillon, Premier Ministre, vient de demander à l'ensemble des ministères de diminuer leurs dépenses d'intervention et de fonctionnement de 10 % sur trois ans et de 5 % dès 2011.

Si vos rapporteurs notent que la MIREs bénéficie depuis 2008 d'un traitement budgétaire préférentiel en conséquence de l'engagement présidentiel de doubler le budget de cette mission avant 2012, ils soulignent que le contexte économique peut susciter des craintes quant à la possibilité de respecter cet engagement.

Le financement du coût net de la dévolution, qui comprend d'une part, les travaux préalables de sécurité, et d'autre part le coût net de la contribution constitue ainsi une question délicate :

- d'une part, **la poursuite de l'augmentation de l'effort d'investissement de l'Etat est souhaitable mais n'est pas nécessairement possible, et ce d'autant plus que l'immobilier universitaire n'est pas la seule priorité de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».** Rappelons par ailleurs qu'un effort supplémentaire est d'ores et déjà programmé à partir de 2011 dans le cadre du financement de l'opération Campus, puisque la rémunération du dépôt de la dotation de 5 milliards est assurée par des crédits budgétaires à hauteur de 200 millions d'euros par an. Enfin, il convient de noter l'incertitude qui pèse sur le niveau de financement de la MIREs au delà de 2012, terme de l'engagement présidentiel de doubler le budget de cette mission en cinq ans ;

- d'autre part, **l'idée selon laquelle une partie du coût de cette contribution pourrait être couverte par une participation financière des collectivités locales** au gros entretien-renouvellement des bâtiments universitaires dont elles n'ont pas la responsabilité ne paraît **pas soutenable** aux yeux de vos rapporteurs. **La situation actuelle des finances locales, tout comme l'absence de lisibilité de ce genre de contributions** sont autant d'arguments rédhibitoires.

Ainsi, si l'ensemble des universités souhaitent d'ici trois à cinq ans devenir propriétaires de leur patrimoine, **vos rapporteurs s'interrogent sur la capacité du ministère à absorber correctement ce choc en termes financiers : la technique des reports de charges peut toujours être menée, le sous-entretien des bâtiments est, en revanche, exclu.**

C'est pourquoi la nouvelle gestion immobilière qu'il est nécessaire de mettre en œuvre suppose un nouvel état d'esprit de part du ministère des finances : les dotations pour renouvellement des immeubles universitaires devront bien être « sanctuarisées » à cet effet. L'Etat devra donc résister à la tentation toujours forte d'employer ce type de fonds à d'autres fins. **Il va de soi que cette exigence s'applique aussi aux universités elles-mêmes.**

2. Préparer les universités à assumer pleinement leurs nouvelles responsabilités

a) Conforter leur capacité générale de gestion

Pour vos rapporteurs, l'Etat ne doit donner suite à la demande de d'une université de devenir propriétaire des bâtiments qu'elle utilise que si celle-ci fournit réellement la preuve qu'elle a mis en place tous les moyens d'en assumer pleinement la responsabilité.

Ceci suppose une équipe dirigeante forte et disposant d'une claire vision stratégique de son établissement, ce que la loi LRU favorise. En effet, vos rapporteurs rappellent que l'un des objectifs de la loi de 2007 était bien de renforcer ainsi la capacité managériale des universités, car à bord de

tout navire, il faut bien qu'un capitaine et son équipe tiennent le gouvernail et fixent le cap.

Les universités doivent donc poursuivre leurs efforts pour renforcer leurs moyens et compétences en matière de gestion et d'expertise. Elles ont avancé à des rythmes inégaux dans ces domaines mais toutes ont pris conscience que **leur avenir était à ce prix.**

Ainsi, par exemple, toutes travaillent à la mise en place d'une comptabilité analytique et vos rapporteurs insistent sur cette nécessité. Cette dernière se trouve confortée par la l'utilité de la généralisation de la justification des coûts complets, incluant les coûts immobiliers.

b) Renforcer la capacité de gestion immobilière et de stratégie au service du projet de l'établissement

Dans son rapport annuel de 2010, la Cour des comptes estime que « *le renforcement rapide de la capacité de gestion des établissements, les rendant à même d'assumer la pleine responsabilité patrimoniale, apparaît comme une priorité. Ceci suppose une meilleure structuration de la fonction immobilière en leur sein, la généralisation de schémas directeurs leur permettant de définir leur politique immobilière, une fiabilisation de leur comptabilité patrimoniale et une meilleure maîtrise budgétaire et financière* ».

