



N° 1990

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018* (n° 1947),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 27

GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. JEAN-PAUL MATTEI

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. UN VECTEUR BUDGÉTAIRE DE PLUS EN PLUS FRAGILISÉ PAR LA DYNAMIQUE CONTRAIRE DE SES RESSOURCES ET DE SES EMPLOIS..	10
A. UN TARISSEMENT DES RECETTES DE CESSIION NON COMPENSÉ PAR LE RENOUVELLEMENT DES RESSOURCES	11
1. Redevances domaniales : une recette fiable mais circonscrite	11
2. Cessions immobilières : un gisement essentiel en voie d’assèchement.....	12
B. UNE CAPACITÉ DE FINANCEMENT CONTRAINTE ET AMOINDRIE ?	13
1. Une consommation en autorisations d’engagement fortement réduite en conséquence de l’évolution défavorable des recettes.....	14
2. Des moins-values en recette créant une charge non négligeable pour la politique immobilière de l’État : les mécanismes de décote	15
II. PATRIMOINE IMMOBILIER UNIVERSITAIRE : UN LEVIER D’AFFIRMATION DES ÉTABLISSEMENTS, UN ENJEU DE POLITIQUE IMMOBILIÈRE POUR L’ÉTAT	16
A. UNE FONCTION SUPPORT EN VOIE DE CONSOLIDATION	17
1. Une gouvernance qui tend à s’affermir autour de la gestion immobilière.....	17
2. Une gestion de plus en plus professionnalisée malgré la diversité des ressources humaines.....	18
3. Des stratégies en voie de formalisation mettant à l’épreuve la capacité de projection des établissements quant au devenir de leur patrimoine	19

B. UN PATRIMOINE CONSTITUANT UN VÉRITABLE ACTIF À PRÉSERVER ET À MIEUX VALORISER	24
1. Le maintien d'un effort nécessaire en matière d'entretien du patrimoine	24
a. Une révision de la part des dépenses immobilières au sein de la dotation globale de fonctionnement des universités.....	27
b. Le renouvellement de l'« Opération Campus ».....	27
2. La dévolution : un cadre à étoffer par le développement des instruments d'une véritable autonomie	29
3. De nouveaux outils contractuels indispensables pour des établissements confrontés aux limites du « tout cession »	34
TRAVAUX DE LA COMMISSION	37
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	39
ANNEXE 2 : SOURCES UTILISÉES	43

PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

En vue de l'examen du projet de loi de règlement 2018 et au terme de l'évaluation de la politique immobilière des universités, le rapporteur spécial recommande :

- de repenser l'équilibre du financement du compte d'affectation spéciale, éventuellement en complétant les recettes d'appoint telles que les redevances domaniales, les fonds de concours ou les versements du budget général ;

- de mener à bien les travaux nécessaires à l'échelle interministérielle afin de permettre la publication du décret d'application de l'article 274 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, afin de réévaluer les conditions du recours à la décote en prenant mieux en considération les réserves foncières et le coût moyen de construction des logements sociaux ;

- de conforter les compétences acquises par un appui méthodologique renforcé de la part du MESRI et de la DDI ;

- de maintenir d'un effort national en faveur de l'entretien et de la rénovation du patrimoine immobilier des universités, notamment par la revalorisation des crédits consacrés aux dépenses immobilières pris en considération dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement ;

- d'examiner l'utilité et la possibilité d'un renouvellement de l'« Opération Campus » ;

- de poursuivre le processus de transfert des biens immobiliers appartenant à l'État aux établissements universitaires ;

- maintenir la possibilité d'un accompagnement financier temporaire pour les établissements ayant obtenu le transfert de leur patrimoine, afin de les soutenir dans la remise à niveau de leur parc ;

- de réexaminer les restrictions à la faculté d'emprunt des établissements universitaires disposant d'un schéma directeur crédible ;

- de travailler au renouvellement des outils contractuels à la disposition des établissements afin de permettre la valorisation de leur patrimoine ;

- d'envisager la simplification du statut de la société universitaire de recherche et, le cas échéant, une adaptation des formes de société de droit commun telles que les sociétés par actions simplifiées aux spécificités du patrimoine universitaire ;

- de mener une véritable réflexion sur l'établissement d'un régime fiscal plus adapté aux opérations réalisées par les universités sur leur patrimoine.

SUIVI DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS FORMULÉES À L'ISSUE DU PRINTEMPS DE L'ÉVALUATION 2018

Dans le cadre du Printemps de l'évaluation 2018, il avait été proposé à la commission des Finances une évaluation de la décote permise par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 ⁽¹⁾ (dite « décote Duflot »).

Outre un certain nombre de recommandations relatives à la simplification au regard du dispositif, les travaux menés avaient conclu à la nécessité d'un meilleur encadrement des conditions du recours à la décote et les modalités de calcul de son taux.

À la suite de la proposition de résolution adoptée par l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur spécial ⁽²⁾, le Parlement a adopté en ce sens un amendement au projet de loi de finances modifiant l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques ⁽³⁾. Cette modification vise à prendre en considération deux nouveaux critères : d'une part, l'existence de réserves foncières susceptibles de permettre la réalisation de programmes comportant la construction de logements sociaux à un prix de revient équivalent à celui qui résulterait de l'application de la décote ; d'autre part, le coût moyen de la construction de logements sociaux dans la commune ou l'agglomération.

À ce jour, les décrets d'application de l'article 274 de la loi de finances initiale pour 2019 n'ont pas été publiés. D'après les éléments dont a fait état le ministre de l'action et des comptes publics devant la commission des Finances réunies en commission d'évaluation des politiques publiques, un travail interministériel est en cours.

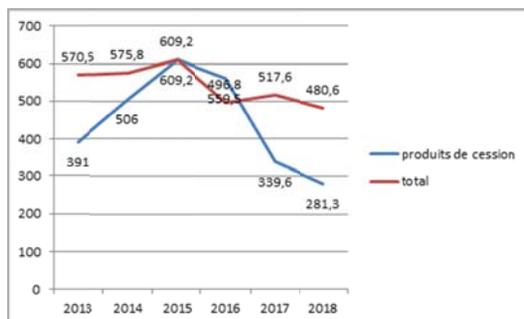
(1) *Loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.*

(2) *Texte n° 1039 - Proposition de résolution de M. Jean-Paul Mattei pour un usage plus proportionné et pertinent de la décote applicable aux cessions de biens et actifs immobiliers du domaine privé de l'État.*

(3) *Amendement n° II-CF309, présenté par M. Mattei, rapporteur. Article 274 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.*

DONNÉES CLEFS

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU CAS *GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT* DEPUIS 2013



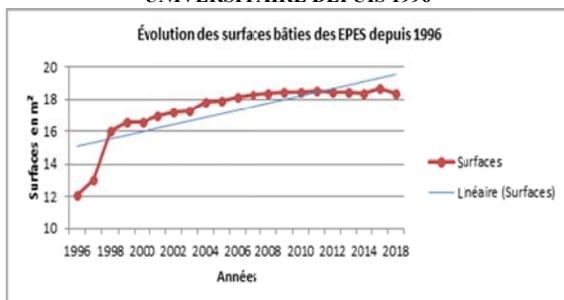
Source : Commission des finances à partir des projets annuels de performances de 2013 à 2018.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU CAS *GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT* DEPUIS 2013

Années	Recettes					Dépenses			Résultat
	Produits de cession	Redevances domaniales	Versement du budget général	Fonds de concours	Total	Dépenses immobilières	Contribution au désendettement	Total	
2013	391,0	SO	5,9	9,5	406,4	494,35	76,11	570,46	- 164,08
2014	505,98	SO	10,83	15,61	532,42	499,30	76,55	575,85	- 43,43
2015	609,23	SO	8,93	3,85	622,01	411,47	86,24	497,71	+ 124,3
2016	559,52	SO	6,73	7,49	573,74	315,95	180,90	496,85	+ 76,90
2017	339,62	86,26	3,85	4,02	433,75	457,55	60,11	517,66	- 83,91
2018 (prév. LFI)	281,34 (491,70)	89,15 (90,00)	10,45	15,24	396,18 (581,70)	480,63	SO	480,6	- 84,45

Source : Commission des finances à partir des projets annuels de performances de 2013 à 2018.

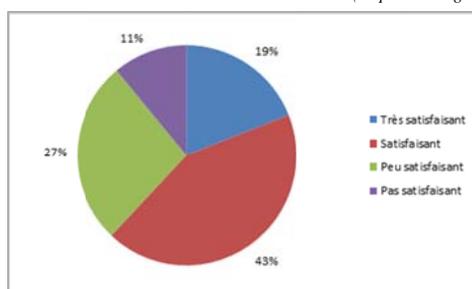
L'ÉVOLUTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER UNIVERSITAIRE DEPUIS 1996



Source : Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP).

ÉTAT DU BÂTI

(en pourcentages)



Source : Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP).

INTRODUCTION

La présente mission constitue le cadre de gestion des ressources tirées du produit des cessions de biens ou d'actifs immobiliers de l'État et mutualisées à l'échelle du budget général aux fins de financement de sa politique immobilière aux échelons central et local. Elle se confond d'un point de vue budgétaire avec le compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

Créé par la loi de finances initiale pour 2006⁽¹⁾ et placé sous la responsabilité de la Direction de l'immobilier de l'État (DIE), le CAS porte les dépenses d'investissement et de fonctionnement en rapport avec des opérations immobilières ou d'entretien du propriétaire réalisées par l'État sur des biens immobiliers dont il est propriétaire ou figurant à l'actif de son bilan. Il pourvoit également aux dépenses d'investissement et de fonctionnement correspondant à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles du domaine de l'État, ainsi qu'à des opérations d'entretien du propriétaire réalisées par des établissements publics et d'autres opérateurs.

En application de la loi de finances pour 2017⁽²⁾, **le CAS assure le financement des dépenses relatives à l'entretien du propriétaire** portées par l'ancien programme 309 *Entretien des bâtiments de l'État*. **L'exécution des dépenses immobilières des administrations centrales et déconcentrées (toute nature confondue) relève désormais d'un programme unique : le nouveau programme 723 *Opérations immobilières et entretiens des bâtiments de l'État***. Celui-ci incorpore les opérations relevant du programme 724 – *Opérations immobilières déconcentrées*, en conséquence de la simplification des circuits d'exécution budgétaire opérée par la loi de finances initiale pour 2018⁽³⁾.

Quoique conservé au sein de la maquette budgétaire, **le programme 721 *Contributions des cessions immobilières au désendettement de l'État* se révèle aujourd'hui sans véritable objet** : le Parlement ayant résolu de mettre fin au versement d'une partie du produit des cessions d'actifs immobiliers au désendettement de l'État, il ne reçoit plus en effet aucun crédit. Du point de vue du rapporteur spécial, ce constat ne peut que plaider en faveur de sa suppression.

Par ses ressources comme par son champ d'intervention, le CAS ne saurait évidemment prétendre au premier rôle dans le financement de la politique immobilière de l'État. Le bilan de l'exécution 2018 confirme sa modestie : les autorisations d'engagement (AE) du CAS ne représentaient ainsi que 13 % de celles ouvertes au budget général au titre des dépenses de l'État propriétaire (4 milliards d'euros en 2018).

