

**SNESUP-FSU**  
**Secteur service public**

**LA DÉVOLUTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER**

*Note à destination des élu.e.s dans les conseils centraux*

**I - Rappel des mandats du SNESUP-FSU**

SOURCE : « Propositions pour le développement du service public de l'ESR » (mars 2017)

« Rénover l'ensemble du patrimoine immobilier des établissements et organismes de l'ESR afin de le conformer aux normes de sécurité, aux objectifs de la transition énergétique et écologique, à la croissance des effectifs et aux évolutions pédagogiques, scientifiques et techniques (1 milliard d'euros par an pendant dix ans). L'État et les collectivités territoriales doivent en assurer eux-mêmes le financement sans contraindre les établissements à s'endetter et à recourir aux partenariats public-privé (PPP)."

En outre, dès 2007, le SNESUP a pris position contre le principe même de l'autonomie des universités, exigeant l'abrogation de la loi dite « LRU » n° 2007-1199 du 10 août 2007 : ce mandat emporte nécessairement le rejet de la dévolution du patrimoine aux universités, laquelle constitue l'un des piliers de la politique de désengagement de l'État du fonctionnement des établissements publics d'enseignement supérieur, au même titre que la dévolution de la masse salariale dans le cadre des « responsabilités et compétences élargies ».

**II - Éléments d'analyse**

**1. *État des lieux***

L'article 32 de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 a introduit au code de l'éducation l'article L 719-14 posant le principe de la dévolution, à titre optionnel, du patrimoine pour les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPCSCP). Trois d'entre eux ont expérimenté cette dévolution à compter de l'année universitaire 2011-2012 : l'université de Poitiers, l'université Toulouse 1 Capitole et l'université d'Auvergne (Clermont-Ferrand I) [cf. Rapport IGF-IGAENR, voir en annexe].

Le 23 mars 2017, des protocoles d'accord ont été signés entre le ministère et les universités d'Aix-Marseille, Bordeaux, Caen et Tours pour leur transférer la propriété de leur patrimoine immobilier. D'autres établissements ont manifesté leur intérêt pour la dévolution du patrimoine : INSA Toulouse, universités Rennes 1, Nice, Dijon, Clermont-Ferrand II, Limoges. Dans le cadre de la préparation actuelle de leur fusion au 1er janvier 2018, les trois universités lilloises n'excluent pas d'en faire autant.

La rédaction de l'article L 719-14 a été modifiée par l'article 25 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 pour tenir compte de la situation spécifique de l'aménagement de Paris-Saclay. Il se lit désormais ainsi :

*« L'État et l'établissement public d'aménagement de Paris-Saclay peuvent 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'État ou à l'établissement public d'aménagement de Paris-Saclay 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 au versement de la*

*contribution prévue à l' article 879 du code général des impôts ou d'honoraires au profit de l'État ni à aucune indemnité ou perception de droits ou de taxes au profit de l'État. 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. »*

## **2. La notion de patrimoine immobilier**

Que peut-on entendre par patrimoine ? Cela concerne essentiellement le bâti et les terrains. La dévolution par l'État ne peut concerner que ce qui relève de sa propriété, alors que les bâtiments et/ou les terrains de la plupart des établissements n'appartiennent pas qu'à l'État.

Les EPCSCP sont déjà propriétaires d'une partie, variable, de leur patrimoine immobilier, mais occupent également un domaine public, parfois important (et parfois dans des conditions juridiques douteuses), appartenant à des collectivités territoriales. La cession de ce dernier, échappant à l'action de l'État, est régie par les dispositions des articles [L. 3111-1 et suivants](#) du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

Le recensement de ce patrimoine, incluant la recherche des actes d'occupation du domaine public (parfois très anciens, obsolètes, voire oubliés...), est un préalable à toute décision de demande de dévolution du patrimoine appartenant à l'État.

En principe, ce recensement, ainsi que l'évaluation financière, est du ressort de la Direction de l'immobilier de l'État (DIE), dénommée « France Domaine » jusqu'à l'entrée en vigueur du décret n° 2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n° 2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques, et un [Arrêté du 19 septembre 2016](#) portant organisation de la DIE. (Notons, incidemment, qu'en vertu d'une théorie de droit administratif dite « des mutations domaniales », l'État peut, arbitrairement et, éventuellement, sans indemnité, modifier l'affectation d'un bien public appartenant à une autre personne morale de droit public...cf. CG3P, art. L 2123-4).

