

DÉVOLUTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER AUX UNIVERSITÉS : ENJEUX, RISQUES ET OPPORTUNITÉS

par **Nicolas Marthiens**¹ Expert immobilier junior, Cabinet Euroflemming

La loi du 10 août 2007, dite loi LRU, relative aux libertés et responsabilités des universités, confère à ces dernières, par l'article 32, le droit d'obtenir, sous conditions, la pleine propriété du patrimoine détenu auparavant par l'État. Véritable opportunité pour les universités ou simple allègement patrimonial pour l'État ?

L'intérêt porté au monde universitaire se trouve renforcé par le rôle qu'il joue dans le dynamisme de l'économie. L'université n'est plus seulement un lieu de connaissance et de recherche mais dorénavant un lieu de performance, de création de richesse, de vitrine des connaissances et du savoir-faire. Ce statut doit obliger l'université à « se professionnaliser » dans son mode de gestion afin de répondre de manière optimale aux besoins.

Deux directions sont données afin de favoriser la modernisation de l'université. D'une part, une politique de réorganisation supra-universitaire avec une tendance au regroupement des établissements afin de leur permettre d'atteindre les tailles critiques nécessaires pour se développer et, pour certaines, faire face à « la compétition mondiale de l'intelligence ». Cela se traduit par la formation de pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES). D'autre part, le deuxième axe de développement ré-

side dans la réorganisation en interne des universités se traduisant par le vote de la loi LRU et la possibilité pour les universités d'assumer la gestion du budget, du personnel et du patrimoine immobilier.

Moderniser le patrimoine immobilier des universités. L'État s'est engagé dans une refonte globale de son patrimoine constitué de bâtiments bâtis et de terrains non bâtis. L'objectif à terme est de passer d'un immobilier quantitatif et sous-optimisé à un immobilier qualitatif et adapté aux besoins. La réalisation de cet objectif passe par le resserrement du parc immobilier, l'adaptation optimale du patrimoine aux missions de l'université, l'amélioration de la qualité et le renforcement de l'attractivité des bâtiments et des équipements (plan Campus), la mise aux normes (de sécurité, environnementales). L'immobilier universitaire qui, au 31 décembre 2009, comprenait 15 258 720 m² SHON et 5 945 m² de foncier non bâti, s'inscrit désormais pleinement dans cette démarche.

Optimiser le potentiel immobilier universitaire. « L'immobilier, ce n'est pas que du béton » (Valérie Pécresse). L'immobilier universitaire possède deux qualités intrinsèques qu'il ne développe pas ou peu :

► l'amplification des projets : en fournissant des conditions de travail, d'étude, de vie ayant un impact indirect et difficilement quantifiable sur la qualité des travaux, en favorisant les synergies entre collaborateurs, entre services, entre filières universitaires, avec les entreprises ;

Les Cahiers Palladio

La Fondation Palladio, sous l'égide de la Fondation de France, a pour objet d'assurer le rayonnement de l'industrie immobilière par le développement de la formation, le soutien à la recherche et l'octroi de bourses.

Réflexions immobilières ouvre ses portes à la Fondation Palladio pour favoriser le dialogue avec tous ceux qui contribuent à l'élaboration de la Cité.

1. Major de la promotion 2010-2011 du master des Sciences de l'immobilier de l'université Paris-Ouest Nanterre-La Défense.



► la création de richesses en exploitant sa situation géographique souvent très recherchée, en implantant des entreprises à proximité, en valorisant le domaine universitaire (énergies renouvelables, etc.).

UN SYSTÈME DE GESTION DU PATRIMOINE INEFFICACE

La réalité immobilière est sensiblement différente entre les universités. Ces différences concernent l'état d'entretien des bâtiments, la taille du patrimoine, la qualité de l'emplacement, la valeur foncière des biens... Pour autant, un état général de dégradation des biens est constaté. Les deux tiers du parc immobilier sont en état de dégradation avancé, c'est-à-dire que le coût de remise à neuf des bâtiments est compris entre 20 % et 100 % du prix du neuf. Les principales raisons invoquées pour expliquer cette situation sont les suivantes.

► Une gestion immobilière non efficiente pendant de nombreuses années. L'État n'a pas les moyens de contrôler l'immobilier universitaire et les universités sont majoritairement peu regardantes sur leur immobilier (absence de services chargés de ces questions, pas de planification des travaux sur le long terme, donc pas de travaux réguliers d'entretien, manque de flexibilité dans la répartition des locaux entre filières).

► Un système global favorisant la construction de nouveaux locaux. La surface hors œuvre nette des locaux a augmenté de 19,7 % entre 2002 et 2010 lorsque, dans le même temps, les effectifs étudiants sont restés stables. Le ratio mètre carré/étudiant est démesuré pour certaines universités.

