

La dévolution du patrimoine immobilier : élément indispensable à l'autonomie ?

Claude RONCERAY, secrétaire général
Université Pierre et Marie Curie



2

Sommaire

La dévolution du patrimoine immobilier, élément indispensable à l'autonomie ?

- 1. Enjeux généraux
- 2. Le dispositif prévu par la loi RCE
- 3. Intérêts et risques, coûts et avantages
- 4. La conduite de projet

UPMC Séminaire Amue - Gérer les responsabilités et compétences élargies - 25 et 26/11/2009

2

1. Enjeux généraux

- Le patrimoine immobilier, élément identitaire d'une université
- Le régime actuel de propriété de l'immobilier universitaire
- Les responsabilités actuelles des universités
- Le cadre actuel manque de cohérence

Le patrimoine immobilier, élément identitaire d'une université

- **L'établissement contrôle l'accès au domaine**
 - Des espaces ouverts au public et aux usagers par l'établissement
 - Le lieu de travail des personnels
- **La patrimoine donne une image institutionnelle dans la cité, qui facilite l'identification**
 - Le premier regard de l'utilisateur assimile l'université à un lieu, et parfois substitue le lieu à l'institution
 - L'identification +/- importante de l'institution et de son patrimoine
- **L'immobilisation comptable reflète le patrimoine à l'usage de l'établissement**
 - La patrimoine immobilier est incorporé à l'actif d'un établissement s'il est maîtrisé durablement par l'établissement
 - Est associée une capacité financière à gérer ce patrimoine dans le temps avec la technique de l'amortissement, voire de l'emprunt

L'institution universitaire et son patrimoine immobilier ont des destins liés

5

Le régime actuel de propriété de l'immobilier universitaire

- **Des universités sans patrimoine, une exception**
 - L'université propriétaire de ses murs, modèle international standard,
 - Que l'étatisation française et la multiplication des établissements sur les mêmes campus et parfois les mêmes bâtiments ont fait disparaître partiellement
 - Alors que d'autres établissements publics ont été dotés en pleine propriété (hôpitaux, EPST)
- **Un découpage des responsabilités du propriétaire en application de principes régaliens**
 - L'État propriétaire - notion de **domanialité publique**
 - Le ministère chargé de l'ESR, affectataire
 - Les établissements « **attributaires à titre de dotation** »
 - Le cas particulier de l'Île de France : la dévolution très incomplète des anciens **biens propres** de l'université de Paris

 Séminaire Amue - Gérer les responsabilités et compétences élargies - 25 et 26/11/2009 5

6

art 20 de la loi du 10 juillet 1989 : Un premier (grand) pas vers la responsabilité...sans la propriété

Les établissements publics d'enseignement supérieur peuvent se voir confier, par l'Etat, la maîtrise d'ouvrage de constructions universitaires.

*A l'égard de ces locaux comme de ceux qui leur sont affectés ou qui sont mis à leur disposition par l'Etat, les établissements d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur ou du ministre de l'agriculture **exercent les droits et obligations du propriétaire**, à l'exception du droit de disposition et d'affectation des biens.*

Article L762-2 du code de l'éduc (Loi n°89-486 du 10 juillet 1989 - art. 20)

 Séminaire Amue - Gérer les responsabilités et compétences élargies - 25 et 26/11/2009 6

Les responsabilités actuelles des universités ⁷

- **Les obligations liées à la sécurité des biens et des personnes**
 - Entretien normal (L762-2)
 - Maintien de l'ordre (L712-2)
 - Protection et sécurité contre les risques d'incendie et de panique (arrêté du 14 octobre 2002)

Ces obligations s'exercent tant à l'égard des usagers que des personnels
- **Les obligations financières liées au patrimoine immobilier**
 - Budgétaires et comptables
 - L'inscription à l'actif suit désormais le critère du contrôle, et non plus celui de la propriété
 - En revanche, si l'établissement n'est pas attributaire, il n'a pas de raison de procéder à des amortissements réels (pratique des amortissements neutralisés)
 - Fiscales
 - TVA sur travaux : les universités ne peuvent aujourd'hui récupérer la TVA payée que sur la partie « recherche » de leur activité, quand bien même elles font des travaux sur un bien appartenant à l'Etat
 - TH, TFPB et TFPNB : l'exonération de l'Etat s'étend à ses établissements publics

Aujourd'hui, les établissements exercent l'ensemble des compétences et responsabilités d'exploitant, et bien au-delà.

Le cadre actuel manque de cohérence ⁸

- Malgré l'effort du ministère pour accélérer les régularisations domaniales, il existe encore **de nombreuses situations de fait**, quand le patrimoine n'a pas été affecté à l'établissement.
- **L'impact des « dotations »** est peu clair au regard des responsabilités (L762-2) comme des obligations comptables.
- **Une mauvaise prise en compte des obligations du propriétaire par le propriétaire lui-même**, l'Etat limitant son action à la « sécurité » ou se laissant entraîner dans des opérations peu prioritaires d'aménagement du territoire, où d'intérêt à CT
- **Un décalage entre la responsabilité d'exploitant exercé par l'établissement et le financement apporté par l'Etat**, qui n'inclut pas ce coût
- Depuis quelques années, **des critiques de plus en plus sévères de la politique immobilière de l'Etat**.