(1) Article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

(2) Article 42 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

(3) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Du reste, **il convient de signaler la création en loi de finances initiale pour 2018 du programme 348 *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants***. Doté d'un milliard d'euros sur cinq ans, ce programme non pérenne doit participer à la réalisation du Grand plan d'investissement (GPI) à travers deux de ses priorités : accélérer la transition écologique ; construire l'État à l'âge numérique. Les crédits inscrits en 2018 (20 millions d'euros en AE et CP) visaient à lancer les audits et études préliminaires.

Néanmoins, par la généralité des opérations éligibles dans son périmètre, le CAS demeure le seul support budgétaire de la gestion interministérielle du patrimoine immobilier de l'État. En 2018, la refondation de cette nouvelle politique, engagée en application des orientations consacrées par la communication du Conseil des ministres du 20 janvier 2016, s'est poursuivie.

Dès lors, les résultats de l'exercice ne manquent pas de mettre une nouvelle fois en lumière un problème fondamental : dans quelle mesure peut-on asseoir le financement de l'entretien du patrimoine immobilier de l'État sur la cession de ses actifs ? Du point de vue du rapporteur spécial, la question se pose pour la pérennité d'un compte d'affectation spécial confronté à l'aggravation d'un déséquilibre financier intrinsèque. Mais elle invite également à mesurer les limites du « tout-cession » pour la valorisation d'un patrimoine aussi emblématique que celui des universités.

I. UN VECTEUR BUDGÉTAIRE DE PLUS EN PLUS FRAGILISÉ PAR LA DYNAMIQUE CONTRAIRE DE SES RESSOURCES ET DE SES EMPLOIS

L'exécution 2018 se solde par **un nouveau déficit de 84,45 millions d'euros en crédits de paiement**, en légère augmentation par rapport à l'exercice 2017. Toutefois, sans l'apport accru des versements du budget général (10,45 millions d'euros contre 3,85 millions d'euros) et des fonds de concours (15,24 millions d'euros contre 4,02 millions d'euros), le solde se révèle nettement plus dégradé (- 110,11 millions d'euros contre 91,78 millions d'euros en 2017). Ainsi que le montre le tableau annexé au présent rapport, le dernier solde positif remonte à l'exercice 2016.

Comme observé en 2017, la soutenabilité des dépenses du CAS demeure assurée à brève échéance. Quoiqu'en diminution de 13,6 %, avec près de 702 millions, sa trésorerie équivalait encore, à la fin de l'exercice 2018, à une année et demie de consommation au regard du rythme annuel.

En outre, le montant des restes à payer du nouveau programme 723 recule de 27,61 % (à près de 309,58 millions d'euros). Au regard du nouveau périmètre du programme, cet allègement substantiel des charges peut apparaître assez spectaculaire car il fait suite à une augmentation sensible entre 2016 et 2017 (+ 32,35 %).

Il tient à la consommation de crédits des ministères des Armées et de l'Éducation nationale, très nettement supérieure à leurs engagements sur la même période. Il convient en outre de noter que d'après l'analyse de la Cour des comptes, les restes à payer correspondent pour près de 90 % à des passifs annuels ou pluriannuels enregistrés en hors-bilan.

En soi, l'évolution peut être considérée comme maîtrisée : **leur poids par rapport à la trésorerie diminue sensiblement** pour ne plus représenter que 44,10 % de son montant au terme de l'exercice 2018 (contre 53,30 % du montant de la trésorerie en 2017).

Toutefois, le nouveau solde négatif enregistré en 2018 revêt à l'évidence un caractère préoccupant. De fait, il révèle une divergence croissante entre des dépenses potentiellement dynamiques et des recettes menacées d'attrition dans leur composante essentielle.

A. UN TARISSEMENT DES RECETTES DE CESSION NON COMPENSÉ PAR LE RENOUELEMENT DES RESSOURCES

Au terme de l'exécution 2018, les recettes propres du CAS s'élèvent à un peu plus de 370,49 millions d'euros. La somme perçue ne couvre ainsi que 63,69 % du montant global inscrit en loi de finances initiale. Elle constitue un recul des ressources de plus de 14,58 % par rapport au résultat 2017 (433,75 millions d'euros) et de près de 40,44 % en comparaison de l'exercice 2015.

L'écart de près de 211,21 millions d'euros par rapport aux prévisions procède pour l'essentiel plus que défavorable du produit des cessions immobilières.

1. Redevances domaniales : une recette fiable mais circonscrite

Le produit des redevances domaniales apparaît conforme à la prévision pour 2018 : il s'élève à un peu plus de **89,15 millions d'euros**, soit un montant très proche du montant inscrit en loi de finances initiale (90 millions d'euros).

Mais ainsi qu'observé dans les précédents travaux du rapporteur, il demeure une recette d'appoint. Dès lors, on ne peut que saluer les travaux engagés par le Gouvernement afin d'augmenter le produit des recettes domaniales. Il appartiendra au Parlement d'en tirer au plus vite les conséquences, le cas échéant sur la base des études lancées par le comité interministériel de la transformation publique (CITP) dont les conclusions devraient être connues au début du mois de juillet 2019.

2. Cessions immobilières : un gisement essentiel en voie d'assèchement

Le produit des cessions immobilières régresse une nouvelle fois de manière spectaculaire en 2018. Il se réduit à environ 281,34 millions d'euros, en recul de 19,03 % par rapport à 2017, et **atteint ainsi son plus faible niveau depuis la création du CAS.** Par rapport à la prévision de la loi de finances initiale (soit 491,70 millions d'euros), l'écart atteint 210,36 millions d'euros et s'accroît en comparaison de l'exercice précédent (- 152,51 millions d'euros). Cette accentuation s'explique toutefois par le versement anticipé sur l'exercice 2017 de la recette prévue en 2018 au titre de la vente de l'École centrale de Paris (ECP).

La régression du produit des cessions traduit **la poursuite de la baisse du nombre de ventes réalisées, avec 626 biens cédés en 2018** (contre 676 en 2017 et 889 en 2016). **Le prix de vente moyen demeure également sur une pente descendante qui tend à s'aggraver** (371 287 euros contre 524 746 euros en 2017 et 589 351 euros en 2016). En atteste la baisse significative du montant des plus importances cessions réalisées au terme de l'exercice qui portaient sur : l'hôtel de Vogüé (Paris 7^e), pour 48,15 millions d'euros ; un bien immobilier rue Saint-Dominique (Paris 7^e), pour 29 millions d'euros ; un bâtiment culturel à Lisbonne (Portugal), pour 9,05 millions d'euros ; un bâtiment technique à Toulouse, pour 7,40 millions d'euros.

64,4 % des recettes tirées des biens immobiliers proviennent de quatre départements ministériels : les Armées (53,9 millions d'euros) ; les services du Premier ministre (48,2 millions d'euros) ; la Transition écologique et solidaire (36,1 millions d'euros) ; l'Europe et les Affaires étrangères (26,6 millions d'euros). On notera que la part mutualisée prélevée sur les cessions augmente par rapport à 2017, tant en valeur absolue (81,5 millions d'euros contre 70,7 millions d'euros) qu'en proportion du produit total encaissé (32 % en 2018 contre 20,8 % en 2017).

L'«érosion» de la recette apparaît aujourd'hui d'autant plus inéluctable qu'elle procède de deux facteurs structurels dont l'impact s'accroît en 2018 : d'une part, **une conjoncture sur le marché immobilier professionnel quelque peu morose**, du moins très inégale suivant les régions ; d'autre part, **la raréfaction des biens aisément valorisables**, les biens restants étant aujourd'hui ceux dont la qualité et la localisation rendent moins facilement envisageable la vente. Ainsi, suivant les estimations de la Direction de l'Immobilier de l'État rapportées par la Cour des comptes, 75 % des 1 831 biens immobiliers déclarés inutiles et remis au Domaine à la fin de l'exercice 2018 sont jugés « difficiles » ou « très difficiles ».

La maquette de performance du programme 723 fournit d'ailleurs un autre indice des difficultés croissantes rencontrées pour la cession : son unique indicateur met en effet en lumière une hausse de la durée moyenne de vente des biens immobiliers ; celui-ci atteint 17,8 mois en 2018 (contre 16,4 mois en 2016).

B. UNE CAPACITÉ DE FINANCEMENT CONTRAINTE ET AMOINDRIE ?

De fait, le montant des CP consommés passe de 517 millions à **480 millions d'euros**, soit une baisse de 7,16 %.

Cela étant, il convient de rappeler que **les dépenses imputables aux CAS ne comprennent plus la contribution au désendettement de l'État** (près de 60,11 millions d'euros en 2017). Ainsi, les CP consommés au titre des seules opérations immobilières en 2018 augmentent d'environ 5,04 % rapport à la somme des CP consommées par les anciens programmes 723 et 724 (soit 457,55 millions d'euros). Leur montant demeure dans la fourchette haute des dépenses constatées depuis 2006.

Du point de vue des BOP centraux, les dépenses réalisées sur le CAS en 2018 résultent pour l'essentiel des opérations de cinq ministères : les Armées (pour 133,87 millions d'euros) ; les services du Premier ministre (pour 65,14 millions d'euros) ; l'Enseignement supérieur, la recherche et l'innovation (pour 39,86 millions d'euros) ; l'Europe et les Affaires étrangères (32,82 millions d'euros) ; l'Économie et les comptes publics (pour 25,38 millions d'euros).

DÉPENSES RÉALISÉES PAR LES MINISTÈRES SUR LE PROGRAMME 723 EN 2018

- **Ministère des Armées** : dans le cadre de l'exécution de la loi de programmation militaire, le financement de restructurations et travaux lourds sur les immeubles à usage de bureau, de logement, et sur les bâtiments techniques des bases de défense ; des dépenses pour le maintien à niveau des infrastructures opérationnelles de la défense nationale, ainsi que des études et travaux préalables à la cession de site militaires ;
- **Ministère de l'Europe et des affaires étrangères** : en administration centrale, la conduite des marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage et d'une partie des travaux de restructuration du site du Quai d'Orsay (cette opération lourde devant se poursuivre pendant plusieurs années) ; à l'étranger, des opérations de restructuration (cessions, acquisitions, travaux lourds) des implantations diplomatiques ;
- **Services du Premier ministre** : une acquisition immobilière à Montrouge et la poursuite d'opération de rénovation de sites parisiens ;
- **Ministère de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation** : la participation au financement de l'opération d'intérêt national Paris-Saclay ;
- **Ministères financiers** : des travaux lourds d'entretien du propriétaire sur les sites d'administration centrale, des écoles de formations de la DGFIP et de la DGDDI, ainsi que la poursuite de la rénovation et/ou de la densification de sites hébergeant notamment les services déconcentrés de la DGFIP, de la DGDDI ;
- **Administrations territoriales de l'État** : la poursuite de la restructuration du site Saint-Sébastien à Marseille, la remise en état du site administratif de l'île de Saint-Martin, la poursuite de la restructuration des sites de Chapou (Cahors), de Paixhans (Le Mans) et des travaux d'entretien lourd dans les sites administratifs de Nanterre, Cergy et Toulouse.

Source : Rapport annuel de performance pour 2018.