En effet, ainsi qu'il a été dit précédemment, d'importants progrès restent à réaliser en termes de connaissance et de gestion du patrimoine immobilier universitaire, comme corollaire de la mise en place d'une véritable **stratégie**. Cette dernière doit permettre de passer d'une démarche encore trop souvent quantitative à une recherche d'optimisation.

Pour vos rapporteurs, ceci suppose notamment une vision globale de la répartition fonctionnelle des locaux, et non par composante, comme c'est encore trop souvent le cas.

Par ailleurs, comme il a été dit plus haut, **les universités doivent parfaire leur travail d'inventaire des immeubles.** Celui-ci doit être complété par la ventilation par composants de leurs immobilisations, exercice réalisé par un très faible nombre d'universités, alors même qu'il s'agit d'une obligation comptable. La ventilation permet de mieux connaître les immobilisations corporelles en distinguant les parties qui ont un usage économique ou une durée de vie différente. Le rapprochement de l'inventaire physique et comptable, tout comme une meilleure appréciation de la dotation aux amortissements, sont au cœur de l'enjeu.

Enfin, **le coût de l'immobilier** est, en valeur relative, assez modeste : il est **de l'ordre de 10 % des coûts globaux d'un établissement, voire 15 %** pour une université scientifique. En revanche, il **conditionne assez largement la possibilité de lancer de nouvelles formations et recherches.** En outre, rappelons que le préciput, c'est-à-dire la part du financement d'un projet de recherche qui revient non au laboratoire concerné mais à l'établissement qui

l'héberge, peut contribuer de façon non négligeable au financement des dépenses immobilières.

En définitive, pour vos rapporteurs, l'objectif est de mettre l'immobilier au service de la vraie richesse des universités, à savoir leur capital humain. A l'inverse, la qualité de leurs formations et de leur recherche rétroagit sur la valeur globale de l'établissement. C'est ce que l'on appelle une démarche « gagnant-gagnant ».

3. Favoriser une confiance mutuelle entre les acteurs

a) Pour des schémas stratégiques territoriaux, avec objectifs partagés par Etat, universités et collectivités territoriales

Pour vos rapporteurs, il importe de conforter au plus vite la confiance mutuelle sans laquelle notre pays ne peut conduire sereinement ses réformes. Celle-ci est en train de se construire, grâce notamment à **la qualité des travaux engagés par tous les acteurs concernés** : ministères, inspections générales, AMUE, CPU, universités candidates à la dévolution...

Cette confiance se nourrira d'une rapide clarification des modalités précises de la dévolution, que vos rapporteurs - comme la Cour des comptes avant eux - appellent de leurs vœux, et qui recouvre une nécessaire visibilité financière.

De leur côté, les universités doivent continuer à creuser leur sillon, tout en conservant à l'esprit le sens de l'intérêt général, qui est aussi celui d'une saine et équitable gestion des finances publiques.

Par ailleurs, vos rapporteurs insistent pour que les collectivités territoriales soient mieux associées à l'évolution du paysage universitaire. Il est vrai qu'elles sont, depuis la loi LRU, mieux représentées au sein des conseils d'administration des universités¹, ce qui est essentiel puisqu'elles sont des acteurs incontournables du territoire. Par ailleurs, ainsi qu'il a été dit, un certain nombre de collectivités territoriales mettent des locaux à la disposition des universités.

Pour concrétiser cette confiance, vos rapporteurs proposent que soient élaborés des schémas stratégiques territoriaux, avec objectifs partagés par Etat, universités et collectivités territoriales.

b) Confiance a priori, contrôle a posteriori

La confiance n'exclut évidemment pas le contrôle. La responsabilisation des universités suppose aussi le passage d'un contrôle moins tatillon *a priori* mais très rigoureux *a posteriori*.

¹ La loi LRU prévoit que les personnalités extérieures membres du conseil d'administration comprennent deux ou trois représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements, dont un du conseil régional, désignés par les collectivités concernées.

Vos rapporteurs souhaitent que l'Etat et les universités mettent en place un outil de suivi de la dévolution du patrimoine et que le Parlement soit tenu informé, chaque année, de l'application de ce volet essentiel de la loi LRU. Le comité de suivi de la loi - dont vos rapporteurs sont membres - devra, en tout état de cause, être associé à cette évaluation.

