



AVIS

sur la politique immobilière des universités

L'immobilier universitaire représente un enjeu considérable avec 5945 hectares de foncier, 18,6 Mm² SHON de bâti dont 15,2 Mm² SHON appartenant à l'État estimés 20 Mds€, une dépense immobilière pour 2013 de 1,29 Md€ sur le programme 150 de l'État.

L'organisation est complexe avec 77 universités, une tutelle administrative centrale et déconcentrée éclatée, une gouvernance dont l'équilibre est discuté, des sources de financement éclatées.

Dans ce contexte, le Conseil :

- *considère que le regroupement des universités sera déterminant pour rationaliser la gestion immobilière ;*
- *préconise la simplification de l'organisation de la tutelle ministérielle , la responsabilisation du recteur en matière de stratégie universitaire territoriale et celle de l'université quant aux résultats de sa gestion immobilière ;*
- *plaide pour que chaque site universitaire dispose d'une gouvernance forte et cohérente au service d'une vision pédagogique, scientifique et immobilière à moyen et long terme ; que cette stratégie immobilière soit basée sur des indicateurs opérationnels permettant d'améliorer le dialogue avec la tutelle, d'asseoir les comparaisons et d'objectiver les décisions*

Il estime que :

- *les modes de financement, au service d'un effort important de l'Etat, doivent être clarifiés et unifiés dans le cadre des contrats pluriannuels pour accroître la visibilité des acteurs et responsabiliser les universités quant aux objectifs de leurs SPSI et favoriser la mise en œuvre plus rapide des opérations ;*
- *l'usage du contrat PPP doit être justifié par la nature des opérations et non systématisé pour tout un programme d'investissement.*
- *les universités doivent accroître la sincérité des budgets et, dans le cadre de l'autonomie qui leur a été accordée, développer leurs ressources propres. Plus particulièrement, le Conseil a observé que de nombreuses universités portent des projets non financés en totalité, en dehors de toute préoccupation d'équilibre budgétaire.*
- *la dévolution des biens produit des effets positifs pour les universités reconnues en capacité d'en bénéficier, notamment en favorisant les efforts de valorisation patrimoniale, et que la démarche préparatoire à la dévolution mérite, compte tenu de ses effets vertueux, d'être étendue même en l'attente des résultats du bilan des opérations réalisées.*

Vu le décret n° 2011-1388 du 28 octobre 2011 modifiant le décret n° 2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu la loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités et notamment ses articles 32 (article 719-14 du code de l'éducation) et 33 ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu l'article 61 de la loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 portant que la contribution au désendettement ne s'applique pas aux produits de cession des biens affectés ou mis à disposition d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et des établissements publics administratifs mentionnés au II de l'article L711-9 du code de l'éducation ayant demandé à bénéficier de la dévolution de leur patrimoine par une délibération de leur conseil d'administration ;

Vu le code de l'éducation, notamment le livre VII relatif aux établissements d'enseignement supérieur et le livre VIII relatif à la vie universitaire ;

Vu le décret n°2008-72 du 23 janvier 2008 instituant le comité de suivi de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités ;

Vu le décret n°2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies ;

Vu l'arrêté du 26 décembre 2008 fixant la liste des établissements publics bénéficiant des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines prévues aux articles L 712-9, L712-10, L954-1 à L954-3 du code de l'éducation ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative à l'immobilier des opérateurs et organismes divers de l'exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu la circulaire de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 15 avril 2011 relative au transfert de propriété au profit des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) des biens immobiliers appartenant à l'État ;

Vu les schémas pluriannuels de stratégie immobilière de l'université d'Auvergne du 29 juin 2010 et la note complémentaire du 27 janvier 2011 ; de l'université de Poitiers du 15 décembre 2010 ; de l'université de Bretagne occidentale du 22 décembre 2011 ; de l'université d'Artois de décembre 2010 ; de l'université de Lyon 2 de mai 2010, actualisé le 5 avril 2012 ; de l'université de Haute Alsace de décembre 2010 et de la note stratégique du 28 février 2012 ; le projet de SPSI du 28 juin 2010, du schéma d'orientation immobilier et d'aménagement du 14 septembre 2011, de la note stratégique du 5 décembre 2011 et le SPSI de novembre 2012 relatif à l'université de Lorraine ; de l'université Paris Dauphine du 6 octobre 2011 ; de l'université de Toulouse 1 du 26 mai 2011 ; de l'université de Paris Diderot du 16 décembre 2011 ; de l'université de Paris Descartes du 21 septembre 2011 ; de l'université de Paris Pierre et Marie Curie du 9 juillet 2010 ;

Vu les avis du service France Domaine du 1er décembre 2010 relatif à l'université d'Auvergne, du 15 décembre 2011 relatif à l'université de Poitiers, du 3 novembre 2011 relatif à l'université d'Artois ; du 7 novembre 2011 relatif à l'université de Toulouse 1 ; du 17 avril 2012 relatif à l'université de Bretagne occidentale ; des 1er décembre 2010 et 4 mai 2012 relatifs à l'université de Lyon 2 ; des avis du 2 août 2011 et du 5 décembre 2012 ; des avis du 6 mars et 13 avril 2012 relatifs à l'université de Paris Dauphine ; du 2 janvier 2012 relatif à l'université de Lorraine ; du 28 décembre 2011 relatif à l'université de Paris Descartes ; du 2 juillet 2012 relatif à l'université de Paris Diderot ; du 2 mai 2011 et 3 mai 2012 relatif à l'université Pierre et Marie Curie ;

Vu les avis du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche du 14 mars 2011 relatif à l'université de Poitiers ; du 22 mars 2012 relatif à l'université de Bretagne occidentale ; du 19 avril 2011 relatif à l'université d'Artois ; du 1er mars 2012 relatif à l'université de Lyon 2 ; du 23 mars 2012 relatif à l'université de Haute Alsace ; du 8 février 2012 relatif à l'université de Paris Dauphine ; du 14 mai 2012 relatif à l'université de Paris Diderot, du 2 décembre 2011 relatif à l'université de Paris Descartes ; du 5 novembre 2010 relatif à l'université Pierre et Marie Curie ;

