

POUR UNE VALORISATION DU PATRIMOINE UNIVERSITAIRE

Si depuis la loi LRU du 10 août 2007, les universités peuvent réclamer la pleine propriété de leur patrimoine immobilier, rares sont celles qui se sont, pour l'heure, engagées dans cette voie. Avec la loi du 13 décembre 2010, une étape décisive vers l'autonomie patrimoniale des universités a été franchie. Ce texte autorise en effet les établissements d'enseignement supérieur à accorder des droits réels à leurs cocontractants sur les biens immobiliers qui leur sont affectés ou mis à disposition par l'État. L'objectif affiché est de faciliter la gestion d'un patrimoine immobilier dégradé, en complétant les politiques insuffisantes en matière de gestion de l'immobilier universitaire par la possibilité d'attribuer des droits réels.

PAR DIDIER SEBAN, AVOCAT ASSOCIÉ, SCP SEBAN & ASSOCIÉS, ET AUDE MAITRIER, ÉLÈVE AVOCAT

1. Un patrimoine immobilier considérable et vétuste

UN PATRIMOINE DÉTENU À 80% PAR L'ÉTAT

La loi du 13 décembre 2010 vise à répondre à l'enjeu capital que représente le patrimoine immobilier universitaire pour la valorisation du domaine public immobilier, de par, entre autres, sa superficie.

Ainsi, si l'on s'en tient aux chiffres produits dans le rapport sur la dévolution du patrimoine immobilier que l'État affecte ou met à disposition des universités (rapport d'information fait au nom de la commission des finances et de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication par Philippe Adnot et Jean-Léonce Dupont, enregistré à la présidence du Sénat le 23 juin 2010), la surface hors œuvre nette (Shon) de l'ensemble des établissements universitaires, parkings couverts mis à part, s'élèverait au 31 décembre 2009 à 18 664 895 mètres carrés, répartie sur plus de 6 350 bâtiments. Le foncier non bâti se montrait, lui, à 5 945 hectares.

L'ensemble de ce domaine relève essentiellement de la propriété de l'État. En effet, sur l'ensemble de cette Shon, 15 258 720 mètres carrés appartiennent à l'État, soit plus de 80 % du patrimoine.

La prédominance d'un État propriétaire est d'autant plus nette que les surfaces détenues par l'État ont augmenté de 19,7 % entre 2002 et 2009.

UN PATRIMOINE MAL VALORISÉ ET DÉGRADÉ

Or, ce patrimoine, considérable par sa taille, est dégradé et sous-optimisé. Le rapport d'information sur la dévolution du patrimoine immobilier aux universités précité révèle ainsi que 35 % du patrimoine immobilier universitaire serait vétuste et mal exploité : 18,9 % de la Shon ne respecterait pas la réglementation en matière de sécurité incendie, tandis que le taux d'occupation des locaux destinés à l'enseignement n'est que de 70,5 %.

Plusieurs facteurs sont mis en avant pour expliquer ces chiffres.

Les fonds destinés à la maintenance et à l'entretien des bâtiments sont, tout d'abord, insuffisants. À cet égard, l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche, ainsi que le Conseil général des Ponts et Chaussées, soulignaient dans un rapport de mission rédigé en 2003 qu'« il apparaît que la maintenance de l'immobilier universitaire, qui est une préoccupation récente, n'a pas un caractère prioritaire tant pour la tutelle que pour les universités et que les sommes accordées à son financement constituent une véritable variable d'ajustement » (extrait issu du rapport d'information sur la dévolution du patrimoine immobilier aux universités).

CHIFFRES-CLÉS

- **18,7 millions de m²** : surface hors œuvre nette de l'ensemble des universités au 31/12/2009.
- **35 %** du patrimoine universitaire serait vétuste.
- **5 milliards d'euros** : enveloppe allouée au plan Campus.
- **649,7 millions d'euros par an** : effort financier moyen de l'État pour l'immobilier universitaire, hors crédits de maintenance, entre 2007 et 2010.

Source : rapport d'information n° 578 du 23/06/10

À SUIVRE

Le bilan des diagnostics d'accessibilité qui a été effectué pour les quelque 18 millions de m², du patrimoine universitaire s'élève à 800 millions d'euros de travaux, alors que l'addition des crédits 2009 et 2010 ne paraît pas dépasser les 60 millions.