Pour accompagner le transfert de sa propriété, l'État a décidé en 2011 d'accorder aux EPCSCP bénéficiant de la dévolution deux types de financement spécifiques :

- > une dotation initiale de remise à niveau en matière de mise en sécurité et d'accessibilité ;
- > une dotation annuelle récurrente sur une période de 25 ans, destinée à couvrir la charge transférée en matière de gros entretien et renouvellement (GER), faisant l'objet d'une négociation. Les conventions relatives à la dévolution des biens immobiliers peuvent prévoir une réévaluation de la dotation récurrente au moment de la renégociation des contrats des établissements.

## **3. Dévolution du patrimoine immobilier et emprunt**

La CPU (voir en annexe) et les corps d'inspection (IGF et IGAENR) sont aujourd'hui favorables au recours à l'emprunt par les EPCSCP. On peut s'interroger sur le lien qu'ils font entre, d'une part, la dévolution du patrimoine, et, de l'autre, la possibilité de recours à l'emprunt. Il ne semble, en effet, pas y avoir de nécessité juridique ni budgétaire à réserver la possibilité de recourir à l'emprunt aux seules universités bénéficiaires de la dévolution du patrimoine ou aux seules universités ayant obtenu une initiative d'excellence.

Ce recours à l'emprunt "au cas par cas" n'est-il pas un moyen pour l'État de limiter le montant des dotations qui doivent accompagner la dévolution du patrimoine ? Et, par conséquent, un moyen supplémentaire de désengagement au nom de la "bonne gestion" de la dette publique ?

## Annexes

- Les propositions de la CPU

SOURCE : « vade-mecum 2017 »

<http://www.cpu.fr/wp-content/uploads/2017/05/Vade%CC%81me%CC%81cum-vf.pdf>

Proposition 13. Les établissements, en vertu de leur autonomie, doivent bénéficier de la totalité des produits de cession de leurs bâtiments et pouvoir recourir à l'emprunt, qu'ils bénéficient ou non de la dévolution du patrimoine.

Proposition 14. La CPU demande un « grand plan de rénovation du patrimoine des universités » en complément de l'augmentation du financement récurrent. Ce plan doit marquer l'engagement de notre pays pour la transition énergétique et écologique de son dispositif d'enseignement supérieur et de recherche, et doit se traduire par une dotation significative aux investissements dans les budgets des universités. Cet engagement doit inclure l'amélioration de l'hébergement et de la restauration des étudiants.

Proposition 15. Afin de sécuriser les conditions de dévolution du patrimoine, celle-ci doit être accompagnée d'une dotation de mise aux normes ainsi que d'une dotation récurrente annuelle.

- Les rapports relatif à la dévolution du patrimoine

rapport IGF-IGAENR 2016 : <http://www.adcf.org/files/DOCS/Rapport-IGF-IGAENR-patrimoine-immobilier-universitaire.pdf>

rapport du Sénat et de la Cour des comptes 2015 :

[http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/finances/Enquete\\_Universites.pdf](http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/finances/Enquete_Universites.pdf)

- Législation des emprunts par les EPCSCP

**code de l'éducation, art. L 712-3 IV-3°**

*Le conseil d'administration « approuve les accords et les conventions signés par le président de l'établissement et, sous réserve des conditions particulières fixées par décret, les emprunts, les prises de participation, les créations de filiales et de fondations prévues à l'article L. 719-12, l'acceptation de dons et legs et les acquisitions et cessions immobilières. »*

**code de l'éducation, art. L 719-5**

*« Les délibérations des conseils d'administration relatives aux emprunts, prises de participation et créations de filiales sont soumises à approbation. »*

**code de l'éducation, art. L 719-7**

*« Les décisions des présidents des universités et des présidents ou directeurs des autres établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ainsi que les délibérations des conseils entrent en vigueur sans approbation préalable, à l'exception des délibérations relatives aux emprunts, prises de participation et créations de filiales mentionnées à l'article L. 719-5 et sous réserve des dispositions du décret prévu à l'article L. 719-9. Toutefois, les décisions et délibérations qui présentent un caractère réglementaire n'entrent en vigueur qu'après leur transmission au recteur, chancelier des universités.*

*Le chancelier peut saisir le tribunal administratif d'une demande tendant à l'annulation des décisions ou délibérations des autorités de ces établissements qui lui paraissent entachées d'illégalité. Le tribunal statue d'urgence. Au cas où l'exécution de la mesure attaquée serait de nature à porter gravement atteinte au fonctionnement de l'établissement, le chancelier peut en suspendre l'application pour un délai de trois mois. »*

**code de l'éducation, art. R 719-93**

*« Dans les cas prévus par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, le recours à l'emprunt est soumis à l'approbation du recteur d'académie, chancelier des universités, et du directeur régional des finances publiques ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, du ministre chargé de l'enseignement supérieur et du contrôleur budgétaire et comptable ministériel.*

*Un emprunt ne peut être souscrit pour assurer le financement du remboursement des annuités d'emprunt. »*

Paris, le 31 mai 2017