1. Une consommation en autorisations d'engagement fortement réduite en conséquence de l'évolution défavorable des recettes

Dans le périmètre du nouveau programme 723, **les AE exécutées en 2018 se limitent à un peu plus de 362,55 millions d'euros**. Il s'agit là d'un montant en recul de près de 35,65 % par rapport à la somme des engagements réalisés sur les anciens programmes 723 et 724 en 2017 (563,38 millions d'euros).

Certes, la baisse de la consommation des AE constitue une conséquence de l'engagement anticipé en 2017 du financement nécessaire à l'opération d'intérêt national Paris-Saclay, grâce à la perception du produit de la cession du site de l'École centrale de Paris (ECP), à Chatenay-Malabry (Hauts-de-Seine). Toutefois, la comparaison des chiffres consolidés par actions entre 2017 et 2018 donne à voir une baisse sensible dans l'exécution des AE, notamment pour les opérations structurantes et de cession, ainsi que pour l'entretien à la charge du propriétaire.

En outre, le bilan de l'exécution 2018 révèle un **écart croissant par rapport aux prévisions de dépenses. Le taux d'engagement des AE inscrites s'élève à 69,10 % tandis que celui des CP inscrits s'établit à 82,62 %**. En comparaison de 2017, ces pourcentages apparaissent en net retrait (avec un taux de consommation de respectivement 105,33 % des AE et 88,49 % pour les crédits de paiement). Un même constat prévaut du point de vue de l'engagement des crédits ouverts : le taux de consommation des AE tombe à 37,69 % (contre 56,75 % en 2017), celui des CP diminue à 36,11 % (contre 38,45 %).

Par ailleurs, ainsi que le relève la Cour des comptes, le solde des restes à payer, exprimé en nombre de jours de consommation d'AE, passe de 250 jours à 313 jours entre 2017 et 2018. En soi, cette progression dénote un ralentissement dans le déroulement des opérations immobilières financées sur le CAS.

L'ensemble des constats relatifs à l'évolution des AE nous ramène ainsi à une contrainte fondamentale : dès lors que la charte de gestion du CAS conditionne l'engagement de toute nouvelle dépense immobilière à la perception d'une recette, **l'évolution du produit de cession ne peut que contraindre la capacité de financement de nouvelles opérations sur le patrimoine de l'État**.

2. Des moins-values en recette créant une charge non négligeable pour la politique immobilière de l'État : les mécanismes de décote

Il existe aujourd'hui plusieurs dispositifs juridiques autorisant l'État à céder un actif immobilier à un prix inférieur à sa valeur vénale. Ces mécanismes dérogatoires s'inscrivent dans deux cadres :

– la restructuration des sites de défense : le ministère des Armées peut céder à l'euro symbolique des emprises reconnues inutiles aux communes qui en font la demande ⁽¹⁾ ;

– l'effort national en faveur du logement social : sous certaines conditions, la loi de mobilisation du foncier public du 18 janvier 2013 ⁽²⁾ autorise l'État à accorder une « décote » sur le prix de cession de terrain (bâti ou non) de son domaine privé, en contrepartie de l'engagement des acquéreurs à réaliser ou à inclure dans leur programme immobilier la construction de logements sociaux.

Pour ce qui concerne la « décote Duflot », les travaux du rapporteur spécial avaient souligné des pertes significatives de ressources publiques, notamment au regard de sa faible contribution au développement ou à la réhabilitation du parc social ⁽³⁾. À l'issue du Printemps de l'évaluation 2018, ce constat avait motivé l'adoption par l'Assemblée nationale d'une proposition de résolution pour un usage plus proportionné et pertinent de la décote ⁽⁴⁾. Le Parlement l'a traduite en acte en introduisant dans la loi de finances initiale pour 2019, à l'initiative du rapporteur spécial, un nouveau critère de calcul du taux de décote pouvant être consenti ⁽⁵⁾.

Les chiffres dont fait état la Cour des comptes dans sa note sur l'exécution budgétaire 2018 ne démentent pas la nécessité d'un meilleur encadrement : d'après cette analyse, le montant total des décotes accordées au terme de l'exercice s'élèverait à 70,2 millions d'euros. Le dispositif aurait abouti depuis 2013 à des moins-values en recettes de 204,3 millions d'euros pour 85 cessions.

Dès lors, **on ne peut que déplorer que les décrets d'application restent à publier, près de six mois après la promulgation de la loi de finances.** Aussi le rapporteur spécial appelle le Gouvernement à poursuivre les travaux nécessaires à l'échelle interministérielle.

(1) Cf. article 67 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009. Le dispositif est prorogé.

(2) Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social. La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale en posait le principe.

(3) Rapport N° 1055 annexe 27 - Rapport de M. Jean-Paul Mattei sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l'année 2017 (n° 980), pp. 13 à 19.

(4) Texte n° 1039 - Proposition de résolution de M. Jean-Paul Mattei pour un usage plus proportionné et pertinent de la décote applicable aux cessions de biens et actifs immobiliers du domaine privé de l'État.

(5) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. L'article 274 vise à mieux prendre en considération, dans la propriété des collectivités, établissements publics ou entreprises demandant le bénéfice d'une décote, l'existence de réserves foncières propres et de biens susceptibles de permettre la construction de logements sociaux.

II. PATRIMOINE IMMOBILIER UNIVERSITAIRE : UN LEVIER D’AFFIRMATION DES ÉTABLISSEMENTS, UN ENJEU DE POLITIQUE IMMOBILIÈRE POUR L’ÉTAT

Depuis plusieurs siècles, les universités occupent une place éminente dans la production et la diffusion du savoir, comme au cœur de nos cités. La nécessité d’accueillir une population étudiante grandissante, conjuguée au renouvellement du contenu et des formes d’enseignement, a poussé les établissements à élargir leurs enceintes et à rechercher – parfois en dehors des centres-villes – les espaces nécessaires à leur développement. Ainsi, les universités contribuent aux évolutions du tissu urbain et concourent au développement du territoire.

Mais l’évolution de leurs bâtiments et de leurs emprises foncières constitue un enjeu non moins significatif pour la politique immobilière de l’État – dans son acceptation la plus large –, ainsi que pour les finances publiques.

En effet, le patrimoine des universités – qui possèdent le statut d’établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel⁽¹⁾ –, se compose à 80 % de biens domaniaux appartenant à l’État⁽²⁾ ; les biens propres des opérateurs⁽³⁾ et ceux appartenant à des tiers correspondent respectivement à 8 % et à 12 % de cette assiette.

Dans la loi de finances initiale pour 2019, la participation du ministère de l’Enseignement supérieur, de la recherche et de l’innovation (MESRI) au financement des charges immobilières incombant aux établissements universitaires (hors masse salariale)⁽⁴⁾ s’élève à 700 millions d’euros en AE et 777 millions d’euros en CP. À ces crédits budgétaires, il convient d’ajouter les financements assurés dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER) ou l’« Opération Campus ».

Au-delà de l’effort consenti par les collectivités publiques, l’état et le devenir des bâtiments et emprises foncières constituent une préoccupation d’autant plus stratégique que la gestion de ces actifs participe aujourd’hui pleinement de l’affirmation des universités dans un cadre favorisant leur autonomie. Cette évolution résulte très directement des compétences nouvelles accordées par la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

(1) Article L. 711-1 à L. 711-10 du code de l’éducation.

(2) Ils font l’objet d’une attribution à titre de donation ou d’une convention d’utilisation.

(3) Y compris les biens transférés aux universités bénéficiant de la dévolution du patrimoine immobilier. 81 % des biens appartiennent aux collectivités territoriales, 10 % à d’autres établissements publics, 9 % à des propriétaires privés.

(4) Avec des crédits principalement inscrits sur le programme 150 Formations supérieures et recherche universitaire (action 14) de la Mission Recherche et enseignement supérieur. Le programme 150 regroupe les moyens humains et financiers que le MESRI consacre à la politique immobilière des établissements d’enseignement supérieur sous sa tutelle (à laquelle s’ajoute une enveloppe extrabudgétaire de 5 milliards d’euros dédiés à l’« Opération Campus »).

Du point de vue du rapporteur spécial, deux enjeux méritent ainsi toute l'attention des pouvoirs publics : d'une part, la consolidation de la gestion de la fonction immobilière des universités ; d'autre part, la préservation du patrimoine et la capacité donnée aux établissements de pleinement valoriser ses actifs.

A. UNE FONCTION SUPPORT EN VOIE DE CONSOLIDATION

La nécessité découle très directement du constat que les dépenses immobilières constituent, après la masse salariale, le second poste du budget des universités. Des éléments recueillis par le rapporteur spécial, il ressort pour l'essentiel que les établissements tendent à se saisir pleinement des questions posées par la gestion de leur patrimoine, notamment à la faveur du passage au régime des responsabilités et compétences élargies ⁽¹⁾. Cette attention se manifeste notamment dans l'organisation de la fonction immobilière au sein des instances de direction et des services.

Pour autant, cette appréciation globale ne saurait occulter les difficultés auxquelles peuvent encore se heurter certains établissements du point de vue de la gestion des ressources humaines et de l'établissement d'une stratégie.

1. Une gouvernance qui tend à s'affermir autour de la gestion immobilière

Il apparaît en effet que **l'importance accordée à la gestion du patrimoine immobilier des universités se traduit désormais par la définition de postes ou d'instances à responsabilités spécifiques.**

La gestion du patrimoine immobilier relève par principe des présidents d'universités et des conseils d'administration. **Le partage des compétences peut sembler-il varier suivant les établissements au sein de l'équipe formée autour des présidents.** L'organigramme peut ainsi comprendre un vice-président en charge du patrimoine, qui assume parfois également la fonction de vice-président en charge des moyens.

De même, **le rôle premier du conseil d'administration s'accommode de l'existence de formations en son sein ou en dehors, plus spécifiquement chargées du suivi des questions immobilières.** D'après les éléments recueillis par le rapporteur spécial, il en va ainsi à l'Université de Toulouse 1 Capitole. Au sein de l'établissement, les arbitrages relatifs au lancement de tout nouveau projet immobilier relèvent d'un comité d'engagement, formé de la Présidente de l'Université, du vice-président chargé des finances, de la directrice générale des services, de la directrice des affaires financières, de l'agent comptable et du directeur du patrimoine.

(1) Article L. 712-8 du code de l'éducation.

Dans l'ensemble, la multiplicité et la fréquence des réunions relatives aux questions immobilières donnent à penser que les instances centrales des établissements universitaires tendent à s'approprier pleinement les responsabilités conférées par la gestion du patrimoine. Toutefois, **l'établissement d'une politique immobilière « centralisée » semble aussi tributaire de l'autorité du Président de l'établissement et peut se heurter à un sentiment de propriété de la part des disciplines occupant certains locaux.**

2. Une gestion de plus en plus professionnalisée malgré la diversité des ressources humaines

La professionnalisation tient, en premier lieu, à **la spécialisation des services techniques**. Dans un nombre semble-t-il croissant d'universités, **la gestion du patrimoine immobilier appartient désormais à une direction *ad hoc***. Ce mouvement prend un relief particulier pour les établissements inscrits dans le processus de « dévolution »⁽¹⁾. L'Université de Toulouse I Capitole en fournit l'exemple, dont la fonction immobilière relevait, avant 2011, d'une division de l'intendance et des services techniques, structure rattachée à la direction générale des services.

