



Conseil de l'immobilier de l'État

Rapport d'activité (2017)

14 Février 2018

Conseil de l'immobilier de l'État

Le rapport annuel du Conseil de l'Immobilier de l'État présente tous les avis et recommandations rendus en 2017.

Les thèmes abordés sont désormais bien connus, des schémas pluriannuels devant guider la stratégie des administrations centrales aux grandes opérations immobilières, à Paris ou en province ; de l'analyse de la politique des opérateurs au suivi des travaux de grands organismes de contrôle, telle la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières (C.T.Q.) ou la commission interministérielle pour les opérations immobilières de l'État à l'étranger (C.I.M.E.).

Les constats faits, année après année, demeurent : malgré les actions menées avec abnégation par de nombreux agents publics, au premier rang desquels ceux de la Direction de l'Immobilier de l'État, les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes exprimées tant par le Gouvernement que par le Parlement.

Les normes de la politique immobilière définies il y a près de dix ans ne sont trop souvent perçues que comme des objectifs lointains et non des règles s'imposant ; les conseils de gestion sont considérés comme des atteintes à l'autonomie des opérateurs et l'analyse de rentabilité des grands investissements, voire la simple mise en place de réels indicateurs de gestion peinent à s'imposer comme de vrais paramètres de décision.

Malgré tout, je salue les progrès réalisés et les perspectives ouvertes, tel le lancement des schémas directeurs régionaux, les SDIR ou la nouvelle impulsion donnée au suivi des opérateurs. Je forme le vœu que 2018 soit une vraie traduction de ces chantiers ouverts en 2016.

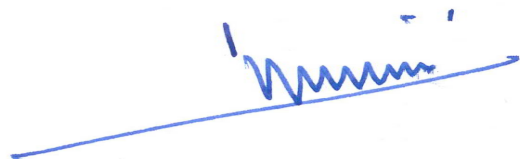
En prenant mes fonctions de Président du Conseil de l'Immobilier de l'État, je veux rendre hommage au travail accompli par M. Jean-Louis DUMONT, mon prédécesseur, et, à travers lui, à tous les parlementaires qui ont travaillé depuis plus de dix ans pour contribuer à la modernisation de ce pan essentiel et trop souvent méconnu de la gestion publique.

Mon expérience, tant professionnelle que locale et ma volonté d'incarner l'accession de la société civile au Parlement guideront mon action de Président du CIE. Je souhaite qu'elles permettent de passer un nouveau cap dans la modernisation de cette fonction essentielle.

En effet, l'État est le plus grand acteur de l'immobilier de ce pays ; il dispose de multiples compétences en ses rangs ; il consacre des budgets colossaux à cette politique. Il ne faut pas cesser d'améliorer notre organisation et les choix pris en ce domaine pour que, comme ailleurs, la politique publique soit de plus en plus efficace.

Je souhaite que, dans les années à venir, comme depuis sa création, le C.I.E. contribue à répondre à cette attente légitime des Français.

Jean-Paul MATTEI



Conseil de l'immobilier de l'État

Table des matières

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | Vie du Conseil de l'immobilier de l'État | 5 |
| 1.1 | <i>Les missions du Conseil de l'Immobilier de l'État.....</i> | 5 |
| 1.2 | <i>Le président et les membres du Conseil de l'Immobilier de l'État.....</i> | 5 |
| 1.3 | <i>L'activité du Conseil de l'Immobilier de l'État</i> | 7 |
| 2. | Le document de politique transversale « politique immobilière de l'État » | 9 |
| 3. | Les commissions CTQ et CIME | 13 |
| | Avis n°2017-18 sur le rapport d'activité 2016 de la Commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME) | 15 |
| | Avis n°2017-09 sur le rapport d'activité de l'exercice 2016 de la Commission pour la Transparence et la Qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) | 18 |
| 4. | Les avis généraux rendus par le Conseil de l'immobilier de l'État | 23 |
| | Avis n°2017-12 de suite sur la stratégie immobilière des organismes du régime général de la sécurité sociale..... | 25 |
| | Avis n°2017-15 sur le bilan de la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement..... | 46 |
| | Avis n°2017-20 sur la gestion des baux du parc immobilier privé contractés par l'État et ses opérateurs..... | 55 |
| 5. | Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des administrations centrales des ministères. . | 63 |
| | Avis n°2017-14 de suite du ministère des Armées | 64 |
| 6. | Les opérateurs de l'État | 76 |
| 6.1 | <i>Les opérateurs de L'État relevant du ministère de l'agriculture et de l'alimentation</i> | 77 |
| | Avis n°2017-01 sur la stratégie immobilière de l'Office nationale des forêts (ONF) | 78 |
| | Avis n°2017-16 de suite sur la stratégie immobilière de l'Office nationale des forêts (ONF) | 94 |
| | Avis n°2017-17 de suite sur la stratégie immobilière du pôle agricole à Maisons-Alfort (94)..... | 100 |
| | Avis n°2017-24 de suite sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière d'AgroParisTech | 108 |
| 6.2 | <i>les opérateurs relevant du ministère de la culture.....</i> | 118 |

Conseil de l'immobilier de l'État

| | |
|---|------------|
| Avis n°2017-19 de suite sur la stratégie immobilière du Centre national des arts plastiques (Cnap)..... | 119 |
| 6.3 <i>Les opérateurs relevant du ministère de l'éducation nationale</i> | 126 |
| Avis n°2017-11 de suite sur la stratégie immobilière de Réseau Canopé | 127 |
| 6.4 <i>Les opérateurs de l'État relevant du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.</i> | 136 |
| Avis n°2017-02 sur la stratégie immobilière de l'Université de Lorraine | 137 |
| Avis n°2017-03 sur la stratégie immobilière de l'Université de Rennes 1 | 144 |
| Avis n°2017-05 sur la stratégie immobilière de l'Université de Nice Sophia Antipolis..... | 151 |
| Avis n°2017-22 sur la stratégie immobilière de l'Université de Bordeaux | 160 |
| Avis n°2017-21 sur la stratégie immobilière de l'Université de Caen..... | 173 |
| 6.5 <i>Les opérateurs de l'État relevant du domaine de la santé et du social</i> | 183 |
| Avis n°2017-10 sur la stratégie immobilière des agences régionales de santé (ARS)..... | 184 |
| Avis n°2017-07 sur la stratégie immobilière de la Mutualité sociale agricole (MSA) Ile de France | 193 |
| Avis n° 2017-08 sur la stratégie immobilière de l'Institut national de la santé et de la recherche (Inserm)..... | 203 |
| Avis n° 2017-25 sur la stratégie immobilière de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) | 217 |
| 6.6 <i>Les opérateurs de l'État relevant du ministère de la transition écologique et solidaire</i> | 225 |
| Avis n°2017-04 sur la stratégie immobilière de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) | 226 |
| Avis n°2017-06 sur la stratégie immobilière du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) | 237 |
| 6.7 <i>les opérateurs relevant d'autres ministères</i> | 246 |
| Avis n°2017-13 sur la stratégie immobilière de l'Etablissement public d'insertion de la défense (EPIDE) | 247 |
| 7. Conclusion | 258 |

1. Vie du Conseil de l'immobilier de l'État

1.1 LES MISSIONS DU CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Créé par le décret du n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État, renouvelé dans ses fonctions par le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 le Conseil de l'Immobilier de l'État (CIE), placé auprès du ministre chargé du domaine, a été reconduit pour une durée de cinq ans à compter du 27 octobre 2016 par le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016.

Le Conseil suit et évalue pour le compte du ministre chargé du domaine l'avancement de la démarche de modernisation et l'évolution du parc immobilier de l'État.

À ce titre, il formule au ministre chargé du domaine des recommandations stratégiques et des avis pour améliorer la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs. Le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 prévoit en outre que le CIE invitera régulièrement la direction de l'immobilier de l'État à lui présenter un point d'avancement de la démarche de modernisation. Un bilan annuel devra lui être présenté.

Afin qu'il puisse se prononcer sur leur conformité aux orientations stratégiques de la politique immobilière de l'État, il peut être saisi pour avis, par le ministre chargé du domaine, des projets immobiliers importants.

Le Conseil de l'immobilier de l'État établit chaque année un rapport d'activité à l'attention du ministre chargé du domaine.

Dans le cadre de ses compétences, il peut procéder aux auditions de tout représentant de l'État et de ses établissements publics. Au moins une fois par an, les présidents respectifs de la Commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État et de la Commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger lui rendent compte de l'activité des instances qu'ils président.

1.2 LE PRÉSIDENT ET LES MEMBRES DU CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 prévoit que le Conseil comprend seize membres et un président :

- deux députés désignés sur proposition du Président de l'Assemblée Nationale ;
- deux sénateurs désignés sur proposition du Président du Sénat ;
- un représentant de la chambre des notaires de Paris
- un représentant de l'ordre des géomètres experts ;
- un représentant du conseil national des barreaux ;
- six personnalités qualifiées dans le domaine de l'immobilier issues du secteur public et des entreprises privées ;
- deux personnalités qualifiées dans le domaine de l'immobilier issues du secteur public ou privé ; l'une désignée sur proposition du Président de l'Assemblée Nationale après consultation du président de la commission des finances, l'autre désignée sur proposition du Président du Sénat après consultation du président de la commission des finances ;
- le président de la CTQ est membre de droit.

Conseil de l'immobilier de l'État

Par arrêté du 18 janvier 2018, Monsieur Jean-Paul Mattei a été nommé président en remplacement de Monsieur Jean-Louis Dumont ; Madame Sarah El Haïry et Monsieur François Jolivet, députés, ont été désignés en qualité de représentants de l'Assemblée nationale.

Les membres du Conseil sont les suivants :

| Membres | Qualités |
|--|---|
| M. Jean-Louis Dumont (jusqu'au 17-01-2018) | Président |
| M. Jean-Paul Mattei (depuis le 18-01-2018) | Président |
| M^e Éric Azoulay | Représentant du Conseil national des barreaux |
| M. Michel Bouvard (jusqu'au 01-06-2017) | Représentant parlementaire (sénateur) |
| M. Christophe Caresche (jusqu'au 26-04-2017) | Représentant parlementaire (député) |
| M^e Jean-Christophe Chaput | Représentant de la Chambre des notaires de Paris |
| M. Christian Cléret | Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées |
| M. Pierre Deprost | Président de la Commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) |
| M. Eric Doligé (jusqu'au 01-10-2017) | Représentant parlementaire (sénateur) |
| Mme Sarah El Haïry (depuis le 18-01-2018) | Représentante parlementaire (députée) |
| M. François Jolivet (depuis le 18-01-2018) | Représentant parlementaire (député) |
| M. Michel Jouvent | Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées |
| M. François Lemasson | Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées |
| Mme Jacqueline Maquet (jusqu'au 20-06-2017) | Représentante parlementaire (députée) |

Conseil de l'immobilier de l'État

| Membres | Qualités |
|---------------------------------------|---|
| Mme Michèle Montières-Courtois | Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées |
| Mme Ingrid Nappi-Choulet | Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées |
| Mme Florence Péronnau | Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées |
| M. Pascal Plotegher | Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées |
| M. Xavier Prigent | Représentant de l'Ordre des géomètres-experts |
| M. Michel Thiollère | Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées |

1.3 L'ACTIVITÉ DU CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Durant la période couverte par ce rapport d'octobre 2016 (avis n°2016-30) à novembre 2017 (avis n°2017-25) le CIE a tenu treize séances au cours desquelles il a rendu 24 avis¹.

