

CPU-Amue et immobilier universitaire

Bilan et perspectives

Octobre 2012

Préambule

La situation du patrimoine immobilier universitaire illustre bien les rapports de l'enseignement supérieur et de la recherche avec l'Etat et les collectivités territoriales et donc la place des établissements universitaires dans la société française.

Régulièrement défavorisé pour des raisons budgétaires même s'il est mis en exergue à chaque étape structurelle des politiques publiques (U2000, U3M, CPER, Plan campus), cet immense patrimoine public est maintenant à la croisée des chemins, à l'aune d'une autonomie assumée des universités et des défis énergétiques du pays.

Dans le contexte actuel où la quasi-totalité des établissements d'enseignement supérieur et de recherche (ESR) bénéficient des responsabilités et compétences élargies (RCE) en matière budgétaire et de ressources humaines, les enjeux sont de taille pour « non pas faire plus de m² mais mieux » au service de la formation et de la recherche, missions fondamentales des universités. La réhabilitation et l'optimisation du patrimoine, au-delà des aspects budgétaires (investissement et fonctionnement), concernent de fait tous les échelons des établissements, des instances de gouvernance aux équipes des services patrimoine.

Il est donc indispensable de bien cerner les interactions entre cadre de vie universitaire et attractivité des universités tant pour les étudiants que pour les enseignants-chercheurs et autres personnels. Nul doute que ce sujet sera évoqué lors des débats initiés par les Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Suite à la demande exprimée par de nombreux établissements, lors de l'enquête réalisée en 2011, l'Amue a recruté un(e) chargé(e) de domaine « patrimoine immobilier » lui demandant dans un premier temps d'approfondir le diagnostic et les attentes. Cette activité nouvelle complète utilement le travail déjà accompli au sein de la CPU dans le suivi depuis 3 ans du dossier « immobilier universitaire » pour le compte de la Commission des moyens et des personnels, en particulier le Plan Campus et la dévolution du patrimoine prévue dans la loi LRU (la dévolution étant une compétence facultative).

C'est pourquoi, un certain nombre de visites d'établissements ont été organisées en 2012 (cf liste en annexe) afin de tirer le « bilan et perspectives » de ce dossier immobilier aux multiples facettes.

La présente note permet de définir un plan d'actions CPU-Amue coordonné au bénéfice de la communauté universitaire alors que s'ouvre une période décisive pour l'enseignement supérieur et la recherche.

Les premiers constats peuvent être regroupés sous quatre angles :

- Gouvernance
- Finances
- Technique et organisation
- Ressources humaines (RH)

Les défis sur l'immobilier que doivent relever les universités sont immenses et nécessitent un travail de fond sur le long terme, comme sur le volet RH, à l'image de ce qu'ont réalisé les collectivités territoriales après les lois de décentralisation depuis les années 1982.

1. Gouvernance

Alors que les conseils d'administration des universités viennent d'être renouvelés et que les 2/3 des Présidents ont changé, **la fonction « patrimoine »** au sein des équipes dirigeantes est confiée soit à un vice-président type VP CA, soit à un VP patrimoine. Les DGS sont en général peu impliqués directement dans les projets sauf sur le volet financier (et RH), surtout s'il existe un Directeur de service patrimoine. Ce dernier assure la responsabilité du service immobilier qui remplit en général deux grandes missions : gestion immobilière et maintenance, maîtrise d'ouvrage de travaux.

Au-delà des équipes dirigeantes des établissements, les acteurs dans le domaine immobilier universitaire sont nombreux :

- les équipes projet des PRES qui sont chargées notamment des dossiers Plan Campus et des montages PPP,
- les réseaux professionnels universitaires comme l'ARTIES, l'ASG, Jurisup,...
- le MESR DGESIP/DGRI avec le service « Grands projets immobiliers » (Alain Neveu) et la sous-direction « Allocation des moyens et affaires immobilières » (Frédéric Forest),
- les rectorats avec le réseau des 25 IRE (Ingénieurs régionaux de l'équipement) et des contrôleurs budgétaires,
- le MINEFI avec notamment France Domaine représenté en région par le DRFIP,
- la Caisse des dépôts qui a accompagné de nombreux schémas directeurs immobiliers et numériques ainsi qu'une expérimentation de « partenariat public-public »,
- les collectivités locales et territoriales dont certaines, comme les villes et les régions, assurent la maîtrise d'ouvrage de bâtiments universitaires dans le cadre du CPER,
- les consultants (juridiques, financiers, techniques) et bien entendu les entreprises du BTP et du secteur de l'énergie.