2. Le transfert de propriété : dispositif et analyse

- L'art 32 de la loi du 10 août 2007
- Le contexte associé
- Analyse et questionnement
- L'enjeu économique
- synthèse

Le dispositif mis en place par la loi du 10 août 2007 (art 32) pour les EPSCP et étendu par décret du 1er avril 2008 aux EPA disposant des RCE

- *L'Etat peut transférer aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel qui en font la demande la pleine propriété des biens mobiliers et immobiliers appartenant à l'Etat qui leur sont affectés ou sont mis à leur disposition.*
- *Ce transfert s'effectue à titre gratuit. Il s'accompagne, le cas échéant, d'une convention visant à la mise en sécurité du patrimoine, après expertise contradictoire. Il ne donne lieu ni à un versement de salaires ou honoraires au profit de l'Etat ni à aucune indemnité ou perception de droits ou de taxes au profit de l'Etat.*
- *Les biens qui sont utilisés par l'établissement pour l'accomplissement de ses missions de service public peuvent faire l'objet d'un contrat conférant des droits réels à un tiers, sous réserve de l'accord préalable de l'autorité administrative compétente et de clauses permettant d'assurer la continuité du service public.*

Des dispositions sur la propriété à mettre dans leur contexte

- Avant la loi du 10 août 2007, un transfert de propriété était possible, mais ses conditions financières n'étaient pas claires... à l'égard des tiers
- Au sein de la LRU, le transfert de propriété apparaît comme un élément accessoire d'une réforme ambitieuse : le dispositif législatif est peu contraignant
- Une loi qui est accompagnée d'un changement de modèle d'allocation des ressources.
 - Qui ne tient plus compte des m²
 - Qui globalise les apports de l'Etat

Analyse d'ensemble du nouveau dispositif

- C'est une loi de régularisation : L'Etat propriétaire avait du mal à exister. Les établissements jouent déjà un rôle qui excède leur responsabilité juridique.
- C'est une loi qui va dans le sens de la qualité des constructions publiques : Le raisonnement en coût complet est nécessaire dès la mise au point des programmes, et à toutes les étapes de la construction et de l'exploitation. Le transfert de propriété permet d'éviter la séparation propriétaire/maitre d'ouvrage/exploitant
- C'est une loi qui préserve le contrôle de l'Etat. L'Etat gardera la possibilité de maîtriser les mutations du domaine et ses occupations par un tiers.
- Une loi qui n'est pas articulée avec le nouveau rôle de France Domaine

Opinion :
rapport public de la Cour des comptes, 2009

« La Cour estime en conséquence que le mouvement engagé d'approfondissement de l'autonomie des universités doit au plus tôt intégrer la question patrimoniale, car elle est un des éléments fondateurs de la réalité de cette autonomie. La pleine responsabilisation des destinataires et utilisateurs des biens apparaît en effet de nature à améliorer l'efficacité et la qualité de la politique immobilière. »

3. Les conditions du transfert

- Que peut changer le transfert de propriété dans la politique de l'établissement?
- Un enjeu économique mesuré
- Conditions pour un équilibre financier du transfert

15

Que peut changer le transfert de propriété dans la politique de l'établissement?

- **Mieux exercer les missions**
 - le rehaussement de la fonction immobilière est-il susceptible d'avoir un **impact positif sur les missions**, la formation et la recherche?
 - Mieux apprécier la « contrainte immobilière » à son vrai poids : une variable à ajuster
 - Anticiper les opportunités en conduisant une politique foncière et immobilière « stratégique »
- **Améliorer les capacités de financement :**
 - Susciter un **regain d'intérêt auprès des partenaires** publics, notamment les collectivités territoriales, et privés, notamment les donateurs.
 - L'intégration de l'immobilier dans les coûts complets change-t-elle **l'allocation des ressources**
 - du ministère? Désengagement de l'Etat ou accompagnement des établissements qui se prennent en main?
 - de l'établissement? Pression vers certaines composantes.
- **Fonction immobilière - Exploitation maintenance :**
 - Viser un **maintien permanent en état** : moins de locaux, mieux entretenus
 - Concevoir une **rationalisation par mutations** : des locaux plus économiques et plus fonctionnels

 Séminaire Amue - Gérer les responsabilités et compétences élargies - 25 et 26/11/2009 15

16

Un enjeu économique mesuré

- **Soit une université de taille moyenne**
 - 15 000 étudiants
 - 2000 personnels permanents et non permanents
 - Budget de 100M€ y compris masse salariale
- **Patrimoine**
 - 150.000 m² bâtis,
 - estimés à 2500€/m²
 - Actif immobilisé brut de 375 M€
 - **Dotations aux amortissements de 15M€/an** (durée moyenne de 25 ans)
 - ⇒ La dotation aux amortissements immobiliers représente dans la plupart des cas moins de 10% à 15% du budget d'une université
 - ⇒ Elle a sans doute vocation à être couverte au moins à 50% par des subventions d'investissement (nouveaux projets)