4. Donner rapidement des signaux clairs pour engager un mouvement irréversible

Si **vos rapporteurs** n'ont pas de certitude quant à l'instauration d'une dévolution obligatoire du patrimoine aux universités, à moyen terme, comme suggéré par la Cour des comptes, à tout le moins, **préconisent-ils que le transfert de propriété s'engage dès que possible, sous les conditions qu'ils ont avancées précédemment.**

Selon le ministère, la démarche initiée en 2009 devrait déboucher fin 2010, ou en 2011, sur la signature de deux ou trois actes de transfert avant que le processus ne soit élargi aux établissements qui en feront la demande.

Seules quelques universités seront donc concernées dans un premier temps, mais le mouvement pourrait rapidement s'amplifier.

Vos rapporteurs souhaitent une rapide concrétisation du processus. Ainsi, il s'agit aussi de :

- récompenser de leurs efforts les universités candidates les plus avancées et prêtes à assumer avec compétence de nouvelles responsabilités ;
- révéler l'ensemble des difficultés afin de pouvoir les lever avant de passer à la vitesse supérieure ;
- lancer ainsi des signaux clairs à la communauté universitaire. En effet, **vos rapporteurs constatent que parallèlement aux inquiétudes coexistent de fortes attentes, qu'il ne faudrait pas décevoir.**

Compte tenu de l'ampleur des progrès déjà engagés depuis 2006, un certain optimisme peut être de rigueur.

En tout état de cause, le mouvement engagé permettra de modeler le paysage immobilier universitaire de 2030.

Dans un récent article, Mme Simone Bonnafous relevait que les universités étaient passées de l'enfance à l'adolescence. Il leur est désormais proposé d'atteindre l'âge adulte !

EXAMEN EN COMMISSION

Réunies le mercredi 23 juin 2010, sous la présidence de Jean Arthuis, président de la commission des finances, et Jacques Legendre, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, les commissions des finances et de la culture, de l'éducation et de la communication, ont entendu une communication de MM. Philippe Adnot et Jean-Léonce Dupont, rapporteurs, sur le contrôle budgétaire relatif à la dévolution du patrimoine immobilier aux universités.

M. Philippe Adnot, co-rapporteur. – Jean-Léonce Dupont et moi-même avons souhaité consacrer notre troisième mission de contrôle commune au volet immobilier de l'autonomie des universités, découlant de la loi LRU de 2007.

Je vous rappelle que, contrairement à l'accès aux responsabilités et compétences élargies en matière de gestion budgétaire et des ressources humaines, la dévolution du patrimoine immobilier est, aux termes de cette loi, une compétence optionnelle tant pour les universités que pour l'Etat.

Si l'on veut faire un état des lieux on constate que le patrimoine immobilier universitaire est important, mais dégradé et sous-optimisé.

Au 31 décembre 2009, la surface hors œuvre nette de l'ensemble des universités s'élevait à 18,7 millions de m², dont 15,3 millions de m² propriété de l'Etat. Cette surface a augmenté de 20 % par rapport à 2002.

Je précise que 35 % de ce patrimoine seraient vétustes ou en mauvais état. En outre, il est trop souvent inadapté aux besoins : les surfaces ne sont pas optimisées, ce qui résulte notamment d'une faible responsabilisation des universités et d'une gestion corporatiste des locaux par leurs composantes.

En effet, les établissements ont été peu incités à une bonne gestion des locaux qui leur ont été affectés ou ont été mis à leur disposition par l'Etat.

Par ailleurs, l'ancien modèle d'allocation des moyens budgétaires aux universités (SAN REMO) et les contrats de projets Etat-région (CPER) ont encouragé une course au m², plutôt qu'un entretien convenable et une rationalisation de l'utilisation des surfaces existantes.

Pourtant, l'Etat a consacré des moyens conséquents à l'immobilier universitaire. Mais, jusqu'à une date récente, ils ont été mis en œuvre sans véritable vision globale et stratégique, aussi bien de la part des établissements que de l'administration centrale. Ils l'ont été de façon dispersée, par le biais de canaux de financement multiples.

De 2000 à 2010, l'effort moyen annuel de l'Etat en faveur de l'immobilier, hors crédits de maintenance, s'est ainsi élevé à un peu plus de 500 millions d'euros en crédits de paiement. Cet effort est passé à

580 millions d'euros par an entre 2007 et 2010. En outre, des évolutions qualitatives se dessinent depuis 2008 : réforme du modèle d'allocation des moyens, mise en place d'une programmation des mises en sécurité, évolution qualitative des CPER, développement d'une approche par site et globale.