Ce rapide tour d'horizon démontre que sur l'immobilier, **le jeu d'acteurs est complexe**, multiforme et hors des champs traditionnels de la formation et de la recherche.

2. Finances

Le financement de l'immobilier universitaire relève de différentes enveloppes budgétaires dont certaines ont un caractère exceptionnel :

- la maintenance annuelle du patrimoine est dorénavant financée dans la dotation globale de fonctionnement fixée pour chaque établissement par le modèle SYMPA.
- la mise en sécurité des bâtiments bénéficie d'une enveloppe nationale gérée par la DGESIP (414 M€ sur la période 2007-2012) qui comprend également la mise en œuvre de la réglementation relative à l'accessibilité et au désamiantage. Le plan de relance de 2009 a accéléré le processus mais n'a pas apporté de crédits supplémentaires. A noter le cas particulier du campus de Jussieu (900 M€ sur 5 ans) dont les travaux sont réalisés par l'EPAURIF.
- les CPER (contrats de projets Etat-Région) dont l'enveloppe 2007-2013 prévoyait 2,9 Mds € pour l'ESR. La maîtrise d'ouvrage des constructions est assurée soit par l'Etat (rectorat), soit déléguée à une collectivité territoriale (Région,...) et parfois à l'Université. La consommation des crédits devrait finalement être moindre que prévu.
- le Plan campus lancé en février 2008 dont le produit des dotations (5Mds € pour 12 sites campus + 400 M€ pour les 9 sites campus Prometteurs et Innovants) doit servir au paiement des loyers des contrats de partenariats (PPP) engagés en majorité par les PRES. Compte-tenu du retard dans la mise en place des PPP (cf. rapport de la mission Peylet), des chantiers ont été lancés en 2011 et 2012 en loi MOP.
- la dévolution du patrimoine prévue par la loi LRU a été accordée à 3 universités en 2011 qui ont bénéficié à ce titre d'une « contribution de dévolution » spécifique (6,1 M€ pour Clermont 1 ; 5 M€ pour Toulouse 1 ; 10,8 M€ pour Poitiers). Cette contribution récurrente, qui se substitue aux crédits CPER et mise en sécurité, permet d'assurer le gros entretien et le renouvellement (GER) du patrimoine sur la base d'un PPGE (programme pluriannuel de gros entretien) sur 25 ans et d'un PPI (programme pluriannuel d'investissement) sur 10 ans. Son suivi par l'université est obligatoirement assuré dans un budget annexe (non fongible).

Comme le souligne le rapport n°2012-041 d'avril 2012 de l'IGAENR, « la dévolution du patrimoine immobilier est l'aboutissement d'un processus de préparation du transfert caractérisé par un cahier des charges exigeant : diagnostic, schéma directeur, projection financière, moyens humains et outils adéquats. L'intérêt majeur de la démarche réside principalement dans la prise en compte de **la dimension pluriannuelle de la gestion du patrimoine immobilier** par les équipes dirigeantes des universités concernées ».

Au-delà du strict processus de dévolution, **cette vision à long terme doit guider l'ensemble des universités** à l'avenir sachant que les PPI sont une obligation réglementaire. C'est la condition à la fois en interne d'une bonne gestion technique et financière de leur établissement, mais aussi en externe de bonnes relations avec le MESR et les collectivités territoriales partenaires de leurs projets.