Vu les avis du CIE du 15 juin 2011 relatif à l'université d'Auvergne, du 14 mars 2012 relatif à l'université de Poitiers, du 15 mai 2012 relatifs aux universités de Bretagne occidentale et d'Artois ; du 5 juin 2012 relatif à l'université Lyon 2 ; du 12 septembre 2012 relatifs aux universités de Haute Alsace, de Lorraine, de Paris Dauphine ; du 14 novembre 2012 relatif à l'université de Toulouse 1 ; du 27 février 2013 relatifs aux universités Paris Diderot, Paris Descartes et Pierre et Marie Curie ;

Vu les conventions relatives à la dévolution des biens immobiliers de l'État de l'université d'Auvergne du 19 avril 2011, de l'université de Toulouse 1 du 13 mai 2011 et de l'université de Poitiers du 2 septembre 2011 ;

Vu la liste des biens transférés à l'université d'Auvergne du 9 juin 2011, à l'université de Poitiers du 9 mai 2012 et à l'université de Toulouse 1 du 4 avril 2012 ;

Vu les actes notariés signés le 16 octobre 2012 relatifs au transfert des biens à l'université de Toulouse 1 ;

Vu le rapport de l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche sur le patrimoine des universités, le financement de son entretien et leur situation financière en 2003 ;

Vu les rapports annuels du comité de suivi de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (2008,2009,2010 et 2011) ;

Vu le rapport relatif à « la gestion de leur patrimoine immobilier par les universités, condition d'une autonomie assurée », publié dans le rapport public annuel 2009 annuel de la Cour des comptes ;

Vu le rapport « Pour rénover l'enseignement supérieur parisien » remis à Madame la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche par M Bernard LARROUTOUROU le 5 octobre 2009 ;

Vu le rapport d'information n°578 « Autonomie immobilière des universités : gageure ou défi surmontable » par les sénateurs Philippe ADNOT et Jean-Léonce DUPONT au nom de la commission de la culture et de la commission des finances du sénat, déposé le 23 juin 2010 ;

Vu le rapport PEYLET de la mission nationale d'évaluation de l'opération Campus, juillet - octobre 2012 ;

Vu les documents budgétaires du PLF 2013, du projet annuel de performance, de la LFI 2013 et du rapport annuel de performance 2011 ;

Vu le rapport au Président de la République des assises de l'enseignement supérieur et de la recherche du 17 décembre 2012 ;

Vu le rapport du député Jean-Yves LE DEAUT « rénover l'université, dynamiser la recherche » : propositions de transcriptions législatives et réglementaires des assises 2012 de l'enseignement supérieur et de la recherche, remis au Premier ministre le 14 janvier 2013 ;

Après l'audition de Mme Françoise DUPONT-MARILLIA, vice-présidente de l'Université de Clermont-Ferrand durant sa séance du 15 juin 2011 ;

Après l'audition de Messieurs Jean-Pierre GESSON, président de l'Université de Poitiers, Stéphane MOTTET, vice-président, chargé des finances et du patrimoine et Lionel VINOURE, directeur du patrimoine, durant sa séance du 14 mars 2012 ;

Après l'audition de Madame Yvonne BOUVET, vice-présidente de l'université de Bretagne occidentale, chargée du patrimoine et Monsieur Nicolas MARQUE, directeur du service du patrimoine, durant sa séance du 19 avril 2012 ;

Après l'audition de Monsieur Christophe LEDUC, vice-président de l'université d'Artois, Madame Laurence DELOFFRE, directrice générale des services, Monsieur Patrick BUFFET, directeur du patrimoine, de la logistique et des achats, durant sa séance du 19 avril 2012 ;

Après l'audition de MM Pierre-Yves PEGUY, vice-président chargé des finances de l'université de Lyon II, Norbert LANDON, vice-président vie des campus et patrimoines, Paul MISERY, directeur général des services et Guy CORAZZOL, directeur général des services adjoint, durant sa séance du 22 mai 2012 ;

Après l'audition de MM Jean-Luc BLIN-LACROIX, vice-président chargé de la politique immobilière de l'université de Lorraine, Guy DIDIER, directeur du patrimoine immobilier, Madame Pascale CHEVALIER, sous-directrice chargée de la gestion locative, Monsieur Alexandre PERY, sous-directeur des études et diagnostics, durant sa séance du 19 juin 2012 ;

Après l'audition de Madame Christine GANGLOFF, présidente de l'université de Haute Alsace, de Monsieur Patrick ALLIOT, vice-président, chargé du patrimoine immobilier et Mme Anne MANGENO, directrice de la gestion des infrastructures, durant sa séance du 19 juin 2012 ;

Après l'audition de M Laurent BATSCHE, président de l'université de Paris-Dauphine durant sa séance du 10 juillet 2012 ;

Après l'audition de M Bruno SIRE, président de l'université Toulouse 1 Capitole, de Mme Cécile CHICOYE, directrice générale des services et de M Michel RAMONGASSIE, directeur du patrimoine durant sa séance du 3 octobre 2012 ;

Après l'audition de M François MONTARAS, vice-président en charge du patrimoine, des projets et des aménagements de l'université de Paris Diderot durant sa séance du 28 novembre 2012 ;

Après l'audition de M Jean CHAMBAZ, président de l'université Pierre et Marie Curie, de Mme Martine RAMOND, directrice générale des services, de M Daniel MELZER, directeur du patrimoine, durant sa séance du 12 décembre 2012 ;

Après l'audition de Mme Simone BONNAFOUS, directrice générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, de M Alain NEVEU, chef du service des grands projets immobiliers et de Mme Louise LE MANOUR, durant sa séance du 12 décembre 2012.

Sur la carte universitaire

Considérant que la dépense intérieure d'éducation pour l'enseignement supérieur en 2010 est estimée à 23,8 Mds€ (dans Repères et références statistiques du MESR, 2012) ;

Considérant que le coût moyen annuel de la scolarité atteint 10 180 € à l'université en 2010 à comparer au coût de 24 000 € pour les élèves fonctionnaires, 15240 € en classes préparatoires aux grandes écoles et 13 800 € en section de techniciens supérieurs (STS) ;

Considérant que les droits de scolarité en France s'élèvent en moyenne à 182 € en licence, 250 € en master et 377 € en doctorat en 2011-2012 ;

Considérant que les effectifs étudiants, après un fort développement entre les années 1970 et 2000, connaissent depuis une faible augmentation. Le nombre d'étudiants inscrits dans les universités en France métropolitaine et départements d'outre-mer est de 1 400 400 en 2011-2012 soit une hausse de 0,8 % par rapport à 2011 (cf. repères et références statistiques du MESR 2012) ;