Depuis cette date, l'allocation de nouvelles enveloppes exceptionnelles a permis d'accélérer la remise à niveau du patrimoine immobilier (avec le plan de relance, l'opération Campus ainsi que les opérations Campus prometteurs et innovants).

M. Jean-Léonce Dupont, co-rapporteur. – Je vais pour ma part vous présenter le contexte juridique et les objectifs de la dévolution du patrimoine immobilier universitaire.

Dans ce contexte, passer d'un « Etat propriétaire » à des « universités propriétaires » répond tout d'abord à l'objectif général d'amélioration de la gestion publique.

Je rappelle que, depuis la loi du 10 juillet 1989, les établissements d'enseignement supérieur exercent les mêmes droits et obligations que ceux du propriétaire, à l'exception du droit de disposition et d'affectation des biens. La loi LRU, en autorisant sous certaines conditions la dévolution du patrimoine immobilier aux universités, leur permettra de disposer désormais des droits réels sur leurs biens. Elles devront notamment avoir accédé préalablement aux responsabilités et aux compétences élargies (RCE) en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines. Elles devront aussi :

- avoir défini une politique immobilière ;
- avoir remis à niveau leur comptabilité patrimoniale ;
- avoir organisé la fonction support immobilière ;
- et consacrer à cette fonction les moyens adéquats.

Derrière et au-delà des volets juridique et financier du sujet, l'enjeu est bien entendu stratégique. C'est pourquoi cette évolution vers des « universités propriétaires » est une étape fondamentale de leur autonomie, dans un contexte mondial où la compétition entre les systèmes d'enseignement supérieur s'est exacerbée.

Le processus de transfert du patrimoine aux universités constitue pour elles une nécessité et une opportunité. En effet, l'autonomie immobilière leur permettra d'inscrire la stratégie immobilière dans leur projet d'établissement et de renforcer leur identité, leur image de marque et leur attractivité.

Elle permettra également de responsabiliser les établissements grâce à de nouvelles compétences, notamment en les encourageant à procéder à des choix stratégiques, dans le cadre de modalités de financement redéfinies.

Leur schéma immobilier stratégique devra prendre en compte leur projet d'établissement, en termes d'enseignement, de recherche et de vie étudiante. Elles seront incitées à mieux répondre aux besoins de leurs usagers,

ce qui pourra passer par une rationalisation des locaux et une cession des immeubles inutiles. C'est pourquoi, elles pourront disposer d'une marge de manœuvre non négligeable.

Pour ce qui est des contraintes, le modèle retenu pour la dévolution devra, selon nous, apporter des réponses à différentes préoccupations :

- il devra permettre aux établissements à la fois d'amortir les biens reçus et de supporter la contrainte de leur renouvellement. Ce n'est qu'à cette condition que les universités saisiront l'opportunité qui leur est offerte, mais qui constitue aussi un risque pour elles ;

- l'allocation des moyens aux universités propriétaires doit être vertueuse et correctement calibrée. Or, la traduction comptable et budgétaire de cette dévolution est délicate : compte tenu de l'apparente faible valorisation du patrimoine universitaire, une budgétisation de la seule dotation comptable aux amortissements ne permettrait pas de faire face aux besoins réels de renouvellement des immeubles. La dévolution aura donc un coût pour l'Etat et la définition de sa contribution constitue un enjeu majeur dans le contexte contraint de nos finances publiques ;

- le modèle devra permettre une certaine équité entre établissements. Ceci recouvre deux sujets :

- . la nécessité de procéder à des rééquilibrages, en raison de la diversité des situations immobilières, liée à « l'héritage » du passé ;

- . la question de la soutenabilité financière pour l'Etat, le processus de dévolution se déroulant sur plusieurs années. L'Etat devra pouvoir assumer la charge du transfert de propriété, qui représente un double coût pour lui : la mise en sécurité préalable et le versement d'une contribution aux nouvelles charges immobilières des universités.

- en outre, l'Etat devra contribuer au développement futur des universités, le cas échéant ;

- enfin, nous souhaitons que la méthode retenue pour la dévolution du patrimoine comporte des critères qualitatifs.

M. Philippe Adnot, co-rapporteur. – Pour ce qui est de la méthode proposée par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ainsi que nous venons de le dire, en devenant propriétaires, les universités devront amortir les biens reçus et supporter la charge de renouvellement de ces derniers. La contribution de l'État à ces nouvelles charges comprendrait :

- une contribution annuelle, rapportant l'activité de l'établissement aux surfaces cibles nationales définies par étudiant présent aux examens et enseignant-chercheur publiant ;

- le cas échéant, une soulte d'un montant variable selon les établissements et d'une durée limitée, et comprenant notamment les travaux préalables de mise en sécurité prévus par la loi LRU.