En second lieu, **la gestion du patrimoine immobilier peut désormais s'appuyer sur l'usage d'outils d'expertise et de connaissance** des actifs développés par la Direction de l'immobilier de l'État (DIE). Il s'agit en l'occurrence :

– du référentiel technique (RT), qui rassemble les données générales, des états techniques et des données d'exploitation ;

– de l'outil d'aide au diagnostic (OAD), application permettant de combiner de multiples données relatives à chaque bâtiment afin d'établir un diagnostic sur son état et le potentiel d'utilisation

Mis à la disposition des universités en 2019, au terme d'un déploiement engagé en 2016, ces outils sont censés être adaptés aux caractéristiques du patrimoine de l'enseignement supérieur. Ce faisant, ils ont vocation à compléter les applications variées en possession des établissements.

Toutefois, d'après le constat établi par la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP), **il existe d'assez grandes disparités entre les ressources informatiques** : certains, très développés, sont parfaitement intégrés au système d'information des établissements et peuvent en suivre les évolutions ; d'autres ne bénéficient pas de tels développements, ce qui contraint parfois les établissements à recourir à de simples outils bureautiques pour la gestion de leur patrimoine.

(1) Cf. supra. pp. 27-32.

En dernier lieu, **la professionnalisation de la fonction immobilière se révèle tributaire du degré de qualification des personnels dans la gestion du patrimoine immobilier universitaire.**

L'ensemble des éléments recueillis par le rapporteur spécial, notamment ceux du bilan de l'« Opération Campus », tendent à démontrer des connaissances et aptitudes à la gestion assez inégales sur l'ensemble du territoire national. Certes, certains établissements, à l'exemple de l'Université Toulouse I Capitole ou de l'Université Clermont-Auvergne, apparaissent en mesure de renforcer le niveau de compétences de leurs équipes, soit par une augmentation du nombre d'agents de catégories A et B, soit par des formations adaptées.

Il s'avère toutefois que **d'autres universités peinent à recruter et à conserver des profils utiles. Fondamentalement, cette difficulté résulte de la conjonction de deux facteurs** : d'une part, l'inégal rayonnement des établissements qui détermine l'attractivité des postes qu'ils peuvent offrir ; d'autre part, la concurrence créée par d'autres « employeurs » de la fonction publique, tels que les rectorats, les collectivités territoriales. Dans cette dernière hypothèse, la diversité des tâches et responsabilités offertes ne comble pas toujours les inégalités de rémunération.

3. Des stratégies en voie de formalisation mettant à l'épreuve la capacité de projection des établissements quant au devenir de leur patrimoine

• **En application de la circulaire du 16 septembre 2016⁽¹⁾, les établissements universitaires doivent établir un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI).** Les schémas doivent porter sur l'ensemble des biens immobiliers, quelle que soit leur nature (bureaux, terrains, logement de fonction, bâtiments techniques, etc.) et quel que soit leur statut d'occupation (biens propres, mis à disposition, pris à bail, etc.)⁽²⁾. Ils doivent recevoir la validation de la Direction de l'immobilier de l'État, après avis du ministère de tutelle et avis de chaque préfet de région concerné par une implantation universitaire.

Au début du mois de mars 2019, une quinzaine d'établissements d'enseignement supérieur avait adressé un projet de SPSI, dont 7 universités. D'après l'appréciation de la DIE, les schémas reçus sont globalement de bonnes qualités et reflètent à la fois une bonne connaissance du parc immobilier, ainsi que le développement d'une véritable réflexion stratégique en matière immobilière.

Toutefois, au regard de la faible proportion de projets reçus, on ne saurait préjuger de l'aptitude de l'ensemble des universités à se conformer pleinement aux finalités qui sous-tendent cet exercice de planification.

(1) *Circulaire n° 5888/G du Premier ministre du 19 septembre 2016.*

(2) *Rapport n° 273 annexe 27 - Rapport de M. Jean-Paul Mattei sur le projet de loi de finances pour 2018 (n° 235), p.33-34.*

Fondamentalement, les SPSI poursuivent en effet deux objectifs : pousser les établissements universitaires à déterminer l'état de leur patrimoine immobilier et à anticiper l'évolution de leurs besoins à long terme ; les conduire à envisager les moyens d'assurer la valorisation de leur parc, notamment afin de dégager des ressources susceptibles de couvrir les dépenses requises par l'entretien de leurs locaux.

Or, au vu des signalements portés à la connaissance du rapporteur spécial, **certaines universités ou établissements ne semblent pas toujours en mesure de réaliser efficacement un travail de diagnostic et de projection. Dès lors, il apparaît souhaitable de conforter les compétences acquises par un appui méthodologique renforcé de la part du MESRI ou de la DIE.** En formulant cette préconisation, le rapporteur spécial n'ignore pas que sa réalisation suppose d'examiner les ressources dont disposent ces deux directions afin de répondre – chacune pour ce qui la concerne –, aux besoins une supervision de la fonction immobilière sur le patrimoine de l'État. Toutefois, l'implication des tutelles lui semble un effort nécessaire afin que les schémas directeurs normalisent la gestion du patrimoine immobilier universitaire et que le bon usage de ses actifs ne demeure pas suspendu aux ressources, aux contraintes ou à la vision stratégique de chacun des établissements.

• **Cette même exigence de rationalité invite nécessairement à poser la question de l'efficacité de la gestion immobilière des chancelleries des universités, singulièrement celle de la Chancellerie des universités de Paris.**

Instituées en 1971 en conséquence de la réorganisation des établissements opérées par la loi Faure⁽¹⁾, les chancelleries ont notamment pour mission la gestion des biens et charges (souvent issus de dons et legs) partagés entre les nouvelles universités. Jouissant du statut d'établissement public national à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur, la Chancellerie des universités de Paris s'est ainsi vu confier le patrimoine provenant de l'ancienne université de Paris et appartenant à l'indivision des treize universités franciliennes qui en sont issues⁽²⁾.

Sa gestion fait, depuis quelques années, l'objet de très sévères critiques. En 2014, la Cour des comptes appelait même à sa suppression car elle considérait la Chancellerie comme un établissement public inutile⁽³⁾. Pour sa part, le Conseil de l'immobilier de l'État a pu s'inquiéter⁽⁴⁾ à deux reprises de l'absence de présentation à la DIE du schéma directeur de stratégie immobilière.

(1) Loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur.

(2) Article D 762-2 du code de l'éducation. La Chancellerie administre également le palais académique de la Sorbonne.

(3) « La Chancellerie des universités de Paris : un établissement public à supprimer » - Rapport public annuel de la Cour des comptes 2014-février 2014, pp.375 à 428.

(4) Avis n° 2015-30 du 16 septembre 2015 et avis n° 2018-14 du 12 juillet 2018.

En juillet 2018, il constatait encore le caractère assez lent des progrès accomplis dans la gestion locative des baux d'occupation ; il soulignait que la Chancellerie des Universités de Paris « *n'avait pas fait la démonstration depuis 2015 de sa réelle capacité à mieux valoriser le patrimoine dont elle dispose* » et déplorait « *l'absence de vision stratégique de l'opérateur [...]* ».

Du point de vue du rapporteur spécial, **ces griefs apparaissent d'autant plus pertinents si l'on considère la situation dans laquelle demeurent aujourd'hui les domaines de Richelieu et la Villa Finaly.**

Le domaine de Richelieu désigne un domaine de 475 hectares, situé sur les communes de Richelieu, Chaveignes et Braye-sous-Faye (Indre-et-Loire). Les bâtiments comprennent une villa bourgeoise édifiée au XIX^e siècle, les vestiges de l'aile orientale du château bâti sur ordre du Cardinal de Richelieu au XVII^e siècle, 8 habitations louées. Le domaine possède un parc de 50 hectares, une forêt de 320 hectares ⁽¹⁾, ainsi que des terres louées à des exploitants agricoles.

L'entrée dans la propriété des universités parisiennes résulte de deux actes de donation en dates du 26 mars 1930 et du 21 février 1939, legs consentis à l'Université de Paris ⁽²⁾ par le dernier duc de Richelieu. Par un jugement en date du 16 décembre 1999, la Chancellerie des universités de Paris a obtenu du tribunal de grande instance de Tours la levée de la clause d'inaliénabilité du domaine et a modifié la clause d'affectation.

Pour autant, suivant le constat établi par le rapport spécial à l'issue de sa visite des lieux, **cette décision de justice ne dissipe pas les incertitudes et interrogations qui peuvent entourer l'usage possible du site et, surtout, l'utilité de son maintien dans la propriété des universités parisiennes.**

Certes, en l'état, le Domaine n'occasionne pas aujourd'hui de charges particulières, en dehors des dépenses nécessaires à son entretien et à la restauration de l'aile orientale du château. L'exercice 2018 se solde ainsi par un résultat d'exploitation de 68 425 euros (avec 193 425 euros de recettes et 125 000 euros de dépenses de fonctionnement). Le Domaine perçoit une subvention de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) au titre de la rénovation du dôme du château, ainsi que de la communauté de communes et de la Ville de Richelieu. La convention conclue avec l'ONF assure un entretien de la forêt à moindre frais.

Toutefois, du point de vue du rapporteur spécial, **la Chancellerie des universités de Paris tarde à prendre des décisions susceptibles d'assurer la valorisation du site. À ce jour, trois projets feraient l'objet d'études et de mesures préparatoires.**

(1) Son exploitation est assurée par l'Office national des forêts (ONF). Un droit de chasse est accordé à une association locale.

(2) L'Université de Paris a été autorisée à accepter les donations par deux décrets des 31 octobre 1930 et du 20 mars 1939. L'arrêté ministériel du 20 février 1939 maintient le domaine dans l'indivision des 13 universités ayant succédé à l'Université de Paris et confie l'administration à la Chancellerie des universités de Paris.

Le premier consisterait à accueillir des séminaires et colloques au rez-de-chaussée de la Villa, pour un public limité à une cinquantaine de personnes. Ce projet exigerait cependant des aménagements de l'espace compatibles avec l'exigence de conservation des lieux, ainsi que des travaux de remise aux normes potentiellement significatifs ⁽¹⁾. L'estimation du coût reste à établir.

Les deux autres projets portent sur : la création d'une structure évocatrice du château, destinée à donner aux visiteurs du parc une vision de l'agencement du monument ; l'organisation d'une biennale de sculpture dans le parc.

Or, la réussite de ces manifestations, ainsi que la rentabilité de colloques restent à démontrer, compte tenu de l'isolement relatif du site et de la concurrence pour ce genre de prestation de villes plus proches du circuit des Châteaux de la Loire. En revanche, **il pourrait être plus à propos – sous réserve d'une évaluation des coûts et bénéfiques et d'une meilleure collaboration avec les collectivités territoriales – de conférer aux sites une véritable vocation pédagogique**. Il pourrait s'agir, par exemple, d'étendre l'accueil des lycées professionnels pour la réalisation de certains travaux de restauration ou de favoriser l'organisation de centres d'été pour les étudiants.