Considérant que le nombre d'enseignants dans les universités est de 79 269 et que le nombre de personnes assurant des fonctions administratives, techniques et d'encadrement dans les établissements d'enseignement supérieur est de 53 100 ;

Considérant que le plan « Universités 2000 », lancé en 1990 dans un contexte de forte croissance des effectifs étudiants a conduit à la construction de 3,5 M de m² et à la création de huit universités nouvelles ; cette réponse d'ordre quantitatif a débouché sur une multiplication des implantations en partie au détriment de la cohérence des sites et de l'entretien du patrimoine existant ;

Considérant notamment qu'en Ile de France, les quatre facultés d'origine de l'Université de Paris ont donné naissance à treize universités pluridisciplinaires auxquelles se sont ajoutées quatre universités nouvelles dans le plan « Universités 2000 » ;

Considérant que le plan « Universités du 3^{ème} millénaire », lancé en 1999, financé largement par les contrats de projet État régions (CPER), consistait non plus à construire de nouveaux locaux car les capacités d'accueil étaient globalement suffisantes mais à réhabiliter l'existant et à mettre en sécurité les bâtiments,

Considérant que les CPER signés en 2007-2013 prennent en considération la stagnation des effectifs d'étudiants et le déficit d'entretien des bâtiments, mettent l'accent sur la mise aux standards internationaux du patrimoine, sur des investissements liés à l'amélioration de la vie étudiante et sur l'installation d'équipements scientifiques ;

Considérant que la carte universitaire française présente une « constellation » d'établissements, recense 76 universités sous statut d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) auxquels il convient d'ajouter l'université Paris Dauphine recensée dans la catégorie « Autres établissements à vocation d'enseignement » (Jaune relatif aux opérateurs du PLF 2013) ;

Considérant le nombre considérable de formations, avec 2 231 licences professionnelles, 1420 licences générales que le projet de loi d'orientation sur l'enseignement et la recherche vise à diviser par 15 pour parvenir à une nomenclature nationale d'une centaine de licences générales ;

Considérant la diversité des statuts qui vont de celui d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) pour les universités et les grands établissements à celui de pôle de recherche et d'enseignement (PRES) qui peuvent eux-mêmes avoir des statuts juridiques différents ;

Considérant que cette variété de statut a pour conséquence de compliquer le rapprochement de deux établissements de statuts différents ;

Considérant qu'un grand nombre d'entités vient se superposer aux établissements comme par exemple les réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA), les centres thématiques de recherche et de soins (CTRS) les structures telles que les initiatives d'excellence (Idex) les laboratoires d'excellence (labex) les équipements d'excellence (Equipex), les Alliances, les fondations de coopération scientifique (FCS), que les assises de la recherche ont proposé de réformer les FCS en supprimant les RTRA et CTRS et en dotant les FCS d'une gouvernance « assouplie et démocratique » ;

Considérant que pour répondre à la fragmentation excessive du paysage universitaire français et aux besoins de coopération entre les différents acteurs, un mouvement de regroupement des établissements a été impulsé au niveau des territoires soit sous forme de pôles d'enseignement supérieur et de recherche (PRES) soit sous forme de fusion d'universités ;

Considérant que les PRES, simple outil de coopération scientifique, sont aujourd'hui seulement vingt sept, créés entre 2006 et 2012 dont 24 sous statut d'établissement public et trois sous statut de fondation de coopération scientifique ;

Considérant que des fusions des universités ont lieu depuis quelques années, notamment en 2009 (pour les trois universités de Strasbourg, la bibliothèque nationale et universitaire de Strasbourg, l'école d'ingénieurs et depuis le 1er janvier 2013 l'université de Haute Alsace), en 2011 (l'université Aix-Marseille a été créée par regroupement des trois universités d'Aix) et en janvier 2012 (l'université de Lorraine s'est créée en grand établissement par regroupement des universités Henry Poincaré 1, Nancy 2, Paul Verlaine de Metz, l'institut national polytechnique de Lorraine qui regroupe sept écoles d'ingénieurs). D'autres projets de fusion sont prévus comme celui des universités de Bordeaux au sein de la nouvelle université de Bordeaux (NUB) ou le projet d'université fédérale de l'université Bourgogne Franche Comté ;

Considérant que la suppression des PRES est proposée par les assises de la recherche (proposition n°95) et leur transformation en « grandes universités démocratiques » (GUD) dotées de conseils élus (conseil d'administration, conseil scientifique et conseil des études et de la vie universitaire), en créant un nouveau statut juridique ;

Considérant que M Le Déaut, député en mission, propose la suppression des PRES et des EPSCP et la création d'une communauté d'universités avec un nouveau statut d'établissement public de coopération ;

Considérant que la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche entend créer une trentaine de grands ensembles universitaires dans un cadre régional, interrégional (comme en Bourgogne/Franche Comté) ou infra régional, à l'exception de l'Île de France ;

Considérant que cette évolution conduirait à passer de cent cinquante contrats d'établissements à trente contrats de site avec une université chef de file, interlocuteur du MESR ;

Considérant que le projet de loi d'orientation sur l'enseignement et la recherche prévoit aussi le rapprochement entre les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) et les universités ;

Considérant que la multiplication des structures nuit à l'efficacité du système universitaire et que sa rationalisation serait positive pour les étudiants et les partenaires étrangers dans le cadre de la compétitivité économique internationale ;

Considérant que les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ex IUFM) qui ouvriront à la rentrée 2013 feront partie intégrante de l'Université et sont chargées de former les étudiants en vue d'un recrutement d'enseignants du premier et du second degré ;

Sur la gouvernance et le rôle de l'état et des régions

Considérant que les compétences de l'État en termes d'enseignement supérieur et de recherche sont définies au plan national et concernent le financement, le statut des personnels, la définition et la délivrance des diplômes, la garantie de la cohésion de l'offre de formation sur l'ensemble du territoire et de l'équilibre entre les différentes disciplines, une programmation nationale de la recherche conforme à l'agenda européen ;

Considérant que, aux termes du code de l'éducation, l'État fixe les implantations et les aménagements des établissements supérieurs, après consultation des collectivités concernées ; que l'État assure une répartition équilibrée des services d'enseignement supérieur et de recherche sur le territoire national ainsi qu'une offre de formation complète, cohérente et de qualité à un niveau régional ou interrégional dans le cadre de schémas collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

Considérant que des contrats d'établissements signés pour cinq ans (ou contrats pluriannuels) régissent les relations entre l'État et les établissements, définissent la stratégie de formation et de recherche de l'établissement et constituent le cadre dans lequel l'État habilite les formations et prévoit les moyens qu'il pourra attribuer ;

