



Avis de suite sur la stratégie immobilière de l'université de Bordeaux (UB)

Le Conseil de l'immobilier de l'Etat prend acte que la fonction immobilière de l'université de Bordeaux est aujourd'hui structurée et adaptée aux enjeux d'un patrimoine dévolu de grande ampleur. Il salue la qualité du travail collaboratif de l'université et de la direction de l'immobilier de l'État ayant permis d'opérer le transfert d'un parc d'une valeur estimée à 357 M€.

L'université développe une stratégie immobilière ambitieuse. La très bonne connaissance du parc, les projets réalisés dans le cadre du Plan Campus et les actions de professionnalisation témoignent du sérieux et du dynamisme de la direction de l'immobilier de l'établissement. Dans la perspective de la rédaction du prochain schéma pluriannuel de stratégie immobilière, les services sont invités à renforcer les actions de rationalisation et d'amélioration de la performance énergétique du parc.

L'université conduit depuis 2019 des travaux de construction d'un modèle vertueux où les recettes produites par la valorisation du parc privé contribueraient au bon entretien de l'immobilier affecté aux activités d'enseignement et de recherche. Constatant que l'opérateur rencontre à ce stade des difficultés qu'il ne peut résoudre seul, le Conseil recommande au ministre en charge du Domaine de confier à la DIE le pilotage d'un groupe d'experts en charge de définir le modèle de structure le plus adapté pour valoriser le parc immobilier privé de l'université de Bordeaux, dans la perspective d'une généralisation du modèle à d'autres opérateurs.

Devant la volonté de l'opérateur d'élargir son champ d'intervention afin de capter une plus grande partie de la valeur ajoutée des opérations de valorisation, le Conseil exprime les plus vives réserves quant à la solution envisagée à ce stade. Il invite à dresser une cartographie des risques et à étudier les modalités de construction de partenariats équilibrés adaptés à chaque situation.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu les circulaires du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État, du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu l'avis du Conseil [n°2017-22](#) du 29 novembre 2017 sur la stratégie immobilière de l'université de Bordeaux ;

Vu les éléments transmis par les représentants de l'université de Bordeaux et la direction de l'immobilier de l'État préalablement à leur audition ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 21 avril 2022 :

- le président de l'université de Bordeaux, accompagné du vice-président en charge du patrimoine, du directeur général des services et de la directrice des services, adjointe déléguée au pôle patrimoine et environnement ;
- en présence des représentants du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR), de la direction de l'immobilier de l'État et de la direction du budget ;

Après en avoir délibéré, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes ;

Le Conseil avait entendu les représentants de l'université de Bordeaux le 29 novembre 2017. Au terme de cette audition, le Conseil avait encouragé l'université à poursuivre la procédure de dévolution engagée afin d'en faire un outil de développement de sa stratégie immobilière.

L'université était invitée le 21 avril 2021 à présenter le bilan de la période quinquennale écoulée et les perspectives envisagées pour la période de 2022 à 2026.

En préambule, le Conseil tient à souligner la grande qualité du rapport complet transmis par l'opérateur ainsi que de la note produite par la direction de l'immobilier de l'État à cette occasion.

1. Une fonction immobilière restructurée et adaptée pour relever les défis de la dévolution

L'université de Bordeaux fait partie des quatre universités¹ retenues dans le cadre de la deuxième démarche de dévolution du patrimoine universitaire engagée par l'État en 2016. Dans ce cadre, l'université de Bordeaux s'est vue accordée gratuitement, mais sans dotation², la propriété des biens précédemment mis à sa disposition par l'État.

Le protocole d'accord du 24 mars 2017 faisait de la validation du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de l'établissement par la direction de l'immobilier de l'État et le ministère de tutelle de l'opérateur, un préalable au transfert. La DIE a validé le SPSI 2017-2021 de l'université de Bordeaux le 20 septembre 2018. La signature des derniers actes notariés doit intervenir à la fin de l'année 2022, rendant effectif le transfert d'un parc d'une valeur estimée par les services du Domaine à 357 M€ constitué de 19 sites d'une superficie totale de 160 hectares et de 200 bâtiments développant 469 000 m².

Le Conseil salue la qualité du travail collaboratif de l'université et de la direction de l'immobilier de l'État pour atteindre l'objectif fixé. Il comprend que la mise en œuvre de la procédure de transfert a été facilitée par la très bonne connaissance que l'université possède de son immobilier et la fiabilité des informations contenues dans un outil de gestion patrimonial performant.

L'université a fait évoluer sa fonction immobilière afin de relever les défis posés par la gestion d'un parc dévolu. Le Conseil ne peut que reprendre les observations élogieuses de la DIE sur les transformations opérées³. La nouvelle gouvernance témoigne de la prise de conscience des enjeux du volet immobilier d'un projet d'établissement portant l'ambition d'une trajectoire de transformation vers une université multidisciplinaire de recherche rayonnant au plan européen et international.