La fonction première du CIE est de conseiller le ministre en charge du domaine sur la stratégie immobilière de l'État et de ses opérateurs.

Dans ce cadre et au-delà des avis, le Conseil a continué à élargir sa réflexion sur des sujets de nature plus transversale. Ainsi, en 2017, le Conseil a-t-il organisé une séance thématique consacrée à la stratégie d'implantation des services de l'État.

Dans un contexte d'évolution technologique et de réflexion concernant la présence des services publics sur le territoire, l'État doit chercher à localiser et à adapter ses administrations en offrant des services publics plus simples, plus efficaces et moins chers tout en veillant à la qualité de vie des personnels.

Plusieurs professionnels de l'immobilier ont permis aux participants à cette thématique d'échanger sur les besoins des usagers des services de l'État et leurs conséquences en matière d'implantation ainsi que sur les attentes des personnels et l'attractivité des territoires.

Le Conseil s'est intéressé également à un autre sujet de nature transversale que constitue le logement. Le DPT 2018 indique que 18,9 millions de m² du patrimoine de l'État est affecté à du logement soit 16,5 % pour une valeur estimée à 9,6 Mds €.

¹ Les avis signés sont publiés intégralement sur le site internet : <https://www.economie.gouv.fr/cie/conseil-immobilier-letat-0>

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil a choisi d'aborder ce thème sous l'angle des logements de fonctions suite à la réforme intervenue en 2012. Les auditions de la DIE, des ministères des finances, de la culture et des armées ont permis de mesurer les effets quantitatifs de la réforme qui sont globalement positifs. En revanche les auditions ont démontré que les effets financiers de la réforme n'étaient pas connus dans leur globalité. Le Conseil a relevé que des pistes de mutualisation du parc de logements de fonction entre ministères devraient être explorées. Enfin, la question de la gestion du parc en régie ou confiée à un tiers (comme le ministère des armées) mériterait d'être posée.

Cette année encore, le Conseil a continué à auditionner les administrations centrales des ministères sur leur stratégie immobilière. Il a ainsi procédé à une audition de suite du ministère des armées.

Trois avis généraux ont été rendus par le CIE durant l'année 2017. À la demande du ministre chargé du domaine le Conseil a ainsi rendu un avis important sur le bilan de la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement notamment à vocation sociale. Il a également rendu un avis de suite sur la stratégie immobilière des organismes du régime général de sécurité sociale. Dans son troisième avis général, le Conseil a formulé des recommandations sur la gestion des baux externes par la DIE.

L'audition de nouveaux opérateurs de l'État et le suivi des structures déjà auditionnées dans le domaine de la culture, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche, du social, de l'agriculture, de la transition écologique ont permis au CIE de continuer à évaluer la démarche de modernisation de la politique immobilière de l'État. Dans ce cadre, il a procédé à l'audition de France télévisions et de Radio France. Ces deux opérateurs du champ de l'audiovisuel et à réseau régional, gagneraient à se rapprocher sur la question immobilière parce qu'ils partagent un certain nombre de problématiques (maillage du territoire, obsolescence d'implantations héritées du passé, taille critique de certains sites...). Préalablement cela suppose de la part de chacun un inventaire fiable du parc, la connaissance des coûts immobiliers et l'identification des besoins. N'ayant pas encore reçu les informations complémentaires nécessaires à l'analyse de ces dossiers, le Conseil n'a pas été en mesure d'émettre des avis sur ces dossiers.

Le Conseil a poursuivi les auditions d'universités, notamment celles candidates à la dévolution.

Comme chaque année, conformément aux dispositions prévues par le décret instituant le CIE, les présidents de la Commission Interministérielle des opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME) et de la Commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) ont présenté l'activité de leur instance au Conseil. Le CIE a donc auditionné les présidents de ces deux commissions et rendu un avis sur les rapports présentés par la CTQ et la CIME.

Enfin, dans le cadre de ses actions de communication, le CIE a innové en 2017 en rédigeant en association avec l'association des directeurs immobiliers (ADI) un ouvrage sur la gestion de l'immobilier public. Ce livre qui se veut d'abord un vade-mecum, reprend nombre d'analyses et propositions formulées par le CIE. Document de réflexion, il a également vocation à susciter le débat pour approfondir un thème trop souvent négligé.

2. Le document de politique transversale « politique immobilière de l'État »

Le projet de loi de finances comprend depuis 2012, un document de politique transversal (DPT) consacré à la politique immobilière de l'État. Créé à l'initiative du Parlement, il représente un progrès significatif dans la connaissance des coûts de la fonction immobilière de l'État.

Pour mémoire, un DPT est également consacré à la lutte contre le changement climatique. Il permet d'identifier les crédits consacrés à la part climat des programmes relatifs aux opérations immobilières et à l'entretien des bâtiments de l'État. Ce document prend et prendra une importance toute particulière pour le secteur de l'immobilier public dans le contexte du Plan climat et de la mise en œuvre du grand plan d'investissement quinquennal.

Dans sa forme, le DPT 2018 « Politique immobilière de l'État » dont les éléments sont arrêtés au 31 décembre 2016 reprend la structure adoptée en 2016, que le Conseil de l'immobilier de l'État avait souhaitée, présentant en première partie une synthèse et la restitution de quelques indicateurs majeurs du parc immobilier et de son état et, en seconde partie, la présentation des crédits et programmes concourant à la politique immobilière de l'État.

S'agissant des indicateurs de pilotage du parc,

Le Conseil confirme sa satisfaction de les voir apparaître. Ils étaient en effet réclamés depuis très longtemps par les membres du Conseil (DPT 2018, page 37). Comme dans la précédente édition (2017), il regrette toutefois que les données de l'an passé ne figurent pas au regard de celles de cette année afin de mesurer pleinement la progression de chaque indicateur.

La DIE en a défini treize dont les quatre suivants sont présentés dans le DPT. Le Conseil demande une restitution plus complète en adéquation avec les principaux enjeux de la politique immobilière, à l'image de ce qui avait été annoncé :

1. **État de santé du bâtiment** (évolution du taux de complétude 2017/2018 : +10 %)

- 25 % (46 % en 2017) du parc est dans un état très satisfaisant
- 48 % (40 % en 2017) du parc est dans un état satisfaisant
- 22 % (12 % en 2017) du parc est dans un état peu satisfaisant
- 5 % (2 % en 2017) du parc est dans un état non satisfaisant

2. **État d'accessibilité** (évolution du taux de complétude 2017/2018 : +9 %)

- 51,7% (35 % en 2017) du parc en termes de SUB est accessible et 48,3 % (65 % en 2017) ne l'est pas.

Sur l'indicateur de l'état d'accessibilité, les données sont mieux complétées que l'an passé (82 % pour 73 % en 2017 de données disponibles). Le Conseil salue la progression mais relève le chemin à parcourir s'agissant d'une obligation réglementaire.

3. **Taux d'occupation du parc** (évolution du taux de complétude 2017/2018 : +20 %) :

- 14,96 m² SUN / poste de travail (13,97 m² en 2017)

Conseil de l'immobilier de l'État

Sur l'indicateur du taux d'occupation du parc, dont la progression du taux de complétude est la plus forte, le Conseil déplore qu'une meilleure connaissance du sujet révèle une situation de moins en moins conforme aux normes de la PIE puisque le taux passe de 14,82 m² SUN par poste de travail en 2015 à 14,96 en 2016 soit près de 3 m² de plus que la norme de 12 m² fixée par le Premier ministre en 2009. Le ratio 2016 dépasse encore de 24,6% la norme.

Le Conseil souligne que le seul respect de la norme sur les bureaux fixée il y a plus de dix ans (18,5 millions de m²) libèrerait potentiellement 1,4 million de m².

Il remarque qu'entre 2013 et 2016, la surface par poste de travail a évolué de la façon suivante :

- 2013 : 14,33 m²
- 2014 : 14,05 m²
- 2015 : 13,97 m²
- 2016 : 14,96 m²

Le Conseil constate que sur ces quatre années, le ratio d'occupation des surfaces n'a pas réellement diminué, bien au contraire.

4. Performance énergétique (évolution du taux de complétude 2017/2018 : +8 %) :

- Consommation totale tous usages confondus de 1 576 GWh (1 236 GWh en 2017)
- Ratio par bâtiment de 149 KWh/m² SUB par an (189 KWh/m² SUB par an en 2017)

Sur l'indicateur de performance énergétique, le Conseil regrette, comme dans son précédent rapport, que celui-ci se substitue à la présentation de la programmation des opérations permettant d'atteindre les objectifs de réduction énergétique et au bilan chiffré des progrès accomplis dans ce domaine dont il avait demandé la mise en place dans son avis du 10 décembre 2014.

Il relève une forte hausse de la consommation totale tous usages confondus et, a contrario, une baisse du ratio par bâtiment. Cet indicateur a été mesuré sur un nombre d'actifs en augmentation par rapport au DPT 2017 (5 902 pour 5 595 en 2017) mais d'une surface équivalente de 33,7 Mm² SUB. L'interprétation de ces données peu cohérentes pose problème.

Dans son avis n°2016-29 du 7 décembre 2016, le Conseil a rappelé l'urgence qui s'attachait à mettre en place une véritable stratégie pour répondre aux impératifs de loi sur le Grenelle de l'environnement et à la loi sur la transition énergétique et la croissance verte pour les bâtiments de l'État. Il a demandé qu'un bilan annuel annexé au DPT soit réalisé sur chacune des huit actions de la feuille de route élaborée par la DIE et ce pour le PLF 2018. Il renouvelle sa demande dans le contexte particulier du Plan climat et de la mise en œuvre du grand plan d'investissement quinquennal, dont le programme 348 assure le financement.

Le Conseil note que les taux de renseignement des données issues du référentiel technique et de l'outil d'outil à la décision (RT et OAD) servant au calcul des indicateurs progressent. Il regrette toutefois vivement que trois d'entre eux soient encore égaux ou inférieurs à 51 %. Ces faibles taux laissent dubitatifs quant à la fiabilité des indicateurs et à la connaissance du parc que l'on peut en déduire.

Il considère que s'agissant d'un outil de pilotage, la Direction de l'immobilier de l'État ne peut se satisfaire d'une telle incertitude.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil relève qu'une restitution plus complète avait été annoncée mais elle n'a semble-t-il pas pu se concrétiser dans le présent DPT. Il invite donc la DIE à enrichir la prochaine édition de ce document d'indicateurs complémentaires.

S'agissant des principales tendances qui se dégagent du DPT 2018,

Plus globalement, le parc immobilier occupé par l'État est évalué à 66,472 Mm² SUB en 2017. Cela constitue une augmentation de plus de 1 Mm² SUB (+1,55%) par rapport à 2016 alors qu'une baisse de 1,5 Mm² SUB (-2,28%) avait été mentionnée par rapport à 2014.