Voici les propositions que nous souhaitons avancer :

- bien que cette méthode ne tienne pas compte de la valorisation des biens transférés, il est toutefois indispensable que le travail effectué par France Domaine soit fiabilisé aussi bien dans l'intérêt de l'État, que dans celui des universités, qui doivent pouvoir disposer d'une évaluation correcte dans le cadre de la rationalisation du parc immobilier ;

- le mode de calcul de la contribution annuelle recueille notre approbation, dans la mesure où la référence à une surface cible permet de prendre en compte l'hétérogénéité des situations et de procéder à des rééquilibrages ;

- toutefois, il pose la question de la prise en compte des surfaces dont la construction est programmée (CPER 2007-2013). En effet, le modèle semble figer la surface nationale de référence (15,3 millions de m² en 2010), ce qui signifierait que les établissements devraient alors assumer sur leurs ressources propres les charges afférentes aux nouvelles surfaces ;

- les modalités de la soulte pouvant être allouée lors de la dévolution ne sont pas précisées à ce jour. Nous souhaitons que ce « coup de pouce » soit défini en fonction de critères qualitatifs formalisés, prenant aussi bien en compte le passé que l'avenir : état du bâti transféré, qualité et crédibilité du schéma directeur immobilier et du projet d'établissement, capacité d'autofinancement de l'établissement ;

- nous préconisons la mise en place d'un dialogue régulier entre l'Etat et chaque université, notamment dans le cadre du contrat quadriennal, afin d'évaluer le processus et de prendre en compte la dynamique de l'établissement ;

- la capacité d'autofinancement des établissements doit être renforcée, non seulement grâce aux ressources propres dégagées sur d'autres actions (valorisation des brevets, fondations), mais aussi par la rationalisation de leur parc immobilier, transféré ou détenu en propre. Néanmoins, s'agissant des produits de cession, nous suggérons, dans un souci d'équité, qu'une partie de ces produits soit mutualisée afin de contribuer au financement du coût global de la dévolution.

- le coût d'un transfert global du patrimoine immobilier est incertain, mais il nécessiterait, en tout état de cause, un effort supplémentaire de la part de l'Etat d'au moins 125 millions d'euros par an, en l'absence d'autres sources de financement ;

En effet, la contribution annuelle serait de 725 millions d'euros par an si l'on consacre 50 euros par m² aux 15,3 millions de m² propriété de l'Etat. L'effort d'investissement actuel de l'Etat étant, sur les trois dernières années, proche de 600 millions d'euros, le coût net est de 125 millions d'euros. Cependant, cette somme ne comprend pas la dépense liée aux travaux de mise en sécurité préalable ni l'enveloppe spécifique négociable au moment de la dévolution.

M. Jean-Léonce Dupont, co-rapporteur. – Nous nous interrogeons sur la soutenabilité financière d'un tel schéma :

- s'agissant de l'Etat, la situation particulièrement contrainte de nos finances publiques, tout comme le terme de l'engagement présidentiel concernant le niveau de financement de la Mission interministérielle recherche et enseignement supérieur (MIREES) sur 2007-2012, suscitent des interrogations quant à la possibilité d'augmenter encore l'effort de l'État en faveur de l'immobilier universitaire, qui n'est pas la seule priorité de cette mission budgétaire ;

- transférer la part « collectivités territoriales » des CPER vers le financement des charges immobilières de bâtiments dont elles n'ont pas la responsabilité apparaît délicat. En outre, nous nous inquiétons de la faiblesse des marges de manœuvre financières des collectivités, en raison de l'augmentation de certains postes de dépenses et des perspectives d'évolution des dotations de l'Etat à leur endroit.

- au demeurant, le transfert du patrimoine immobilier à l'université doit favoriser une confiance mutuelle entre les différents acteurs. A cette fin, il convient de :

. clarifier les modalités de la dévolution ;

. soumettre l'université à la preuve qu'elle a mis en place tous les moyens d'assumer pleinement ses responsabilités, ce qui suppose un renforcement de sa capacité de gestion, mais aussi la définition d'une stratégie pertinente ;

. mieux associer les collectivités territoriales à la définition du paysage universitaire ;

. privilégier le pragmatisme s'agissant du rôle des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) en matière immobilière.