Le portage de la politique immobilière est affirmé par la nomination d'un vice-président « patrimoine », la tenue d'une réunion mensuelle « patrimoine » de l'équipe présidentielle et la mise en place d'un comité d'orientation de la politique patrimoniale (COPP) associant élus aux conseils de l'université, tutelle et collectivité territoriales siégeant deux fois par an. La communauté universitaire est sensibilisée aux enjeux de l'immobilier et impliquée dans le processus de transformation au travers de comités de projets.

Au terme d'une réflexion de dix années sur l'articulation des activités de gestion du propriétaire et des services aux usagers, un pôle « patrimoine et environnement » a été créé en 2021. Ses 354 agents sont répartis au sein d'une direction support et de quatre directions spécialisées : services aux occupants, sécurité/sureté, immobilier, aménagement urbain. La réorganisation de la fonction immobilière s'est accompagnée de recrutements d'experts et d'un repyramidage statutaire au profit de personnels de catégorie A.

La DIE estime que la fonction immobilière de l'opérateur est aujourd'hui structurée et adaptée aux enjeux d'un patrimoine dévolu de grande ampleur. Le Conseil salue cette avancée remarquable.

¹ Les trois autres établissements universitaires retenus sont ceux d'Aix-Marseille, de Caen et de Tours.

² Contrairement au premier dispositif de dévolution mis en œuvre en 2011-2012, la deuxième vague de dévolution prévoit un transfert simple du patrimoine sans dotations complémentaires.

³ Avis de la direction de l'immobilier de l'État du 20 avril 2022 en vue de l'audition du 21 avril 2022 relative à la stratégie immobilière de l'université de Bordeaux.

2. Une stratégie immobilière ambitieuse, une dynamique de mise en œuvre à maintenir

La trajectoire de transformation de l'université de Bordeaux s'inscrit dans la continuité de la feuille de route dessinée en 2015 « U25 : une certaine idée de l'université ». Elle repose sur un plan stratégique réactualisé en 2021 qui vise à organiser à horizon 2030 (U30) une action à la hauteur des grands défis scientifiques et sociétaux du 21^e siècle. Les opportunités offertes par de grands plans d'investissement (IdEx, NCU, etc.) ont été saisies pour engager un cycle de transformations profondes au travers de projets institutionnels et d'initiatives transverses. La mise en œuvre de ces projets conduit à interroger les besoins futurs de l'université en matière d'infrastructures immobilières et numériques.

Le pôle « patrimoine et environnement » s'engage à nourrir cette réflexion dans le cadre du renouvellement du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) pour la période 2023-2028 qui sera lancé au cours du deuxième semestre 2022. Le bilan de la mise en œuvre de la stratégie sur la période quinquennale précédente constitue une source d'enseignements pour l'université qui identifie des points positifs mais aussi des points de grande vigilance.

Le SPSI 2017-2021 déclinait quatre axes stratégiques : remise à niveau du parc, optimisation des surfaces occupées, transition énergétique et valorisation.

Depuis 10 ans, l'université de Bordeaux a bénéficié de financements importants au titre du plan Campus (475 M€)⁴, du contrat de plan État-Région (75 M€) et du plan de relance (51 M€) qui auront permis la rénovation de plus du tiers du parc immobilier de l'université dédié à ses missions de service public :

- l'opération Campus des universités bordelaises cumulera au terme de sa mise en œuvre près d'une cinquantaine de projets immobiliers (189 000 m²) et d'aménagement. Le budget annuel de gros entretien renouvellement (GER) de cet immobilier bénéficiera jusqu'en 2042 des revenus de la dotation non consommable de l'État, à hauteur de 18€ / m².an ;
- à l'exception du projet de pôle océanographique aquitain (POA) qui a été abandonné, toutes les autres opérations immobilières de l'université de Bordeaux inscrites au CPER 2015-2020 (40 000 m²) ont été engagées et sont en cours de réalisation, voire achevées ;
- les 31 projets retenus sur les 62 soumis par l'université lors de l'appel à projets du plan de Relance concernent majoritairement des travaux de rénovation énergétique (isolation, photovoltaïque).

Ces travaux se traduisent par une amélioration significative de l'état de santé du patrimoine bâti. Pour autant, l'université constate que les 62% du parc immobilier universitaire hors plan Campus demeurent associés à une programmation de gros entretien renouvellement (GER) historiquement sous-financée (3,38 € / m² en 2021) et soumise à de nouvelles tensions. Pour 20% de ce sous-ensemble immobilier, le niveau de vétusté est déclaré critique. Le budget annuel complémentaire nécessaire au bon entretien du parc est estimé par l'université entre 5 à 6 M€.

Le Conseil constate l'écart important entre le budget GER constaté pour cet opérateur et les ratios de 20 € à 30 € par m² présentés dans le tome 3 du référentiel immobilier de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il demande à disposer d'une vision consolidée à l'échelle du parc de l'ensemble des opérateurs du MENESR.

Recommandation n°1 à l'attention du MENESR :

Produire un bilan consolidé des budgets GER des opérateurs d'enseignement supérieur et de recherche.