À certains égards, le devenir de la Villa Finaly appelle des questionnements similaires. Située à Florence et construite en 1457, la Villa appartient aux universités parisiennes en vertu des donations faites à l'Université de Paris en 1953 par les lointaines héritières d'Horace Finaly, fondé de pouvoir de la famille Rothschild à Florence ⁽²⁾. La Villa abrite aujourd'hui des colloques et des séminaires organisés par les universités parisiennes. Elle dispose de 25 chambres, (soit une capacité d'hébergement de 35 personnes), ainsi que trois salles de conférences ou de cours (de respectivement 80, 50 et 120 places).

Malgré l'amélioration – assez récente – du taux d'occupation des chambres (de 38 % à 41 %), le bilan de la Villa Finaly souffre d'un déficit chronique : au terme du dernier exercice, les dépenses atteignaient près de 475 000 euros contre 286 000 euros de recette – les ressources comprenant du reste une subvention des universités parisiennes de 75 000 euros. On notera du reste que l'entretien du site requiert le provisionnement potentiel de 50 000 euros, ainsi que la réalisation de travaux d'envergure aux fins de rénovations de la tuyauterie – chantier dont le coût reste à préciser mais qui pourrait atteindre 400 000 euros.

(1) Il s'agirait de remettre aux normes l'électricité, éventuellement des réseaux sanitaires, ainsi que de régler des problèmes de conformité avec la réglementation incendie et celle relative à l'accessibilité.

(2) La donation a été réalisée par acte établi devant notaire le 10 novembre 1953 et acceptée par un acte du 20 juin 1956. La délibération prise par le Conseil de l'Université de Paris le 26 octobre 1953 a autorisé le Recteur de l'Académie de Paris à accepter la donation de la Villa Finaly.

D'après les perspectives tracées par le vice-chancelier des universités de Paris, la Chancellerie des universités de Paris se donnerait pour objectif d'accroître la rentabilité des chambres et des salles de conférences en accroissant le nombre de colloques et de nuitées.

De fait, **l'amélioration du taux d'occupation et de la rentabilité répond effectivement à une nécessité**. Cependant, suivant les éléments communiqués par la directrice de la Villa, un relèvement des tarifs paraît difficilement concevable au regard de la concurrence exercée par les locations proposées par les particuliers.

Dès lors, du point de vue du rapporteur spécial, il convient d'assurer une certaine régularité de l'occupation de la Villa. **La réalisation de cet objectif nécessite l'établissement de partenariats durables avec des établissements universitaires français et italiens favorisant l'accueil d'étudiants sur place**. Dans cette démarche – et sous réserve d'une évaluation du coût de fonctionnement, des capacités d'accueil et des besoins en personnel ⁽¹⁾ –, la Chancellerie des universités de Paris pourrait sans doute examiner le modèle du campus de l'Université de New York : celui-ci, établi à la Villa La Pietra (ou Villa Acton) accueille des étudiants de premier cycle pour une durée d'une année.

Il pourrait également être envisagé d'accroître le nombre des colloques organisés, en permettant à la Villa d'accueillir des séminaires de formation en dehors du cadre des activités d'enseignement et de recherche des universités parisiennes. Du point du rapporteur spécial, il ne paraît pas non plus inconcevable qu'en partenariat avec la Villa Médicis ou en s'inspirant de son modèle, la Villa reçoive des pensionnaires, dans le cadre d'un hébergement semestriel ou annuel. Cette évolution appellera sans doute un examen de la portée des stipulations de l'acte de donation conclu en 1953 ⁽²⁾.

Au-delà, l'exemple des contraintes et incertitudes entourant la gestion du Domaine de Richelieu et de la Villa Finaly pousse à tirer une conclusion : **il n'est pas dans l'intérêt des établissements universitaires d'accepter un don ou un legs grevé de charge, de conditions ou d'affectation immobilière**.

La vigilance à l'égard de l'utilité de tels biens relève d'abord de la responsabilité des établissements et des autorités de tutelle, aux termes de l'article L. 1121-2 du code générale de la propriété des personnes publiques. Toutefois, il pourrait être utile de renforcer ce cadre afin que les universités n'assument pas la propriété de biens sans utilité pour l'accomplissement de leurs missions fondamentales.

(1) *La Villa emploie 1 fonctionnaire (la directrice), et 6 salariés (dont 4 en contrat à durée indéterminée et 2 en contrat à durée déterminée).*

(2) « Les donateurs imposent comme condition formelle de la présente donation, l'installation par l'Université de Paris [...] d'un centre d'étude et d'accueil géré par elle et ouvert aux Professeurs et aux étudiants des deux sexes de toutes disciplines dépendant de l'enseignement supérieur, désignés par elle ».

C'est la raison pour laquelle le rapporteur spécial estime qu'il conviendrait d'envisager une modification de l'article L. 1121-2 précité afin d'imposer une nouvelle restriction à la liberté d'acceptation des établissements universitaires. Celle-ci viserait à exclure toute acceptation ou conservation par les établissements universitaires de dons ou legs portant sur des biens immobiliers dont l'usage et les charges financières ne participeraient pas strictement à l'exercice des activités d'enseignement, de recherche ou d'action culturelle. Une politique de refus des dons ou legs assortis de clauses d'affectation trop restrictives, comme le permet déjà la législation, permettrait en outre de ne pas alourdir les charges d'entretien de ce patrimoine immobilier universitaire par l'intégration de biens difficiles à valoriser.

B. UN PATRIMOINE CONSTITUANT UN VÉRITABLE ACTIF À PRÉSERVER ET À MIEUX VALORISER

Aujourd'hui, **le patrimoine immobilier des universités s'étend sur près de 18 millions de mètres carrés (SCHON), soit près de 20 % de la superficie du patrimoine de l'État.** D'après les éléments communiqués par la DIE, **sa valeur actualisée pour les 68 universités pouvait être estimée, au 31 décembre 2018, à près de 24 milliards d'euros.** Rapporté à la valeur de l'ensemble du parc immobilier de l'État (soit près de 60 milliards d'euros), ce chiffre ne souligne que mieux l'importance des enjeux qui s'attachent au devenir des bâtiments et des emprises foncières des établissements : au-delà de la dimension proprement patrimoniale, ces derniers constituent de véritables actifs dont l'emploi conditionne les charges et ressources universitaires mais encore le bilan général de l'État.

Dans cette optique, les travaux du rapporteur spécial mettent en lumière trois nécessités : d'une part, le maintien d'un effort nécessaire en matière d'entretien du patrimoine des universités ; d'autre part, l'intérêt d'un approfondissement du mouvement de « dévolution » engagée ; enfin, le besoin d'un renouvellement des outils juridiques dont disposent les établissements afin d'assurer une pleine valorisation de leur patrimoine immobilier.

1. Le maintien d'un effort nécessaire en matière d'entretien du patrimoine

De l'ensemble des analyses développées devant le rapporteur spécial, il ressort en effet que **le patrimoine immobilier des universités se trouve encore aujourd'hui dans un état toujours très inégal voir dégradé.**

Déjà perceptible dans le rapport conjoint de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche publiée en 2016, ce constat apparaît corroboré par les chiffres du référentiel technique de l'enseignement supérieur et de la Recherche (ESRT). D'après sa *nomenclature*, 62 % patrimoine bâti universitaire se trouve dans un état « très satisfaisant » (19 %) ou « satisfaisant » (43 %).

Les bâtiments dans un état « peu satisfaisant » représentent 27 % de l'ensemble, ceux dans un état « pas satisfaisant », 11 %. L'ESRT montre également une amélioration assez lente puisque la part du patrimoine dans un état « correct » était déjà de 59 % en 2010. Les surfaces dans un état dégradé (ou « pas satisfaisant ») couvraient 13 % du parc universitaire.

Cette situation réside, en premier lieu, dans la priorité jusqu'à encore très récemment accordée à l'accroissement des surfaces au détriment de leur entretien. Pour ne considérer que les trente dernières années, le patrimoine universitaire a vu sa superficie croître de manière très soutenue entre 1990 et 2000 (+ 37 %), puis à un rythme demeurant significatif et régulier au cours des années 2000 (+ 9 %). Il s'agit là des conséquences des plans de construction volontaristes Universités 2000 (« U2000 »)⁽¹⁾ puis Université du troisième millénaire (« U3M »)⁽²⁾, lancés respectivement en 1992 et 1998.

Il en résulte un patrimoine immobilier universitaire certes vaste mais très hétérogène. Son périmètre comporte ainsi : des bâtiments historiques (hérités du Moyen-Âge ou de la fin du XIX^e siècle), généralement dans un état correct mais nécessitant des adaptations fonctionnelles souvent onéreuses ; des bâtiments des années 1960, qui arrivent en fin de vie ; des bâtiments certes récents, car édifiés dans le cadre des plans U2000 et U3M, mais ayant mal vieilli en raison des choix ayant présidé à leur architecture et aux modalités de leur construction.

En outre, il s'avère que **le patrimoine immobilier des universités ne satisfait guère aux exigences de maîtrise de consommation d'énergie**, certaines personnes auditionnées évoquant même l'existence de véritables « passoires ». De fait – même s'ils demandent à être complétés –, les chiffres fournis par le MESRI ne portent pas à établir un autre diagnostic : 94,2 % des bâtiments de l'enseignement supérieur ayant fait l'objet d'un diagnostic de performance énergétique sont classés majoritairement dans les classes C et D.

En second lieu, il convient de prendre en considération le caractère notoirement insuffisant des crédits consacrés à l'entretien des biens immobiliers.

Selon les données extraites de l'outil d'aide à la décision de l'enseignement supérieur et de la recherche (OAD ESR), les dépenses de gros entretien rénovation (GER) s'élèveraient à environ 200 millions d'euros. Toutefois, d'après l'analyse de la DIE, l'estimation reste à fiabiliser et paraît surestimée car elle intègre également des dépenses de réhabilitation pour certains établissements.

(1) Lancé en mai 1990, le Plan Université 2000 visait à répondre à la forte croissance de la population étudiante et à rééquilibrer l'implantation des infrastructures universitaires sur le territoire par une augmentation du nombre et de la surface des locaux universitaires. Ce schéma d'aménagement et de développement prévoyait un investissement initial de l'ordre de 32 milliards de francs sur la période 1991-1995 et reposait. Il associait l'État et les principales collectivités territoriales. En 1994, il a été décidé que le financement du plan serait réalisé dans le cadre des contrats de plan État région (CPER).

(2) Le plan U3M prévoyait de consacrer 40 à 60 milliards de francs d'investissements à l'horizon 2005, en faveur notamment des universités parisiennes, de la recherche, des locaux de vie étudiante, ainsi qu'à la réhabilitation du patrimoine existant et au réaménagement des campus. Le financement devait être assuré à parité par l'État et les collectivités territoriales.

De fait, l'état des lieux dressés par l'ensemble des personnes auditionnées donne à voir une capacité investissement très inégale dans l'entretien des bâtiments.

Certes, des établissements tels que Toulouse Capitole 1, Bordeaux ou l'Université de Clermont Auvergne (UCA) – sur la partie de son patrimoine dévolu – parviennent à dégager pour ce poste de dépense des ressources relativement importantes – et en tout cas supérieure à la moyenne. Mais de manière générale, la plupart des universités semblent ne pas être nécessairement en mesure d'atteindre le niveau de dépenses considéré comme nécessaire, soit 25 euros par mètre carré. Suivant les chiffres recueillis dans le cadre des auditions, le montant moyen s'inscrirait dans une fourchette allant de 3 euros à 7 euros par mètre carré alors que les dépenses jugées comme minimale est estimée par la Conférence des présidents d'université à 15 euros par mètre carré⁽¹⁾. Un tiers du patrimoine immobilier pourrait être hors d'usage et nécessiter une rénovation d'ampleur afin de se conformer aux normes en vigueur (en matière de sécurité incendie, d'accessibilité des locaux ou de la performance énergétique).