3. Technique

Le constat : **un parc très vaste, disparate, de qualité moyenne et nécessitant d'importants travaux de mise aux normes et d'amélioration énergétique.**

Le patrimoine universitaire représente un parc d'environ 18 M de m² (hors logement), soit près d'1/3 des bâtiments publics français, dont la propriété se répartit en environ 14 M de m² à l'Etat, 1 M de m² aux universités en propre (dont les 3 ayant obtenu la dévolution de leur patrimoine) et environ 3 M de m² aux collectivités territoriales (dont les conseils généraux pour les IUFM) et de 6 000 ha d'emprises foncières. Le ratio surface/étudiant est très variable d'une université à l'autre (en moyenne plus faible à Paris qu'en régions).

Le patrimoine universitaire se caractérise par une grande hétérogénéité du bâti allant de bâtiments historiques comme la Sorbonne à des immeubles contemporains aux normes actuelles. Il s'est constitué au gré des vagues de la programmation universitaire de l'Etat et notamment les plans Université 2000 et U3M (l'université du 3ème millénaire) lors de la forte augmentation des effectifs étudiants.

Selon les données du MESR et de l'IGAENR, 1/3 de ce patrimoine est en état moyen, voire mauvais pour 13% ; de plus il doit être remis aux nouvelles normes de sécurité et d'accessibilité. Sur le plan énergétique, le parc est dans sa grande majorité très énergivore (cf cartographie StratEnergie CO2 de la CPU et recensement 2012 des diagnostics de performance énergétique -DPE- par le MESR) :

- le ratio actuel moyen d'énergie est classé en « étiquette D » avec 300 KWhEP/m²/an de consommation, pour une cible du Grenelle à l'étiquette « B » avec 51 à 110 KWhEP/m²/an,
- le ratio de CO2 actuel s'élevant à 31 avec une « étiquette D », pour une cible du Grenelle de 6 à 15 avec une « étiquette B »,
- 51,5% des bâtiments sont classés en «étiquette « D » et « E », les porter en catégorie « C » se chiffrerait autour de 2 Mds €.

Les principaux défis techniques sur l'immobilier universitaire portent sur :

- **la réhabilitation et la mise aux normes** (sécurité, accessibilité) du parc immobilier existant vieillissant, tout en engageant sa rationalisation (restructurations, optimisation...),
- **le développement durable**, l'objectif étant de diviser au minimum par 3 les ratios énergétiques actuels.

4. Organisation des services patrimoine - Ressources Humaines

Les services en charge du patrimoine se sont structurés progressivement, notamment depuis 1989 avec le transfert par l'Etat des droits et obligations du propriétaire (hors aliénation).

Si la gestion immobilière (entretien courant et maintenance) est assurée par les universités, toutes ne réalisent pas des travaux (réhabilitation, restructurations et construction neuve) en maîtrise d'ouvrage déléguée par l'Etat, sinon assurée par les services du rectorat ou des collectivités territoriales.

De ce fait on constate **une grande hétérogénéité des organisations** : périmètre variable des attributions des services patrimoine (avec ou sans la logistique, la réservation des salles, répartition entre service centraux et composantes,...). D'une façon générale, les services patrimoine sont peu valorisés dans les organigrammes des universités.

Sur le plan des outils, les visites ont confirmé les premiers contacts avec l'ARTIES à savoir : **le faible équipement en outils informatiques** de gestion patrimoniale avec des logiciels très disparates et le plus souvent non connectés aux logiciels de gestion financière. La plupart des établissements ont néanmoins engagé le processus de numérisation des plans et de cartographie des réseaux ; certains ont mis en place des dispositifs de comptage des fluides.

Une des particularités des services patrimoine est **le faible taux d'encadrement** et une technicité variable selon les domaines (importance des personnels de catégorie C) ; les compétences sont insuffisantes en particulier dans les domaines à la frontière du technique et de l'administratif (rédaction de cahiers des charges techniques, marchés de travaux, suivi des contrats externalisés).

Si l'on constate certaines difficultés de coordination entre les services au sein de l'université, il apparaît également qu'à ce stade du Plan Campus, largement portés par les équipes projet dédiées des PRES, les équipes patrimoine des établissements ne sont pas en première ligne. Il faudra être vigilant sur leur implication avant la livraison des ouvrages, sans parler du suivi spécifique des contrats de partenariat en phase d'exploitation des locaux.