⁴ Estimé à plus de 600 M€, le projet global des universités bordelaises est financé par l'État (dotation en capital non consommable de 475 M€, produisant un revenu annuel de 19,1 M€/an), la Région Nouvelle-Aquitaine (subventions de 112 M€ dont 56 M€ sur la première tranche), Bordeaux Métropole (subventions de 54,6 M€), la Banque des territoires (investisseur et prêteur à hauteur de 67 M€), la Banque européenne d'Investissement (prêt de 100 M€).

L'université s'est engagée au titre du SPSI 2017-2021 à assortir la remise en état et la modernisation du parc amorcée par l'opération Campus d'une diminution du nombre de m² bâtis. L'effet cumulé de l'abandon du projet du Pôle Océanographique Aquitain (POA) et d'opérations d'investissements ont retardé la libération de bâtiments et reporté à 2025 la diminution de surface du parc prévue initialement pour 2023.

Si le Conseil méconnaît les motifs du renoncement au projet initial de Pôle Océanographique Aquitain (POA)⁵, il s'étonne que toutes les démarches administratives puissent avoir été conduites jusqu'à l'établissement des ordres de services d'exécution aux entreprises retenues avant que ne soient identifiés les points de divergence avec les intentions de la collectivité locale. Il demande à l'université d'estimer le coût de cet abandon prenant en compte les dépenses engagées, les moyens humains mobilisés ainsi que les conséquences économiques des retards dans la mise en œuvre du SPSI. En parallèle, il invite le ministère de tutelle de l'opérateur et la DIE à engager une réflexion sur les modalités de sécurisation des grands projets universitaires au regard des risques liés à l'obtention des autorisations d'urbanisme.

La constitution d'une base de données consolidée des surfaces occupées a permis d'établir une nouvelle relation avec les occupants concrétisée par la notification à chacun de la surface de ses locaux, des indicateurs d'optimisation des m² par poste de travail et par effectif résident, de la quote-part occupant par bâtiment, du règlement d'utilisation des locaux. Le déploiement d'un outil de gestion des salles (ADE) et l'exploitation des données de capteurs de présence dans les salles d'enseignement devraient améliorer l'analyse des taux d'utilisation et faciliter les pratiques de partage.

Les taux moyens d'occupation des locaux d'enseignement déclarés par l'UB pour l'année 2021 confirment l'existence de marges de progrès : 69 % pour les amphithéâtres et 40 % pour les salles banalisées. Il est précisé qu'il ne s'agit que d'une moyenne et que des pics de 100 % sont atteints à certaines périodes de l'année en particulier lors des rentrées universitaires.

Les modalités de calcul du taux moyen d'occupation des locaux d'enseignement ont été définies par le MENESR. Le taux de référence de 100% correspond à une occupation théorique considérée comme exemplaire de 35 heures hebdomadaires sur 32 semaines par an, soit 1 120 heures par an. Le Conseil considère cette valeur insuffisamment élevée au regard de la disponibilité des locaux⁶. Il invite le ministère à fixer une nouvelle cible réaliste et à la hauteur des enjeux économiques et environnementaux.

Le Conseil souligne que l'optimisation de l'occupation des locaux est l'un des leviers les plus accessibles et les plus efficaces pour réduire l'impact carbone d'une activité. Sa mise en œuvre nécessite la mise en place d'outils de gestion adaptés mais surtout la mobilisation de tous, services gestionnaires et utilisateurs des ressources immobilières. L'optimisation de l'occupation des locaux doit être une priorité du plan d'actions de sobriété développé par l'université dans le cadre d'une démarche de transition énergétique engagée en 2016.

Recommandation n°2 à l'attention de l'Université de Bordeaux :

Fixer avec la communauté universitaire un objectif ambitieux de réduction des surfaces occupées.

Les deux axes du schéma directeur énergie eau (SDEE) de l'université sont la réduction des consommations et la réduction de l'impact carbone des énergies consommées. Les actions engagées pour consommer moins concernent la rénovation énergétique des bâtiments, l'optimisation de l'exploitation des installations techniques et l'évolution des comportements et des usages. Le recours aux énergies renouvelables a amélioré