Source: rapport annuel 2010 de l'Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement

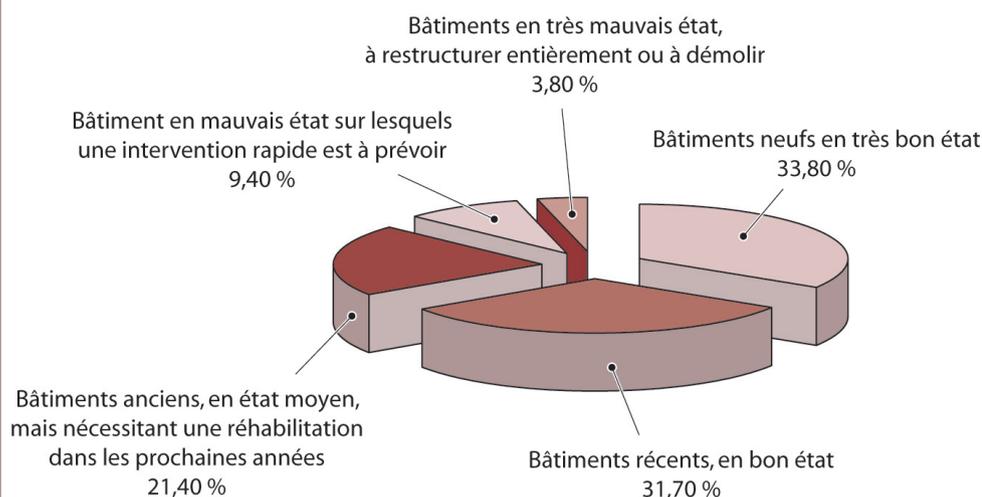
En outre, le calcul de la dotation théorique de fonctionnement, inadapté, alimenterait cette absence de gestion performante du patrimoine immobilier.

En ce sens, le calcul de la dotation s'effectue en tenant compte des trois critères suivants :

- le nombre d'étudiants ;
- l'encadrement en emplois administratifs et techniques ;
- les surfaces consacrées à l'enseignement.

Il en résulte une course artificielle aux mètres carrés afin d'augmenter le montant de la dotation reçue. Cette tendance s'avère préjudiciable à la recherche d'une valorisation et d'une gestion optimisée du patrimoine.

Désireux de pallier cette déficience, l'État s'est engagé, ces dernières années, dans une politique volontariste de transfert de la gestion des établissements universitaires aux universités elles-mêmes.

État du patrimoine immobilier universitaire

Source: ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

2. Des politiques palliatives insuffisantes

La loi du 13 décembre 2010 s'inscrit dans le cadre de la politique d'accession à l'autonomie des universités, outil jugé nécessaire à leur modernisation. Elle en constitue le volet immobilier en ce qu'elle devrait permettre l'émergence d'une réelle stratégie immobilière, adaptée et nécessaire à l'amélioration de la performance et au renforcement de l'attractivité des universités dans un contexte marqué par la concurrence internationale. Un cadre de travail plus optimal pour l'ensemble de la communauté universitaire et des étudiants est également recherché.

LA PREMIÈRE MARCHÉ DE L'AUTONOMIE FRANCHIE AVEC LA LOI LRU

Depuis quelques années, la politique universitaire est guidée par la volonté d'affirmer l'autonomie des universités, ce qui implique, notamment, qu'elles obtiennent la pleine propriété de leurs biens. Ce processus, non encore abouti à l'heure actuelle, s'effectue pas à pas.

Dans un premier temps, la loi du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation, disposait que les établissements d'enseignement supérieur exercent les mêmes droits et obligations que ceux du propriétaire, à l'exception notable, du droit de disposition et d'affectation des biens.

L'État propriétaire restait donc seul maître de la valorisation et de l'utilisation du patrimoine immobilier, les universités étant essentiellement compétentes pour l'entretien de l'immobilier.

Ce texte sera modifié par la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU). Cette loi autorise, à la condition qu'un certain nombre de critères soient respectés, la dévolution du patrimoine immobilier aux universités qui en feraient la demande. Une fois le patrimoine immobilier transféré, les universités, devenues propriétaires, bénéficieraient donc de la possibilité d'octroyer des droits réels à leurs cocontractants.

Plus précisément, ce transfert, effectué à titre gratuit, ne peut être conclu qu'entre l'État et les universités



qui ont choisi d'acquérir les compétences élargies en matière de gestion budgétaire et de ressources humaines dans les conditions posées par l'article 18 de la loi LRU. Les inspections générales ont en outre souhaité que ce transfert n'ait lieu qu'à destination des universités ayant défini une politique immobilière, possédant une comptabilité patrimoniale correcte et disposant d'une fonction support immobilière dotée des moyens nécessaires.

