

Les Entretiens de Sceaux # 12

Session du vendredi 6 juin 2025

La SPL-U (société publique locale universitaire), un outil de “capacitation” des universités autonomes, à contretemps ?

Compte-rendu

Message du Ministre chargé de l'Enseignement

« Cher Philippe Laurent, Mesdames et Messieurs les élus, Mesdames et Messieurs, vous êtes réunis aujourd'hui pour l'édition 2025 des Entretiens de Sceaux. C'est sans doute que vous partagez la même conviction que moi : l'université et les territoires doivent marcher main dans la main. C'est une ligne de force de mon action. Pour remplir leur mission, l'enseignement supérieur et la recherche doivent être ancrés dans les territoires. C'est une attente forte à la fois des collectivités territoriales, du système universitaire et je le crois des étudiants et de leur famille. L'articulation se joue à de nombreux niveaux. Les territoires d'implantation des établissements sont à la fois souvent le lieu d'origine de nos étudiants et le bassin de recrutement naturel à l'issue de leurs études. C'est aussi un lien qui vaut pour la recherche. Notre recherche n'est pas éthérée. C'est une réalité humaine d'hommes de femmes inscrits dans leur territoire de travail. La recherche ce sont des laboratoires en lien avec les collectivités, avec les entreprises locales. Ce sont des terrains d'enquête en histoire, en sociologie, en anthropologie, en géographie, eux aussi ancrés dans la réalité des territoires. Le lien est aussi financier car les collectivités sont un financeur et financent de manière significative l'enseignement supérieur en France. Ces liens sont nombreux, mais ils ne sont pas toujours visibles. Les Entretiens de Sceaux sont une belle manière de mettre en avant les relations qui existent aujourd'hui entre universités et collectivités et en même temps les pistes qui existent pour les approfondir et les structurer. Aller plus loin, cela veut dire prendre acte de la déconcentration de la décision et de l'action publique dans le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche. C'est la direction que je souhaite prendre, par exemple dans le traitement local des situations locales avec une responsabilité accrue des recteurs. Ou encore en ce qui concerne le logement étudiant : un sujet majeur sur lequel je travaille en lien étroit avec les recteurs mais aussi les préfets de région. Plusieurs outils doivent nous permettre d'aller plus loin, je pense en particulier au contrat d'objectifs, de moyens et de performance, les COMP, signés par les établissements. Nous allons vers des contrats simplifiés mais aussi

plus ambitieux qui permettent de prendre en compte la totalité de la stratégie des établissements. La totalité de la stratégie et donc du côté des moyens, la totalité des subventions et des ressources propres des établissements. C'est un changement de paradigme assez profond et c'est un changement, je crois, bienvenu. Dans ce nouveau modèle, les parties prenantes seront associées plus étroitement et cela veut dire en particulier que les collectivités qui le souhaitent pourront participer à ce dialogue annuel. Un élément central de ces nouveaux contrats est que la discussion ne sera plus centralisée et parisienne, comme elle l'est aujourd'hui. Elle aura lieu entre les établissements et les recteurs de Région académique, représentant de l'État au plus près des territoires. Ces nouveaux contrats ne sont pas seulement un projet. C'est déjà une réalité. Dix universités des régions Sud et Nouvelle-Aquitaine ont été les premières à s'y engager. Les autres territoires suivront. Mesdames et Messieurs, dans les années qui viennent les perspectives de rapprochement entre enseignement supérieur et territoires sont nombreuses, elles sont stimulantes. Que cette nouvelle édition des Entretiens soit un jalon positif dans ce mouvement bienvenu. Bonne discussion à toutes et à tous. »

Philippe Laurent a ouvert et introduit la 12^e session des Entretiens de Sceaux. Dans votre propos d'ouverture, il dit tout l'intérêt que revêt à ses yeux la thématique de ces 12^{èmes} Entretiens. Les SPLU (société publique locale universitaire) représentent un dispositif méconnu, pas encore déployé. Pourtant, elles ne sont pas qu'un dispositif supplémentaire pour porter les projets immobiliers universitaires. De fait, elles portent un autre modèle dans la fabrique de la ville universitaire. Elles permettent de passer d'une logique de subvention et de portage par l'Etat, via les CPER, à une logique de codéveloppement avec les Territoires. « Les SPLU constituent ainsi un instrument qui, par sa nature même, pourrait permettre de construire les campus tels qu'on les imagine : plus ouverts sur la ville, plus accueillants pour les projets hybrides, plus engagés sur l'innovation et le développement économique. Au final, les SPLU pourraient représenter un instrument qui pourrait être la parfaite traduction du lien Ville/Université, le fil conducteur des Entretiens de Sceaux. »