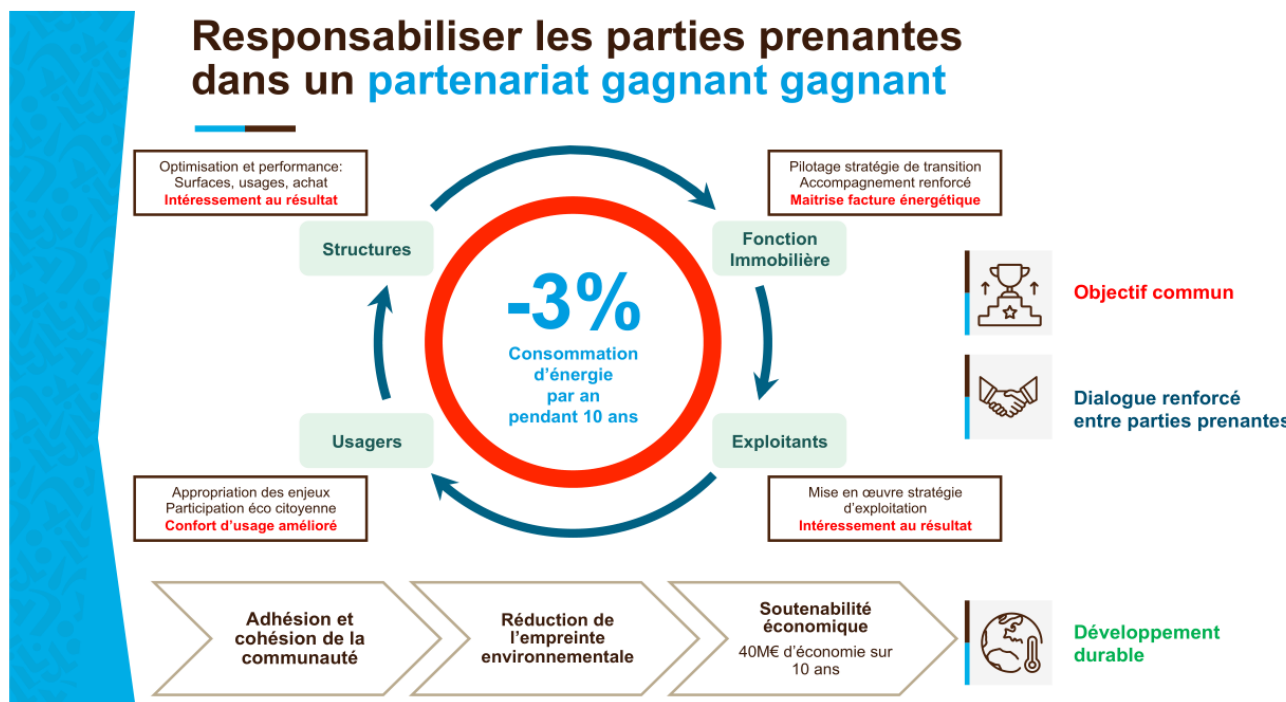
⁵ Inscrit au CPER, le projet du Pôle Océanographique Aquitain (POA) avait pour ambition de créer un espace (11 205 m²) de recherche, d'enseignement et de médiation scientifique dans le domaine des sciences de l'environnement marin et aquatique, en remplacement de l'actuelle station marine vétuste et inadaptée située Place Peyneau à Arcachon. Le projet prévoyait un financement partiel obtenu par la vente par l'État de la totalité du site actuel de la station marine permettant ainsi de couvrir une part significative du coût de construction du futur bâtiment sur une autre parcelle cédée par le Conseil Départemental et située sur le Petit Port d'Arcachon.

⁶ A titre d'illustration, une disponibilité de 50 heures hebdomadaires pendant 45 semaines correspond à une valeur de 2250 h/an, soit le double de la référence actuelle.

le bilan carbone de l'université. Le bilan du plan d'actions établissait, en décembre 2021, par rapport au périmètre de référence initial de 2014, une réduction de 17% des émissions de gaz à effet de serre (GES) et de plus de 10% pour les volumes d'eau prélevés.

L'université maintient l'objectif initial (SDEE 2016) de réduction de 40% des consommations d'énergie d'ici 2030. Pour y parvenir, l'université a mis en place en 2022 un modèle économique responsabilisant, partagé avec les structures de l'établissement, actant un engagement sur 10 ans de réduction des consommations énergétiques à hauteur de 3% par an.

Figure 1 : Principe du modèle d'économie d'énergie développé par l'université de Bordeaux



Source : Université de Bordeaux

Le Conseil note que l'université n'a pas encore déterminé le taux d'occupation de ses locaux mais qu'elle s'est doté d'un outil unique de gestion des salles (ADE) et a équipé toutes les salles en capteurs CO² afin de décider des modalités de travail qui conviennent aux étudiants et enseignants et des modalités de partage de ces espaces.

Les initiatives pour développer le recours aux énergies renouvelables méritent d'être saluées : production d'énergie photovoltaïque, pose de mats d'éclairage extérieurs autonomes, récupération de calories d'un groupe de production de froid pour le préchauffage de locaux, installation d'une station de chauffage géothermique, projet de modernisation du réseau de chaleur du domaine universitaire et son raccordement au réseau de chaleur métropolitain.

