



Avis sur la stratégie et la fonction immobilières d'Université de Paris (UP)

Né de la fusion de l'université Paris-Descartes et de l'université Paris-Diderot, et de l'intégration de l'institut de physique du globe de Paris (IPGP) en tant qu'établissement composante, Université de Paris existe depuis le 1^{er} janvier 2020.

Cet établissement public d'enseignement supérieur à caractère scientifique (EPCSCP) est expérimental au sens de l'ordonnance n°2018-1131 du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

En l'absence de schéma pluriannuel de stratégie immobilière formalisé selon les normes de la politique immobilière de l'État, le Conseil retient que la stratégie dynamique qui lui a été présentée pourrait être contrariée par une fonction immobilière insuffisamment structurée, l'incapacité des services à mener les chantiers en cours et à venir et des financements qui ne sont pas à la hauteur des besoins identifiés.

Au-delà de ces réserves, Université de Paris est encouragée à poursuivre les réflexions engagées, sans négliger la prise en compte de la transition environnementale, au titre de l'exemplarité attendue de l'État et de ses opérateurs.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu les circulaires du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État, du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu le dossier transmis par Université de Paris préalablement à l'audition et après avoir entendu lors de sa séance du 16 décembre 2021 :

- la présidente d'Université de Paris, accompagnée de l'adjoint au directeur général des services,
- la sous-directrice de l'immobilier et la cheffe du département des politiques et financements de l'immobilier des établissements, de la direction générale de l'enseignement supérieur (DGESIP) du ministère de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation, ESRI,
- le directeur de l'immobilier de l'État, accompagné de son adjointe, de la sous-directrice « stratégie et expertises de l'immobilier de l'État » et du sous-directeur « administration et valorisation de l'immobilier de l'État »,
- les représentantes du bureau de la synthèse de la direction du budget de la direction du budget (DB).

Après en avoir délibéré, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

1. Un parc élargi né de l'addition de deux parcs

La création d'Université de Paris (UP), effective au 1^{er} janvier 2020, est le résultat de la fusion de l'université Paris-Descartes (Paris V), de l'université Paris-Diderot (Paris VII) et de l'intégration de l'Institut de physique du globe de Paris (IPGP) en tant qu'établissement-composante¹ (cf. décret n°2019-209 du 20 mars 2019).

Cet établissement public d'enseignement supérieur à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPCSCP), expérimental au sens de l'ordonnance de 2018², est une université de recherche intensive pluridisciplinaire. Il est composé, hors l'IPGP, de trois facultés (faculté de Sciences, faculté Société et Humanités et faculté de Santé), elles-mêmes constituées d'unités de recherche (environ 40 par faculté). L'établissement tient sa force de la pluridisciplinarité qu'il propose, de sa place dans le classement des meilleures universités et du riche parc immobilier nouvellement formé, selon UP. La fusion porte pour objectif le rayonnement à l'échelle européenne et internationale de l'établissement.

Université de Paris accueille plus de 60 000 étudiants et stagiaires, 7 200 personnels et enseignants, chercheurs.

L'établissement est à la tête d'un parc immobilier étendu de près d'un demi-million de mètres carrés d'implantations principalement situées à Paris. Malgré l'importance de ce parc, il semble que les travaux préparatoires à la création de l'établissement n'aient pas donné lieu à des réflexions particulières sur l'immobilier, son périmètre, les besoins à satisfaire ou encore l'organisation même de la fonction immobilière. La demande de report de transmission du projet de SPSI, formulée par l'établissement auprès de la DIE en 2018, et le fait qu'à date ce document n'ait toujours pas été transmis, témoignent d'une démarche longue, sans doute complexe, et du travail restant à fournir.

Le parc actuel semble donc, à ce stade, n'être que le résultat de l'addition de deux parcs, ceux des universités fondatrices, auxquels s'ajoute le parc de l'Institut de physique du globe.