Cette nouvelle évolution s'expliquerait principalement par les travaux de fiabilisation des surfaces menées par le ministère des armées (dont le patrimoine a cru de 1 Mm² entre 2015 et 2016), alors que la diminution constatée dans le précédent DPT s'expliquait par des actions de fiabilisation, des transferts et des cessions sans que l'on connaisse le poids de chacun de ces éléments.

Le Conseil s'étant félicité dans son précédent rapport de cette baisse, même s'il l'a trouvait notablement inférieure au résultat qui serait obtenu par la simple application des instructions de 2009, s'inquiète en 2018 des variations constatées chaque année au fil des fiabilisations opérées par les différents départements ministériels.

La répartition en masse par composante (bureau, logement, local d'activité, bâtiment culturel, culte et monument, infrastructure) voit le renforcement des superficies occupées par l'État en « infrastructures » (+32 %), en « locaux d'activités » (+1,7 %) et la baisse sensible des superficies « culte et monument » (-23 %). Les logements représentent toujours une part importante du patrimoine avec 18, 981 Mm² soit 16,5 % des surfaces.

La part des locaux vacants ou non affectés augmente de 1% ² (DPT 2018, page 24), comme celle des locaux occupés par les ministères économiques et financiers (hors comptes publics) (+39 %), des sites multi-occupants (+8,75 %) et des surfaces affectées au ministère des armées (+3,63 %).

S'agissant des crédits consacrés à la PIE,

L'évaluation des crédits consacrés à la PIE est fixée à 7,794 milliards (hors personnel) en 2018 soit une hausse de plus de 17% (6,655 milliards hors personnel en 2017) (DPT 2018, page 70) pour une dépense constatée en 2015 de 6,908 milliards d'euros et de 7,244 milliards en 2016.

Au total, la brique occupant connaît une légère baisse alors que la brique propriétaire croît sensiblement et notamment la part acquisition/construction et entretien lourd. Un nouveau poste de dépenses du propriétaire intitulé « Autres dépenses » fait son apparition sans autre précision (296 M€ pour 2018).

Globalement le besoin de crédits est donc estimé en forte hausse, les seules économies conséquentes attendues étant sur les loyers budgétaires (-9,25 % entre prévision 2018 et exécution 2016) et sur les loyers non budgétaires (-43,9 % sur la même période). Interrogée sur ce point lors de l'audition du 15 novembre 2017 sur les baux privés, la DIE n'a pu fournir d'explications quant à ces évolutions.

² Fin 2016, 484 000 m² de bureaux sous contrôle de l'État étaient vacants ou non affectés, soit, sur la base d'un coût locatif moyen de 190 euros, une dépense inutile de 92 millions d'euros environ.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil s'étonne que ces informations d'importance sur les crédits consacrés à la PIE qui se trouvaient jusqu'alors présentées dès les propos introductifs, se trouvent en 2018 relayées en page 55.

Concernant les cessions de foncier public en faveur de la production de logements sociaux, le Conseil relevait dans son avis n°2017-15, la complexité qu'il y a à tenter d'apprécier précisément l'effort consenti par l'État en ce domaine. Aussi souhaite-t-il dans un souci de transparence, une présentation annuelle et systématique dans le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État, d'un bilan enrichi du dispositif de cessions de biens publics au bénéfice du logement, en cohérence avec le bilan établi par la CNAUF.

Comme précédemment, le Conseil regrette que la présentation des données soit limitée à deux années consécutives. La gestion immobilière s'envisageant sur un temps long, il serait utile que certaines informations clés soient mises en perspective sur plusieurs années. Les SPSI étant des exercices quinquennaux, le tableau de bord du DPT devrait permettre d'apprécier les évolutions sur une période équivalente.

En conclusion, le CIE constate et regrette une nouvelle fois que le seul outil permettant de disposer d'une vision consolidée de la politique immobilière est peu fiable et élaboré sans aucune analyse des données et de leur cohérence d'une année sur l'autre. L'élaboration de ce document semble être vécue par ses rédacteurs comme un exercice imposé plus que comme un outil d'aide à la gestion et à la décision.

Le Conseil souhaite que le ministre en charge du domaine, chef de file de ce DPT donne instructions à ses services pour qu'une attention particulière soit enfin apportée à l'élaboration de ce document pour qu'il devienne un véritable outil de connaissance de l'immobilier de l'État.

*

3. Les commissions CTQ et CIME

Conformément au décret instituant le CIE, les représentants de la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) et de la commission interministérielle des opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME) rendent compte de l'activité de leur instance au moins une fois par an.

Sur le rapport d'activité 2016 de la CIME, et après avoir entendu son président le 15 novembre 2017, le CIE a relevé plusieurs points.

Le CIE constate une nouvelle fois que ce rapport permet de mesurer les évolutions positives d'une politique immobilière active de la part du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Le Conseil a relevé que le nombre de biens mis en vente et cédés a diminué de 11 % par rapport à 2015. Si le nombre de dossiers de principes de vente présentés en 2016 est en diminution par rapport à 2015, le nombre de dossiers de ventes effectives est en revanche en augmentation de 53 %. Le montant total de cessions est néanmoins inférieur à 2015 en raison d'une transaction hors norme intervenue sur cet exercice.

Le Conseil se réjouit de la présentation devant la CIME de dossiers concernant les opérateurs Business France et l'AEFE. Il soutient un élargissement des compétences de la CIME à tous les opérateurs intervenant à l'étranger soumis au contrôle général économique et financier.

Le CIE a remercié la CIME de sa présentation des éléments d'informations relatifs au patrimoine issus des dix (sur 21 au total attendus) programmes stratégiques immobiliers à l'étranger (SPSI simplifié). Il a regretté que la stratégie immobilière à moyen/long terme ne soit pas d'avantage évoquée. Le CIE a réitéré son souhait de voir cette donnée intégrée au rapport 2017. Plus globalement, le Conseil trouverait utile la mise en place d'indicateurs permettant de mesurer dans le temps les effets de la politique immobilière menée à l'étranger et la bonne adéquation du parc aux missions.

Sur le rapport d'activité 2016 de la CTQ, le CIE, après avoir auditionné son président le 13 décembre 2017, a formulé plusieurs observations.

Le Conseil a constaté pour la deuxième année consécutive une diminution des cessions. Il a renouvelé sa demande formulée l'an passé auprès de la DIE d'un examen du caractère durable ou non de cette tendance et le cas échéant des conséquences en termes d'orientation des choix de la politique immobilière.

Le Conseil s'est réjoui des effets positifs de la mise en concurrence par appel d'offres des cessions confirmant ainsi sa position exprimée depuis de nombreuses années sur ce sujet. Il continue néanmoins à s'interroger sur la manière dont sont réalisées les évaluations domaniales en raison de l'écart constaté, pour les dossiers examinés par la CTQ en 2016, entre celles-ci et le prix de vente final. Il a constaté la difficile articulation entre les différents services de la DIE et soutient fortement la recommandation de la CTQ pour que les remises de bien à la DIE passent systématiquement par le RPIE pour validation de leur conformité au schéma pluriannuel de stratégie immobilière.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le CIE partage le constat fait par la CTQ d'une absence de vision économique des projets à long terme d'acquisition ou de prises à bail de la part de la DIE et des services occupants et appelle une nouvelle fois à une meilleure prise en compte de la notion de bilan coût-avantage d'une opération.

Enfin, le Conseil a de nouveau appuyé auprès du ministre en charge du domaine la demande de la CTQ d'élargir sa compétence a posteriori aux démembrements de l'État dotés de la personnalité morale lorsque la direction de l'immobilier de l'État est amenée à intervenir dans une transaction immobilière.

★

Avis n°2017-18 sur le rapport d'activité 2016 de la Commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME)

Vu les articles D 1221-3 à 1221-6, D 2312-3, D 3221-12, D 4112-3 et D 4121-6 du code général de la propriété des personnes publiques relatif à la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME) ;

Vu l'article 1 du décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant le Conseil de l'immobilier de l'État prévoyant que le président de la CIME rend compte de son activité au Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu l'avis n°2015-15 du 18 mars 2015 du CIE sur le rapport d'activité 2014 de la CIME et l'avis n°2016-12 du 6 avril 2016 sur le rapport d'activité 2015 de la CIME ;

Vu le rapport d'activité pour 2016 de la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger, en date de février 2017 ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 15 novembre 2017, M. Alain HESPEL, président de la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger accompagné de M. Jean-Marc POMMERAY secrétaire permanent de la CIME, en présence de Mme Odile ROUSSEL, directrice des immeubles et de la logistique au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), en présence de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice à la DIE ;

Le Conseil de l'immobilier de l'État prend note des opérations réalisées et décrites dans le rapport d'activité 2016 et souligne particulièrement les points suivants :

1. Le Conseil souligne le bon fonctionnement de la Commission avec une participation active des services des ministères concernés et de la direction de l'immobilier de l'État. Il salue la qualité du travail accompli par la CIME en 2016. Il relève que ce rapport permet de mesurer les évolutions positives et régulières de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs à l'étranger. La démarche de réduction et de rationalisation du patrimoine de l'État à l'étranger s'inscrit également dans le cadre des mesures engagées au titre de la modernisation de l'action publique et, s'agissant des réseaux à l'étranger, de leur évolution et de leur adaptation aux priorités géographiques et sectorielles des autorités françaises.
2. Le nombre de dossiers est inférieur à celui de 2015 passant de 225 dossiers à 220 en 2016 (soit une diminution de 2,2 % mais une quasi stabilité durant les dix dernières années). Le Conseil constate que 99,6 % des dossiers reçoivent un avis favorable ou sont actés en régularisation, ce qui souligne la qualité de forme et de fond des dossiers présentés, la prise en compte effective des critères de la performance immobilière et la recherche d'économies budgétaires.
3. Le Conseil remarque une répartition quasi identique des dossiers par catégories entre 2015 et 2016 avec 77,2 % de dossiers relatifs à des baux locatifs (170 dossiers), 18,6 % des dossiers relatifs à des

Conseil de l'immobilier de l'État

cessions (26 ventes effectives et 15 dossiers de principes de ventes contre 20,4 % en 2015) , 0,5 % de demandes d'avance du trésor (2,2 % en 2015) ; les 3,7 % restant se partagent entre les acquisitions, les travaux et constructions, la gestion de biens domaniaux et les changements d'utilisateurs.