Lorsque cela est utile, une convention permettant d'assurer la continuité du service public est conclue. D'après le rapport d'information du 23 juin 2010 précité, plus de 60% des universités (soit 51 d'entre elles) se seraient engagées sur la voie de l'autonomie en 2010.

Néanmoins en matière de patrimoine immobilier, seulement 20% d'entre elles disposeraient d'un schéma directeur immobilier et 50% de celles-ci seraient en mesure de chiffrer le coût de fonctionnement de leurs bâtiments.

UN FINANCEMENT DIVERSIFIÉ ET COMPLEXE

En parallèle, afin d'aider à la valorisation du patrimoine immobilier jugée nécessaire à l'attractivité des universités françaises, les possibilités et voies de financement ont été multipliées.

La mise en place du plan Campus

En ce sens, l'opération Campus (ou plan Campus), inaugurée en février 2008 et mise en place à la suite de la loi LRU, alloue 5 milliards d'euros aux universités. L'objectif est de faire émerger des campus d'excellence afin d'assurer l'attractivité et le rayonnement des universités françaises. Cette dotation de 5 milliards d'euros est alimentée d'une part par le produit tiré de la vente d'une fraction de la participation étatique au capital d'EDF en 2007 et, d'autre part, par le grand emprunt des investissements de l'avenir autorisé par la loi de finances rectificatives pour 2010 du 9 mars 2010.

Les crédits débloqués sont affectés à des opérations de rénovation de l'immobilier universitaire, notamment en fonction des critères suivants :

- l'ambition scientifique et pédagogique portée par le projet ;
- l'urgence de la situation immobilière de l'université concernée ;
- le développement d'une vie de campus dû au projet ;
- le caractère structurant et innovant du projet pour le territoire.

Dans la pratique, dix sites ont été sélectionnés (voir tableau ci-contre), et deux sites supplémentaires sont venus se rajouter, dans le cadre du plan de relance (universités de Lille et de la Lorraine). Les projets immobiliers seront réalisés sous forme de partenariats public-privé dont la signature est prévue fin 2011, et les premiers chantiers démarreront mi-2012, avec un objectif de livraison en 2015.

La dotation de cinq milliards d'euros est répartie entre les dix sites retenus, en fonction de leur potentiel scientifique, de la qualité et de l'originalité de leur projet et de la solidité de leurs partenariats.

Enfin, des crédits supplémentaires sont attribués à neuf sites, non sélectionnés dans le cadre du plan Campus, mais distingués comme prometteurs et innovants (Clermont-Ferrand, Créteil-Marne-la-Vallée, Nantes, Nice-Sophia Antipolis, Rennes, Cergy, Dijon, Le Havre et Valenciennes).

Les dix sites retenus par le plan Campus	
Sites	Dotation
Saclay	850 millions d'euros
Lyon	575 millions d'euros
Aix-Marseille	500 millions d'euros
Bordeaux	475 millions d'euros
Condorcet-Paris-Aubervilliers	450 millions d'euros
Grenoble	400 millions d'euros
Strasbourg	375 millions d'euros
Toulouse	350 millions d'euros
Montpellier	325 millions d'euros
Paris Cité (dans Paris intra-muros)	200 millions d'euros

Les partenariats conclus avec la Caisse des dépôts et consignations

Par ailleurs, il a été prévu que la Caisse des dépôts et consignations (CDC), établissement public exerçant des missions d'intérêt public, intervienne principalement sous trois différentes modalités.

Tout d'abord, dans le cadre d'un accord, baptisé « Plan Élan 2020 » conclu avec la Conférence des présidents d'université, la CDC s'engage à financer un certain nombre d'analyses et prospectives, notamment dans le domaine immobilier.

De plus, le plan de relance de l'économie, annoncé le 4 décembre 2008 par le chef de l'État, autorise la CDC à participer au financement des contrats de partenariat souscrits par les établissements d'enseignement supérieur. Ce financement est effectué sur fonds d'épargne et peut s'élever jusqu'à environ un milliard d'euros par an jusqu'en 2013.

Enfin, la CDC propose un montage contractuel spécifique, destiné à faciliter le financement des opérations immobilières. Ce montage se traduit par la constitution de filiales des universités chargées du financement et de la maîtrise d'ouvrage des opérations immobilières. La CDC participe au capital de ces filiales, apportant par là même son financement, ainsi que, le cas échéant, d'autres acteurs publics.