François Rio a rappelé les circonstances qui ont conduit à la création de la SPLU, par un amendement à la loi 3DS (loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale), porté notamment par la Conférence des Présidents d'Université, la Fédération des Entreprises publiques locales et la Caisse des dépôts et Consignations.

Les collectivités territoriales ne considèrent plus les campus comme des enclaves aux portes desquelles s'arrêtent leurs compétences ou leurs intentions d'aménagement. Les universités ne considèrent plus leurs campus comme dédiés exclusivement aux activités académiques et ressentent le besoin d'y introduire toutes les fonctions de la ville. Une expression du Maire de Toulouse lors de l'Opération Campus, résume cet état d'esprit partagé : « faire rentrer la ville dans les campus et les campus dans la ville ». Cependant, il manquait un véhicule juridique partagé et

adapté pour véritablement concevoir et réaliser ensemble des projets transformants et intégrateurs des campus dans la ville.

Cet amendement a ainsi ouvert la possibilité pour les universités de créer conjointement avec des collectivités locales, comme actionnaire minoritaire, des sociétés dédiées à la gestion, la construction et la valorisation du patrimoine universitaire. Les SPLU – ou SULI (société universitaire locale immobilière) – sont un chapitre du Code de l'Education.

Trois ans se sont écoulées et deux sociétés seraient en cours de constitution, en Bretagne et en Nouvelle Aquitaine, sans la participation d'une collectivité territoriale. François Rio s'interroge sur les raisons de ce faible engouement.

Associer les compétences et les expertises

Pour **Benjamin Gallepe**, directeur général de la Fédération des Entreprises publiques locales, « il ne s'agit pas d'un outil supplémentaire pour faire uniquement du logement ou de l'immobilier. Même si on privilégie la dénomination de SULI, terme mis en avant par le ministère de l'enseignement supérieur, dans SULI il y a un « l » qui devrait dire local. Si les collectivités ne sont pas d'une manière ou d'une autre dans le tour de table, à notre avis on loupe une occasion de créer cette coopération de fait, cette opportunité d'avoir une véritable coopération tangible entre les universités et les collectivités. Certes, les collectivités contribuent déjà au développement de projets universitaires sur les campus. Mais le fait d'être à la gouvernance d'un outil partagé, c'est faire un pas supplémentaire dans cette coopération institutionnelle et locale ».

Benjamin Gallepe rappelle que les EPL sont déjà opérateurs de projets sur les campus. Par exemple, ils répondent à des appels d'offre pour la rénovation ou la construction de résidences universitaires ou de bâtiments de formation. Cependant, ces interventions immobilières sont aujourd'hui loin de couvrir toutes les problématiques des campus dans la ville : développement des réseaux viaires ou d'énergie, conception et mise en œuvre de services urbains mutualisés, valorisation de patrimoines fonciers, etc. Les SPLU pourraient renforcer les coopérations sur ces champs nouveaux.

Dans cet objectif, elles apportent le bénéfice d'une gouvernance partagée, via un actionnariat associant l'université, les collectivités (avec une part « capée » à 35%), éventuellement également leur SEM et d'autres acteurs. Elles permettent aussi une mutualisation de compétences et d'expertises. Dans certaines configurations, elles peuvent représenter un outil d'un usage très facile, une « quasi-régie » avec une relation « in-house » permettant aux fondateurs de la SPLU d'y faire appel directement, sans procédure de mise en concurrence. Et surtout, elles représentent un outil de financement de l'investissement, car elles peuvent recourir à l'emprunt.