4. S'agissant des opérations relatives aux baux locatifs, le Conseil note qu'elles représentent encore la principale catégorie des dossiers examinés (77,2 %) soit une hausse par rapport à 2015 de 5%. Sur les 170 dossiers entrant dans cette catégorie, 96 concernent des dossiers de prises à bail (dont 4 en faveur d'agents), 61 des conventions d'occupation précaire (COP) et 13 des conventions de sous-occupation (CSOP). Sur les 74 dossiers de mises à disposition de locaux au profit de tiers par l'État, 72 sont conclues au profit du MEAE (38 pour le réseau culturel, 34 pour le réseau diplomatique et consulaire) et 2 au profit de la direction du trésor et visent à rentabiliser des surfaces dont l'administration n'a plus l'usage et à réduire les charges de fonctionnement.
5. Le Conseil constate que le nombre de dossiers de cessions de biens a diminué de 11% par rapport à 2015 (soit 41 dossiers au lieu de 46).
6. Alors que le nombre de dossiers de ventes effectives a augmenté de 53 % par rapport à celui de 2015 (26 ventes effectives contre 17 en 2015) le produit de cessions est passé de 249,6 M€ en 2015 à 60 M€ en 2016. Cependant, les montants élevés relevés en 2015 s'expliquent essentiellement par la cession du campus diplomatique à Kuala Lumpur pour un montant de 221,7 M€. Sans cette transaction hors normes, le montant des cessions en 2015 s'élève à 27,9 M€. Ainsi, les montants obtenus à la suite des ventes effectuées en 2016 sont en augmentation de 53 % par rapport à 2015 (hors Kuala Lumpur). Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a présenté le plus grand nombre de dossiers (13 dossiers de ventes effectives pour un montant de prévisionnel de 30,1 M€). La direction générale du trésor a présenté 9 dossiers de ventes pour un montant de 15,2 M€ et la direction générales des finances publiques 4 dossiers pour un montant de 14,4 M€.
7. Le Conseil observe que les dossiers relatifs aux principes de vente diminuent de 48 % par rapport à 2015 (15 contre 29 en 2015) avec un montant prévisionnel de 26,1 M€ pour 205,3 M€ en 2015. Le MEAE a présenté 9 dossiers pour un montant prévisionnel de 15,1 M€, la direction générale du Trésor 5 dossiers pour un montant estimé à 9,8 M€ et la direction générale des finances publiques 1 dossier avec un prix de réserve de 1,2 M€.
8. S'agissant des acquisitions, le Conseil remarque qu'aucun dossier n'a été présenté. En 2016, un dossier d'échange a été soumis à la CIME par le MEAE (échange de la villa du consul général à Toronto contre un bien plus fonctionnel).
9. Enfin, une seule demande d'avance a été soumise à la CIME pour un agent du MEAE.
10. Sur les 220 dossiers examinés par la CIME, le Conseil observe toujours la prédominance constante des dossiers présentés par le MEAE (83 % contre 78,2 % en 2015). La direction générale du trésor représente 9 % du total des dossiers présentés (contre 12,4 % en 2015). Le ministère des Armées a soumis 6 dossiers à la Commission et la direction générale des finances publiques 5 dossiers.
11. S'agissant des opérateurs, il relève avec satisfaction la poursuite de présentation de dossiers, conformément au règlement intérieur de la CIME par Business France et l'AEFE qui ont présenté 6 dossiers portant sur des nouveaux locaux ou des renouvellements de baux. Le SPSI de l'AEFE a également été soumis à la Commission qui a rendu un avis favorable.
12. Le Conseil partage le souhait exprimé par le Président de la CIME que d'autres opérateurs de l'État à l'étranger présentent leurs situations immobilières devant la Commission.

Conseil de l'immobilier de l'État

13. Dans le même ordre d'idée, le Conseil recommande que la compétence de la CIME soit élargie à toutes les structures situées à l'étranger soumises au contrôle général économique et financier.

Il relève avec satisfaction que les instructions relatives à la signature des conventions d'utilisation des biens de l'État à l'étranger ont été adressées avant l'été 2016 aux services concernés, sous le contrôle du MEAE. Il souhaite qu'un bilan des conventions signées lui soit transmis par le MEAE en lien avec la DIE.

Le Conseil regrette que ce processus ne concerne pas les opérateurs qui occupent des biens domaniaux sans contrepartie financière. Une évolution du CG3P pour que les opérateurs à l'étranger s'acquittent d'un loyer est souhaitée par le Conseil.

14. En ce qui concerne les programmes stratégiques immobiliers (SPSI simplifiés) prévus pour 21 ambassades, l'année 2016 a permis à la CIME d'examiner celui de la Suisse. Au total, 10 programmes stratégiques immobiliers simplifiés ont ainsi pu être examinés par la CIME depuis 2014.

Le Conseil note que la CIME a annexé les principaux éléments de patrimoine recensés à son rapport d'activité 2016. Il souhaiterait que les SPSI déjà présentés lui soient adressés.

Le Conseil souhaite que la CIME, comme il l'avait demandé dans son avis n°2016-12 du 6 avril 2016 continue à présenter dans son rapport d'activité 2016 les résultats en termes de connaissance du parc. Il renouvelle son souhait de voir introduire dans cette présentation les résultats en termes de performances immobilières (ratios d'occupation des surfaces, évolution des effectifs, coûts d'exploitation) afin de vérifier l'application de la politique immobilière de l'État à l'étranger. Il lui demande aussi d'intégrer des éléments de stratégie immobilière à moyen/ long terme et de dégager une première synthèse des grands axes d'action mis en œuvre (rationalisation des implantations, regroupement, valorisation) qui aident le MEAE à établir sa programmation annuelle.

15. Le Conseil confirme que l'activité de la CIME contribue de manière efficace à la rationalisation immobilière des biens à l'étranger qui se traduit notamment par la réalisation de cessions, le regroupement des implantations tant de l'État que de certains opérateurs, compte tenu de la réduction des effectifs et des moyens. Le Conseil relève avec satisfaction que les membres de la CIME ont engagé une réflexion sur les normes de mesurage internationales comme il l'avait indiqué dans son avis n°2016-12 du 6 avril 2016.

Il souhaite que les résultats de cette réflexion soient présentés lors de l'audition 2018 sur le rapport d'activité 2017.

16. Plus globalement, au-delà des éléments quantitatifs figurant dans le rapport de la CIME les membres du Conseil trouveraient utiles la mise en place d'indicateurs permettant de mesurer dans le temps les effets de la politique immobilière menée à l'étranger et la bonne adéquation du parc aux missions.



En conclusion, le Conseil salue l'action de la CIME et sa contribution efficace à la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État dont le rapport d'activité permet de mesurer à travers l'immobilier l'influence de la France à l'étranger.

*

Avis n°2017-09 sur le rapport d'activité de l'exercice 2016 de la Commission pour la Transparence et la Qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ)

Dans son rapport annuel pour l'année 2016, la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) pointe des dysfonctionnements relatifs aux transactions immobilières de l'État et formule des recommandations pour y remédier. Le Conseil appuie nombre d'entre elles et recommande une nouvelle fois l'extension du périmètre de compétence de la commission aux démembrements de l'État dotés de la personnalité morale de droit public.

Vu le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 modifiant le décret n° 2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Vu la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du 19 septembre 2016 relative aux schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs de l'État ;

Vu le décret n° 2012-203 du 10 février 2012 relatif à la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Après avoir entendu lors de la séance du 13 décembre 2017, M. Pierre DEPROST, président de la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État, en présence de Mme Nathalie MORIN, directrice de l'immobilier de l'État et de M. Nicolas VANNIEUWENHUYZE, sous-directeur à la DIE ;

Considérant que la Commission a constaté une diminution de moitié en deux ans des dossiers relevant de sa compétence ;

Que le nombre de dossiers présentés par la DIE, après avoir chuté de 20% entre 2014 et 2015, a diminué de plus de 31 % entre 2015 et 2016 passant de soixante-trois en 2015 à quarante-trois en 2016 ;

Que cette baisse depuis deux ans s'explique par la réduction des cessions importantes mais également des baux depuis un an ;

Considérant que la Commission a examiné dix-huit dossiers ou projets d'opérations immobilières en 2016 sur les quarante-trois présentés :

- quatre dans le cadre de la procédure d'avis préalable,
- quatorze pour les examens a posteriori,
- aucun sur saisine du ministre.

Considérant que la Commission a été amenée à formuler une observation sur une question de compétence ;

Qu'un dossier portait sur la cession de deux parcelles à deux sociétés d'un même groupe industriel dont la valeur prise séparément n'excédait pas le seuil de compétence de la CTQ (2 M€) ;

Que les deux cessions ont donné lieu à un avis domanial commun et à une autorisation commune du DGFIP, que les deux actes ont été signés le même jour à la même étude notariale ;

Que la Commission estime que la cession aurait dû être examinée dans son ensemble et aurait dû faire l'objet d'un avis préalable de sa part ;

Que cette question n'est pas anodine car selon la CTQ cette opération relevait de la compétence du ministre, ce qui pourrait entacher la procédure et conduire à l'irrégularité de la vente ;

Que le Conseil soutient la position de la CTQ et recommande que les opérations de ce type soient appréciées dans leur globalité comme en matière de marchés publics où le seuil de la procédure à appliquer est apprécié en fonction du montant total de l'opération et non de manière fractionnée ;

Considérant l'examen a priori de quatre cessions de gré à gré ;

Que l'appréciation des critères justifiant une cession de gré à gré nécessite d'être bien appréhendée par la DIE ;

Que le recours à la notion d'intérêt général doit être solidement étayé ;

Qu'à l'occasion d'un dossier la Commission a jugé utile de rappeler que l'intérêt général est une notion floue même si elle sert de norme de contrôle ; qu'elle n'est définie nulle part et qu'il revient au juge d'en valider le fondement au cas d'espèce ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant l'examen a posteriori de dossiers de cessions ;

Considérant que la Commission réaffirme que la procédure d'appel d'offres valorise le patrimoine de l'État, que sur cinq des six dossiers examinés la procédure d'appel d'offres est générateur de recettes au-delà de la valeur domaniale pour l'État (+45,4 % en moyenne) ;

Que les procédures sont bien maîtrisées dans l'ensemble ;

Que la Commission relève qu'un dossier aurait mérité une attention extrême quant à la préservation du patrimoine ; qu'il concerne un ancien immeuble universitaire classé monument historique ; que l'évaluation ne fait pas apparaître la valeur d'une peinture de maître ; que l'état sanitaire du bien fait état de la disparition de plusieurs biens mobiliers appartenant à l'État sans que les services concernés n'aient procédé à un dépôt de plainte ; que la Commission a signalé les faits à la DIE afin qu'une procédure soit formalisée en la matière pour l'avenir et qu'un dépôt de plainte soit effectivement réalisé ;

Que dans un dossier concernant la vente d'une ancienne emprise militaire la procédure retenue était de qualité ; que la Commission s'est interrogée néanmoins sur le coût induit pour l'État de certaines exigences urbanistiques de la collectivité où se situe le bien alors qu'elle n'est pas acquéreur ; qu'il s'agissait dans le présent dossier de la création par l'acheteur d'une voie de circulation nouvelle permettant la desserte des constructions à venir ;

Considérant que les cessions sans appel d'offres sont moins bien maîtrisées ;

Que dans un dossier de cession dépendant du programme d'aménagement d'une commune d'Ile de France, le prix de cession avait été négocié préalablement par la méthode de comparaison et qu'il ne restait qu'à finaliser l'accord relatif à la clause de complément de prix et de réduction pour frais éventuels de dépollution pris en charge par l'acquéreur ;

Que dans une autre opération de cession, la Commission a pu relever l'absence de cohérence de celle-ci avec le schéma prévisionnel de stratégie immobilière ; le service local concerné du domaine ayant indiqué que le SPSI relevait du RPIE et non de sa compétence ;

Que le Conseil soutient la recommandation de la Commission qu'à l'avenir les remises à la DIE passent systématiquement par le RPIE pour validation de leur conformité au SPSI ;