- nous souhaitons un suivi du processus de dévolution : le Parlement doit être tenu informé, chaque année, de l'application de ce volet essentiel de la loi LRU. Le comité de suivi de la loi - dont nous sommes membres - devra être associé à cette évaluation.

- la conduite de stratégies immobilières doit être possible et encouragée indépendamment du processus de dévolution. Nous souhaitons un assouplissement du cadre juridique afin que les universités puissent rénover leur patrimoine le plus efficacement possible, dans le cadre de partenariats public-privé ou public-public. Nous déposerons sans doute d'ailleurs une proposition de loi à cette fin.

Je précise que notre réflexion vient compléter celle engagée par le ministère dans la phase actuelle d'expérimentation du processus de dévolution du patrimoine immobilier universitaire. Notre objectif est de tenter de lui apporter une certaine valeur ajoutée car c'est aussi le rôle du Sénat de participer aux réflexions afin d'influer sur les prises de décision.

M. Jacques Legendre, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – Je partage votre constat et juge, comme vous, nécessaire que le Parlement suive ce processus de dévolution. Nous sommes tous frappés par la complexité de la situation et par le mauvais état du patrimoine immobilier universitaire. Les établissements n'ont globalement pas très bien géré leur patrimoine et l'autonomie doit se traduire par une saine politique d'entretien des bâtiments. Mais comment faire en sorte que les universités vertueuses en la matière ne fassent pas les frais de l'impéritie des autres ?

M. Ivan Renar. – Je suis préoccupé par la situation actuelle et je me pose la question suivante : comment, en quelque sorte, apporter des réponses inégalitaires pour retrouver une égalité de situation entre les universités sur l'ensemble du territoire ? Il convient à la fois de favoriser l'excellence et d'assurer l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur. Comment le patrimoine immobilier peut-il y contribuer ?

M. Philippe Adnot, co-rapporteur. – La principale valeur d'une université dépend, certes, de la qualité de ses formations et de ses équipes de recherche. Mais l'amélioration de la politique immobilière doit permettre d'augmenter les moyens afin de les consacrer à l'essentiel.

M. Serge Lagauche. – Je crois qu'il faut partir du bilan de l'existant et identifier les problèmes qui sont de la responsabilité du propriétaire. Mais cette démarche relève-t-elle du ministère ou des universités elles-mêmes et ne pourrait-on pas simplifier le dispositif ? En tout état de cause, tous les établissements doivent se voir appliquer les mêmes critères.

M. Jean-Léonce Dupont, co-rapporteur. – Le système actuel s'avère pervers et inefficace car les conditions de développement du patrimoine relèvent de critères peu rationnels et incitent à une course au m², en raison notamment d'une absence de vision globale de l'Etat. Le transfert du patrimoine s'accompagnera de la définition de schémas directeurs immobiliers et d'une convention de dévolution encadrant à la fois les besoins et les moyens.

La difficulté de répondre à notre double souhait de ne pas handicaper des établissements vertueux et de permettre l'équité, montre bien la complexité de la situation, notamment liée à la diversité des situations selon l'état du bâti. C'est pourquoi nous proposons une mutualisation partielle des produits de cession, une partie d'entre eux devant bien entendu être conservée par l'université concernée.

M. Jean-Claude Etienne. – Il serait nécessaire que les moyens immobiliers permettent de mieux servir la stratégie des universités. Il conviendrait de retenir des critères assurant une répartition juste des moyens en fonction de l'appréciation portée sur la stratégie de développement des universités. Il est néanmoins difficile d'apprécier le niveau de performance à venir ; d'où la nécessité de critères afin de tenir compte de la disparité des situations et des sources de performance qu'il conviendrait de valoriser, toutes

les universités comportant des pépites. Par ailleurs, quelle place devrait être accordée aux PRES, notamment dans le cas d'universités présentes sur un même site mais dont seules certaines appartiennent à un PRES ?

M. Philippe Adnot, co-rapporteur. – Il nous semble légitime qu'un PRES dit fusionnel - c'est-à-dire doté d'une gouvernance unique - conduise les affaires immobilières et bénéficie de la dévolution des biens immobiliers ; en revanche, tel ne devrait pas être le cas pour les autres types de PRES. La question se pose aussi dans le cadre de l'opération Campus, conditionnée à la constitution d'un PRES - même non fusionnel -, alors que la mise en place d'un partenariat public-privé entre deux universités n'opérant pas les mêmes choix stratégiques s'avère compliquée. Pour nous, en l'absence de PRES fusionnel, la compétence immobilière doit rester de la responsabilité de chaque université. En fait, il convient de partir du projet et non pas du périmètre administratif.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. – J'ai quelques préoccupations d'ordre comptable : l'apport d'immeubles de l'Etat vers les universités doit-il être considéré comme une cession ou comme une dotation en capital ?