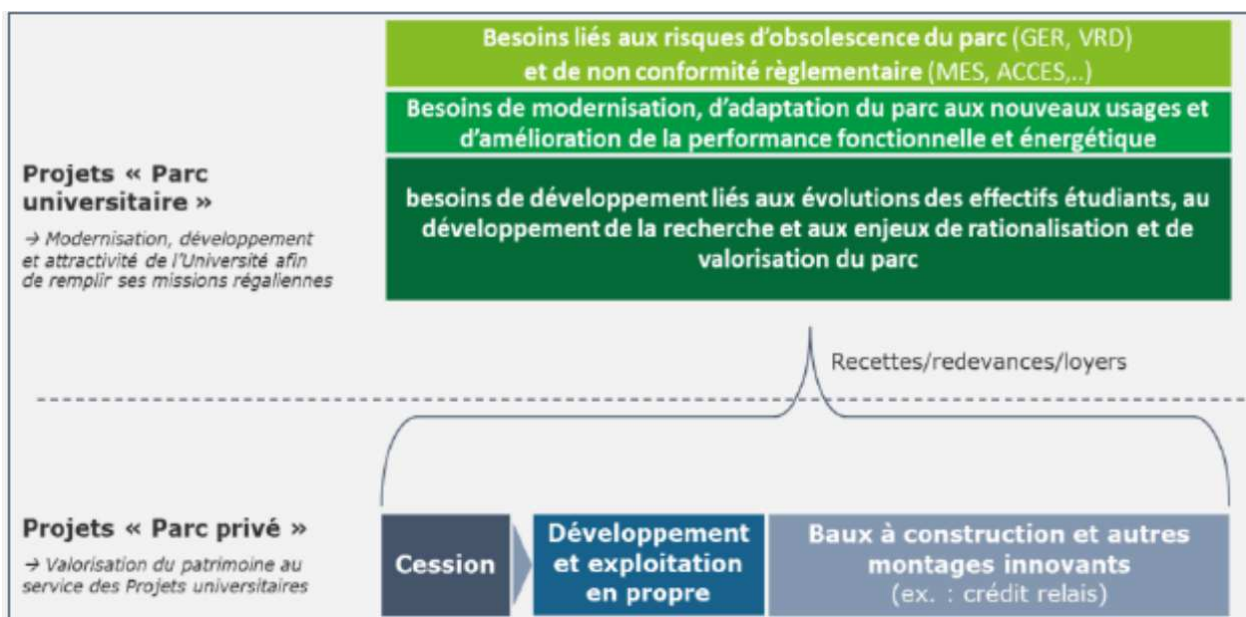
Pour autant, le Conseil souligne que ces efforts doivent être poursuivis et amplifiés car la consommation qui s'élève en 2020 à 95 GWh/ep / an demeure très élevée comparativement à celles d'immeubles hébergeant d'autres activités tertiaires.

L'université indique que ce niveau élevé s'explique en partie par la consommation hors norme de certains équipements de recherche (animaleries, congélateurs, salles informatiques), le Conseil souligne que ces installations pourraient être considérées comme autant d'opportunités d'exploiter des rejets résiduels thermiques. Le Conseil invite l'université à se rapprocher d'industriels confrontés à des problématiques comparables.

3. Un modèle qui reste à inventer pour valoriser le parc immobilier privé des universités

L'université mène ainsi depuis 2019 un travail de construction d'un modèle systémique vertueux générant de nouvelles ressources pour faire face aux besoins que le seul maintien des financements publics ne permet pas de couvrir. Cette approche repose sur la distinction du parc public affecté aux missions de service public d'enseignement et de recherche et du parc privé valorisable.

Figure 2 : Modèle théorique d'une gestion vertueuse du patrimoine immobilier de l'université de Bordeaux



Source : Université de Bordeaux

La création, en 2020, d'un budget annexe immobilier constitue une première étape dans la construction d'une stratégie financière au service de la stratégie immobilière.

Depuis le transfert de propriété, l'université a engagé à titre expérimental plusieurs opérations de valorisation par des cessions et des baux à construction représentant 40 M€ de recettes. A la lumière de ces expériences, l'université observe que les opérations de valorisation à rentabilité partagée avec un opérateur privé ne dégagent pas un rendement financier à la hauteur de ses besoins de financement. Ce constat la conduit à envisager de capter une plus grande partie de la valeur ajoutée par un portage en propre des opérations.

L'université identifie un total foncier valorisable de 29 hectares permettant de projeter 300 000 m² de constructions. La segmentation opérée selon les modalités de valorisation envisageables aboutit à distinguer trois classes d'actifs :

- les biens non connectés au campus pouvant faire l'objet de baux à construction ou être directement cédés ;
- des petites emprises foncières sur lesquelles des opérations de promotion pourraient être portées en propre par l'université ;
- des emprises foncières plus importantes à haute valeur ajoutée dont la valorisation ne peut être envisagée que dans le cadre de partenariats.

Les études conduites par l'université avec le soutien de conseils spécialisés privilégient l'hypothèse de la création d'une société filiale à 100 % de l'université (dite « foncière ») qui aurait la charge de la gestion des parcs immobiliers public et privé. Il est aussi envisagé de recourir à des véhicules juridiques ad hoc pour le portage de chaque opération de valorisation.

L'université de Bordeaux constate que le modèle envisagé pose dans son principe des questions auxquelles les services de l'État et les consultants externes sollicités n'ont pas encore apporté de réponses précises et définitives. Le passage à l'étape suivante suppose de passer d'une logique d'identification des contraintes à l'élaboration de solutions. Dans cette perspective, l'université identifie trois sujets qu'elle ne peut traiter seule : la capacité d'une filiale d'une l'université à lever de l'emprunt, la mise en place de partenariats équilibrés avec les collectivités territoriales et l'identification de la ou des structure(s) juridique(s) adaptée(s), existante(s) ou à créer⁷.