Que dans le cadre d'une cession d'un bien du domaine public de l'État à une collectivité territoriale pour un usage public la procédure a fait l'objet de plusieurs décisions contraires de la DIE qui in fine a adopté une procédure inutile puisque dans ce cas de figure un simple changement d'affectation aurait suffi ;

Que la CTQ regrette les dépenses inutiles pour le contribuable liées à une méconnaissance de la jurisprudence du Conseil d'État ;

Considérant les dossiers examinés par la CTQ portant sur les acquisitions de biens ;

Que dans un dossier, l'exercice anticipé de l'option d'achat n'avait pas été prévu au bail et que le non-respect des délais a conduit l'État à régler des frais ; que l'intérêt économique de l'opération de crédit-bail n'était pas avérée eu égard à l'évaluation faite du bien par rapport au coût global pour l'État sur la période considérée ;

Que la Commission recommande à l'avenir d'inclure une clause de rachat anticipé dans des opérations de crédit-bail ; qu'elle préconise surtout la réalisation d'un bilan coût-avantage avant de procéder à une telle opération ;

Que dans une autre opération d'acquisition qui fait suite à la résiliation d'un bail non anticipé, la rentabilité économique pose question puisque sur la base des loyers payés antérieurement, il faudrait

Conseil de l'immobilier de l'État

plus de trente ans pour compenser le prix d'achat et qu'en outre le local acheté présente un ratio SUN/SUB de 48,9% très faible ;

Considérant les dossiers de prise à bail ayant fait l'objet d'un examen par la CTQ ;

Que la Commission a observé que dans certains cas plusieurs éléments manquaient pour apprécier la pertinence du choix d'une location (par exemple, le montant des travaux à réaliser incombant au locataire, absence d'information sur les projections d'emplois) ;

Que la commission note une tendance à mettre à la charge du locataire des frais incombant au locataire ;

Considérant le suivi des recommandations antérieures ;

Que la commission a relevé des points récurrents qui restent à améliorer indépendamment des recommandations des rapports annuels antérieurs :

- l'origine de propriété de certains biens reste dans quelques situations rencontrées mal appréhendée et a fait l'objet de recherches approfondies ;
- l'organisation administrative de la politique immobilière de l'État et notamment le caractère insuffisant de la coordination entre le RPIE et le service local du domaine ;
- les disparités persistantes dans la rédaction des clauses de complément de prix qui justifient la diffusion de précisions sur ce sujet aux services locaux du domaine ; sur ce point, la CTQ s'interroge toujours sur le bien-fondé de la pratique qui laisse à l'acheteur le plus grande partie de la plus-value réalisée ; qu'elle recommande, et le CIE l'appuie, une distinction entre les situations où la plus-value a pour origine une action de valorisation de l'acquéreur, justifiant un taux de retour faible, de celles où il bénéficie d'une opportunité (par exemple, une autorisation de programme plus favorable dans sa composition ou dans le nombre de m² autorisés) justifiant éventuellement un retour à 100 % ;

Considérant qu'au cours de l'audition, le président de la CTQ a indiqué que sa proposition exprimée en 2016 d'étendre son contrôle a posteriori aux démembrements de l'État dotés de la personnalité morale de droit public lorsque la DIE ou les services locaux de domaine sont appelés à intervenir dans une transaction immobilière était en cours de validation auprès du nouveau ministre en charge du domaine ;

Le président de la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières et les représentants de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus dans leurs explications, le Conseil formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil confirme, comme l'a indiqué la directrice de l'immobilier de l'État lors de l'audition, que le travail de la CTQ est précieux pour la politique immobilière de l'État par le regard objectif et externe qu'il porte sur des actes juridiques importants de la DIE. Il contribue ainsi à améliorer, entre autres, les procédures de cessions en signalant chaque année les évolutions positives et les pistes de progrès.
2. Il souligne le caractère pédagogique des travaux de la CTQ qui permettent à la DIE d'accompagner les acteurs locaux vers une plus grande professionnalisation.
3. Il constate pour la deuxième année consécutive une diminution des cessions. Le Conseil réitère sa demande formulée l'an passé de disposer d'informations de la part de la DIE sur le caractère durable ou

Conseil de l'immobilier de l'État

non de la décroissance du volume de cession. Le cas échéant, il l'engage à en tirer les enseignements en termes d'orientation des choix de la politique immobilière et renouvelle son souhait d'en être destinataire.

4. Le Conseil se réjouit des effets positifs de la mise en concurrence par appel d'offres des cessions, confirmant ainsi sa position exprimée depuis de nombreuses années sur ce sujet. Il continue néanmoins à s'interroger sur la manière dont sont réalisées les évaluations domaniales en raison de l'écart constaté, pour les dossiers examinés par la CTQ en 2016, entre celles-ci et le prix de vente final.
5. Sur les questions de compétence, en cas de cessions d'une ou plusieurs parcelles d'un même bien à des acquéreurs d'un même groupe et faisant l'objet d'un même avis domanial, le Conseil recommande que le seuil de saisine de la CTQ soit apprécié sur la globalité de l'opération et non de manière fractionnée.
6. Il relève que dans le cas d'une cession d'un bien classé monument historique, l'évaluation n'a pas tenu compte de la valeur d'une peinture de maître. Dans ce même dossier, il a été constaté dans le cadre de la vente que des biens mobiliers appartenant à l'État avaient disparu sans qu'aucune plainte n'ait été déposée par les services concernés. Le Conseil soutient la CTQ dans sa demande à la DIE d'une formalisation de la procédure pour l'avenir et qu'un dépôt de plainte soit effectivement réalisé.
7. Le Conseil regrette une nouvelle fois la difficile articulation entre les différents services de la DIE. À cet égard, il appuie fortement la recommandation de la CTQ pour que les remises de biens à la DIE passent systématiquement par le RPIE pour validation de leur conformité au schéma pluriannuel de stratégie immobilière.
8. Il remarque une nouvelle fois que la notion de bilan coût-avantage ou d'intérêt économique à long terme dans les opérations d'acquisition par crédit-bail fait encore défaut de la part de la DIE et des services occupants. Cette situation n'est plus acceptable dans un contexte budgétaire très contraint. Dans le cas de prise à bail, le Conseil recommande que les services locaux refusent de donner leur avis sur un projet de contrat quand un certain nombre d'éléments ne sont pas fournis telles que les projections d'emplois par exemple.
9. Le Conseil recommande, comme le souligne la CTQ, qu'en raison des disparités persistantes dans la rédaction des clauses de complément de prix, celles-ci fassent l'objet de précisions auprès des services locaux.



En conclusion, le Conseil remercie la Commission pour la qualité de son rapport en 2016 et soutient la demande de la CTQ d'élargir sa compétence de contrôle à posteriori aux démembrements de l'État dotés de la personnalité morale de droit public lorsque la DIE ou les services locaux du domaine sont appelés à intervenir dans une transaction immobilière, compte tenu des enjeux financiers qu'ils représentent.

*

4. Les avis généraux rendus par le Conseil de l'immobilier de l'État

En 2017, le Conseil a rendu trois avis généraux qui pointent les limites de l'organisation immobilière actuelle de l'État et de ses opérateurs.

Le premier d'entre eux concerne une suite d'auditions sur la stratégie immobilière des organismes du régime général de sécurité sociale.

Le Conseil a ainsi souligné les progrès accomplis depuis 2012 par les organismes dans la connaissance du parc qu'ils occupent. Ils se sont engagés, en outre, dans une démarche de maîtrise du coût de leur immobilier dont les surfaces sont globalement excédentaires.

Il s'est interrogé également sur les conséquences à long terme de la stratégie patrimoniale de ces organismes qui privilégie la propriété à la location dans un contexte de transformation des organisations de travail et donc d'une forte évolution des besoins immobiliers.

Le Conseil a relevé les limites du modèle actuel de gestion de l'immobilier et a proposé la création d'une foncière pour accompagner les mutations en cours des organismes de sécurité sociale.

À la demande du ministre en charge du domaine, le Conseil a rendu un avis général sur la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement notamment à vocation sociale.

Il a relevé que malgré les intentions des législateurs et la succession de dispositifs mis en œuvre, la contribution de l'État à la production de logement via les dispositifs de décote est infime au regard de l'objectif global de 150 000 logements sociaux par an (27 774 logements sur la période 2013-2016 dont 13 449 logements sociaux). Le Conseil a constaté que les nouvelles modalités de décote décidées en 2013 n'ont pas eu d'effet notable sur le nombre de logements créés. Il a également noté la forte concentration de la perte de recettes consentie par l'État au bénéfice d'opérations créant, au final, peu de logements.

Ces dispositifs ont, de plus, nécessité un temps d'appropriation de la part des intervenants ralentissant ainsi sa mise en œuvre. Le Conseil a noté par ailleurs la complexité née du pilotage interministériel du dispositif et a invité à clarifier les rôles des intervenants (DIE, ministère en charge du logement, préfets, CNAUF, collectivités territoriales...).

Le Conseil a estimé lors de cette audition qu'une mise en œuvre efficace et dynamique de la politique immobilière de l'État permettrait de réaliser des plus-values, mobilisables notamment au service du logement social.

Pour atteindre cet objectif, le Conseil a recommandé au ministre de confier des biens de l'État et de ses opérateurs (dont certains disposent d'un foncier sous-utilisé) à une foncière qui, en favorisant un portage unique de la valorisation des biens de l'État, pourrait, par les produits qu'elle dégagerait, contribuer au financement du logement social et mettre du foncier à disposition des opérateurs sociaux.

Enfin, un troisième avis général rendu par le Conseil a eu pour objet d'entendre la DIE sur la gestion des baux externes. Si le Conseil a salué l'opération engagée depuis 2015 d'optimisation des baux privés de l'État qui a produit des effets positifs, il a relevé néanmoins les limites de l'exercice. Le Conseil a constaté que l'absence d'un système d'information de gestion de l'immobilier performant était un frein à une gestion

Conseil de l'immobilier de l'État

dynamique des contrats. Il a déploré, une nouvelle fois que les services de l'État ne disposent toujours pas, dix ans après l'annonce du module REFX de Chorus, d'outils permettant une gestion professionnelle de l'immobilier.

Le Conseil regrette que les compétences acquises à l'occasion de l'opération d'optimisation des baux aient été en partie perdues en raison de l'évolution des missions du réseau des finances publiques. Il pointe à cet égard la nécessité d'organiser la fonction immobilière selon des filières métiers.

Il a relevé également le peu d'adhésion des services occupants à la démarche d'optimisation des baux notamment parce qu'ils ne sont pas intéressés, ni à l'éventuel bénéfice de l'opération, les économies réalisées ne leur étant pas restituées, ni pénalisés par un éventuel coût d'occupation onéreux.

Cette audition a conforté la position du Conseil de confier à un opérateur externe, de type foncière, la gestion de tout ou partie de l'immobilier de l'État dont les baux privés pourraient relever.

*

Avis n°2017-12 de suite sur la stratégie immobilière des organismes du régime général de la sécurité sociale

Les caisses nationales du régime général de sécurité sociale présentent les résultats de leur gestion immobilière depuis 2012. Le Conseil formule des observations et des recommandations dans la perspective de la négociation de leurs prochaines conventions d'objectifs et de gestion (COG). Il salue les progrès accomplis mais constate que les surfaces demeurent excédentaires. Le Conseil observe les limites du modèle actuel de gestion de l'immobilier et propose la création d'une foncière pour accompagner les mutations en cours des organismes de sécurité sociale.