Considérant que les contrats pluriannuels sont des outils essentiels du pilotage de l'État et de la responsabilisation des établissements et permettent de mesurer les performances à partir d'objectifs partagés, notamment sur une politique immobilière ;

Considérant que sur le plan financier, les contrats pluriannuels d'établissement prévoient les moyens globaux à allouer en intégrant un coût standard dans le financement des activités d'enseignement et de recherche calculé non plus en fonction des surfaces occupées mais en fonction d'une part de l'activité, mesurée sur la base du nombre d'étudiants présents aux examens et sur le nombre de chercheurs publiant, d'autre part de la performance de l'établissement ;

Considérant que dans la logique des regroupements d'établissements, le projet de loi d'orientation sur l'enseignement et la recherche propose de passer du contrat d'établissement à un contrat de site qui pourrait être tripartite (État ; collectivités territoriales, établissements) mais que cette modalité suscite des réticences de la part de la conférence des présidents d'universités (CPU) et des organisations syndicales ;

Considérant qu'il est difficile de séparer la question de la politique de site de celle des compétences que l'État pourrait envisager de transférer aux collectivités territoriales qui apportent une contribution financière importante et en augmentation ;

Considérant que la question de la régionalisation de l'enseignement supérieur est posée dans le projet de loi de la décentralisation par les collectivités territoriales, acteurs très concernés par l'enseignement supérieur et investisseurs importants qui veulent faire reconnaître leur rôle ;

Considérant que le corps universitaire défend, en cas d'octroi de nouvelles compétences aux collectivités locales, le respect de deux principes : la compétence nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche doit rester à l'État ; l'équilibre des services publics d'enseignement supérieur et de recherche sur l'ensemble du territoire doit être respecté. Cinq domaines sur lesquels les collectivités territoriales seraient plus efficaces que l'État sont identifiés : l'innovation, le développement et la diffusion de la culture scientifique ; l'appui à un service d'orientation ; les compétences en matière d'apprentissage et formation professionnelle ; l'appui au logement étudiant ;

Considérant que le corps universitaire propose (proposition 100 des assises, soutenue par M Le Déaut, député en mission) l'élaboration, avec les collectivités locales, de schémas régionaux de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (SRESRI) définissant l'ambition et les objectifs du territoire; que ces schémas recenseraient les objectifs partagés entre tous les acteurs y compris sur le plan de l'immobilier ;

Considérant que le projet de loi d'orientation sur l'enseignement supérieur et la recherche propose de réformer la gouvernance de l'université : le conseil d'administration ne traiterai plus que de la stratégie, du budget et du management ; le conseil des études et le conseil de la vie étudiante seraient fusionnés ; le président d'université serait élu par tous les membres du conseil d'administration ;

Considérant qu'en 2013 toutes les universités auront acquis les responsabilités et compétences élargies avec une approche partagée sur l'adéquation des moyens alloués aux besoins de masse salariale ;

Sur la politique immobilière

Considérant que le patrimoine occupé par les établissements d'enseignement supérieur est considérable, s'étend sur 5 945 hectares de foncier et 18,6 M m² SHON de bâti dont 15,2 M m² appartiennent à L'État (82 % du bâti), 2,95 M m² aux collectivités territoriales (16% du bâti) et 450 000m² aux établissements (2% du bâti) ;

Considérant que le patrimoine universitaire est dispersé et réparti sur plus de 6 350 bâtiments ;

Considérant que le patrimoine appartenant à l'État est estimé par France Domaine à 20 Mds€ ;

Considérant que 86,6 % de ce patrimoine est attribué aux universités (dont les IUT et les UIFM) ; 6,6 % aux écoles d'ingénieurs ; 4,9 % aux grands établissements ; 1,6 % aux écoles normales supérieures et 0,3 % aux instituts d'études politiques ;

Considérant que 2/3 des surfaces sont dédiées à l'enseignement et la recherche (dont 45 % à l'enseignement, 24% à la recherche), le reste se répartissant en 15 % à l'administration, 9 % à la vie étudiante et 7 % à la documentation ;

Considérant qu'entre 1997 et 2006, le patrimoine universitaire est passé de 15,6 M m² à 18,1 Mm² soit une augmentation de 16% alors que les effectifs se sont stabilisés après 2000 ;

Considérant que ce patrimoine est souvent qualifié de vétuste, que MM ADNOT et DUPONT sénateurs, notaient dans leur rapport de 2010, que 35 % du patrimoine était vétuste ou en mauvais état entre 2005 et 2008 ; que 40 % du parc immobilier universitaire est en mauvais état et 12 % à reconstruire selon le MESR en 2012 ;

Considérant que compte tenu de l'état du patrimoine, les besoins de crédits de mise en sécurité se chiffreraient en centaines de millions d'euros sans qu'il soit possible de préciser cette estimation, alors que les autorisations d'engagement baissent, que cette tendance est préoccupante car les besoins restent importants ; que l'accent devra être mis sur les chantiers de mise en sécurité et de réhabilitation qu'il faudrait financer sur le CPER 2014-2020 ;

Considérant que des contributions sur le volet patrimoine exprimées lors des assises de l'enseignement supérieur, proposent quatre axes d'action prioritaire pour donner une nouvelle dimension à la politique patrimoniale et territoriale des universités : développement d'un financement fléché et pluriannuel des opérations immobilières ; mise en œuvre d'une stratégie d'optimisation des surfaces et de valorisation du foncier avec retour aux occupants en cas de cessions dans le cadre d'une politique de sites en vue d'une gestion unifiée du patrimoine et d'un partage des biens ; nouveau CPER porteur d'une politique de réhabilitation et de performances énergétiques des équipements universitaires ; instauration de nouveaux outils financiers adaptés aux stratégies et aux projets des universités ;

Sur le financement des projets immobiliers

Considérant que l'État consacre des moyens importants en faveur de l'enseignement supérieur retracés dans le budget du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire ». En PLF 2013 les crédits s'élèvent à 12,76 Mds€ (en CP) soit une hausse de 2 % par rapport à 2011. Sur ce montant, 10,38 Mds€ sont affectés aux universités auxquels il convient d'ajouter un montant de 38 M€ de crédits du programme 231 « Vie étudiante » soit un total dédié aux universités de 10,42 Mds€ (en CP) (rapport de l'AN sur le PLF 2013) ;