Les établissements ayant fait le choix de la dévolution pour assumer pleinement les compétences nouvelles accordées aux universités par la loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et aux responsabilités des universités ont besoin d'un cadre juridique et financier leur procurant les ressources et la souplesse nécessaires à la conduite de leurs projets.⁸

Les premières modélisations effectuées par l'université de Bordeaux avec l'assistance d'un cabinet de conseil aboutissent à considérer que la soutenabilité du modèle économique global devra s'appuyer, au-delà des recettes issues de la valorisation, sur un effort pluriannuel propre de l'établissement (4,5 M€/an), sur le maintien des soutiens actuels de l'État (subventions, CPER) et sur la possibilité de recours à l'emprunt.

L'arrêté du 4 septembre 2018 classe les universités parmi les organismes divers d'administration centrale (ODAC) ayant interdiction de contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois ou d'émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée.

Le Conseil soutient l'université dans sa demande d'accompagnement des services de l'Etat sur la question de la capacité du recours à l'emprunt, sujet déjà soulevé par l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) dans leur rapport conjoint de septembre 2016⁹ sur la dévolution du patrimoine immobilier aux universités.

Le Conseil suggère d'étudier la possibilité de l'ouverture d'une ligne de crédit élargie auprès d'une banque publique telle que la Caisse des dépôts et consignation (CDC) ou la Banque européenne d'investissement (BEI). Il observe qu'un tel dispositif permet de concilier besoins des opérateurs et indispensable maîtrise de la dette nationale. Au surplus, il présente l'avantage de faire profiter l'établissement emprunteur des taux accordés aux organismes bénéficiant de la garantie de l'État.

L'université envisage d'ouvrir aux membres de sa communauté scientifique le capital des structures de portage des projets de valorisation, au motif que cette ouverture serait de nature à renforcer l'adhésion au projet d'établissement. Le Conseil exprime de fortes réserves sur une transformation de l'immobilier en rente privée qui serait susceptible, en fonction des évolutions de la conjoncture immobilière, de constituer un obstacle à une gestion dynamique du patrimoine au service des missions de l'établissement. Si la participation financière des membres de la communauté scientifique devait s'avérer incontournable pour la réussite du projet d'établissement, le Conseil invite l'université à étudier les possibilités de recours au financement participatif («crowdfunding») sous la forme de dons ou de prêts rémunérés.

Recommandation n°3 à l'attention de l'université de Bordeaux :

Proscrire le recours à des participations financières induisant l'entrée de particuliers au capital des structures de portage des opérations de valorisation de l'immobilier de l'université.

⁷ L'analyse comparative des différentes hypothèses envisageables devra notamment tenir compte du champ fiscal applicable et des possibilités de transfert des personnels titulaires de l'université vers une filiale.

⁸ Certaines observations et recommandations du présent avis s'inspirent de la proposition de résolution n°2007 déposée le 6 juin 2019 à l'Assemblée Nationale par le député Jean-Paul MATTEI, par ailleurs, Président du Conseil de l'immobilier de l'État.

⁹ [Rapport](#) IGF-IGAENR de septembre 2016 sur la dévolution du patrimoine immobilier aux universités.

Après une phase d'apprentissage l'université de Bordeaux estime se trouver désormais au seuil d'un nécessaire basculement dans l'investissement, la prise de risque maîtrisée et la génération de revenus récurrents sur un foncier déclassé et « non cédé ».

L'université propose de servir de territoire d'expérimentation sur ces questions qui sont ou deviendront, par nature, communes à d'autres opérateurs fonciers de l'État. En contrepartie, l'établissement demande à être accompagné sur le terrain par les services de l'État. Le Conseil estime qu'un tel soutien est indispensable.

Si le CIE est favorable au principe de création d'une foncière, il demeure très réservé sur les modalités de valorisation envisagées par l'université à ce stade. Il considère que le caractère innovant de la démarche impose la mise en place d'une organisation spécifique à l'initiative de l'administration centrale. Deux objectifs sont à poursuivre : réunir l'ensemble des expertises nécessaires que le Conseil estime être hors de portée du seul opérateur et préparer l'avenir pour d'autres expérimentations.

Les enjeux à terme dépassant le seul cadre des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, il apparaît légitime de confier le pilotage d'une telle force opérationnelle non pérenne (« task-force ») à la direction de l'immobilier de l'État.

Recommandation n°4 à l'attention du ministre en charge du Domaine :

Confier à la DIE le pilotage d'un groupe d'experts en charge de définir le modèle de structure le plus adapté pour valoriser le parc immobilier privé de l'université de Bordeaux, dans la perspective d'une généralisation du modèle à d'autres opérateurs.

La volonté de l'université de capter une plus grande partie de la valeur ajoutée des opérations de valorisation de son parc privé la conduit à envisager de remonter aussi haut que possible dans la chaîne de création de valeur de l'immobilier. Le Conseil est réservé par rapport à l'idée d'un établissement universitaire remontant seul cette chaîne de valeurs. La quête d'une rentabilité optimale ne doit pas conduire à une prise de risque inconsidérée que l'État devrait, au final, assumer.

L'université de Bordeaux entend développer des activités de promoteur immobilier et d'investisseur. Le Conseil identifie trois limites à la capacité d'action d'une structure de promotion immobilière à l'échelle de la seule université de Bordeaux : la difficulté à atteindre la taille requise pour le professionnalisme attendu, le caractère temporaire du besoin et la conciliation des impératifs de gouvernance d'une université et d'une structure de promotion.