De fait, **les besoins se révèlent très importants**. D'après la DGESIP, le coût net de la remise en état du patrimoine immobilier universitaire le plus dégradé pourrait être estimé à près de 7 milliards d'euros. Ce chiffre tient compte des financements déjà apportés dans le cadre de l'exécution des contrats de plan État-Région (CPER), soit 2,5 milliards d'euros.

Dès lors, **le maintien d'un effort national en faveur de l'entretien et de la rénovation du patrimoine immobilier des universités s'impose**. Le propos du rapporteur spécial n'est pas ici d'exonérer les établissements universitaires des responsabilités qui constituent la contrepartie d'une autonomie croissante. Mais la propension des universités à faire de la gestion de leur patrimoine une variable d'ajustement ne saurait être jugée sans considérer leur situation financière.

Ainsi que le montre le rapport spécial consacré à la mission *Recherche et enseignement supérieur*, si le nombre des établissements dont le budget présente un solde négatif diminue, le montant consolidé de ce déficit augmente. En outre, quinze universités font l'objet d'un suivi particulier, par le biais d'un « document d'alerte », en raison de difficultés financières avérées ou de risques pour la soutenabilité de leurs dépenses⁽²⁾.

Dans ces conditions, l'accompagnement financier de l'État et des collectivités territoriales dans le financement de l'entretien du patrimoine immobilier universitaire se justifie. Du point de vue du rapporteur spécial, le maintien d'un effort national peut revêtir deux modalités.

(1) Dans le secteur privé, la dépense préconisée pour assurer l'entretien du patrimoine immobilier est estimée à 25 euros du mètre carré.

(2) Rapport N° 1302 annexe 34 - Rapport de M. Fabrice Le Vigoureux sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255), p.21. Pour l'exercice 2017, le montant total des déficits cumulés, sur le même périmètre, augmente pour s'établir à 26 millions d'euros, contre 20 millions d'euros en 2016. Le rapport note que parmi les 15 établissements suivis dans le cadre du « document d'alerte », 6 présentent une situation très dégradée avec des difficultés financières avérées et un risque d'insoutenabilité à court ou moyen terme.

a. Une révision de la part des dépenses immobilières au sein de la dotation globale de fonctionnement des universités

Depuis 2009 et à la faveur du passage au régime de « responsabilités et de compétences élargies », les crédits de maintenance et de logistique immobilière font partie du socle des moyens dont procède le calcul de la dotation globale de fonctionnement de chaque université. Or, les montants pris en considération n'ont pas été revalorisés depuis lors et demeurent fixés au niveau global de :

– 140 millions d'euros au titre des dépenses de maintenance, soit un coût au mètre carré de 7,60 euros par mètre carré ;

– 275 millions d'euros pour la logistique.

Or, d'après l'analyse de la DGESIP, ces montants ne permettent pas d'atteindre le niveau des dépenses jugées nécessaires par le consensus des professionnels. Ainsi, l'« enveloppe » consacrée à la maintenance permet de réaliser des opérations sur l'ensemble du patrimoine universitaire pour un coût de 7,60 euros par mètre carré (contre un coût moyen annuel préconisé pour la maintenance courante (hors GER) de 18 euros du mètre carré). De même, le montant des crédits retenus pour la logistique ne correspond qu'à un coût de 15 euros par mètre carré, alors que le coût moyen complet de référence est de 30 euros par mètre carré.

Dans ces conditions, deux pistes peuvent être explorées : soit **une modification du mode de calcul de la dotation globale de fonctionnement tendant à réévaluer le montant et la pondération des dépenses immobilières cibles retenues** ; soit **un renforcement ponctuel de la part des crédits consacrés à la gestion du patrimoine dans le cadre des contrats quinquennaux passés avec les établissements pour la détermination de leurs moyens**.

b. Le renouvellement de l'« Opération Campus »

Annoncée en novembre 2007, l'« **Opération Campus** » visait à allouer **5 milliards d'euros aux universités afin d'atteindre deux objectifs : en premier lieu, rénover massivement le patrimoine immobilier universitaire ; en second lieu, accompagner la mise en œuvre de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) du 10 août 2007**.

Son financement devait initialement provenir du produit de la cession de 3 % des actions détenues par l'État au capital d'EDF. Il était destiné à dix sites retenus pour leur envergure scientifique internationale dans le cadre d'un appel à projet national.

21 sites bénéficient aujourd'hui de l'« Opération Campus », le Gouvernement ayant retenu 11 nouveaux sites qui ne répondaient pas aux critères initiaux. Pour les dix établissements initialement retenus, le financement des opérations immobilières retenues dans ce cadre repose sur le versement des intérêts générés par la dotation non consommable⁽¹⁾ fondée sur deux ressources : d'une part, la recette effective procurée par la cession des actions d'EDF (soit 3,7 milliards d'euros) ; d'autre part, l'inscription de 1,3 milliard d'euros dans le cadre du Plan d'investissements d'avenir (PIA). Le financement des opérations concernant les onze établissements supplémentaires procède d'une ligne budgétaire de 455 millions d'euros. À l'ensemble de ces ressources, il convient d'ajouter la participation prévue des collectivités territoriales, soit 1,245 milliard d'euros.

La réalisation des projets retenus dans le cadre de l'« Opération Campus » devrait s'achever à l'horizon 2023, contre une échéance initiale fixée à 2017. Ainsi que l'explique la Cour des comptes dans le bilan de l'opération⁽²⁾, ces retards importants s'expliquent par trois facteurs : la relative impréparation des universités à faire face rapidement à des projets d'une telle ampleur ; les tergiversations sur les modalités de réalisation, entre un usage initial des partenariats publics-privés et le recours à la maîtrise d'ouvrage publique ; le destin varié qu'ont connu les projets de fusion que le plan Campus devait initialement accompagner.

Certes, le déroulement et les résultats obtenus aujourd'hui dans ce cadre peuvent susciter quelques réserves ou critiques.

Il en va ainsi du périmètre du patrimoine immobilier des universités ayant bénéficié de ces financements. Dans son rapport public, la Cour remarque ainsi que « *les 21 sites retenus ne représentent que les deux tiers des surfaces de l'immobilier universitaire et [que] la totalité de leur patrimoine n'a pas été concernée par l'opération Campus* »⁽³⁾. D'après ses calculs, les surfaces réhabilitées ne représenteraient que 14,7 % de la surface totale de ces établissements.

Par ailleurs, les analyses développées devant le rapporteur spécial tendent à démontrer certaines lourdeurs voire obstacles dans la mise à disposition des reliquats de la fraction de la dotation non-consommable allouée aux dix premiers sites retenus.

(1) La dotation est déposée auprès du Trésor public.

(2) Cour des comptes, « Dix ans après le lancement de l'opération Campus, un premier bilan en demi-teinte », Rapport public annuel 2018 – février 2018, pp.387-437.

(3) Ibidem, p. 394.

Néanmoins, les auditions et l'analyse de la Cour des comptes mettent également en exergue **une amélioration significative de l'état du parc immobilier universitaire ayant bénéficié de l'Opération Campus**. Dans le cas de l'université de Lyon, les opérations menées ou à venir améliorent plus de 40 % de la surface totale de l'université, alors que les surfaces en état moyen ou dégradé représentaient 43,3 % de la surface totale en 2008. En outre, celle-ci semble avoir favorisé une hausse du niveau des dépenses consacrées à la maintenance et à l'entretien (GER), même s'il n'existe à ce jour aucune garantie quant à la poursuite de cet effort.

Du point de vue du rapporteur spécial, **ce dernier constat plaide en faveur d'un maintien de l'engagement de l'État au plan budgétaire afin de mener à bien les projets retenus et en cours de réalisation**, alors que la Cour des comptes constate une réduction de son financement depuis 2015. Au-delà, sous réserve de la situation des finances publiques, il ne paraît pas hors de propos **d'examiner la possibilité d'un nouveau plan d'investissement global**, dont le montant et les modalités de financement restent à définir. Si les pouvoirs publics devaient décider une reconduction du Plan Campus, il ne paraîtrait en tout cas pas illogique que la mise en œuvre de cette opération tienne compte des progrès accomplis dans la « dévolution » du patrimoine immobilier.

2. La dévolution : un cadre à étoffer par le développement des instruments d'une véritable autonomie

Le terme de « dévolution » désigne le transfert aux établissements universitaires, à titre gratuit, de la pleine propriété des biens mobiliers et immobiliers appartenant à l'État. En application de l'article L. 719-14 du code de l'éducation, le transfert intervient à la demande des établissements. Il donne lieu à la signature d'une convention entre l'État cédant et les universités bénéficiaires.

À ce jour, seules les universités de Limoges, de Clermont-Ferrand et de Poitiers exercent dans ce cadre la pleine compétence sur le patrimoine immobilier, au terme d'une expérimentation lancée en 2011. Aix-Marseille Université vient d'en obtenir la propriété à la suite de la signature d'une convention de dévolution le 19 avril 2019. Le processus de transfert paraît sur le point d'aboutir pour les universités de Bordeaux et de Caen⁽¹⁾. L'université de Tours pourrait également faire partie de cette « seconde vague »⁽²⁾, sous réserve d'une présentation d'un SPSI remanié et d'une confirmation de son engagement. D'après les réponses apportées par la DIE, les démarches préalables à la dévolution seraient engagées avec les universités de Nantes, Strasbourg, Bordeaux Montaigne et Valenciennes.

(1) Lors de sa séance du 28 mai 2019, le conseil d'administration a approuvé la délibération autorisant le président de l'Université à demander le transfert des biens immobiliers appartenant à l'État affectés à l'Université ou mis à sa disposition, dans les conditions fixées par la convention relative à la dévolution établie avec le MESRI.

(2) En application du protocole d'accord qu'avait signé l'État avec l'Université, ainsi qu'avec celles d'Aix-Marseille, de Bordeaux, de Caen et de Tours.

L'ensemble des analyses développées devant le rapporteur spécial, ainsi que le bilan positif dressé par la mission commune de l'IGF et de l'IGAENR ⁽¹⁾, le portent à soutenir ce mouvement dans la mesure où **il paraît exercer deux effets bénéfiques sur la gestion du patrimoine immobilier.**

• D'une part, **la « dévolution » du patrimoine immobilier paraît fournir un cadre propice à la responsabilisation des universités.**

Le transfert est conditionné par l'établissement et à la validation d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), ainsi que par la réalisation d'un audit visant à s'assurer de l'aptitude des établissements candidats à assumer pleinement la propriété de leur patrimoine. Dans ce cadre et par l'usage des outils de diagnostic et de pilotage développés par la DIE et le MESRI, les établissements sont incités à approfondir la connaissance de leur parc, ses conditions d'occupation, ses coûts d'entretien, ainsi que les exigences de la réglementation. Du reste, le processus de transfert donne lieu à un suivi, à l'échelle nationale et au plan local, fondé sur la tenue de comités de pilotage politique (COPIL), ainsi que de comités opérationnels (COMOP).