Gestion non optimale et mode de gouvernance inadéquat. Les moyens financiers investis par l'État sur le long terme sont importants. En revanche, la gestion de ces moyens financiers présente des lacunes : trop grande dispersion des financements et des organismes émetteurs (CPER¹, DGES², etc.), absence de planification des financements sur le long terme, moyens financiers alloués de manière spécifique à un projet, délais de financement importants, aucune assurance de financement pour les universités, financements trop dépendants des politiques macroéconomiques de l'État (mise en place d'investissements spécifiques ponctuels).

► Les besoins universitaires sont tout autres : lissage des financements sur le long terme, assurance de recevoir des financements, possibilité d'organiser

la répartition des investissements en fonction des besoins, vision à long terme...

► Les équipes immobilières ont été pendant longtemps non structurées et en nombre insuffisant pour mener une gestion efficace. Des structures types, adaptées aux besoins, sont progressivement mises en place.

Fortes contraintes. Il pèse sur l'immobilier universitaire des contraintes qui le sécurisent tout en « l'enfermant dans un carcan » :

► les effets de la domanialité publique et privée sur un même territoire universitaire, qui modifie les possibilités d'action, de valorisation du patrimoine et qui engendre des problèmes de gestion ;

► la propriété des biens immobiliers, qui interfère également dans les champs d'action ;

► les PRES (pôles de recherche et d'enseignement supérieur) visant au regroupement d'établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche dans le but de faire coopérer les acteurs, mutualiser les moyens, assurer une visibilité internationale. Le rôle des PRES dans le cadre de l'immobilier universitaire nécessite une clarification juridique.

Deux exemples opposés...

Jussieu (Paris), symbole des errements.

Un projet initial, élaboré en 1996 pour une durée de 36 mois, devrait prendre fin en 2016 selon le calendrier prévisionnel. Il portait sur le désamiantage du site.

Le projet actuel porte sur sa rénovation.

Le budget prévisionnel, évalué à 591 millions d'euros en 1998, est passé à 1 730 millions d'euros en 2011.

Stanford (Californie, USA), un modèle de gestion de l'immobilier universitaire.

La taille du patrimoine immobilier de l'université (700 bâtiments principaux, un stade de 50 000 places...) oblige à une gestion de qualité du patrimoine. Cela passe par la composition d'une équipe immobilière adaptée, par la planification des différents projets à trois ans en général, par une maintenance globale. Les moyens financiers de Stanford (université privée) sont importants et facilitent une bonne gestion.

1. CPER : contrats de projets État-région.

2. DGES : direction générale de l'Enseignement supérieur.

OPTER POUR LA DÉVOLUTION

Le principe de la gestion autonome de l'immobilier par les acteurs principaux que sont les universités progresse et tend à se généraliser dans la plupart des pays européens. Le Royaume-Uni a opté pour ce processus dès 1989. De manière globale, ce système est adopté car il favorise une meilleure gestion. La France s'est engagée dans ce processus en 2007 avec la loi LRU, permettant aux universités de devenir propriétaires. L'objectif est d'améliorer l'efficacité de la gestion publique par la mise en œuvre du cercle vertueux de la liberté et de la responsabilité.

Changements engendrés par la dévolution. Cette flexibilité de gestion permet aux établissements de construire une stratégie immobilière en conformité avec un horizon temporel planifié et une orientation pédagogique, scientifique planifiée. Les effets attendus sont une gestion optimale des moyens alloués et, *in fine*, une meilleure qualité de l'immobilier universitaire.

► La dévolution n'est pas automatique. Deux principes forts sont le caractère optionnel de la dévolution et la gratuité de celle-ci. Le processus de dévolution est entamé sur demande de l'université et aboutit après discussions et respect d'obligations, à un accord de l'État qui estime si l'université est apte à mener sa politique de gestion immobilière.

- Pour ce faire, des prérequis sont exigés :
- ▷ des responsabilités et compétences élargies en termes de budget et de ressources humaines ;
 - ▷ la mise à niveau de la comptabilité patrimoniale ;
 - ▷ l'organisation d'une fonction support immobilier ;
 - ▷ la définition d'une politique immobilière comprenant un programme pluriannuel d'investissement sur vingt-cinq ans ainsi qu'une projection budgétaire à cinq ans.

Trois universités propriétaires. Le passage à la dévolution entraîne des effets immédiats sur le patrimoine des universités. Le processus mis en place permet une réorganisation du patrimoine impliquant la vente ou le transfert à un autre organisme de bâtiments non exploités, la mise à niveau des installations au regard des règles d'accessibilité et de mise en sécurité, la création de nouvelles infrastructures comme des restaurants universitaires, des équipements. Ces modifications sont actées dans la convention signée entre l'État et l'université concernée.

Trois universités (Clermont 1, Toulouse 1, Poitiers) sont propriétaires de leurs murs au 30 septembre 2011.

LES EFFETS DE LA DÉVOLUTION

La dévolution, en accordant aux établissements universitaires la propriété réelle sur les biens immobiliers concernés, impacte la gestion du patrimoine en offrant de nouvelles opportunités et en affichant de nouvelles contraintes. Tour d'horizon des différents changements constatés ou à prévoir...

Dans le cadre de la valorisation du patrimoine.