L'élargissement du champ d'intervention de l'établissement aux différents domaines d'activité de ce secteur économique singulier est à étudier à l'aune de rapports bénéfiques / risques. Pour orienter l'opérateur dans ses choix, la DIE est invitée à élaborer une cartographie des risques à partir d'une série de questions relatives à la capacité de l'opérateur à maîtriser le risque qu'il entend assumer et pour lequel il ambitionne d'être rémunéré, au coût de couverture de ce risque et aux interactions avec les autres acteurs de l'opération. L'analyse devra aussi intégrer les conséquences estimées de possibles retournements de cycles immobiliers.

Recommandation n°5 à l'attention de la DIE, en tant que pilote du groupe d'experts à créer

Dresser une cartographie des risques des domaines d'activités que l'opérateur envisage d'investir afin de capter une plus grande partie de la valeur ajoutée des opérations de valorisation de son immobilier.

Considérant qu'il vaut mieux partager un bénéfice avec un partenaire maîtrisant les leviers de son optimisation que de disposer seul d'un bénéfice réduit par un manque de savoir-faire, le partenariat semble incontournable, a fortiori pour des projets d'aménagement.

Le Conseil observe que l'État ne dispose pas encore d'une structure opérationnelle en capacité de porter des opérations de valorisation aux côtés d'établissements tels que l'université de Bordeaux.

Dans l'attente, les modalités du choix des partenaires sont à définir avec soin. Le bénéfice d'une opération immobilière étant fortement dépendant de la compétence du partenaire retenu, la mise en concurrence des candidats au partenariat est recommandée.

Pour tout projet de construction ou d'aménagement, l'engagement de discussions avec les collectivités territoriales qui délivrent les autorisations d'urbanisme est obligatoire. Or, l'expérience montre que si le statut public d'un opérateur de l'État est susceptible de lui faciliter l'accès au dialogue, il est aussi de nature à accroître la complexité de ses opérations. Dans le cadre de ses travaux, le Conseil a eu l'occasion d'observer que le foncier domanial, ou assimilé comme tel, pouvait facilement devenir otage des relations complexes entre l'État et les collectivités territoriales.

Dans la première partie du présent avis, le Conseil estimait que l'échec du projet initial de Pôle Océanographique Aquitain (POA) devait inciter le ministère de tutelle de l'opérateur et la DIE à engager une réflexion sur les modalités de sécurisation des grands projets universitaires au regard des risques liés à l'obtention des autorisations d'urbanisme. L'ambition de l'université de Bordeaux de porter des opérations immobilières d'envergure pose des questions d'un autre ordre dans la mesure où les projets de l'opérateur dont la finalité est avant tout financière pourraient entrer en conflit avec d'autres, d'intérêt général, portés par les collectivités territoriales.

Le développement de partenariats avec les acteurs locaux et nationaux est à juste titre identifié comme un facteur de réussite dans le guide méthodologique « [valorisation immobilière, vie de campus et territoire](#) » publié en décembre 2018 par la Conférence des Présidents des Universités (CPU), l'Agence de mutualisation des universités et établissements (AMUE) et le ministère de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation. Il y est recommandé aux établissements « d'établir avec les collectivités territoriales des liens étroits permettant une mise en œuvre fluide des opérations de valorisation » et « d'identifier les acteurs susceptibles d'apporter les compétences et/ ou les financements manquants (...) sans altérer l'autonomie décisionnelle des établissements ». Au plan opérationnel, la principale difficulté réside dans la recherche d'un point d'équilibre permettant de respecter cette dernière condition.

L'IGF et l'IGAENR constatent que le montage juridique partenarial innovant mis en place par l'université de Bordeaux pour assurer la réalisation de ses opérations du plan Campus offre un cadre de gestion plus souple que celui d'une organisation en régie et permet d'associer des co-financeurs aux projets¹⁰. Ce montage, qui conserve la maîtrise d'ouvrage au sein de la sphère publique, repose sur l'attribution d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public assortie d'une convention de location non détachable (AOT-CL) à une filiale de l'établissement créée à cet effet : la Société de Réalisation Immobilière et d'Aménagement (SRIA). Le capital de 2,5 M€ de cette société par actions simplifiée est entièrement public et réparti entre ses cinq membres : université de Bordeaux (51%), université Bordeaux Montaigne (10%), Caisse des dépôts et consignation (17%), Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine (17%), Bordeaux Métropole (5%).

D'autres outils juridiques existent¹¹. Le législateur peut être saisi pour les adapter ou en créer de nouveaux. Mais, quelle que soit la forme juridique retenue, le Conseil considère que la construction d'un partenariat équilibré et durable entre un opérateur de l'État et une collectivité territoriale ne peut faire l'économie d'une contractualisation des engagements réciproques des partenaires. Dans un contexte de prégnance croissante des enjeux sociaux et environnementaux, l'université de Bordeaux et ses conseils sont invités à s'inspirer du

¹⁰ [Rapport](#) IGF-IGAENR de septembre 2016 sur la dévolution du patrimoine immobilier aux universités.