Les défis des services immobiliers sur le plan RH et organisation sont :

- un renforcement très important en encadrement et des besoins de montée en compétence des personnels techniques de catégorie B et C à la fois sur les domaines techniques, management d'équipe et gestion de projet, financier et commande publique (marchés d'ingénierie et de travaux) ainsi que le développement de nouveaux métiers (par exemple chargé du suivi de services externalisés).
- une modernisation des organisations des services patrimoine avec des outils performants et indicateurs permettant une optimisation du parc, source importante d'économie en surfaces et en coûts d'exploitation.

Axes de travail et plan d'actions :

Au vu de ces constats, les besoins prioritaires des établissements semblent porter sur :

- les questions d'organisation et de ressources humaines,
- les sujets de réhabilitation et de restructuration du parc immobilier en intégrant les objectifs d'amélioration énergétique
- la question des outils logiciels de gestion immobilière et la définition d'indicateurs de pilotage pertinents.

Pour y parvenir, **le chaînage des actions CPU-Amue** proposé est le suivant :

- Sensibiliser les présidents et les directeurs généraux des services (DGS) sur les enjeux et la mise en œuvre d'une politique immobilière spécifique.
- Accompagner les actions de développement durable sur l'immobilier en application du plan vert porté par les conférences CPU et CGE.
- Favoriser la création d'un réseau d'échanges sur le patrimoine avec les vice-présidents, DGS, directeurs du patrimoine...
- Mettre en place des groupes de travail sur les sujets évoqués précédemment (formation RH, réhabilitation, outils logiciels, observatoire et indicateurs...) en liaison avec le MESR et les associations professionnelles,
- Former aux spécificités des services patrimoine (en coordination avec l'ARTIES et l'ESEN).

Plan d'actions 2013

La CPU et l'Amue déclineront de façon concertée et complémentaire les objectifs issus du bilan présenté ci-avant, chaque organisme les mettant en œuvre en fonction de ses propres modes d'intervention.

• Les actions de la CPU :

- La présentation régulière en fonction de l'actualité des problématiques immobilières aux différentes instances de la CPU : Commission des moyens, CP2U, Assemblée plénière.
- La poursuite et le développement, sur le volet immobilier, des actions menées par le Comité Développement durable de la CPU.
- La participation à l'animation du réseau d'échange sur le patrimoine universitaire

- **Les actions de l'Amue**

Elles se déclinent sur les trois axes suivants définis au plan stratégique de l'Amue :

- Systèmes d'information : mise en place d'un groupe de travail et lancement d'une étude préalable sur les outils de gestion du patrimoine,
- Professionnalisation et développement des compétences à travers plusieurs formations prévues au catalogue 2013 sur quatre volets (gestion immobilière, maîtrise d'ouvrage, aménagement urbain avec les collectivités locales et territoriales, développement durable et rénovation énergétique),
- Veille, expertise : diffusion d'information (notamment articles sur le site web, fiches pratiques) ; suivi d'études et de groupes de travail avec le Ministère (MESR) et l'ARTIES (restructuration du patrimoine immobilier universitaire à visée énergétique ; référentiels métiers ; indicateurs et pilotage) ; organisation de séminaires sur l'aménagement et l'évolution des campus.

Hubert Briand
Chargé de mission
CPU

Florence Briand
Chargée de domaine patrimoine
Amue

ANNEXE

Programme des visites 2012

➤ **Visites et entretiens effectuées (au 13-10-2012)**

- Universités

- Clermont 1
- Strasbourg
- UPEC Créteil
- Poitiers
- UVSQ
- Paris 1
- Paris 7 - UPMC
- Paris 8
- Lyon 1
- INSA de Lyon
- Saint Etienne
- Montpellier 2

- Autres

- Association professionnelle ARTIES
- Association professionnelle GNDS
- MESR :
 - Service des grands projets immobiliers, Plan campus et DPE
 - DGESIP pôle B
- Mairie de Paris (Elus et services en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche)

➤ **Visites programmées**

- Universités

- Bordeaux
- UEB Bretagne
- Lille
- AMU

- Autres

- Rectorat de Paris
- Région Ile de France
- EPAURIF