Cette situation confirme ce que le Conseil relevait dans son avis n°2021-16³, à savoir que les processus de regroupement d'établissements n'ont que peu d'incidences sur les sujets immobiliers.

Le Conseil soulignait, par ailleurs, dans d'autres avis⁴, que le regroupement d'établissements appelle un travail d'harmonisation des missions, des pratiques, voire d'acculturation. Il indiquait que les établissements gagneraient à considérer l'immobilier comme un vecteur de transformation. Afin de favoriser cette démarche, le Conseil confirme que l'État doit guider ses opérateurs afin de placer les questions immobilières au cœur des réflexions lorsqu'un nouvel établissement naît du regroupement de structures préexistantes.

S'agissant d'établissements du champ de l'enseignement supérieur-recherche, il est primordial que le ministère de tutelle contribue à établir un cadre et des lignes directrices pour accompagner cette démarche dans les établissements sous sa tutelle.

Recommandation n°1 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Produire un guide d'aide à la prise en compte des enjeux immobiliers lors de regroupements d'opérateurs.

¹ L'IPGP conserve sa personnalité morale.

² Ordonnance n°2018-1131 du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

³ Avis n°2021-16 sur la politique du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation en matière de patrimoine immobilier de ses opérateurs.

⁴ Avis de suite n°2018-16 du 20 septembre 2018 sur la stratégie immobilière de l'agence française pour la biodiversité (AFD) et avis n°2021-09 sur la stratégie immobilière de l'institut national de la recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE).

Il est à noter que le caractère expérimental de l'établissement ne semble pas embarquer d'incidence particulière sur les sujets immobiliers. Si toutefois cela devait être le cas à court, moyen ou long terme, il conviendrait que le SPSI le précise.

Par ailleurs, la situation particulière de l'Institut de physique du globe de Paris (IPGP), établissement-composante d'Université de Paris, et le fait qu'il entend disposer de son propre schéma pluriannuel de stratégie immobilière, posent question⁵.

Cette exception nécessite, a minima, une vigilance des tutelles pour s'assurer de la cohérence immobilière d'ensemble et, dans l'idéal, une réflexion sur l'intérêt qu'il y aurait à réunir, sous une autorité unique, les deux fonctions immobilières (UP et IPGP), sous réserve qu'UP soit dotée des moyens et compétences nécessaires.

2. Une connaissance morcelée des patrimoines, une vision globale à harmoniser

En 2013, le Conseil a entendu les deux universités fondatrices sur leur stratégie immobilière respective. Il relevait concernant l'Université Paris-Descartes : des méthodes de calcul des ratios pour les effectifs administratifs non conformes à celle préconisée par France Domaine ; la nécessité de disposer d'une analyse fine de chaque site ; l'absence de précision sur les capacités d'investissement des opérations. Il s'inquiétait, en outre, des questions de sécurité et d'accessibilité et demandait une stratégie de financement complète.

Il retenait concernant l'Université Paris-Diderot : l'absence de ratios d'occupation pour les surfaces tertiaires en fonction des effectifs, idem pour les coûts économiques d'occupation et pour le détail d'investissement ; la nécessaire élaboration d'un plan de financement et d'un échéancier des dossiers. Le Conseil souhaitait que l'EPAURIF ait un rôle d'ensemblier.

Les deux établissements, alors disjoints, faisaient l'objet d'une recommandation de même nature de la part du Conseil : qu'ils se dotent l'un et l'autre d'un instrument d'audit interne et de pilotage financier et patrimonial.

Concernant l'Institut de physique du globe, le Conseil n'a pas de connaissance antérieure de son patrimoine, n'ayant pas jusqu'à lors entendu l'établissement. Selon le document de politique transversale – politique immobilière de l'État (2022), l'Institut dispose de locaux neufs sur le site Cuvier et n'a aucune opération immobilière prévue à court terme.