À noter qu'en toute hypothèse, avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2010, les universités pouvaient choisir de conclure des contrats de partenariat pour autant que des droits réels ne soient pas accordés au cocontractant, ce qui rendait difficile ce type de montage.

FOCUS

Afin d'encourager la rénovation des sites universitaires, la 4^e loi de finances rectificative pour 2010 institue une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, au profit des immeubles de l'enseignement supérieur faisant l'objet de contrats conférant des droits réels à un tiers. Ce nouveau dispositif s'appliquera aux impositions de taxe foncière sur les propriétés bâties établies au titre de 2012, sous réserve d'une délibération de la collectivité territoriale concernée prise avant le 1^{er} octobre 2011.



3. La reconnaissance de droits réels sur le domaine public universitaire

À SAVOIR

Les fondations, en tant que mode de financement complémentaire, permettent aux universités de recourir au mécénat des entreprises et des particuliers. La loi du 13/12/10 vient d'en assouplir les règles en permettant notamment aux fondations dites partenariales de recevoir, en vue de la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif se rattachant à leurs missions, l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources, sans que soit créée à cet effet une personne morale nouvelle.

Malgré la multiplication des montages financiers (voir paragraphe 2), le développement des sites universitaires était freiné par un obstacle juridique majeur auquel la loi 13 décembre 2010 vient mettre fin.

UNE LOI D'OPPORTUNITÉ POUR LEVER LES DERNIERS OBSTACLES JURIDIQUES

Nouvelle compétence pour les universités sur le domaine public de l'État

Avant la loi du 13 décembre 2010, les universités ne disposaient pas de droits réels sur le parc immobilier mis à leur disposition, ce qui leur interdisait le recours à des types de contrats complexes (contrats de partenariats notamment) dont l'efficacité est bien souvent reconnue pour faire face à l'urgence ou à la complexité. Certes, les universités exerçaient depuis la loi du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation les mêmes droits et obligations que ceux du propriétaire, y compris la maîtrise d'ouvrage, mais elles ne disposaient cependant pas du droit de disposition et d'affectation des biens.

La possibilité de consentir des droits réels sur leur patrimoine était donc conditionnée par le transfert des biens de l'État aux universités prévu par l'article L719-4 du code de l'éducation.

Ce transfert est en cours pour certaines universités, mais le processus est long et complexe. C'est cette difficulté que vient résoudre cette loi qui crée une procédure particulière : la possibilité octroyée aux universités de consentir des droits réels sur leurs dépendances domaniales, alors même que ces biens restent propriété de l'État.

La loi conditionne cependant la possibilité d'accorder des droits réels à l'accord préalable de l'autorité administrative compétente.

L'attrait des montages contractuels complexes

Si l'on écarte les montages spécifiques, soit les baux emphytéotiques administratifs (BEA) réservés aux collectivités territoriales et à leurs établissements, les BEA hospitaliers du code de la santé publique, les BEA sportifs, les BEA conclus en matière de logement social, ou encore les autorisations d'occupation temporaire (AOT) du domaine public de l'État, par définition inaccessibles aux universités, l'impossibilité d'octroyer des droits réels à leurs cocontractants limitait les établissements publics d'enseignement supérieur dans leur capacité à conclure des montages contractuels complexes, en particulier des contrats de partenariat public-privé avec attribution de droits réels. L'attrait de ce type de contrats, pour les universités, réside, notamment, dans leur caractère mixte (entretien,

exploitation, gestion d'ouvrages et d'équipements, etc.) et dans la facilité de financement qui en découle. En outre, l'article 13-I de l'ordonnance du 17 juin 2004 relative aux contrats de partenariat prévoit en effet que « lorsque le contrat emporte occupation du domaine public, il vaut autorisation d'occupation de ce domaine pour sa durée. Le titulaire a, sauf stipulation contraire de ce contrat, des droits réels sur les ouvrages et équipements qu'il réalise ».

Avant la loi du 13 décembre 2010, était donc interdites aux universités la conclusion de contrats de partenariat complexes, incluant dans leur montage financier la perception de recettes annexes par le cocontractant. Or, le recours à ce type de contrat et la possibilité d'inclure des recettes annexes dans le financement permettent des opérations plus innovantes et bien souvent, une gestion plus optimisée de l'immobilier.