Les moyens d'action mis à la disposition de l'université pour la valorisation du patrimoine se trouvent assouplis et renforcés par la dévolution, laquelle peut revêtir différentes formes.

► L'aliénation, rendue possible par la dévolution pour les biens appartenant au domaine privé. Les biens relevant du domaine public peuvent être déclassés, entrer dans le domaine privé et, de ce fait, devenir aliénables. L'aliénation constitue un outil puissant pour la maîtrise de la politique immobilière, permettant une gestion autonome.

► Les autorisations d'occupation temporaires, réservées au domaine public, peuvent être accordées sans droits réels et avec droits réels (une fois la dévolution obtenue), mais requièrent néanmoins l'autorisation de l'État.

► Le contrat de partenariat, qui apparaît comme un outil intéressant et de plus en plus plébiscité par les universités. Son utilisation doit être motivée par l'une des raisons suivantes : complexité, urgence, avantages et inconvénients. La dévolution permet de développer les contrats de partenariat sans ou avec droits réels et si le cas relève du domaine public ou du domaine privé.

► L'utilisation du bail emphytéotique et du bail à construction, qui n'est pas modifiée. Ils peuvent être utilisés, sous conditions, sur le domaine privé de l'université, mais restent interdits d'usage sur le domaine public.

Dans le cadre de la fiscalité, des assurances, de la comptabilité et des finances.

Les charges de maintenance et de renouvellement pèsent sur les universités depuis la loi de 1989. Ces dispositions ne se trouvent pas modifiées par la dévolution. En revanche, le paiement de loyers budgétaires, dorénavant au prix du marché, n'est plus de mise une fois la dévolution effective.

► La fiscalité qui touche les universités est de trois ordres : la contribution économique territoriale, la taxe d'habitation et la taxe foncière. La dévolution ne modifie en rien la fiscalité, les exonérations qui sont accordées ne résultant pas de la qualité du propriétaire mais des activités qui sont menées. Se pose tout de même la question des entreprises (à but lucratif) installées dans un périmètre universitaire.



► Le régime d'assurance change : le principe selon lequel « l'État est son propre assureur » ne s'applique plus lorsque le transfert de propriété est acté. Une fois propriétaires, les universités ne sont pas tenues légalement de souscrire un contrat d'assurance de « responsabilité civile ». Cette décision est pour l'heure laissée au libre choix du président et du conseil d'administration.

► Sur un plan comptable, les responsabilités et compétences élargies nécessitent la présentation de comptes équilibrés. La dévolution introduit l'inscription au bilan de l'amortissement comptable du patrimoine. Les expertises diligentées par France Domaine peuvent faire l'objet d'une contre-expertise à la charge de l'université.

► Le financement de l'immobilier universitaire passe d'un système à canaux multiples et à horizons temporels différents à une dotation globale de financement. La dotation prend la forme d'un financement forfaitaire global déterminé, calculé sur la base du nombre d'étudiants et sur le nombre de publications.

Dans le cadre des responsabilités. Les responsabilités du patrimoine pesant sur les universités (responsabilité des travaux et ouvrages publics, responsabilité du fait des pouvoirs de police spéciale du chef d'établissement, responsabilité pénale, infractions pénales d'urbanisme) ne sont en rien modifiées par l'évolution statutaire touchant au patrimoine des universités.

L'ACCOMPAGNEMENT DE LA DÉVOLUTION

La mise en place de la dévolution nécessite de lourds changements organisationnels pour les universités et les services de l'État concernés. Les possibilités offertes par ce processus devraient entraî-

ner l'émergence de politiques dynamiques et le développement de nombreux projets au sein des établissements concernés (réorganisations, développement). L'accompagnement du processus de dévolution pourrait être fait, en sus de ce qui est prévu actuellement, par certaines évolutions.

Voici quelques pistes envisageables :

► création d'un organisme public chargé de l'information, de l'aide aux universités (notamment les plus petites) et du rééquilibrage des politiques universitaires ;

► création d'un fonds universitaire, à l'image du fonds stratégique d'investissement¹, facilitant l'émergence et le financement de projets immobiliers ;

► clarification du rôle des PRES (pôles de recherche et d'enseignement supérieur) dans la gestion du patrimoine ;

► resserrement des liens (politiques, financiers...) avec les collectivités territoriales.

La vocation première de la dévolution du patrimoine est de libérer les énergies et de favoriser l'initiative des projets immobiliers impactant l'université. La réussite de ce projet de développement du potentiel immobilier universitaire fait déjà naître la question des ressources propres des universités, qui apparaît à bien des égards comme le chaînon manquant, indispensable à la réussite et à l'aboutissement du processus d'autonomie du monde universitaire. ▲

1. La création de ce fonds souverain d'investissement a été décidée par le président de la République française en 2008 pour aider les entreprises françaises ayant besoin de trouver des investisseurs stables à financer leurs projets de développement. Lors de sa création, le fonds a été doté de 6 milliards d'euros par l'État. Sa dotation a ensuite augmenté, jusqu'à être portée à 20 milliards d'euros en 2011.