L'IPG ayant sa propre stratégie immobilière selon les dires d'UP, le Conseil se contentera, à ce stade et sans préjudice de la recommandation n°2, de relever que l'outil de la politique immobilière de l'État – outil d'aide au diagnostic (OAD) répertorie un parc immobilier de 16 904m² SUB, dont plus de 14 000m² en Île-de-France, ce qui est cohérent avec les données globales transmises par UP. La note de complétude, de 155/275, indique une faible connaissance du parc et de son état. Il conviendrait, a minima, que les outils de la PIE soient complétés par l'IPGP.

À l'échelle d'Université de Paris, le Conseil a émis des doutes sur la prise en compte des questions immobilières au cours du processus de fusion (point 1). Il reconnaît toutefois la complexité du sujet liée à l'étendue du patrimoine (un demi-million de m²), à l'existence de situations antérieures à la fusion caractérisées par une diversité de méthodes et d'outils de gestion immobilière, à l'absence de données homogènes et de système d'information partagé.

Dans ces conditions, la volonté de l'établissement de se doter d'un système d'information immobilier pérenne et unifié ne peut qu'être saluée. Pour autant, l'échéance à 5 ans paraît déraisonnablement éloignée alors que l'établissement a déjà deux ans d'existence. Il importe donc que les décisions soient prises dans les meilleurs délais afin de s'assurer de la mise à disposition d'un système d'information immobilier avant l'échéance envisagée.

⁵ À la date de l'audition, l'IPGP n'a pas encore transmis de SPSI à la direction de l'immobilier de l'État.

Les instances telles France universités (ex conférence des présidents d'université) ou l'AMUE (agence de mutualisation des universités et établissements d'enseignement supérieur ou de recherche) pourraient utilement être questionnées afin de tirer les enseignements d'expériences réussies, le cas échéant, et d'accélérer l'adoption d'un système d'information immobilier adéquat.

Recommandation n°2 à l'attention d'Université de Paris :

Adopter et mettre en œuvre un système d'information immobilier adapté aux besoins et sa situation.

En complément, la question des indicateurs à retenir pour qualifier la performance des différents types d'espace (enseignement, recherche, animalerie, etc.) est un sujet essentiel qui mériterait d'être partagé avec d'autres établissements de même nature.

Le Conseil prend acte des travaux engagés concernant la mesure des taux d'occupation des espaces d'enseignement et de recherche. Il entend les difficultés de méthode liées aux spécificités des locaux et activités qui s'y déroulent, mais encourage l'établissement à poursuivre ses travaux.

Enfin, la question des logements de fonction mériterait d'être plus clairement identifiée et traitée notamment pour ce qui concerne la vacance constatée. Le travail engagé avec la régie immobilière de la ville de Paris est prometteur et sera suivi avec attention.

Le Conseil sera, en outre, attentif à la façon dont la question du logement des étudiants et du relogement de ces derniers pendant les travaux sera traité par Université de Paris ; d'autant que le Conseil met à l'ordre de ses travaux de l'année une séance dédiée au logement étudiant.

3. Des orientations stratégiques à expertiser

Si l'établissement n'a pu finaliser son inventaire technique, économique, en l'absence d'outil partagé pour l'ensemble du parc, il est malgré cela en capacité d'établir des diagnostics pour un certain nombre de sites. Sur cette base, Université de Paris s'attache à présenter sa stratégie patrimoniale et les opérations qui lui permettront de répondre à la vétusté du parc immobilier dédié à la santé, réhabiliter le patrimoine immobilier historique, poursuivre l'optimisation des bâtiments ou du foncier non bâti et instaurer des ateliers thématiques de réflexion sur les usages et la gestion des bâtiments.

Sur le patrimoine dédié à la santé, la création du centre hospitalo-universitaire de Saint-Ouen Grand Paris Nord (CHU-SO-GPN) et sa mise en service en 2027/2028 est sans conteste l'opération la plus ambitieuse (467M€). Réalisée sous forme d'un marché global de performance, elle est pour partie financée grâce à des produits de cession de biens libérés. Sur ce dernier point, le réemploi envisagé du site de Montrouge et la valorisation du foncier non bâti semblent constituer une opération prometteuse.