La dévolution n'intervient qu'au terme de cette démarche préparatoire – assez exigeante pour les établissements d'après les exemples dont il a été fait état devant le rapporteur spécial. Elle est scellée par la signature d'une convention avec la MESRI qui établit la consistance des biens cédés. Le document fixe également les engagements de l'établissement bénéficiaire en termes de respect des orientations du SPSI, d'entretien du patrimoine, de performance énergétique, de valorisation économique du parc immobilier. Il précise les normes et règles comptables s'imposant aux universités (telles que l'élaboration d'un budget immobilier annexe – BAIM). Le recteur veille au respect des engagements pris dans le cadre des conventions de dévolution par les universités expérimentatrices.

Cette phase d'audit n'apparaît pas exempte de lourdeurs. Aussi ne peut-on que saluer le travail mené actuellement entre la DIE et la DGESIP en vue de parvenir à un référentiel commun d'expertise et de labellisation. Cette démarche peut être jugée souhaitable car, suivant l'état des lieux dressés devant le rapporteur, le déroulement simultané de la procédure de labellisation de la DIE et de l'expertise réalisée par le MESRI, présente deux inconvénients potentiels : le risque de d'allongement des délais d'instruction ; un manque de coordination entre services instructeurs des projets que comporte la conjonction de la procédure de droit commun de la DIE et de l'expertise des projets réalisées par le MESRI depuis 1994.

(1) La dévolution du patrimoine immobilier des universités. *Rapport de l'Inspection générale des Finances et de l'Inspection générale de l'Administration, de l'Éducation nationale et de la Recherche, septembre 2016* (<https://www.education.gouv.fr/cid108023/la-devolution-du-patrimoine-immobilier-aux-universites.html>).

L'appui apporté par le rapporteur à une simplification ou allègement des procédures d'audit ne signifie pas, dans son esprit, qu'elles ne présentent aucune utilité. De fait, la dévolution du patrimoine immobilier exige une aptitude à exercer les responsabilités du propriétaire et à se projeter dans une gestion dynamique des actifs immobiliers que ne possèdent pas nécessairement toutes les universités.

• D'autre part, **la dévolution du patrimoine semble procurer aux universités une latitude nouvelle dans la conduite de projets susceptible de conforter leur développement et de contribuer à leur affirmation au plan local.**

En pratique, la pleine propriété conforte l'autonomie et la rapidité de décision en donnant aux établissements **la possibilité de disposer de leur bâtiment et emprises afin de répondre aux besoins des usagers** (enseignants, chercheurs, personnels, étudiants).

Au plan financier, **le bénéfice de l'intégralité du produit d'éventuelles cessions redonne de l'intérêt à des arbitrages quant au périmètre des actifs (avec des cessions ou des constructions) ou de leurs possibles emplois.** Cette incitation se trouve éventuellement renforcée par des dotations qui ne garantissent pas nécessairement un même soutien de l'État dans la couverture des charges de fonctionnement. Suivant les témoignages des représentants des universités de Poitiers et de Clermont-Auvergne, la dévolution aurait eu ainsi un effet positif sur l'entretien des biens transférés. Le transfert aura incité à l'optimisation des dépenses et à la réalisation de projets visant à la maîtrise des consommations énergétiques (par exemple, par le développement d'un réseau de chaleur à Poitiers).

En cela, l'engagement dans la dévolution revêt une dimension politique en ce qu'il conduit les universités à établir un projet de développement et à repenser leur organisation. **La disposition d'un parc parfois étendu les place en situation d'être acteurs sur le territoire.** Ce rôle peut tenir à l'impact potentiel de leurs décisions quant au devenir d'emprises foncières revêtant une importance de premier ordre à l'échelon local (comme à Clermont-Ferrand) ou l'évolution du paysage urbain (comme la nouvelle localisation des bâtiments d'enseignements en centre-ville de Toulouse). Il peut également se matérialiser par l'établissement de partenariats noués avec les collectivités locales pour l'exploitation d'infrastructures, à l'exemple des relations nouées entre l'université et la communauté urbaine de Bordeaux.

• Au vu de ce premier bilan plutôt favorable, **le rapporteur spécial estime qu'il convient de donner aux universités les moyens d'exploiter pleinement les atouts du transfert du patrimoine immobilier appartenant à l'État.**

Dans son esprit, **cet approfondissement exige, en premier lieu, l'établissement d'un cadre juridique et financier stable.**

En dehors des incertitudes qui ont pu initialement entourer la portée de certaines obligations comptables – telles que le contenu du BAIM⁽¹⁾ –, **la question posée est celle de l'évolution des dotations sur lesquelles peuvent compter les établissements.** Les trois universités de la « première vague » de dévolution en 2011 bénéficient d'une dotation récurrente. Celle-ci se substitue aux crédits CPER et de mise en sécurité et s'élève à 22 millions d'euros par an. Tel n'est pas le cas des établissements ayant reçu ultérieurement la propriété de leur patrimoine.

Or, l'ensemble des analyses développées devant le rapporteur spécial soulignent que le risque d'un désengagement de la puissance publique peut dissuader certaines candidatures à la dévolution. De surcroît, il s'avère que l'état même du patrimoine immobilier de certains établissements requiert une mise à niveau dont le financement excède leurs capacités financières.

Aux yeux du rapporteur spécial, **le constat de cette inégalité première amène à considérer, outre la réalisation de transferts partiels, la possibilité d'un accompagnement financier temporaire.** Au-delà la prise en charge des dépenses inhérentes au transfert de propriété⁽²⁾, celui-ci pourrait prendre la forme d'une dotation destinée à soutenir l'effort de rattrapage des établissements. **Il conviendrait également de consacrer la capacité des établissements de prétendre au bénéfice du financement des CPER (ou dispositifs équivalents), ainsi qu'aux subventions ministérielles (notamment de sécurité et d'accessibilité) et à d'autres financements ouverts aux établissements n'ayant pas obtenu le transfert de leur patrimoine immobilier.**

En second lieu, le rapporteur spécial estime qu'**il importe de réexaminer les restrictions à la faculté d'emprunt des établissements universitaires.**

Cette restriction découle de l'arrêté du 4 septembre 2018 pris par le ministre de l'action et des comptes publics⁽³⁾. En effet, le texte range les universités parmi les organismes divers d'administration centrale (ODAC) auxquels il est fait deux interdictions : contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois ; émettre un titre de créance de même durée.

(1) *La dévolution du patrimoine immobilier des universités. Rapport de l'Inspection générale des Finances et de l'Inspection générale de l'Administration, de l'Éducation nationale et de la Recherche, septembre 2016, pp.7 à 9.*

(2) *La convention conclue entre l'État et l'Université de Caen prévoit en l'occurrence le versement d'une dotation de 1,5 million d'euros (versée en deux échéances en 2018, dont une après la validation du SPSI).*

(3) *Pris en application de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 modifiée, notamment son article 12 dans la rédaction résultant de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.*

On remarquera toutefois que pour la réalisation des projets retenus dans le cadre de l'« opération Campus », les établissements universitaires sélectionnés ont pu contracter des prêts auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI), ainsi que de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ⁽¹⁾. Le recours à ce type de financements exige l'autorisation préalable de la tutelle ; il suppose que les universités soient en mesure de dégager des revenus récurrents afin d'assumer leur remboursement et la charge d'intérêt dans la durée.

Or, l'ensemble des témoignages recueillis par le rapporteur spécial donne à penser que **les démarches nécessaires à l'obtention de financement auprès de ces organismes peuvent comporter une certaine lourdeur** dans la conduite de projets. En outre, il s'avère que les conditions de financement (notamment les taux proposés) peuvent être plus coûteuses que les financements trouvés sur le marché du crédit. Dès lors, l'encadrement imposé par l'arrêté du 4 septembre 2018 constitue une contrainte objective pour l'affirmation de l'autonomie des universités.

Certes, on peut comprendre l'utilité d'un encadrement de la capacité d'emprunt des ODAC compte tenu des engagements européens de la France quant à la maîtrise de la dette des administrations publiques.

Toutefois, **les investissements requis par la conservation et le développement du patrimoine immobilier universitaire pourraient sans doute justifier une dérogation**. Aux yeux du rapporteur spécial, l'accès à l'emprunt bancaire n'implique pas l'abandon d'un cadre prudentiel approprié tenant compte des ressources propres des établissements et de la soutenabilité des projets pour le budget des établissements. L'allègement des restrictions à la faculté d'emprunter pourrait ainsi être conditionné à la validation d'un schéma de stratégie pluriannuelle. En outre, rien n'interdit de penser que le financement par les prêts bancaires pourrait mettre les universités en situation de réaliser des projets susceptibles d'alléger leurs charges de fonctionnement et ainsi de renforcer leur capacité d'entretien du patrimoine immobilier.

Ce pari ne semble pas déraisonnable dans le cas des opérations destinées à mieux maîtriser la consommation d'énergie. De fait, l'état d'isolation des bâtiments expose souvent les universités à des dépenses d'exploitation relativement conséquentes liées aux fluides, voire à la dégradation lente des locaux.

(1) En mars 2017, les emprunts contractés par les sites retenus dans le cadre de « l'Opération Campus » (hors Saclay) se montaient à près de 539 millions d'euros auprès de la BEI et une somme identique faisait l'objet de négociation. À cette même date, la somme des prêts souscrits auprès de la Caisse des dépôts sites atteignaient les 282 millions d'euros.

Aussi, le rapporteur spécial estime qu'il **conviendrait de soutenir des démarches telles que celle du programme d'efficacité énergétique des campus à l'horizon 2030 (PEEC 2030)**. Associant 10 établissements sur l'ensemble du territoire métropolitain, le programme vise à investir 860 millions d'euros afin de réhabiliter 580 000 mètres carrés (représentant 10 % du parc des établissements), avec deux principaux objectifs : réduire la consommation finale de 50 % (– 1 300 GWT) ; de dégager une économie de 420 millions d'euros sur 25 ans. Il procède du constat que la soutenabilité financière des établissements est de plus en plus fragilisée par des dépenses de maintenance croissant à un rythme de 3 % à 5 % par an. D'après les estimations du groupe de travail formé par la Conférence des présidents d'université et 10 établissements pilotes, le recours à l'emprunt donnerait aux établissements parties prenantes la capacité d'assumer 50 % du besoin d'investissement. L'autre moitié devrait être couverte par un fonds d'amorçage (dont 30 % apportés par l'État, 20 % par des collectivités).

Dans ces conditions, étendre la faculté d'emprunt des établissements pourrait favoriser la réalisation de tels projets en complétant les financements proposés par les institutions publiques afin de réaliser la transition énergétique. Il convient de citer les prêts et subventions techniques BEI et le Fonds européen d'Investissement stratégique (FEIS), le dispositif d'*intracting* (ou avances remboursables) de la Caisse des dépôts ou encore les crédits mobilisés dans le cadre du Grand Plan d'Investissement (soit 2,5 milliards d'euros).