M. Jean-Léonce Dupont, co-rapporteur. – Il s'agit d'une cession à titre gratuit.

M. Jean Arthuis, président. – Le transfert de la propriété du patrimoine augmente les capitaux propres de l'établissement, soit la valeur de l'ensemble de ses actifs. Dans ces conditions, pourquoi ne pas constituer, à la place du dispositif envisagé, des fonds de dotations pour gérer ces actifs ? Ou, pourquoi ne pas envisager que l'Etat garde la propriété des bâtiments et perçoive des loyers de la part des universités, ce mécanisme pouvant également inciter ces dernières à optimiser le parc immobilier ?

M. Philippe Adnot, co-rapporteur. – Si l'on se fondait sur un raisonnement strictement comptable, les universités mal dotées sur le plan immobilier n'auraient jamais les moyens de renouveler leur patrimoine, compte tenu de la faiblesse de leurs dotations aux amortissements. Je précise que la limite au transfert de responsabilités tient aux règles de la domanialité publique, qui veulent qu'une université souhaitant céder un bien doit obtenir l'autorisation préalable de l'Etat.

M. Jean Arthuis, président. – Que se passera-t-il pour les immeubles dont des collectivités territoriales sont propriétaires ?

M. Philippe Adnot, co-rapporteur. – A l'heure actuelle, dans le cas le plus courant, les collectivités territoriales, maîtres d'ouvrage, remettent les immeubles nouvellement construits à l'Etat.

M. Jean-Léonce Dupont, co-rapporteur. – Il existe aussi le cas d'immeubles dont les collectivités territoriales restent propriétaires. Ceci est notamment courant à Paris. Le schéma qui consisterait à appliquer des loyers ne s'inscrirait pas dans l'esprit de la loi LRU et ne permettrait pas aux

universités de disposer des mêmes marges de manœuvre que leurs homologues étrangères. Il faut bien comprendre que le modèle envisagé par le ministère est conceptuellement déconnecté des dotations aux amortissements comptables. Si les commissaires aux comptes ont souvent émis des réserves relatives au volet patrimonial du bilan des établissements, c'est pour des considérations d'ordre comptable.

M. Philippe Adnot, co-rapporteur. – France Domaine estime la surface hors œuvre nette de l'ensemble des universités à plus de 18 millions de m², dont 15,3 millions de m² propriété de l'Etat. Parallèlement, l'effort moyen annuel de l'Etat en faveur de l'immobilier, hors crédits de maintenance, s'est élevé à près de 600 millions d'euros entre 2007 et 2010. Est-ce un heureux hasard ? Le rapprochement de ces deux sommes conduit à une durée d'amortissement de trente ans, durée reconnue comme normale. Mais la question de la mise à niveau de la diversité des parcs immobiliers concernés n'est pas réglée pour autant. C'est pourquoi nous adhérons au système envisagé par le ministère, car il apparaît vertueux. Il va dans la bonne direction, même si nous émettons des réserves.

M. Jean-Léonce Dupont, co-rapporteur. – Ce qui explique que nous proposons une clause de revoyure.

Mme Françoise Laborde. – La complexité du système explique-t-elle le faible nombre d'universités candidates (9 sur 84) ?

M. Philippe Adnot, co-rapporteur. – D'autres facteurs peuvent aussi l'expliquer :

- seuls les établissements ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies peuvent demander la dévolution du patrimoine immobilier ;

- ils doivent s'être dotés des compétences en matière de gestion financière et immobilière, et en faire la preuve.

Il est donc normal que le processus soit progressif. En outre, l'accès d'un petit nombre d'universités à l'autonomie immobilière dans un premier temps permettra d'apprécier les contraintes et contradictions du système, afin de l'adapter le cas échéant. Enfin, compte tenu de la situation des finances publiques, l'Etat ne pourrait assumer la dévolution du patrimoine simultanément pour l'ensemble des universités.

M. Jean-Léonce Dupont, co-rapporteur. – La liste des neuf universités candidates à la dévolution montre la variété des situations. Une vraie gestion patrimoniale suppose une réelle volonté, qui n'existe pas encore partout. De nombreuses universités ont encore une connaissance imparfaite de leur patrimoine et ne se sont pas dotées des compétences techniques requises, ce qui commence cependant à être le cas d'un certain nombre d'entre elles. Tout cela demande du temps.