Sur la réhabilitation du patrimoine historique, les opérations majeures concernent la rénovation du site Observatoire-pharmacie (100 M€) et du campus Saint-Germain (260 M€).

Malgré l'intérêt que semblent présenter certaines opérations, les éléments transmis ne permettent pas d'appréhender les situations de départ et d'arrivée (en surface, en coût immobilier...), l'adéquation des solutions aux besoins des trois facultés, les modalités de financement des opérations. Ce dernier point n'est pas des moindres car la plupart des opérations envisagées ne sont que partiellement financées à ce stade des réflexions. Certaines restent à financer dans leur globalité⁶. Il conviendrait de s'assurer qu'il ne s'agit pas là d'un point d'achoppement, voire d'une possible impasse budgétaire, dans un contexte de raréfaction des

⁶ D'après un rapide calcul établi par le SG-CIE, sur la base des éléments transmis, 747 M€ resteraient à financer.

crédits, sachant que les subventions représentent près de 90 % des sources de financement d'Université de Paris et que les revenus, dont locatifs dont bénéficiait UP, sont en baisse de près de 17 % (79 M€ en 2020, 65,6 M€ en 2022).

Enfin, le volet stratégique concernant la « transition énergétique » est réduit à sa plus simple expression sur la base d'audits réalisés en 2010. Université de Paris considère que cette campagne quasi-générale a permis d'identifier un volume de travaux prévisionnels estimés à 130 millions d'euros en valeur actualisée à 2022. Ce montant est repris soit en ajout, soit en substitution de travaux de gros entretien. Pour mémoire, les dépenses immobilières récurrentes sont estimées à 42 M€ en 2022 (+6 % par rapport à 2020). Le budget prévisionnel en investissement pour 2020 est fixé à 20,7 M€, dont 5,1 M€ consacrés au GER, à l'adaptation fonctionnelle et à la prévention ce qui est un frein à la remise à niveau du parc, pour ne pas parler de la réduction de sa vétusté.

Il convient de relever que la mise en œuvre des travaux envisagés dans les audits ne garantit aucunement la satisfaction des exigences du dispositif éco énergie tertiaire auquel la plupart, voire l'ensemble des bâtiments de l'établissement, est soumis.

Plus généralement, la question de la rénovation des sites versus la construction de nouveaux sites doit être expertisée en tenant compte des avantages et inconvénients en termes de consommation d'énergie et d'émission carbone. Sur ce point en particulier, le Conseil invite Université de Paris à mener sa réflexion sur l'ensemble du cycle de vie des biens concernés. La question des mobilités intra-sites doit aussi être intégrée à la réflexion d'ensemble considérant au nombre de sites et à leur dispersion sur le territoire parisien.

La question environnementale est un point fort de vigilance, eu égard à l'exemplarité dont l'État et ses opérateurs doivent faire preuve.

Sur un autre plan, UP identifie des enjeux immobiliers en lien avec les nouvelles modalités d'enseignement et le développement du numérique mais peine à traduire les évolutions qui pourraient être portées.

De façon globale, la cohérence de la stratégie immobilière que l'établissement propose devra être appréciée au regard des besoins et de la stratégie métier (enseignement et recherche) de l'université elle-même, ce qui n'est pas explicite à ce stade, au-delà des intentions portées par le projet de SPSI d'Université de Paris.

Elle devra aussi être regardée à l'aune des orientations du ministère de tutelle concernant la carte des établissements d'enseignement supérieur et de recherche à l'échelle du Grand Paris et des orientations de la politique immobilière régionale. Pour mémoire, le Conseil relevait dans son avis n°2018-11 que le ministère s'était doté d'un bras armé, l'EPAURIF, en 2010, dont l'une des principales missions était de contribuer à la mise en œuvre du schéma d'implantation immobilière des activités d'enseignement supérieur, de recherche et des équipements de vie étudiante en région Ile-de-France.