 Séminaire Amue - Gérer les responsabilités et compétences élargies - 25 et 26/11/2009 16

Conditions pour un équilibre financier du transfert

- **La discussion initiale : comment couvrir les charges du propriétaire?**
 - Si le patrimoine est en bon état : la couverture des dotations aux amortissements
 - Si le patrimoine est en mauvais état : le financement des travaux de mise à niveau
 - La couverture des risques du propriétaire : l'assurance
- **Les enjeux à moyen/long terme**
 - La maîtrise des coûts de fonctionnement
 - Les objectifs du Grenelle de l'environnement : -40% de consommation d'énergie et -50% d'émission de gaz à effet de serre générés par le parc immobilier en 10 ans
 - L'intensité d'utilisation, un élément clé du coût
 - La réactivité dans l'adaptation des locaux aux missions, condition de la qualité et de la maîtrise du projet

La contribution de l'Etat au financement des responsabilités transférées

- **Les 4 méthodes proposées par la DGEIP**
 - 1. Financement ad hoc type CPER
 - 2. Contribution en fonction de l'amortissement réel
 - 3. Contribution proportionnelle aux surfaces transférées
 - 4. Contribution à l'activité
- **L'analyse des établissements**
 - La méthode 1 est insuffisante : elle ne couvre pas le coût ni le risque
 - Les méthodes 2 et 3 figent les disparités
 - Seule la méthode 4 semble favoriser une gestion immobilière responsable, mais elle peut être associée à des CPER, pour les projets de développement

4. La conduite de projet à l'UPMC

- Objectifs
- Méthodologie
- Les principaux chantiers
- Calendrier
- Les instances et les acteurs

OBJECTIFS

- La dévolution n'est qu'un moyen : l'objectif est de prendre en charge la **totalité des responsabilités** de la fonction immobilière
- Le vrai enjeu : Offrir aux usagers de l'UPMC une **meilleure qualité** de services et doter l'université des locaux adaptés pour l'exercice de nos missions de formation et de recherche
- La dévolution du patrimoine est un chantier très stratégique et transversal (aspects patrimoniaux, juridiques, financiers,...) à conduire comme **un projet, avec une méthodologie formalisée**
- L'UPMC souhaite obtenir ce transfert **dès le 1er janvier 2011** et a commencé à négocier une convention d'objectif.

METHODOLOGIE

- Mise en place d'une **démarche projet** formalisée et mesure de son avancement,
- Point sur la situation immobilière de l'université à ce jour par rapport au plan d'action qui avait été établi suite à l'**audit « RCE » de l'IGAENR**
- Mise à jour du **plan d'action**, élaboration de fiches action pour les grandes actions restant à réaliser et mise en place des équipes
- Mise en œuvre et **suivi de la réalisation** des actions intermédiaires identifiées jusqu'au transfert effectif de propriété

LES 5 PRINCIPAUX CHANTIERS 1/2

- **Préciser la stratégie d'implantation immobilière**
 - Élaboration du **schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'ensemble des sites** (incluant notamment le schéma directeur sécurité et le schéma directeur accessibilité)
 - **Programmation pluriannuelle des travaux**
- **Assurer la maîtrise d'ouvrage**
 - Maîtrise d'ouvrage directe : formaliser les processus internes de décision
 - Approfondissement et régulation des relations avec l'EPCJ ou, pour les établissements concernés, avec le mandataire
- **Améliorer l'exploitation des sites et en particulier de Jussieu**
 - Conduite d'une **approche globale de la maintenance** courante, du petit entretien et du développement durable pour rechercher une meilleure efficacité
 - Développement des **outils informatisés** de gestion du patrimoine
 - Fiabilisation des données des superficies des locaux

LES 5 PRINCIPAUX CHANTIERS 2/2

- **Mobiliser les financements et maîtriser les coûts**
 - Valorisation comptable et amortissement de l'ensemble du patrimoine immobilier
 - Suivi individualisé dans SIFAC des opérations de maintenance pluriannuelles
 - Développement d'un système intégré de programmation financière des travaux de construction et de maintenance lourde
 - Construction d'un dispositif de coûts complets de la fonction immobilière
 - Analyse prévisionnelle des coûts de la réhabilitation du site de Jussieu
- **Régulariser la situation juridique de l'UPMC à l'égard de son patrimoine immobilier**
 - Élaboration de la convention de transfert du patrimoine
 - Clarification des responsabilités exercées par l'UPMC et donc du statut juridique
 - Formalisation des procédures internes
 - Passation de conventions immobilières avec l'AP-HP

CALENDRIER UPMC

- Objectif d'une **dévolution du patrimoine au 1er janvier 2011**, soit 15 mois pour être prêts
- **Octobre – novembre 2009** : élaboration des différentes fiches action
- **Novembre à mars** : négociation de la convention d'objectif
- **Début décembre 2009** : présentation d'ensemble du plan d'action en comité de pilotage pour validation
- **Décembre 2009 – juin 2010** : mise en œuvre des chantiers du plan d'action
- **Juillet 2010 – décembre 2010** : finalisation du processus avec le ministère