Vu le décret n°2016 1436 du 26 octobre 2016 reconduisant le Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret du 9 mai 2017 relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage du tertiaire ;

Vu le 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 portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative à l'immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, du ministère de la santé et des sports et du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 24 février 2009 relative à la stratégie de gestion du patrimoine immobilier des organismes de sécurité sociale ;

Vu la circulaire du ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique, du ministère de la santé et des sports et du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État du 12 avril 2010 relative aux orientations communes au régime général, au Régime social des indépendants (RSI) et à la Mutualité sociale agricole (MSA) en termes de stratégie immobilière ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu l'avis du CIE n°2013-06 du 27 février 2013 sur la gestion immobilière des organismes du régime général de la sécurité sociale ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu l'avis de suite du CIE n°2016-09 du 11 mai 2016 sur la gestion immobilière des organismes du régime général de la sécurité sociale ;

Vu le dossier de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) présentant la situation de la branche maladie de la sécurité sociale au 22 février 2017 et les précisions complémentaires apportées le 20 juin 2017 ;

Vu le dossier de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) présentant la situation de la branche famille de la sécurité sociale au 22 mars 2017 et les précisions complémentaires apportées le 20 juin 2017 ;

Vu le dossier de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) présentant la situation de la branche retraite de la sécurité sociale au 5 avril 2017 et les précisions complémentaires apportées le 20 juin 2017 ;

Vu le dossier de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) présentant la situation de la branche recouvrement de la sécurité sociale au 10 mai 2017 et les précisions complémentaires apportées le 19 juin 2017 ;

Vu la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et l'union des caisses nationales de sécurité sociale (UCANSS) pour la période 2017-2020 et les éléments complémentaires communiqués par l'UCANSS le 20 juin 2017 ;

Après avoir entendu M. Nicolas REVEL, directeur général de la CNAMTS, accompagné de M. Jean-Jacques DRAY, sous-directeur en charge de l'immobilier, en présence de Mme Véronique HUCHER, chargée de mission à la direction de la sécurité sociale et de M. Colin THOMAS, adjoint au chef du bureau de la 6ème sous-direction du budget, lors de sa séance du 22 février 2017 ;

Après avoir entendu M. Vincent RAVOUX, directeur général délégué chargé du réseau à la CNAF, accompagné de M. Sébastien AGNESE, sous-directeur en charge de la gestion budgétaire, immobilière et des achats nationaux et de Mme Fabienne DE OLIVEIRA, responsable du pôle immobilier, en présence de Mme Véronique HUCHER, chargée de mission à la direction de la sécurité sociale, lors de sa séance du 22 mars 2017 ;

Après avoir entendu M. Pascal EMILE directeur délégué de la CNAV, accompagné de M. Mikaël SAVIO, directeur de la coordination, en présence de Mme Véronique HUCHER, chargée de mission à la direction de la sécurité sociale et de M. Colin THOMAS, adjoint au chef du bureau de la 6ème sous-direction du budget, lors de sa séance du 5 avril 2017 ;

Après avoir entendu Mme Gabrielle HOPPE, directrice de cabinet et secrétaire générale du Conseil d'administration de l'ACOSS, accompagnée de Mme Estelle DEJARNAC, sous-directrice animation du réseau et de M. Pascal CHARLOT, en charge de la gestion des projets immobiliers, en présence de Mme Véronique HUCHER, chargée de mission à la direction de la sécurité sociale et de M. Colin THOMAS, adjoint au chef du bureau de la 6ème sous-direction du budget, lors de sa séance du 10 mai 2017 ;

Après avoir entendu M. Thomas FATOME, directeur de la sécurité Sociale, accompagné de Mme Elodie LEMATTE, sous-directrice de la gestion et des systèmes d'information, de M. Pierre-Marie GAILLARD, chef du bureau de la gestion comptable et budgétaire des organismes de sécurité sociale et de Mme Véronique HUCHER, chargée de mission à la sous-direction de la gestion et des systèmes d'information, en présence de M. Jildaz ECOLAN, chef du bureau « Doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État » de la direction de l'immobilier de l'État, lors de sa séance du 19 avril 2017 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant les acteurs de la politique immobilière des organismes du régime général de la sécurité sociale et leurs rôles respectifs ;

Que chaque organisme local, personne morale de droit privé, dispose d'une pleine capacité pour construire, acquérir, louer, ou vendre les biens immobiliers qu'il occupe et dont il assure la maintenance et l'entretien dans le cadre de son budget de fonctionnement ;

Qu'un établissement public administratif est à la tête de chacune des quatre branches du régime général de la sécurité sociale ; que cette caisse nationale définit les orientations immobilières stratégiques de la branche, autorise et finance les projets d'investissements immobiliers des organismes dans le cadre d'un plan national immobilier (PNI) arrêté pour chaque période conventionnelle ;

Que la direction de la sécurité sociale et la direction du budget assurent la tutelle technique des organismes de sécurité sociale ; que les conventions d'objectifs et de gestion (COG) conclues entre l'État et les caisses nationales intègrent des objectifs immobiliers ; que l'enveloppe budgétaire du plan national immobilier de chaque branche est arrêté dans ce cadre ;

Que les COG et leurs objectifs sont ensuite déclinés sous forme d'orientations opérationnelles en contrats pluriannuels de gestion (CPG) entre la caisse nationale et les caisses locales ;

Que l'union des caisses nationales de sécurité sociale (UCANSS) a vocation à accompagner les caisses nationales dans leur stratégie immobilière et les organismes locaux dans la conduite de leurs opérations ;

Considérant que les observations et recommandations du présent avis ont pour objectif d'enrichir les discussions préalables à la signature des prochaines conventions d'objectifs et de gestion des caisses nationales de chacune des branches du régime général de la Sécurité sociale ;

Sur les évolutions des organismes et leurs conséquences immobilières

Considérant que les effectifs des organismes du régime général ont été notablement réduits depuis 2011 ;

Qu'il ressortait du recensement 2011 du patrimoine immobilier des organismes de sécurité sociale un effectif de 148 772 agents ;

Que les caisses nationales déclarent au 31 décembre 2015 un effectif hébergé dans les locaux des organismes du régime général (hors UGECAM) de 140 992 agents ;

Que la baisse des effectifs se poursuit à la faveur du nombre important de départs à la retraite ;

Que ces départs ont notamment pour conséquence de libérer un nombre important de postes de travail au sein des locaux occupés ;

Que le recrutement de nouveaux agents ayant grandi dans un environnement numérique est de nature à faire évoluer l'approche de l'environnement de travail et des besoins immobiliers ; que des expérimentations de bureaux non affectés (« flex-office ») sont testés sur plusieurs sites de l'assurance maladie ;

Considérant que les métiers et les organisations des branches connaissent de profonds changements ;

Que les organisations doivent être adaptées en fonction des évolutions des missions et des périmètres d'activité ; que la branche famille est notamment confrontée à la croissance permanente de la demande sociale, conséquence de la crise économique actuelle ;

Que le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication permet d'envisager l'évolution des modalités de production et des dispositifs d'accueil des bénéficiaires des

Conseil de l'immobilier de l'État

services ; que le nombre de rencontres physiques avec les bénéficiaires des services diminue à mesure que se développe l'usage de canaux numériques ;

Que les organismes ouvrent progressivement certains de leurs emplois au télétravail ;

Que la nouvelle approche des métiers conduit à distinguer les fonctions d'accueil (« front-office ») des fonctions de production (« back-office ») ;

Que la concentration et la mutualisation des expertises est recherchée ; que les structures se spécialisent ;

Que certaines dispositions de la convention collective nationale de travail du personnel des organismes de sécurité sociale, limitent cependant les possibilités de regroupement géographique des effectifs des organismes ;

Que la recherche conjointe d'une amélioration de la relation de service avec les assurés et d'une meilleure efficacité conduit les branches à redéfinir le maillage territorial de leurs réseaux, la taille et la configuration de leurs locaux d'accueils ;

Que la répartition territoriale des locaux d'accueil est envisagée en fonction des spécificités de chaque réseau, des évolutions sociodémographiques, des attentes et des besoins des usagers ; que l'institution est particulièrement attentive à l'accompagnement des populations les plus fragiles ; que chaque réseau a présenté au CIE sa stratégie pour adapter les réponses d'organisation et immobilières au défi que constitue l'accélération des transformations en cours ; que la CNAF a notamment exposé comment la réduction du nombre d'accueils physiques devait être accompagnée d'un accroissement des points de contacts et d'une présence physique adaptée aux populations les plus touchées par la précarité ;

Que ces multiples changements nécessitent d'adapter le parc existant qui était historiquement constitué de centres polyvalents répartis sur tout le territoire national ;

Que les organismes du régime général sont souvent partenaires des maisons de services au public (MSAP) qui ont été créées pour répondre aux besoins des citoyens éloignés des opérateurs publics ;

Sur la politique immobilière

Considérant que chacune des caisses nationales définit une politique immobilière et en arrête les axes prioritaires en fonction de ses objectifs conventionnels ; que ses déclinaisons locales sont opérées au sein des branches selon des modalités différentes ;

Que chaque organisme de la branche maladie est invité à actualiser son schéma directeur immobilier local (SDIL) au regard des orientations nationales et des éventuelles spécificités locales ;

Que la CNAF souhaite arrêter un schéma de référence d'implantation des activités sur le territoire qui sera mis en œuvre, en fonction du renouvellement du patrimoine des structures concernées ; que la mesure des écarts entre chaque situation et la cible identifiée conduira à déterminer, sur la base d'un dialogue de gestion, la trajectoire de l'organisme ;

Que la déclinaison de la politique immobilière de la branche retraite est décidée en associant les directions nationales « métiers », les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) et la CNAMTS, co-décisionnaire et co-financeur des opérations relatives aux implantations partagées ;

Que le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de chacune des URSSAF est arrêté avec les services de l'ACOSS dans le cadre d'un dialogue de gestion ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que sur la période conventionnelle en cours, le budget global des plans nationaux immobiliers du régime général est de un milliard d'euros ; que cette somme rapportée aux périodes des COG représente un budget d'investissement annuel de 236 M€ ;

Que la branche maladie a bénéficié pour la période 2014-2017 d'une enveloppe de 300 M€ à laquelle s'ajoutent 78 M€ de produits de cession prévisionnels, soit un montant total de 378 M€ ; que la CNAMTS table sur un taux d'exécution similaire à celui de la période précédente, soit près de 100 % ;

Que le budget actualisé du plan national immobilier de la branche famille pour la période 2013-2017 est de 282 M€ dont 231 M€ de fonds nationaux et 52 M€ de fonds locaux ;

Que le plan national immobilier de la branche retraite était doté de 143 M€ pour la période 2014-2017 ;

Que la branche recouvrement a bénéficié pour la période 2014-2017, d'un budget d'investissement de 198,5 M€, dont 78,5 M€ de plan immobilier courant et 120 M€ destinés à financer des acquisitions hors plan ;

Considérant que la direction de la sécurité sociale souhaite orienter la politique immobilière de la prochaine période conventionnelle autour de trois axes prioritaires ;

Que le premier axe vise à amplifier les efforts de réduction de surfaces et de cessions ;

Que le second axe est celui d'une plus large mutualisation ; que deux modifications sont envisagées pour simplifier la gestion de l'immobilier partagé en interbranche :

- Pour les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) et les unions immobilières d'organismes de sécurité sociale (UIOSS), le principe retenu est que le gestionnaire majoritaire deviendra le gestionnaire unique du site. Les décisions de gestion pourront être prises indépendamment des échéanciers budgétaires respectifs des caisses.
- L'expérimentation en cours de mutualisation de la gestion et de la maintenance immobilière autour de pôles régionaux partagés a vocation à être étendue.