Confronté au manque de lisibilité, voire à l'absence, d'un schéma directeur d'implantation en cohérence avec les alliances en cours, le Conseil demandait au ministère de tutelle de repenser le rôle et les missions de l'EPAURIF, autour des questions d'aménagement du territoire et de définition d'un schéma directeur, de priorisation des projets d'investissements nécessitant un financement de l'État et d'assistance aux établissements sur les questions immobilières.

Il rappelait enfin que cette entité, quelle que soit sa structure juridique, devait être un lieu de concertation avec les partenaires que sont la Région, la Ville de Paris, le Recteur de région, le Préfet de Région.

Cette vision globale, relativement absente du dossier, fait défaut pour apprécier les orientations proposées. Mais le Conseil ne doute pas que le schéma, lorsqu'il sera abouti, tiendra compte de ces différents paramètres.

Recommandation n°3 à l'attention de l'opérateur :

Produire un SPSI conforme aux normes de la PIE comportant un volet environnemental étayé.

4. Une fonction immobilière à consolider

La gestion immobilière d'un parc d'un demi-million de m² est un défi pour un jeune établissement en recherche de marques, a fortiori si le parc se compose de biens hétérogènes dont la connaissance technique, la gestion sont protéiformes.

L'établissement est en voie de disposer d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière, après une demande de report de transmission d'un projet de SPSI à la DIE datant de 2018, il y a quatre ans déjà. Cependant, il n'est pas encore en capacité de produire une analyse fine des coûts immobiliers et un plan pluriannuel d'investissement consolidé, distinguant avec un minimum de finesse, les différents postes de coût.

L'établissement ne dispose pas d'un outil de suivi, de pilotage financier et patrimonial, mais envisage de se doter d'une première solution, dans l'attente d'un véritable système d'information patrimonial. L'absence d'outils place l'établissement dans une situation compliquée voire critique au regard des enjeux de gestion, d'entretien et de modernisation, d'adaptation du parc y compris aux enjeux environnementaux (dont le dispositif éco-énergie tertiaire). La création de la cellule « gestion des données et indicateurs patrimoniaux » exprime la volonté de prise en main du sujet par l'établissement.

En attendant, l'établissement doit veiller à l'entretien de son parc, à son adaptation aux besoins et limiter sa perte de valeur due à son obsolescence. Il est en outre confronté à la difficulté de gérer et de suivre certains contrats complexes (PPP). Cette situation, certes transitoire, mais néanmoins délicate, ne crée pas les conditions propices à une gestion active et efficace du patrimoine.

En termes de compétences et de moyens humains mobilisables, l'établissement est dotée de plus de 300 équivalents temps plein dédiés à l'immobilier et à la logistique pour l'ensemble de son parc, hors IPGP, dont seul un tiers est strictement affecté à la gestion des travaux et à l'exploitation-maintenance.

Université de Paris identifie clairement le déficit de moyens humains et de compétences en priorité dans le domaine de la conduite d'opération, le montage et la maîtrise d'ouvrage, la gestion administrative. La particularité du parc, composé de locaux d'enseignement, de recherches, de laboratoires, d'animaleries, de logement, etc., et sa diversité imposent que des connaissances et ressources techniques soient disponibles.

La gestion des contrats complexes (PPP) est pour l'établissement un sujet à enjeux ; le défaut de compétence spécifique pour ce faire est pointé.

La possibilité du recours à des ressources externes et des opérateurs spécialisés, dont l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF), est un avantage indéniable dont Université de Paris bénéficie. La convention-cadre UP/EPAURIF du 25 août 2021 instaure une assistance à maître d'ouvrage et en maîtrise d'ouvrage déléguée au bénéfice d'UP pour la réalisation de grands projets immobiliers⁷.

Pour autant, la question de la qualification de la maîtrise d'ouvrage et de sa faiblesse à l'État en général et dans cet établissement en particulier est préoccupante. Sans présumer du montant des crédits qui seraient nécessaires pour conduire une stratégie immobilière de qualité, Université de Paris reconnaît que l'exécution des budgets ne dépasse pas 40% les bonnes années, tant le nombre d'opérations programmées est important au regard de la capacité réelle de les conduire.