¹¹ L'association d'une université et de collectivités peut s'envisager par exemple au travers d'une société publique locale universitaire immobilière (art. L762-6 code de l'éducation), d'une société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN art. L327-1 du code de l'urbanisme), ou d'une société universitaire de recherche (SUR) dans le cadre du plan d'investissement d'avenir (PIA 3).

modèle de la société à mission¹² favorisant une approche holistique et garantissant le suivi de l'exécution des objectifs poursuivis.

La conduite d'opérations d'urbanisme nécessite des moyens et un savoir-faire hors de portée d'un opérateur de l'État dont l'immobilier ne constitue pas le cœur de métier. Si le recours à une société d'économie mixte locale (SEML) paraît incontournable, des garde-fous peuvent être mis en place afin que l'action de cette dernière ne soit pas seulement guidée par le devoir de servir les intérêts de son principal actionnaire.

Dans cette perspective, le Conseil observe que l'État, qui met les ressources de ses opérateurs spécialisés à disposition des collectivités, aurait intérêt à mettre en place un dispositif national pour accompagner ses propres services et opérateurs confrontés à des problématiques d'aménagement. L'expérimentation portée par l'université de Bordeaux lui en fournit l'occasion.

Recommandation n°6 à l'attention de la DIE, en tant que pilote du groupe d'experts à créer

Faire de la contractualisation des engagements réciproques des partenaires, le socle du modèle juridique à concevoir pour un partenariat équilibré et durable entre un opérateur de l'État et une collectivité territoriale.



¹² Cf. Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019, dite loi « PACTE ».

En conclusion, le Conseil de l'immobilier de l'État émet un avis favorable sur la stratégie immobilière de l'université de Bordeaux.

Il salue la qualité du travail collaboratif de l'université et de la direction de l'immobilier de l'État pour opérer le transfert d'un parc d'une valeur estimée à 357 M€. Il prend acte que la fonction immobilière de l'opérateur est aujourd'hui structurée et adaptée aux enjeux d'un patrimoine dévolu de grande ampleur.

Il agrée une stratégie immobilière ambitieuse et relève la très bonne connaissance que l'université possède de son immobilier. Il souligne le sérieux et le dynamisme de la direction de l'immobilier de l'établissement. Dans la perspective de la rédaction du prochain schéma pluriannuel de stratégie immobilière, il invite l'opérateur à renforcer les actions de rationalisation et d'amélioration de la performance énergétique du parc.

Il relève la qualité des travaux de construction d'un modèle vertueux où les recettes produites par la valorisation du parc privé contribueraient au bon entretien de l'immobilier affecté aux activités d'enseignement et de recherche. Constatant que l'opérateur rencontre à ce stade des difficultés qu'il ne peut résoudre seul, il recommande au ministre en charge du Domaine de confier à la DIE le pilotage d'un groupe d'experts en charge de définir le modèle de structure le plus adapté pour valoriser le parc immobilier privé de l'université de Bordeaux, dans la perspective d'une généralisation du modèle à d'autres opérateurs.

Si le Conseil est plutôt favorable au projet de création d'une société filiale à 100 % de l'université qui aurait la charge de la gestion des parcs immobiliers public et privé, il est opposé à l'entrée de particuliers au capital des structures de portage des opérations. Devant la volonté de l'opérateur d'élargir son champ d'intervention afin de capter une plus grande partie de la valeur ajoutée des opérations de valorisation, le Conseil exprime les plus vives réserves quant à la solution envisagée à ce stade. Il invite à dresser une cartographie des risques et à étudier les modalités de construction de partenariats équilibrés adaptés à chaque situation.

**Pour le Conseil,
son Président**

signé

Jean-Paul MATTEI

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention du MENESR :

Produire un bilan consolidé des budgets GER des opérateurs d'enseignement supérieur et de recherche.

Recommandation n°2 à l'attention de l'Université de Bordeaux :

Fixer avec la communauté universitaire un objectif ambitieux de réduction des surfaces occupées.

Recommandation n°3 à l'attention de l'université de Bordeaux :

Proscrire le recours à des participations financières induisant l'entrée de particuliers au capital des structures de portage des opérations de valorisation de l'immobilier de l'université.

Recommandation n°4 à l'attention du ministre en charge du Domaine :

Confier à la DIE le pilotage d'un groupe d'experts en charge de définir le modèle de structure le plus adapté pour valoriser le parc immobilier privé de l'université de Bordeaux, dans la perspective d'une généralisation du modèle à d'autres opérateurs.

Recommandation n°5 à l'attention de la DIE, en tant que pilote du groupe d'experts à créer

Dresser une cartographie des risques des domaines d'activités que l'opérateur envisage d'investir afin de capter une plus grande partie de la valeur ajoutée des opérations de valorisation de son immobilier.

Recommandation n°6 à l'attention de la DIE, en tant que pilote du groupe d'experts à créer

Faire de la contractualisation des engagements réciproques des partenaires, le socle du modèle juridique à concevoir pour un partenariat équilibré et durable entre un opérateur de l'État et une collectivité territoriale.