C'est pourquoi le rapport d'information du 23 juin 2010 précité estimait « impératif de permettre aux universités de disposer des bâtiments que l'État leur a affectés, même si elles n'ont pas encore demandé le transfert de ce patrimoine » ou encore que « la conduite des stratégies immobilières doit être possible et encouragée indépendamment du processus de dévolution. Les rapporteurs souhaitent un assouplissement du cadre juridique afin que les universités puissent rénover leur patrimoine le plus efficacement possible ».

La loi du 13 décembre 2010 vient précisément combler cette lacune, en reconnaissant la possibilité aux établissements publics d'enseignement supérieur d'accorder des droits réels à leurs cocontractants sur les biens qui leur sont affectés ou mis à disposition et ce, quand bien même elles n'auraient pas encore acquis la pleine propriété de ces biens.

À noter que cette possibilité est étendue aux pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) institués sous la forme d'établissements publics de coopération scientifique. Le campus Paris Cité constitue un exemple de « PRES ».

Désormais, ces établissements publics d'enseignement supérieur peuvent donc conclure des contrats de partenariat avec octroi de droits réels ou des autorisations d'occupation temporaire (AOT) constitutives de droit réel sur le domaine immobilier qui leur est affecté ou mis à disposition, sans attendre d'obtenir le transfert de propriété de ces biens.

Enfin, il faut relever que cette loi ajoute au maquis des textes reconnaissant des droits réels sur le domaine public.

Quelques incertitudes demeurent

La conclusion du contrat de partenariat est toutefois subordonnée à la définition des conditions selon lesquelles le titulaire de l'occupation pourra exploiter les biens immobiliers à des fins autres que sa

vocation première en vue de percevoir des recettes annexes complémentaires. Sont également à définir les modalités selon lesquelles la continuité du service public est garantie pour les biens nécessaires à l'accomplissement du service public.

Au final, de réelles opportunités à saisir

À titre d'exemple, des études et opérations effectuées dans le cadre du plan Campus avaient identifié plusieurs types d'équipements ou de prestations dont le financement pouvait être allégé: ces équipements ou prestations apportaient en effet des ressources supplémentaires en phase d'exploitation. Ces ressources, attendues et chiffrables en phase de conception et construction, contribuent ainsi au financement de leur conception et construction et à l'amortissement de l'investissement.

C'est par exemple le cas des restaurants universitaires, des résidences et logements d'étudiants ou encore des équipements sportifs ou installations destinées à l'accueil de manifestations culturelles.

Ce type de prestations ou d'équipements forment des potentialités de recettes annexes susceptibles d'intéresser des acteurs privés dans le cadre d'un contrat de partenariat.

Par ailleurs, il est souhaité que le renforcement du rôle des universités dans la gestion de leur patrimoine immobilier, de par la faculté reconnue de conférer des droits réels à leurs cocontractants, fasse émerger une politique immobilière adaptée à chaque site et cohérente par rapport aux besoins et caractéristiques de l'établissement public d'enseignement supérieur concerné.

Références

Cadre juridique

- Loi n° 2010-1658 du 29/12/10 de finances rectificative pour 2010 (article 38)
- Loi n° 2010-1536 du 13/12/10 relative aux activités immobilières des établissements d'enseignement supérieur, aux structures interuniversitaires de coopération et aux conditions de recrutement et d'emploi du personnel enseignant et universitaire
- Loi n° 2007-1199 du 10/08/07 relative aux libertés et responsabilités des universités, dite LRU
- Ordonnance n° 2004-559 du 17/06/04 sur les contrats de partenariat
- Loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation

Rapports officiels

- Rapport n° 2981 du 23/11/10 sur la proposition de loi adoptée par le Sénat relative aux activités immobilières des établissements d'enseignement supérieur, aux structures interuniversitaires de coopération et aux conditions de recrutement et d'emploi du personnel enseignant et universitaire
- Rapport d'information n° 578 du 23/06/10 relatif à la dévolution du patrimoine immobilier aux universités
- Rapport annuel 2010 de l'Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement
- Rapport d'information n° 774 du 02/04/08 sur la mise en application de la loi LRU du 10/08/07

Une réelle opportunité s'ouvre donc ici pour les universités. L'implication d'acteurs privés, l'apport d'une nouvelle source de financement et la possibilité de valoriser ce patrimoine immobilier considérable par l'optimisation de l'espace concerné et l'institution de prestations annexes devraient permettre d'améliorer la gestion de l'immobilier universitaire et contribuer, par là même, à leur attractivité et rayonnement. ■



info

Consulter le rapport d'information du 23/06/10 relatif à sur la dévolution du patrimoine immobilier aux universités sur :

www.operationsimmobilières.com