Considérant que depuis 2009, l'ensemble des moyens de fonctionnement est versé sous forme d'une subvention pour charges de service public unique (SCSP), subvention globale, non fléchée, utilisée pour le financement de la masse salariale et des crédits de fonctionnement (dont les crédits d'entretien courant et de fluides), gérée librement par les universités dans le respect du plafond d'emplois et de masse salariale ;

Considérant que les effectifs rémunérés directement par les universités représentent 158 822 ETPT (rapport de l'AN sur le PLF 2013) ;

Considérant que les crédits destinés à l'immobilier universitaire sont en constante augmentation et se sont élevés à 713 M€ en 2007, 1 027 M€ en 2008, 1 176 M€ inscrits au PLF 2009, 1 295,3 M€ en PLF 2012 et à 1 298,5 M€ en 2013 ;

Considérant que les 1 298,5 M€ de crédits destinés à l'immobilier universitaire inscrits au PLF 2013 se répartissent en 278,42 M€ pour les constructions et premiers équipements (dont 168 M€ d'opérations en CPER 2007-2013, 63,14 M€ pour les opérations hors CPER, 47,28 M€ pour les PPP) 378,87 M€ pour la masse salariale (pour 1047 ETPT), 434,14 M€ pour la maintenance et 207,10 M€ pour la sécurité (mise en sécurité pour Jussieu de 165,16 M€, 20 M€ hors Jussieu, dévolution pour 21,94 M€) ;

Considérant que les universités, confrontées aux différents dispositifs mis en place, dépendent des décisions du MESR pour les constructions et réhabilitations ainsi que pour l'octroi des crédits de sécurité ce qui ne favorise pas la définition d'une stratégie immobilière cohérente et responsable à leur niveau ;

Considérant que la fonction immobilière est gérée principalement par deux directions générales du MESR : la direction de la recherche et l'innovation (DGRI) et la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP) ; qu'au sein de cette dernière, trois départements peuvent intervenir selon le type de financement : le département de l'allocation des moyens répartit les crédits de fonctionnement des établissements, le département du dialogue contractuel gère la part contractuelle des ressources et le département des affaires immobilières répartit les crédits de la politique immobilière dans le cadre des opérations relevant des contrats de projet État-régions, de la mise en sécurité et du plan de relance. D'autre part, le service des grands projets immobiliers commun aux deux directions générales (DGRI et DGESIP) assure, en liaison avec la direction des affaires financières, la programmation et la gestion des crédits qui sont dédiés à des opérations immobilières d'intérêt national. Ce service assure une mission transversale de soutien et d'accompagnement des opérateurs sur les contrats de partenariat public-privé dont les crédits sont attribués par l'agence nationale de la recherche (ANR). Il organise, le cas échéant, le transfert du patrimoine aux établissements d'enseignement supérieur, en liaison avec France Domaine, notamment dans le cadre de la dévolution des biens.

Considérant que cette organisation conduit à une fragmentation de la gestion qui ne favorise ni l'optimisation de la gestion ni la connaissance du coût complet de cette politique ;

Considérant le cas spécifique de l'Île de France où l'établissement public d'aménagement universitaire pour la région Île de France (EPAURIF), prestataire de conseil et d'expertise pour le ministère et les établissements, peut assurer des opérations d'aménagement, de construction, de réhabilitation ou de maintenance sur crédits délégués par le MESR, sans que les universités soient obligées de recourir à ses prestations ;

Considérant que la norme de 12 m² SUN/PdT s'applique aux seuls locaux tertiaires, soit 15 % du parc immobilier universitaire ;

Considérant que d'autres normes s'appliquent en partie aux locaux d'enseignement et de recherche mais sur la base du référentiel des constructions universitaires considéré comme dépassé à la fois par les universités et le Ministère ;

Considérant que les représentants du MESR ont confirmé le peu de références partagées entre les universités, ce qui constitue un obstacle à la mutualisation, et ont indiqué que le ministère n'étudie pas les dossiers au regard du référentiel des constructions universitaires devenu obsolète faute de mise à jour depuis 1997 ;

Considérant toutefois que plusieurs responsables d'universités ont regretté, lors de leurs auditions, que le référentiel de 1997 continue de s'appliquer ;

Considérant que le MESR a mis en place des nouveaux indicateurs utilisés dans les contrats pluriannuels et dans les projets annuels de performance, notamment le taux d'occupation des locaux d'enseignement tels que les amphithéâtres et les salles banalisées. Le résultat qui s'établit à 70 % en moyenne, illustre les marges de progrès pour les établissements sans augmenter les surfaces et les coûts ;

Considérant que le MESR a mis en place un suivi de la politique immobilière de toutes les universités candidates ou non à la dévolution, avec des tableaux de suivi de différents indicateurs immobiliers élaborés à partir d'une enquête patrimoniale annuelle (outils de pilotage dont le schéma directeur immobilier, état du bâti, évolution des surfaces, taux d'occupation des locaux). Dans le cadre de la procédure contractuelle, la performance de la politique immobilière des établissements, la qualité de leur gestion et l'état du bâti sont appréciés de façon approfondie, notamment par une visite de site et font l'objet d'un engagement de performance et d'indicateurs (qualité du pilotage en matière de gestion immobilière et taux d'occupation des locaux) dans le contrat pluriannuel ;

Considérant qu'à ces crédits budgétaires, s'ajoute un crédit extrabudgétaire du « Plan campus ». L'opération Campus lancée en 2008 vise à créer des campus d'excellence à forte visibilité internationale en prenant en compte l'ambition scientifique et pédagogique du projet, la réhabilitation et la rénovation du patrimoine universitaire, la mise en sécurité des bâtiments. Cette réflexion globale considère la politique immobilière comme un élément structurant de l'enseignement supérieur et de la recherche. Dix sites ont été sélectionnés à l'issue de la procédure avec un recours systématique aux contrats de PPP, dont les loyers, l'investissement et la maintenance pendant 25 ans sont payés par les intérêts des 5 Mds€ apportés par la vente des participations de l'État dans EDF ;

Considérant que ce programme est géré par la mission des projets immobiliers ; service commun DGESIP/DGRI et les dotations versées par l'agence nationale de la recherche ;

Considérant que l'opération Campus se limitait, fin 2012, à la signature d'un seul contrat PPP avec l'université de Grenoble, que sur l'ensemble des dotations non consommables engagées seulement 62,5 M€ d'intérêts ont été décaissés sur un revenu annuel prévisionnel de 200 M€ ;