Benjamin Gallepe fait un constat : on n'est qu'au début de la capacité des universités à se saisir des enjeux urbains liés à leur campus quand bien même les lois sur l'autonomie et la possibilité de dévolution des fonciers ont été proclamée il y a

plusieurs années. Par ailleurs, le dialogue entre collectivités et universités, sur ce qui pourrait être entrepris ensemble n'est pas encore suffisamment développé. « Mais ce serait regrettable que cela freine le développement de tels outils : ils constituent précisément le cadre dans lequel ces dialogues pourraient s'épanouir. »

Comme le rappelle **Antoine Latreille**, vice-président Patrimoine de l'Université Paris-Saclay, les quelques filialisations opérées dans le périmètre des universités ont un actionnariat à 100% universitaire.

Le ressort que pourrait représenter, pour la constitution de société de développement, la valorisation des fonciers universitaires n'est pas évident. Peu d'universités sont rentrés à ce jour dans un processus de dévolution de leur patrimoine. Dans le cas de l'Université Paris Saclay, cela signifierait accepter la propriété d'environ 500 000 m² de fonciers bâtis, vieillissants et dont la mise à niveau technique a été chiffrée entre 900 M€ et 1 mds€. Par ailleurs, il existe déjà des mécanismes, via des transferts de droit, pour mobiliser des partenaires dans la transformation de ces bâtis, par exemple en résidences universitaires.

Pour autant, il voit des champs dans lesquels ce partenariat pourrait présenter un intérêt : le développement économique et peut-être plus encore le partage d'équipement, comme un équipement sportif ou un réseau de chaleur, dès lors qu'ils sont mutualisés.

Dans le cas particulier de l'Université Paris Saclay, qui deviendra Grand Etablissement au sortir de sa phase expérimentale, une société commune entre l'université et les autres établissements associés pourrait aussi représenter un outil intéressant pour gérer plus efficacement les équipements du campus, éventuellement avec la participation des villes.

Mais Antoine Latreille rappelle aussi que « l'université n'a jamais été sollicitée par une collectivité » pour rentrer dans cette démarche. Il faudra aussi, notamment pour les universités franciliennes, surmonter une difficulté particulière : il n'y a pas de relation évidente entre une université et une collectivité, car elles sont bien souvent plurielles. Ainsi l'Université Paris Saclay se déploie sur 4 Départements et 20 Villes. Benjamin Gallepe souligne ce point « Les situations sont assez différentes entre ce qu'on observe sur le grand Paris et ce qui existe partout ailleurs en France. Le rapport entre les métropoles régionales et leur université n'est pas le même, pour des raisons historiques, administratives, ... que les liens qui existent aujourd'hui entre les communes de la couronne parisienne et leur université (...). Ce n'est pas pour autant qu'il faut se décourager. »

Philippe Savarin, vice-président Patrimoine, moyens et logistique de l'Université Sorbonne Paris Nord évoque la réflexion en cours sur cet outil : il permettrait de travailler ensemble, université et ville, sur des projets qui autrement chemineraient indépendamment : sur le même foncier universitaire, une maison de santé pour la collectivité, des logements et des services pour les étudiants.

Sophie Deraëve, secrétaire générale de l'Association CY Campus international, expose un autre aspect : « pour s'engager dans une société commune et mobiliser en son sein des compétences, peut-être même une équipe dédiée, encore faut-il disposer d'un volume de projets permettant de se projeter sur un temps long. Cela peut être impressionnant pour les partenaires. L'association est aujourd'hui l'outil permettant à l'université de Cergy et à la collectivité d'avancer ensemble. Peut-être que la société viendra dans un second temps. »

D'abord une logique de valorisation

Laurent Batsch, ancien président de l'Université Paris-Dauphine, souhaite repréciser un aspect. « Le sujet, c'est la société commerciale publique/privée, et sa capacité à accompagner la valorisation du patrimoine et le développement de projets communs entre l'université et ses partenaires. Le sujet c'est la "valo" ». Alexandre Midol-Monnet, conseiller municipal délégué à la jeunesse, à l'enseignement supérieur et à la vie étudiante de la ville d'Orsay rebondit. « Si on veut développer les SULI, il faut travailler à leur différenciation, aux yeux des acteurs territoriaux, d'avec l'ensemble des autres SPL, SEM, Semop... En Ile-de-France, ce qui n'est peut-être pas le cas en Région, il y a déjà de très nombreuses sociétés publiques locales, dans différents domaines, et qui sont en dynamique de projets. (...) Ce qui les distingue, c'est peut-être que la valorisation est leur finalité ultime. »

Mais **Antoine Latreille** rappelle un frein culturel. « Pour être très honnête, la culture universitaire française, en tout cas telle que je la vis à Paris-Saclay, est réticente à considérer cette logique de valorisation ».