M. Jean Arthuis, président. – J'ai pu constater, dans ma région, les progrès réalisés depuis l'adoption de la loi LRU en termes de gouvernance.

La commission des finances et la commission de la culture, de l'éducation et de la communication ont donné acte à MM. Philippe Adnot et Jean-Léonce Dupont, rapporteurs, de leur communication, et en ont autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

PERSONNES AUDITIONNEES ET CONSULTEES

- **Agence de mutualisation des universités et établissements (AMUE)** : MM. Daniel EGRET, président, et Christian MICHAU, directeur par intérim

- **Agence d'évaluation pour la recherche et l'enseignement supérieur (AERES)** : MM. Jean-François DHAINAUT, président, et Michel CORMIER, directeur de la section « Évaluation des établissements »

- **Association des agents comptables d'université (AACU)** : M. Georges VAYROU, président

- **Association des secrétaires généraux d'établissements publics d'enseignement supérieur (ASG)** : MM. François PAQUIS, président, Bernard CONTAL et Claude RONCERAY

- **Caisse des dépôts (CDC)** : MM. Philippe BRAIDY, direction du développement territorial, mission Universités, et Daniel VITRY, responsable de la mission Universités

- **Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)** : MM. Jean-François CERVEL, directeur, et Alexandre AUMIS, sous-directeur de la programmation, des travaux et de la contractualisation

- **Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC)** :

MM. Pierre François ALLIOUX, commissaire aux comptes, François HUREL, délégué général, Paul PRUD'HOMME, co-président de la commission non marchande de la CNCC, commissaire aux comptes, Rémi SAVOURNIN, président du groupe de travail EPN - Universités, commissaire aux comptes, et Mme Béatrice NOGUIER-BRIAND, conseiller technique

- **Conférence des présidents d'université (CPU)** : MM. Lionel COLLET, président, Jacques FONTANILLE, vice-président, et Alain ABECASSIS, délégué général

- **Cour des comptes** : M. Jean PICQ, président de la troisième chambre, et M. Serge BARICHARD, conseiller référendaire

- **M. Bernard LARROUTUROU**, auteur du rapport « Pour rénover l'enseignement supérieur parisien » (février 2010)

- **Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR)** :

- Cabinet : M. Laurent PROBST, conseiller technique en charge des affaires immobilières, et Mme Anne-Claire TYSSANDIER, attachée parlementaire

- Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle : MM. Patrick HETZEL, directeur, Brice LANNAUD, sous-

directeur de l'allocation des moyens et des affaires immobilières, et Alain NEVEU, chef du service des grands projets immobiliers

- **Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État - Bureau de la recherche et de l'enseignement supérieur (BRES) :** MM. Stanislas GODEFROY, chef de bureau, et Alexandre AIDARA, administrateur civil, adjoint au chef du bureau 3 MIREs

- **Service France Domaine :** MM. Daniel DUBOST, inspecteur général des finances, chef du service, direction générale des finances publiques, ministère du budget, et Guy CORREA, chef du bureau des missions domaniales

- **Université d'Auvergne - Clermont I :** Mme Françoise DUPONT-MARILLIA, vice-présidente finances et patrimoine immobilier

- **Université Pierre et Marie Curie - Paris VI (UPMC) :** M. Jean-Charles POMEROL, président

CONTRIBUTIONS ECRITES

Les neuf universités aujourd'hui candidates à la dévolution du patrimoine immobilier qui leur est affecté ou mis à leur disposition se sont vu proposé de fournir à vos rapporteurs une contribution écrite. Il en a été de même pour l'ensemble des syndicats professionnels et étudiants. Ont répondu :

1. Les universités candidates à la dévolution :

- Université d'Auvergne (Clermont I)
- Université de Corte
- Université de Paris VI (Pierre et Marie Curie)
- Université de Poitiers

2. Les syndicats professionnels et étudiants :

- **Fédération de l'éducation, de la recherche et de la culture (FERC-Sup CGT) :** Mme Martine FARNER, secrétaire générale

- **Promotion et Défense des Etudiants (PDE) :** M. Mathieu BACH, délégué général

- **Syndicat de l'éducation nationale, de la recherche publique, de l'enseignement agricole public, de la jeunesse et des sports (Sgen-CFDT) :** M. Thierry CADART, secrétaire général