3. De nouveaux outils contractuels indispensables pour des établissements confrontés aux limites du « tout cession »

De fait, la libre disposition des biens immobiliers ne constitue pas en soi une condition suffisante pour en tirer des ressources nécessaires à l'entretien du patrimoine. Comme plusieurs personnes auditionnées l'ont souligné, **les établissements peuvent d'autant plus aisément arbitrer entre des cessions et conservation d'actifs qu'ils possèdent des emprises foncières étendues et que leurs biens se trouvent dans des zones bien cotées sur le marché immobilier et susceptibles d'intéresser des investisseurs**. Forte d'un parc de 187 hectares, l'Université de Bordeaux peut ainsi se fixer pour objectif de dégager des ressources nouvelles et récurrentes au travers de programmes locatifs en valorisant 450 000 mètres carrés de surface de plancher. De surcroît, la propriété de terrains hors de l'agglomération bordelaise lui offre la possibilité de cessions susceptibles de compléter utilement le financement de ses projets de rénovation et d'entretien. Par comparaison, une université comme celles de Clermont-Auvergne semble disposer d'actifs moins susceptibles de procurer des revenus ou produits conséquents.

Du point de vue du rapporteur spécial, **un des moyens de surmonter cette inégalité fondamentale réside dans le renouvellement des outils contractuels à la disposition des établissements** afin de permettre la valorisation de leur patrimoine.

Certes, **le principe de spécialité ne constitue pas aujourd'hui un obstacle à cette démarche, notamment à raison des assouplissements apportés par la loi de finances initiale pour 2018** ⁽¹⁾. En l'occurrence, l'article L. 2341-2 introduit dans le code général de la propriété des personnes publiques consacre expressément la compétence des universités dans la valorisation des biens immobiliers de leur patrimoine ; il habilite les établissements à délivrer sur ces biens des droits réels aux tiers dans les conditions financières qu'ils fixent.

Du point de vue du rapporteur spécial, il convient cependant d'aller plus loin afin de donner aux universités la pleine faculté de nouer des partenariats avec des personnes publiques ou privées. Il existe en effet de réels besoins afin d'assurer la valorisation d'emprises foncières inutilisées, d'exploiter de nouvelles infrastructures ou activités, ainsi que d'utiliser des locaux non exclusivement affectés à des missions d'enseignement et de recherche.

De fait, **les cadres contractuels spécifiquement créés à l'intention des universités ne semblent pas nécessairement favoriser la réalisation de tels projets**. Les établissements peuvent se heurter à plusieurs obstacles tels que la complexité des montages juridiques, les règles relatives à la constitution et à la composition du capital, ou encore la latitude donnée par l'objet même des sociétés pouvant être créées.

D'après les analyses développées devant le rapporteur **spécial, ce constat vaut pour les sociétés universitaires de recherche (SUR)**. Créée dans le cadre du PIA 3 ⁽²⁾, ce type société permet l'intervention de l'État en fonds propres ou en quasi fonds propres par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts, Aux côtés des établissements universitaires porteurs et d'investisseurs privés.

La convention conclue entre l'État et la Caisse le 29 décembre 2017 impose un certain nombre de formalités préalables à la création des SUR telles qu'un appel à manifestation d'intérêt, ainsi que le lancement d'une procédure de mise en concurrence pour la sélection des investisseurs privés. La convention prévoit encore que l'établissement universitaire ne peut confier à la société, une fois celle-ci constituée, des missions non prévues dans le contrat initial, ni étendre de manière substantielle les missions qui lui ont été confiées sans une nouvelle mise en concurrence. Enfin, elle précise que les SUR peuvent revêtir différentes formes juridiques, à l'exclusion des sociétés d'économie mixte (SEM). On notera que suivant la nature des missions, le contrat conclu peut être soumis aux règles de la commande publique ou à celles de la domanialité publique.

Or, les outils contractuels de droit commun présentent également des contraintes et ne répondent pas nécessairement aux besoins.

(1) Article 154 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

(2) La loi de finances n° 2016-1917 pour 2017 a ouvert 400 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) au titre de l'action n° 6 « Création de sociétés universitaires et scientifiques » du programme 421-Soutien des progrès de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Certes, des établissements ont déjà pu utiliser des formes de sociétés ordinaires prévues par le code de commerce telles que les sociétés par actions simplifiées⁽¹⁾. On citera l'exemple de la société de réalisation immobilière et d'aménagement de l'université de Bordeaux (SRIA). Son capital associe l'Université (51 % des parts), le Conseil régional (19,5 %), la Banque des territoires (19,5 %) et l'université de Bordeaux Montaigne (10 %). La SRIA intervenait principalement en tant que maître d'ouvrage, en signant les contrats de conception, de réalisation et de maintenance. Pour autant, selon l'état des lieux dressés devant le rapporteur spécial, un tel schéma comporte des limites, avec par exemple le risque d'un tour de table insuffisant ou d'intérêts divergents entre actionnaires.

Devant le rapporteur spécial, ont également été évoqués des projets de filiale pour la gestion de certaines activités. Toutefois, leur réalisation semble aujourd'hui contrariée du fait des règles relatives à la composition de l'actionariat et de la nécessité pour un établissement public de ne pas être contraint par un actionnaire privé.

Dans ces conditions, **le rapporteur spécial ne peut que rappeler les préconisations déjà émises⁽²⁾ quant à un usage accru des dispositifs permettant aux personnes publiques de conserver la pleine propriété de certains biens** tout en confiant la gestion à une ou plusieurs sociétés de droit privé susceptibles d'en rentabiliser l'exploitation.

De son point de vue, **le bail emphytéotique permettrait une valorisation sur le long terme des actifs immobiliers universitaires**. On notera que ce dispositif repose aujourd'hui sur un cadre solide, en l'occurrence l'article L. 2341- 1 du code général de la propriété des personnes publiques. Il appartient sans doute aujourd'hui au groupe de travail de la DGESIP créée en 2016 de lui accorder la place qui lui revient dans les réflexions menées sur la valorisation du patrimoine immobilier des universités.

Au-delà, **il conviendrait également de travailler à la simplification du statut de la société universitaire de recherche et, le cas échéant, d'envisager une adaptation des formes de société de droit commun aux spécificités du patrimoine universitaire**.

Du point de vue du rapporteur spécial, **ce travail ne doit pas exclure une véritable réflexion sur l'établissement d'un régime fiscal plus adapté aux opérations réalisées par les universités sur leur patrimoine**, notamment dans l'hypothèse de cessions ou de mises à disposition de biens immobiliers entre personnes publiques.

(1) Régie par les articles L. 227-1 à L227-20 et L.244-1 à L.244-4 du code de commerce, la société par actions simplifiées est constituée par une ou plusieurs personnes n'engageant leur responsabilité qu'à concurrence de leurs apports. Elle est donc relativement peu encadrée par la loi : ses règles de fonctionnement sont principalement définies par les statuts de la société.

(2) Rapport n° 273 annexe 27 - Rapport de M. Jean-Paul Mattei sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235), p.48.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 17 heures, le mardi 28 mai 2019, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Gérald DARMANIN, ministre de l'action et des comptes publics.

Le compte rendu et la vidéo de cette réunion peuvent être consultés sur le site de l'Assemblée nationale.

**ANNEXE 1 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PERSONNES
AUDITIONNÉES**

Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) – Ministère de l'Enseignement supérieur de la Recherche et de l'Innovation

Mme Brigitte Plateau, professeure des universités, directrice générale ;

M. Éric Piozin, administrateur civil hors classe, chef du Service de la Stratégie de contractualisation, du financement et de l'immobilier ;

Mme Isabelle Oger Cheffe du département du pilotage immobilier ;

Mme Véronique Lestang-Préchac, cheffe du département de la stratégie patrimoniale

Mme Marie Claude Derouet, adjointe à la cheffe du département du pilotage immobilier

Mme Michelle Auregan, adjointe à la cheffe du département de la stratégie patrimoniale

M. Jean-François Clerc, chef de la mission du pilotage des opérations campus

M. Pascal Aimé, inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche, Adjoint au chef du service de l'IGAENR ? coordonnateur du groupe « Enseignement supérieur et recherche »

M. Hervé Novelli, maire de Richelieu (Indre-et-Loire), membre du bureau de la communauté de communes Touraine Val de Vienne

Représentants de la Chancellerie des Universités de Paris

M. Stefano Bosi, Professeur des universités, vice-chancelier

Mme Christiane Herder, chef de division de l'administration de la chancellerie des universités de Paris

Mme Marie-Line Darmon, chef de bureau de la gestion immobilière

Mme Brigitte Cedolin, directrice de la Villa Finaly

M. Stéphane Gaillard, conseiller référendaire à la Cour des comptes, Secrétaire général de l'Académie de France à Rome (Italie), Directeur (par intérim) de la Villa Médicis

M. André Gattolin, sénateur des Hauts-de-Seine, auteur d'un rapport d'information fait au nom de la Commission des Finances sur l'Académie de France à Rome (Villa Médicis)

Université Aix-Marseille

M. Hervé Isar, vice-président chargé du patrimoine

Mme Ségolène Durand, directrice du pôle projets prospectifs et gestion du patrimoine -

Université de Bordeaux

M. Serge Dulucq, vice-président chargé du patrimoine

Mme Annie Cohen, directrice du patrimoine immobilier

M. Fabrice Le Vigoureux, député du Calvados, rapporteur spécial du budget Enseignement supérieur et vie étudiante de la Mission *Recherche et enseignement supérieur*

Direction de l'Immobilier de l'État (DIE)- Ministère de l'Économie, des Finances, de l'Action et des Comptes publics :

Mme Isabelle Saurat, directrice

Mme Christine Weisrock, sous-directrice DIE-2 Stratégie et Expertises de l'Immobilier de l'État

Mme Laurence Maurette, inspectrice des Finances publiques, rédactrice.

Cour des comptes

M. Philippe Rousselot, président de section

Mme Muriel Solignac, conseiller référendaire

M. François Démaret, rapporteur.

Conférence des présidents d'université

M. Olivier Laboux, vice-président de la Conférence des présidents d'université, président de l'université de Nantes

M. Kévin Neuville, conseiller en charge des relations institutionnelles et parlementaires.

Université de Poitiers

M. Laurent-Emmanuel Brizzi, vice-président en charge du patrimoine et du développement durable

M. Lionel Vinour, directeur de la logistique et du patrimoine immobilier

Université de Clermont Ferrand-Auvergne

M. Joël Drevet, vice-président chargé du patrimoine immobilier ;

M. Janick Proux, directeur de l'immobilier et de la logistique.

ANNEXE 2 : SOURCES UTILISÉES

Cour des comptes, *Mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018*, mai 2019.

Rapport n° 1302 annexe 34 - Rapport de M. Fabrice Le Vigoureux sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255).

Cour des comptes, « *La Chancellerie des universités de Paris : un établissement public à supprimer* » - Rapport public annuel 2014-février 2014.

Conseil de l'immobilier de l'État, avis n° 2015-30 du 16 septembre 2015 et avis n° 2018-14 du 12 juillet 2018.

Cour des comptes, « *Dix ans après le lancement de l'opération Campus, un premier bilan en demi-teinte* », Rapport public annuel 2018 – février 2018.

Inspection générale des Finances et Inspection générale de l'Administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, *La dévolution du patrimoine immobilier des universités*, septembre 2016.