Que le dernier axe, fondamental pour l'institution, concerne la construction d'un réseau d'accueil du public équilibré entre proximité et efficience ;

Considérant que la direction de la sécurité sociale entend également contenir les loyers et les dépenses d'exploitation par le plafonnement des dépenses de fonctionnement ;

Considérant que la COG de l'UCANSS signée en 2017 confirme son rôle d'accompagnement des caisses nationales dans leurs stratégies immobilières et les organismes dans la conduite de leurs opérations ;

Que la COG précédente de l'UCANSS proposait aux caisses nationales une aide à la définition des plans nationaux immobiliers ; que la nouvelle convention étend cette offre d'expertise à l'évaluation préalable des coûts potentiels des opérations et à la hiérarchisation des priorités ;

Que la poursuite de l'accompagnement des organismes dans l'arbitrage et la mise en œuvre des opérations prévoit une consolidation de l'expertise technique apportée, l'intégration de la dimension de la qualité de vie au travail dans les programmes techniques, ainsi qu'une assistance à la négociation des VEFA et des baux ;

Que la COG prévoit également une exploration conjointe des caisses et de l'UCANSS des pistes de valorisation autres que celles pratiquées à ce jour ; que la cession des biens par lots est une de ces possibilités ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Sur la connaissance de l'immobilier

Considérant que tous les organismes du régime général de la sécurité sociale disposent du même système d'information immobilier « RAPSODIE » ;

Que ce système développé par la branche maladie a connu depuis 2015 des évolutions techniques et structurelles importantes ;

Que les principaux changements opérés ont pour but de permettre une approche différenciée de la gestion du patrimoine et de son occupation ;

Que la nomenclature des « types d'exploitation » a également été refondue et distingue désormais trente-trois usages regroupés au sein de six familles : bureaux, bureaux annexes, accueils, services de santé, services sociaux et autres usages ;

Que les transformations engagées ont fortement mobilisé les gestionnaires immobiliers des caisses nationales et des organismes locaux ;

Que ceux-ci n'ont en conséquence, pas été en mesure de mettre à disposition de l'UCANSS les données nécessaires à l'élaboration du recensement annuel pour l'année 2015 ;

Que le recensement annuel pour l'année 2016 devrait être disponible au début du deuxième semestre 2017 ;

Considérant les progrès accomplis dans la connaissance du parc ;

Que le niveau de vétusté des ouvrages est documenté pour 80 % du parc ; que la catégorisation au regard de la réglementation des établissements recevant du public (ERP) est répertoriée pour 97 % des immeubles ; que la conformité aux règles d'accessibilité des accueils des personnes handicapées est connue pour 93 % des sites ; que l'ancienneté des constructions est renseignée pour 92 % des implantations ;

Que la SUB est connue pour 98% des sites recensés ; que la SUN est renseignée pour 86 % des implantations représentant 96 % des surfaces de bureaux occupées ; que le nombre de postes de travail est connu pour 100 % des sites tertiaires de la branche maladie et pour 97 % des sites des autres branches ;

Considérant que le développement d'une meilleure connaissance du patrimoine institutionnel constitue un objectif prioritaire de la nouvelle COG de l'UCANSS ;

Que l'UCANSS ne dispose que d'un accès restreint aux données immobilières contenues dans le système d'information Rapsodie ; que le principe de gestion prévoit une validation des données des organismes par chaque caisse nationale avant une diffusion à l'UCANSS ; que cette opération est réalisée une fois par an pour permettre à l'UCANSS de réaliser son rapport annuel sur l'immobilier ;

Sur la situation immobilière des organismes du régime général

Considérant la situation immobilière au 31 décembre 2015 des organismes du régime général de la sécurité sociale reconstituée à partir d'un tableau complété, à la demande du secrétariat général du Conseil, par la caisse nationale de chacune de ses branches ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Inventaire de l'immobilier des organismes du régime général au 31 décembre 2015, hors UGECAM et petits locaux de permanences d'accueil mis à disposition quelques jours par semaine :

| Inventaire au 31/12/2015 | | Bureaux | Annexes bureaux | Accueils | services de santé | Services sociaux | Autres | Total |
|--------------------------|------------------------------------|------------------|-----------------|----------------|-------------------|------------------|---------------|------------------|
| Sites | Nombre | 1 633 | 203 | 668 | 457 | 1 010 | 235 | 4 206 |
| Surfaces | % SUB | 71% | 4% | 4% | 7% | 12% | 2% | 100% |
| | m ² SUB | 2 681 268 | 169 272 | 151 238 | 271 697 | 438 586 | 59 140 | 3 771 201 |
| | dont propriétés m ² SUB | 2 410 600 | 104 451 | 98 947 | 218 199 | 200 000 | 30 947 | 3 063 144 |
| | dont locations m ² SUB | 258 023 | 55 658 | 43 617 | 30 396 | 137 278 | 12 710 | 537 682 |
| | dont m. à dispo m ² SUB | 12 645 | 9 163 | 8 674 | 23 102 | 101 308 | 15 483 | 170 375 |
| | m ² SUN | 1 617 908 | 57 173 | 80 155 | 167 274 | 172 449 | 14 442 | 2 109 401 |
| SUN/SUB | % | 60% | 34% | 53% | 62% | 39% | 24% | 56% |

Un effectif de 140 992 ETP est hébergé dans cet immobilier qui dispose d'un total de 153 605 postes de travail ;

Le coût global annuel de cet immobilier s'élève à 636 M€ dont 204 M€ de charges d'amortissement des propriétés, 83 M€ de loyers et 349 M€ correspondant aux autres dépenses d'exploitation ;

Les locaux des organismes de la branche maladie représentent près de la moitié (49 %) du total des surfaces ; ceux de la branche famille, 30 % ; ceux des branches retraite et recouvrement, respectivement 11% et 10% ;

Considérant que les 1 633 sites de bureaux administratifs ou mixtes (comprenant également des espaces d'accueil) représentent avec, 71 % des surfaces occupées par les organismes du régime général ;

Que la surface utile nette de ces locaux représente un peu plus de 1,6 Mm², soit 59% de la surface utile brute (2,68 Mm² SUB) ;

Que selon les informations communiquées, les organismes y disposent de 134 442 postes de travail (PdT) pour un effectif hébergé de 120 957 ETP, soit un excédent de 11% de postes de travail par rapport aux effectifs hébergés ;

Considérant que la famille « annexes bureaux » qui comprend les centres informatiques, les centres de formation, les centres éditiques, les restaurant d'entreprise, les entrepôts et archives représente une surface de 169 272 m² (4% du parc) ;

Que les éléments communiqués au Conseil ne présentent pas d'inventaire détaillé pour cette famille qui regroupe des locaux de natures différentes ;

Considérant que les organismes recensent 668 locaux d'accueils pour une surface de 151 238 m² SUB en plus des petits locaux de permanences d'accueil mis à disposition ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que les catégories « services de santé », « services sociaux » et « autres » représentent 21% des surfaces occupées ;

Que la famille « services de santé » regroupe les antennes de prévention, les centres de paiement, de santé, de santé dentaire et orthodontie, de soins infirmiers, d'examens de santé, d'espace de santé active, les laboratoires, les services médicaux, les établissements médico-social et sanitaire ; que les 457 sites de ce parc représentent une surface de 271 697 m² SUB ;

Que la famille « services sociaux » regroupe les centres de séjours de vacances, les centres sociaux, les centres de vacances, les équipements d'accueil du jeune enfant (EAJA), et les services sociaux ; que les 1010 sites de ce parc représentent une surface de 438 586 m² SUB ;

Que 235 biens représentant une surface de 59 140 m² SUB sont classés dans la catégorie autres qui regroupe notamment maisons de retraite, logements et parkings couverts ;

Considérant que les caisses nationales font état d'un coût global annuel immobilier de 636 M€, soit un ratio moyen de 169 € TTC m² SUB ;

Que ce coût moyen est différent selon les branches :

- 162 € / m² SUB pour la branche maladie ;
- 151 € / m² SUB pour la branche famille ;
- 189 € / m² SUB pour la branche retraite ;
- 231 € / m² SUB pour la branche recouvrement ;

Que le montant des loyers représentent 83 M€, soit 13 % de ces dépenses ; que le loyer moyen s'établit à 154 € TTC m² SUB ;

Que les charges d'amortissement des immeubles en propriété s'élèvent à 204 M€, soit 67 / m² SUB, et représentent un tiers du coût global annuel ;

Que le montant annuel des autres dépenses d'exploitation s'élève à 349 M€ et représente plus de la moitié (55 %) du coût global immobilier ; que le coût moyen des dépenses d'exploitation est de 93 €/m² SUB ;

Que la CNAF constate une augmentation de 24% de ses ratios financiers entre 2012 (115€ / m²) et 2017 (151 €) ; que cette hausse est notamment attribuée à la progression des amortissements consécutive des investissements réalisés récemment ; qu'elle observe que l'état du parc nécessite des investissements qui contribueront à moyen terme à augmenter significativement le coût d'occupation ;

Considérant que ces données de coût d'occupation sont appelées à être consolidées dans le cadre du recensement produit chaque année par l'UCANSS ;

Considérant que quelques éléments relatifs à la valeur des leurs parcs ont été communiqués ;

Que la valeur résiduelle brute comptable du patrimoine de la branche retraite est estimé à 760 M€ ;

Que la valeur résiduelle brute comptable du patrimoine de l'assurance maladie était de 2,5 Mds€ au 31 décembre 2015 ;

Que la valeur nette comptable du patrimoine immobilier de la branche famille déclarée pour l'exercice 2015 s'élève à 736 € ;

Que la CNAMTS observe que les durées d'amortissement demeurent hétérogènes ; que les valeurs retenues historiquement sont comprises entre 50 et 75 années ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que la CNAF précise que pour disposer de la valeur vénale du parc, il conviendrait de procéder à des expertises ; que le recours à un prestataire privé ne peut être envisagé compte tenu de son coût élevé estimé supérieur à 0,5 M€ ; que la sollicitation des services locaux du Domaine aurait peu de chances d'aboutir à un résultat exhaustif, compte tenu du nombre d'évaluations à réaliser ;

Sur la situation immobilière des UGECAM

Considérant que le Conseil avait recommandé dans son avis n°2013-06 du 27 février 2013 l'élaboration d'un document de présentation de la stratégie immobilière des Unions pour la gestion des établissements de l'assurance maladie (UGECAM) dont les surfaces étaient estimées par l'UCANSS à 1,3 Mm² SHON ; qu'à l'occasion de son audition du 22 février 2017, la CNAMTS a communiqué au Conseil le plan national immobilier du groupe UGECAM ;