Laurent Batsch estime cependant qu'il faut intégrer le facteur temps. « La dévolution du patrimoine a concerné 11 universités sur les 22 qui l'ont demandé. Et cela prend du temps : entre le temps où l'instance décide, puis vote, le temps où l'on passe les actes notariés... et le temps où l'on peut transformer ce droit en projet de développement, c'est long. Ce dont on parle relève d'un processus qui est long et dont on n'a pas encore vu toutes les projections. »

L'effet levier de l'endettement

Pour **Richard Curnier**, directeur régional Ile-de-France de la Banque des Territoires, Groupe Caisse des Dépôts, la SPLU représente « une opportunité extrêmement intéressante, pour l'université et pour la collectivité territoriale. Elle permet de travailler et d'avoir un dialogue plus poussé sur un projet urbain ; elle permet aux universités d'être mieux et plus actrices de leurs projets urbains. »

Dans ce domaine, l'enjeu principal c'est le financement, et ces outils – les SPLU -, parce qu'ils permettent d'accéder à l'emprunt, avec des financements de long terme, par exemple 40 ans, « font levier ». Même pour de petits ensembles de projets, ces sociétés trouvent un modèle économique intéressant. « La subvention sera de moins

en moins présente dans les plans de financement compte tenu du contexte budgétaire notamment pour les collectivités locales avec de moins en moins de dotations de l'État. C'est pour cela que ce montage est intéressant : pour permettre à une université de pouvoir se développer encore, avec l'effet de levier de l'endettement. »

Il rappelle que la CDC peut aider dans le montage des sociétés et de leur projet, en mobilisant de l'ingénierie de projet. Elle peut intervenir dans le tour de table du capital de la société et, bien entendu, dans l'apport de financements de long terme.

Alain Weber, maire adjoint de Villejuif, voit 3 avantages : la SPLU permet de répondre à des problématiques de fonctionnement et d'hybridation des usages. Elle peut favoriser des tours de tables, permettant d'associer différents niveaux de collectivités, comme la ville, la métropole ou la Région, ou encore différents acteurs de la formation et de la recherche, comme les universités, les établissements d'enseignement supérieur privés et les centres de recherche, notamment pour porter les lourds programmes d'investissements adossés à la recherche. Enfin, elle apporte aux collectivités une possibilité de soutien via la garantie des emprunts que les SPLU seraient amenés à contracter qui peut être, dans les temps présents, plus facile à mettre en œuvre que la subvention.

Christophe Hue, responsable du Service Enseignement supérieur et recherche de la Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines, indique également son expérience. « On cherche des outils et des solutions pour mieux soutenir l'université et ses projets, au-delà de la seule subvention. D'autant plus qu'il y a des sujets d'investissements majeurs, comme la transformation de locaux tertiaires ou la rénovation énergétiques. »

Un outil utile et de circonstance

En conclusion des débats, une même question est posée à chaque intervenant. Les SPLU seraient-elles un outil à « contretemps », finalement déconnecté des réalités des universités ?

Pour **Richard Curnier**, « non, c'est le bon moment, justement parce que le contexte financier et budgétaire est aujourd'hui compliqué et appelle ce type de montage. »

Benjamin Gallepe ajoute « il ne faut pas perdre de temps, car ces projets s'inscrivent, pour leur mise en œuvre, dans le temps long ».

Antoine Latreille abonde « même si le coût d'entrée pour créer la structure est important, quand le pas est franchi, la complémentarité de l'expertise des différents associés représente certainement un accélérateur, avec le potentiel d'une grande variété de projets. »

Jean-Philippe Allardi conclut ces 12^e Entretiens et tire le fil entre le temps long des projets, fréquemment évoqué tout au long de la matinée, et l'enjeu de la concordance des temps : temps de la ville, temps de l'étudiant, temps des campus. Il annonce ainsi la thématique des 13^e entretiens prévus le 21 novembre 2025.