Considérant que le rapport PEYLET consacré à l'opération Campus a fait plusieurs préconisations. En matière de stratégie immobilière il préconise notamment la hiérarchisation des projets selon les besoins prioritaires et la mutualisation des crédits au profit des besoins les plus urgents. Sur les contrats de partenariat, il invite à utiliser le contrat PPP dans le respect des conditions limitatives posées par la législation, c'est à dire en cas de nécessité avérée; à évaluer régulièrement l'exécution des conditions de garantie en matière d'entretien et de maintenance et à mieux vérifier la soutenabilité financière et les engagements à long terme comme le loyer. Il estime qu'il faut responsabiliser les universités sur les coûts induits par les nouvelles opérations, développer les outils de suivi afin de connaître avec précision les surfaces, les coûts et les

charges liées à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et à la maintenance ; partager les bonnes pratiques dans le cadre des projets complexes en matière de construction et d'exploitation des bâtiments ; développer une capacité en ingénierie au service de toutes les universités (études préalables, construction de bâtiments, gestion immobilière). Sur le volet vie étudiante il recommande de formaliser et valider une programmation d'opérations pour un lancement en 2013 et d'établir des schémas directeurs des services de vie étudiante afin de prendre des décisions en fonction des besoins les plus urgents ;

Considérant que selon la loi LRU, la dévolution des biens immobiliers fait partie des compétences facultatives, qui ne peut être acquise qu'après l'obtention des compétences élargies obligatoires (transfert de la masse salariale et du budget global), sans que la loi ne prévoit une généralisation du transfert des biens appartenant à l'État ni un calendrier de mise en œuvre comme pour l'accession aux responsabilités et compétences élargies (RCE) ;

Considérant que la méthode retenue pour la dévolution par le MESR est l'expérimentation avec définition de pré-requis exigés des candidats : élaboration d'une stratégie immobilière durable et cohérente avec le projet d'établissement, formalisée par un schéma directeur immobilier ; renforcement du pilotage de la politique et de la gestion immobilière avec une équipe en charge de l'immobilier et des outils de gestion, un schéma directeur de mise en sécurité ; clarification du périmètre (propriété d'État, des collectivités locales, biens propres) et de la valeur du patrimoine ; détermination des besoins de mise en sécurité préalable, prévision pluriannuelle de dépenses de GER sur 25 à 30 ans ;

Considérant qu'en novembre 2011, le MESR a retenu trois universités très avancées dans le processus (Clermont 1, Poitiers et Toulouse 1) et fortes d'un schéma directeur immobilier adopté ;

Considérant que trois étapes sont prévues avant la dévolution pour les trois universités retenues :

- l'évaluation de la dotation financière annuelle récurrente pérenne calibrée en fonction des besoins induits par l'activité et des coûts de gros entretien renouvellement des bâtiments, dotation prenant également en compte les financements apportés par ailleurs à travers la dotation de fonctionnement globalisée et les ressources propres ;
- la contractualisation avec l'État par la signature d'une convention de dévolution avec le plan de financement à 25 ans et le Schéma Directeur approuvés par la tutelle et annexés à la convention de transfert ;
- la préparation des actes notariés à la suite de la décision interministérielle France Domaine/MESR.

Considérant que chaque établissement a bénéficié d'un rapport d'audit établi par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, rapport qui détaille les actions à conduire pour améliorer la gestion immobilière ;

Considérant que le patrimoine transféré aux trois universités s'étend sur 577 300 m² pour 262 bâtiments et 1,4 M m² de foncier et est estimé 436 M€ ;

Considérant que la dotation de dévolution calculée à partir des besoins en surface liés à l'activité de l'établissement auxquels s'ajoute un forfait en euros par mètre carré, évoluera selon les mêmes indicateurs d'activité et de performance que l'allocation des moyens de fonctionnement et

selon les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés dans le contrat. Elle tiendra compte des coûts de maintenance observés pour d'autres bâtiments publics ;

Considérant que la dotation de dévolution allouée en 2013 à l'université de Poitiers est de 10,8 M€, à Clermont 1 de 6,1 M€, et de 5 M€ pour Toulouse 1

Considérant que la dévolution est un outil pour améliorer la gestion du patrimoine, l'entretien et la valorisation du parc immobilier et une opportunité pour élaborer une stratégie immobilière à l'échelle d'un site universitaire ;

Considérant que les universités qui ont bénéficié de la dévolution des biens immobiliers font l'objet d'un suivi particulier de la part du MESR, notamment par le biais des SPSI mais aussi d'un contrôle budgétaire renforcé avec un contrôle infra-annuel du budget annexe immobilier assuré par le rectorat avec l'appui de la DRFIP et d'un contrôle annuel avec le MESR sur le pilotage et les résultats en matière immobilière ;

Considérant que l'État, en préalable à la dévolution, remet l'ensemble des bâtiments concernés aux normes de sécurité incendie avec des crédits spécifiques mis en place dès 2009 ;

Considérant la décision du MESR de suspendre pendant trois ans le transfert de biens pour apprécier les résultats de l'expérimentation sur les trois opérations pilotes de dévolution du patrimoine qui permettront de fiabiliser la méthode et les modalités du transfert ;

Considérant que la poursuite du processus de dévolution des biens devra faire l'objet d'une décision de principe en 2015 ;

Considérant les avantages de la dévolution pour l'université qui décide et finance tous les travaux, connaît plusieurs années à l'avance les moyens dont elle disposera et peut planifier sur le long terme, acheter et vendre en gardant les produits de cession, adapter son immobilier à son activité et adopter une gestion durable en intégrant les coûts de maintenance ;

Considérant qu'il est nécessaire de renforcer les services péri-universitaires liés à la formation, comme l'accompagnement à la réussite, à l'orientation et à l'insertion et les services para-universitaires liés aux conditions de vie (logements, restaurants, transports, vie culturelle et sportive) ; que la loi LRU a assigné aux universités une mission d'orientation et d'insertion et d'accompagnement académique avec des bibliothèques universitaires devenant des « learning-centers » (langues, informatique, insertion et services académiques) ; que l'autonomie des universités favorise la mise en œuvre d'une politique de vie étudiante, plus complète avec des campus unifiés ;

Considérant que le projet de loi d'orientation de l'enseignement supérieur et de la recherche prévoit le développement des formations en ligne que les universités devront proposer, projet ambitieux qui aura des conséquences immobilières ;