En outre, vue l'étendue du parc et la qualité patrimoniale de certains des biens qui le composent, il serait intéressant que l'établissement engage une réflexion sur les modes de valorisation de ces biens. Le Conseil s'inquiète que l'UP puisse, à moyen terme, se trouver dans l'impossibilité de financer les travaux indispensables au maintien de ses activités dans le parc mis à disposition. Dans un tel contexte, l'UP ne peut écarter sans l'étudier la possibilité d'une implantation dans un immobilier plus fonctionnel et économique dont l'acquisition pourrait être financée par la valorisation de biens dont le coût de rénovation s'avère

⁷ Université de Paris citée : l'opération Campus Pharmacie, le centre hospitalo-universitaire de Saint-Ouen Grand Paris Nord (CHUGPN) et les opérations du CPER.

disproportionné au regard des bénéfices attendus. La seule instruction d'un tel dossier pose la question de l'adéquation des moyens actuels de la fonction immobilière.

Force est de constater que le processus de fusion n'a pas doté l'établissement des outils et des compétences, nécessaires dans les différents métiers de l'immobilier qu'il a à exercer. Dans ces conditions, l'établissement peine à porter et concrétiser une politique immobilière qui pourtant doit s'inscrire dans une certaine pérennité. La question de la structuration de la fonction immobilière et de la montée en compétence, par formation ou recrutement, est un sujet qui doit faire l'objet d'une attention très particulière y compris de la part des tutelles et doit être traité en priorité.

Recommandation n°4 à l'attention d'Université de Paris :

Consolider la fonction immobilière en la dotant des outils et des compétences nécessaire à la gestion du parc immobilier et en matière de maîtrise d'ouvrage.



En conclusion, Université de Paris n'ayant pas transmis formellement un schéma pluriannuel de stratégie immobilière conforme au cadre fixé par la direction de l'immobilier de l'État, le Conseil ne peut émettre d'avis favorable.

Pour autant, le Conseil est conscient de la complexité de la situation et des enjeux de l'unification de ce qui est constitué, à la base, de deux ensembles hétérogènes à bien des points de vue (connaissance, méthodes et outils). Il retient et salue la volonté de l'établissement de se doter des outils immobiliers qui lui font défaut et d'établir une stratégie immobilière qui soit au service des stratégies métiers (enseignement et recherche).

Il regrette cependant que le processus de fusion des établissements démarré de longue date, n'ait pas embarqué un processus d'évolution de la fonction immobilière. La mise en œuvre des outils dont le système d'information immobilier s'en trouve reportée à une échéance déraisonnable.

Le Conseil invite l'établissement à poursuivre ses réflexions sur les incidences immobilières de l'évolution des modèles pédagogiques et du développement du numérique et à les formaliser à travers le SPSI.

Le Conseil appelle enfin l'attention de l'établissement sur deux difficultés qui lui semblent majeures : la nécessité de structurer la fonction immobilière afin que l'établissement soit en mesure de conduire les chantiers envisagés et les modalités de financement qui seront retenues pour mener à terme ces opérations.

Pour le Conseil,
son Président



Jean-Paul MATTEI

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Produire un guide d'aide à la prise en compte des enjeux immobiliers lors de regroupements d'opérateurs.

Recommandation n°2 à l'attention d'Université de Paris :

Adopter et mettre en œuvre un système d'information immobilier adapté aux besoins et à la situation d'Université de Paris.

Recommandation n°3 à l'attention de l'opérateur :

Produire un SPSI conforme aux normes de la PIE comportant un volet environnemental étayé.

Recommandation n°4 à l'attention d'Université de Paris :

Consolider la fonction immobilière en la dotant des outils et des compétences nécessaire à la gestion du parc immobilier et en matière de maîtrise d'ouvrage.