Considérant que certaines universités connaissent des difficultés financières, que sept ont été déclarées en déficit en 2009 et 2010, non à cause d'une mauvaise gestion ou situation financière structurelle mais à la suite de régularisations comptables demandées par les commissaires aux comptes lors du passage aux RCE et que le MESR a mis en place depuis lors un dispositif de suivi, d'alerte et d'accompagnement ;

Les représentants du MESR, des universités mentionnées ci dessus ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil fait les observations générales suivantes sur la politique immobilière des universités, ayant rendu des avis particuliers sur les schémas pluriannuels de stratégie immobilière des universités auditionnées :

1. Le Conseil ne peut que partager le constat de la complexité de la carte universitaire et de sa nécessaire simplification, qui sera porteuse notamment d'une rationalisation immobilière. Il se félicite à cet égard de la disposition du projet de loi d'orientation sur l'enseignement supérieur et de la recherche tendant au regroupement des universités actuelles en une trentaine de communautés d'universités. Lors de ses auditions le Conseil a pu constater à plusieurs reprises que la question du maintien même de certaines universités méritait d'être posée, compte tenu notamment de la baisse des effectifs. Il prône la concertation au niveau régional avec les collectivités territoriales concernées et les universités voisines sous la conduite du MESR. Ce regroupement permettant de déplacer la concurrence qui s'exerce entre universités voisines pour des formations identiques ou analogues à un niveau géographique supérieur, essentiel pour le positionnement international, est une source d'économies potentielles pour l'ensemble des fonctions support. Il n'appartient pas au Conseil de se prononcer sur la définition du maillage à définir en fonction des territoires, des besoins pédagogiques et de la stratégie.
2. Le Conseil relève que le lien entre universités et territoires amène la question de la régionalisation et du rôle respectif de l'État et des collectivités territoriales, questions qui seront traitées dans le projet de loi sur l'acte III de la décentralisation. Si le Conseil ne peut se prononcer sur les incidences au plan immobilier de ce texte dont il n'a pas été saisi, il partage la logique du projet de loi d'orientation sur l'enseignement supérieur et de la recherche qui préconise de passer d'un contrat d'établissement à un contrat de site dans un cadre régional ou interrégional.
3. Le Conseil considère que le processus de décision doit écarter le risque de maintenir des implantations sous densifiées hors justification pédagogique et financière et contre la volonté des universités. Le CIE a constaté que plusieurs universités se sont vu imposer le maintien de certains sites ou d'instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) alors que ces structures étaient devenues inutiles ou sous occupées. Cette question devra être abordée dans le cadre de la mise en place des écoles supérieures de professorat et de l'éducation qui ouvrent à la rentrée 2013.
4. Le Conseil observe que, plus encore dans le contexte de la compétition universitaire internationale qui s'est développée, l'État doit orienter et réguler en s'appuyant sur une administration centrale assurant un accompagnement soutenu des opérations et disposant des moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques (programmes 150 et 231 vie étudiante). Le Conseil a pu constater la complexité de la tutelle de la politique immobilière universitaire et préconise une clarification de l'organisation administrative. Un service unifié dédié à la politique immobilière universitaire, avec un financement national assis sur des procédures simplifiées serait un vecteur d'efficacité et de meilleure collaboration avec les établissements et leurs regroupements récents ou en cours.

5. Comme le rapport PEYLET, le Conseil considère que l'affirmation de la responsabilité de l'État au niveau déconcentré passe par la responsabilisation accrue du recteur en matière de stratégie immobilière universitaire. Les propositions du Conseil tendent de façon générale à faire émerger une stratégie immobilière globale de l'Etat au niveau régional voire supra régional.
6. Le Conseil se félicite que l'autonomie des universités, qui a produit des effets positifs en matière immobilière et la définition de stratégies responsables, ne soit pas remise en cause par le projet de loi d'orientation en cours de préparation.
7. Le Conseil observe que le projet de loi d'orientation sur l'enseignement supérieur et la recherche propose d'importantes modifications sur l'organisation de la gouvernance des universités, notamment sur les pouvoirs et le mandat du président, sur le rôle du conseil d'administration, la fusion du conseil scientifique et du conseil de la vie étudiante, sur la composition et les modalités de désignation ou d'élection des membres et personnalités extérieures. Le Conseil souligne le caractère essentiel d'une gouvernance forte pour porter une vision stratégique et une stratégie immobilière à moyen et long terme. Plus particulièrement, le président de l'université ou du site universitaire doit disposer d'une autorité réelle sur ces questions qui exigent une continuité dans l'action.
8. Le Conseil note l'engagement fort du MESR quant à la politique immobilière des universités, effort sous tendu par la mise en place de procédures : enquête patrimoniale annuelle, tableaux de suivi, définition d'indicateurs immobiliers, rédaction d'un schéma directeur immobilier à 5 ans, professionnalisation des équipes dédiées et des outils de gestion. Le Conseil relève cependant que des progrès restent à faire, notamment sur la connaissance du parc et de son état, l'organisation de la fonction immobilière encore insuffisamment étoffée et structurée au sein des universités, les équipes devant être renforcées en nombre et en compétences afin de mener à bien la fiabilisation des comptes, la connaissance des coûts de fonctionnement et d'entretien des bâtiments, la mise en place d'outils d'aide au pilotage et à la gestion (bases de données, plans numérisés, programmation des travaux, gestion des salles), autant d'aspects à améliorer pour maîtriser la gestion patrimoniale.
9. Le Conseil se félicite que le MESR n'utilise plus comme principal critère pour la construction et l'allocation des moyens, une norme de surface par étudiant dont le caractère rigide a pu aussi s'avérer inflationniste et concourir à des excédents de surfaces dans le contexte actuel de baisse des effectifs. Le Conseil invite le MESR à définir un indicateur immobilier plus pertinent calculé notamment à partir du nombre d'heures d'étude par étudiant pour programmer les besoins en bâtiments et en rationaliser l'occupation.
10. Le Conseil constate que l'abandon des normes anciennes, considéré comme acquis par les responsables du ministère, ne semble pas évident pour plusieurs responsables d'université. Il invite donc la tutelle à clarifier rapidement cette situation.
11. Le CIE souligne que la maîtrise des surfaces occupées reste insuffisante et mal documentée . Il demande qu'un bilan par catégories de locaux soit effectué sur ce point par le MESR et assorti d'éléments de comparaison internationale .
12. Le Conseil observe que des actions d'optimisation et de valorisation économique du parc et des cessions supplémentaires sont à envisager. L'intéressement des universités est la clé principale en la matière et doit être mis en place pour l'ensemble des universités. Celles qui ne bénéficient pas de la dévolution et n'ont pas d'intéressement direct en capital doivent pouvoir être intéressées aux économies de fonctionnement.

13. Le Conseil engage le MESR dans le cadre du regroupement en une trentaine de communautés d'universités à appuyer les choix immobiliers sur la cartographie des besoins et projets universitaires.
14. Le Conseil note que la démarche mise en place par le MESR dans le cadre de la dévolution (élaboration d'une stratégie immobilière, d'un schéma directeur de mise en sécurité, mise en place d'une organisation d'une équipe en charge de l'immobilier et d'outils adaptés) a contribué à la prise de conscience de l'enjeu. Cette démarche, avec certaines adaptations, mériterait d'être étendue à toutes les universités, candidates ou non à la dévolution.
15. Le Conseil souligne l'opportunité que représente la dévolution des biens dans la perspective d'une responsabilisation et d'une amélioration de la rationalité et de l'efficacité de l'action des universités.
16. Le Conseil souligne que le transfert du patrimoine dévolu et son inscription au bilan des opérateurs universitaires entraîne des obligations en matière d'amortissement et de gros entretien des bâtiments, aujourd'hui assurés par l'État. Les universités ne pourront soutenir financièrement cette responsabilité que si la dotation de dévolution tient compte des besoins annuels d'amortissement.
17. Le Conseil s'interroge sur la soutenabilité financière de la dévolution si elle devait être généralisée. L'expérimentation en cours et la reprise de la dévolution en 2016 au mieux, permettront de dresser un bilan financier et de mesurer les avantages de ce transfert, avant une éventuelle extension du dispositif. Cette analyse ne doit toutefois pas conduire à abandonner ce processus pour les universités qui ont déjà manifesté leur volonté de participer à cette politique.
18. Le conseil a noté que la plupart des universités ne disposent pas encore suffisamment de services du patrimoine structurés pour réaliser au mieux les projets immobiliers tant en études préalables, construction des bâtiments ou gestion des immeubles. La mise en place d'un établissement chargé de la maîtrise d'ouvrage en Île de France joue à cet égard un rôle à préciser, tant s'agissant de son périmètre qui pourrait être étendu que de la nature de ses interventions aujourd'hui largement « à la carte ».
19. Concernant le recours aux partenariats public-privé, le Conseil en a noté l'intérêt en matière universitaire (étude préalable obligatoire, accélération par le préfinancement de la réalisation des projets, approche en coût global, garantie de performance et prise en compte de la maintenance qui constitue un enjeu lourd pour les établissements) sans en méconnaître les inconvénients, apparus notamment dans le cadre de l'opération campus, d'une démarche supposant un niveau de compétence et une capacité de négociation fortes. Le Conseil recommande un usage circonstancié et sans systématisme de l'utilisation du contrat PPP, adapté notamment dans le cadre de constructions neuves mais peu pertinent pour des opérations de rénovation ou pour des locaux de recherche. Il attire aussi l'attention sur la nécessité de veiller d'une part à la soutenabilité des opérations et d'autre part à la sensibilisation des universités sur les coûts induits par ces investissements.
20. Le Conseil constate l'importance du financement accordé à l'enseignement supérieur et à la recherche et à l'immobilier des universités en particulier. Comme les rapporteurs des commissions du Sénat et de l'Assemblée, le Conseil regrette que ce financement très éclaté rende difficile l'appréciation exacte des moyens.
21. Le Conseil remarque que si l'information financière globale existe, un effort de sincérité budgétaire est indispensable pour mieux estimer les coûts par étudiant selon les régions, les filières, les niveaux d'étude et les types d'établissement. Ce chantier complexe est essentiel pour obtenir un compte financier consolidé par établissement, incluant les aspects

immobiliers. Dans la perspective d'une réforme des outils financiers de la politique d'enseignement supérieur, le Conseil est comme les rapporteurs des assemblées, favorable à la refonte du modèle d'allocation des moyens aux établissements pour en accroître la part négociée et à la mise en place de « contrats de site » permettant d'articuler de façon plus efficace et lisible les financements de l'enseignement supérieur.

22. Alors que la mise en place d'un budget annexe à l'usage des établissements devenus propriétaires et la mise en place d'un outil de contrôle de gestion et d'aide à la décision, la certification des comptes par des commissaires aux comptes sont prévues, le Conseil relève que les universités ne sont pas toujours très soucieuses de l'équilibre budgétaire et inscrivent des projets d'investissement en dehors de tout financement. Il souligne que les contrats doivent clarifier la part certaine des engagements publics et les opérations sous réserve de financement.
23. Plus généralement lors des auditions des universités, le Conseil a observé que les universités portent des projets non financés en totalité, en dehors de toute préoccupation d'équilibre budgétaire de prise en compte du contexte budgétaire contraint malgré l'effort consenti en faveur de l'immobilier universitaire. Le Conseil rappelle que le président de l'université a une responsabilité financière en tant qu'ordonnateur des recettes et dépense ; les universités, dans le cadre des responsabilités et des compétences élargies (RCE) doivent se doter d'instrument d'audit interne et de pilotage financier et patrimonial et leurs comptes font l'objet d'une certification annuelle par des commissaires aux comptes.
24. Le Conseil encourage les universités à développer leurs ressources propres de différentes manières (mécénat, fondations, contrats de coopération scientifique et technique, brevets) et à établir des moyens dédiés et une stratégie pluriannuelle en la matière.
25. S'agissant du dossier de la vie étudiante, le Conseil remarque que cette question qui relève notamment du CROUS a peu été abordée lors des auditions malgré les moyens supplémentaires alloués en 2013 en faveur du logement étudiant à hauteur de 20 M€. Une approche immobilière de ce sujet serait utile dans le cadre des contrats de site. Le Conseil relève que les services péri-universitaires sont complexes à mettre en œuvre et reposent sur l'intervention de nombreux acteurs (universités, réseau d'œuvres universitaires, organisation d'étudiants, collectivités territoriales). Malgré l'augmentation des dotations publiques aux universités, la mobilisation des financements des collectivités territoriales et des entreprises, le Conseil constate qu'il reste à clarifier la stratégie globale et à l'appuyer sur un référentiel des services assorti de normes de construction et de fonctionnement.

**Pour le Conseil,
son Président**



Jean-Louis DUMONT