Qu'il ressort de ce document que les établissements UGECAM ont bénéficié sur la période 2000-2017, d'un plan d'investissement de près d'un milliard d'euros (968 M€), soit en moyenne 54 M€ par an :

- 231 M€ pour la COG 2000–2005,
- 280 M€ pour la COG 2006-2009 ;
- 213 M€ pour la COG 2010-2013 ;
- 244 M€ pour la COG 2014-2017 ;

Que ces crédits ont été affectés pour une large part à la réalisation de constructions neuves ; que celle-ci représentait 84% des autorisations de programme de la COG 2010-2013 a été ramenée à 72% pour la COG 2014-2017, permettant le doublement des crédits affectés à la rénovation du parc existant ; que les deux tiers des investissements bénéficient aux établissements sanitaires ;

Que la note n'était pas accompagnée d'un inventaire du patrimoine ;

Sur le bilan de la gestion immobilière sur la période 2012-2016

Considérant que la performance d'occupation s'est significativement améliorée depuis 2012 ;

Que les travaux de mesurage et de consolidation des données expliquent une partie des évolutions de surfaces constatées ;

Que les organismes ont conduit des opérations de rationalisation qui ont notamment conduit à l'abandon de sites annexes en location ;

Considérant qu'il ressort de la situation immobilière au 31 décembre 2015, un ratio d'occupation de 12 m² / PdT pour les immeubles de bureaux administratifs ou mixtes du régime général, respectant le plafond défini pour les services et opérateurs de l'État ;

Que, rapportée aux effectifs hébergés (indicateur retenu pour les organismes de sécurité sociale), cette performance se dégrade en proportion de l'excédent de postes de travail pour atteindre 13,4 m² SUN / ETP ; que ce résultat collectif masque des différences entre les familles d'organismes :

- Branche maladie : 12,1 m² SUN / PdT et 13,5 m² SUN / agent ;
- Branche famille : 11,6 m² SUN / PdT et 13,1 m² SUN / agent ;
- Branche retraite : 11,3 m² SUN / PdT et 12,5 m² SUN / agent ;
- Branche recouvrement : 13,7 m² SUN / PdT et 14,7 m² SUN / agent ;

Que la CNAF et la CNAV ont revendiqué des résultats sensiblement différents de ceux calculés à partir des données générales, la CNAV précisant notamment que « La SUN des agences intègre une décote

Conseil de l'immobilier de l'État

de 25% pour tenir compte des excédents de surfaces justifiée par les fonctions d'accueil dans les bureaux. » :

- Branche famille : 10,4 m² SUN / agent ;
- Branche retraite : 9,98 m² SUN / agent (sièges) et 11,7 m² SUN / agent (agences);

Que le ratio brut d'occupation (20 m² SUB / PdT) traduit la part importante de locaux n'entrant pas dans le calcul de la SUN ; que ce constat est notamment expliqué par la configuration d'immeubles conçus initialement pour accueillir public et activités de production ;

Considérant que les représentants des caisses nationales ont fait part de craintes quant à leur capacité à améliorer les performances d'occupation actuelles, voire à simplement les maintenir ;

Que la baisse des effectifs s'avère plus rapide que la mise en œuvre des opérations de rationalisation immobilière ;

Que les travaux d'adaptation des immeubles nécessitent d'immobiliser des surfaces pendant des opérations qui peuvent durer plusieurs années ;

Que l'adaptation architecturale de certains sites suppose des travaux longs et coûteux ;

Que les solutions alternatives peuvent s'avérer plus onéreuses que le maintien des services dans des locaux surdimensionnés d'immeubles détenus en propriété, anciens et largement amortis et pour lesquels une cession est difficilement envisageable ;

Que les stratégies d'implantations des services définies au regard de critères d'efficience organisationnelle et budgétaire, peuvent parfois se heurter aux projets d'aménagement du territoire des pouvoirs publics ;

Considérant que les organismes sont confrontés à la question de l'occupation d'une partie des locaux qu'ils seraient susceptibles de libérer au sein d'immeubles qu'ils occupent ;

Que la multi-occupation d'un immeuble par des organismes de l'institution est expérimentée de longue date au travers des unions immobilières d'organismes de sécurité sociale (UIOSS) ou des caisses générales de sécurité sociale (CGSS) ;

Que le modèle des UIOSS s'est révélé inadapté et n'a pas vocation à être reconduit ; que depuis l'arrêté du 25 septembre 2002 portant modification des modèles de statuts des unions ou fédérations d'organismes de sécurité sociale, plusieurs dissolutions d'UIOSS ont eu lieu ou sont en projet ;

Que la création d'unions immobilières a abouti à la construction d'immeubles hors gabarit par rapport au marché immobilier local ; que nombre d'entre eux sont des immeubles de grande hauteur (IGH) dont les coûts d'exploitation se révèlent très onéreux ;

Qu'il est envisagé de simplifier la gestion des unions immobilières existantes en transférant la responsabilité à l'organisme majoritaire, l'alignement des périodes conventionnelles participant également à l'amélioration des conditions de gestion ;

Que deux partenariats conclus entre les caisses d'allocation familiales et d'assurance maladie locales aboutissent au partage d'un immeuble à Dôle et à Cambrai, sans la création d'une UIOSS ;

Que la branche du recouvrement a engagé une expérimentation de location de surfaces au bénéfice de tiers dans des bâtiments propriété d'une URSSAF qui en demeure l'occupant principal ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que les organismes doivent conduire une politique de modernisation de leur parc immobilier sur lequel ils doivent engager des travaux de mise en sécurité et de mise aux normes ;

Que 84 % des surfaces du parc de la branche maladie ont plus de 25 ans ; que le montant des investissements correspondant à des travaux sur le parc existant représente 37% des autorisations de programme pour la période conventionnelle en cours, les acquisitions et constructions représentant 63% des dépenses du PNI ;

Que 63 % des surfaces du parc de la branche famille ont plus de 25 ans ; que 7% des sites sont estimés en mauvais état ; que depuis 2010, la branche a consacré plus de 3 M€ pour conduire des campagnes de diagnostics énergétiques et de diagnostics immobiliers ; que les dépenses

Que le PNI de la branche retraite bénéficie pour les deux tiers au parc existant ; que l'état du parc ne nécessite pas le lancement de campagne de mise aux normes ;

Que le PNI courant de la branche recouvrement (40% de la dotation totale) est consacré essentiellement au financement de travaux de mises aux normes et d'amélioration de la performance énergétique ; que l'ACOSS constate que les sommes portées au PNI s'avèrent insuffisantes pour couvrir les besoins d'adaptation du patrimoine immobilier ;

Considérant que la réduction des coûts énergétiques des bâtiments est un objectif conventionnel ;

Que 10 % des autorisations de programmes délivrées par la CNAMTS entre 2014 et 2016 concernent spécifiquement des opérations d'isolations thermiques et d'amélioration des performances énergétiques ; que les consommations énergétiques mesurées en degré jour unifié (DJU) sont passées de 382 GWh en 2009 à 300 GWh en 2015 ; que la consommation ressort à 173 kwh / m² ; que la consommation d'eau a été réduite de 15% sur la même période ;

Que la branche famille a diminué ses consommations d'eau et d'énergie entre 2011 et 2015 respectivement de 3 % et de 4 % ; que la consommation moyenne des bâtiments est estimée à 288 kwh / m² ; que le nombre de bâtiments présentant une étiquette énergétique de D à G a baissé de 2% mais représente toutefois 73% des immeubles ; que le bilan carbone de la branche estime les émissions moyennes d'un agent à 7,10tCO₂e dont 53% sont liées au déplacements ; que la CNAF indique que cette émission est supérieure de 6% à celle estimée pour les agents de l'ADEME ;

Que les émissions carbonées de la branche retraite sont estimées à 5,45 tCO₂e, soit 23 % de moins que celles estimées pour les agents de l'ADEME ; que la politique d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments de la branche retraite est prioritairement concentrée sur la poursuite de la rénovation des sièges ;

Que, dans le cadre de sa démarche de développement durable, la branche du recouvrement porte une attention particulière aux bâtiments relevant des classes énergétiques les plus mauvaises (E, F et G) ; d'un parc immobilier majoritairement construit dans les années 60 et 70 ;

Considérant que les organismes se sont activement engagés dans une politique de mise en accessibilité de leurs locaux ouverts au public ;

Que les locaux d'accueil de l'assurance maladie relevant de la catégorie des établissements recevant du public (ERP) devraient tous être conformes aux obligations légales à la fin de l'année 2017 ;

Qu'à l'occasion du déploiement du dispositif des agendas d'accessibilité programmée (Ad'Ap), la CNAF a constaté que l'état déclaratif existant était supérieur au niveau d'accessibilité réel de ses locaux d'accueil ; que la branche se fixe pour objectif que 100 % de ses accueils en propriété soient accessibles à l'échéance 2018 et que les caisses aient mis en œuvre des dispositions concernant les

Conseil de l'immobilier de l'État

sites en locations ou en hébergement à titre gracieux ; que la mise en accessibilité des espaces relevant du code du travail est réalisée au fil des travaux de réhabilitation ou de relogement ;

Que tous les travaux d'accessibilité ont été réalisés sur les sites de la branche retraite, à l'exception de quelque uns faisant l'objet d'une inscription en AD'AP et dont la réalisation est prioritaire ;

Que la branche recouvrement a poursuivi pendant la période conventionnelle en cours, la mise en conformité de ses implantations aux règles d'accessibilité des locaux aux personnes à mobilité réduite (PMR) ;

Considérant que les opérations de rationalisation et de modernisation du patrimoine opérées dans le contexte de forte diminution des effectifs des dernières périodes conventionnelles, se sont accompagnées d'un accroissement des mises en vente des biens devenus inadaptés ou inutiles ;

Que durant la période 2010/2013, la branche maladie a cédé 109 bâtiments (128 691 m²) pour un montant net vendeur de 140 M€ ; que l'objectif de 140 000 m² retenu pour la COG 2014/2017 devrait être atteint ; que 112 824 m² (106 sites) ont été cédés au cours des trois premières années pour un montant encaissé de 136 M€, soit un prix moyen de 1 582 € / m² ; qu'elle détient actuellement 96 sites (135.735 m² SHON) mis en vente ou en instance de cession, dont une moitié est sous promesse d'achat avec conditions suspensives et une autre moitié occupée partiellement ou vide ;

Que la branche famille a engagé la vente de 70 biens depuis 2013 représentant un montant de 71 M€ ; que ces cessions concernent à la fois de l'immobilier de bureau devenu obsolète et du patrimoine d'action sociale ; que le désengagement de la CNAF de la gestion d'établissements d'action sociale n'emporte pas nécessairement la cession du patrimoine, celle-ci étant conditionnée à la poursuite de l'action sociale par le repreneur et les partenaires de la reprise des activités n'étant pas toujours en mesure d'acquiescer le bien immobilier ; que la décision de vendre à un prix inférieur à l'estimation des services locaux du Domaine peut être prise lorsque le contexte et la continuité de la mission d'action sociale le justifient ;

Que la branche retraite a cédé 11 biens (6 876 m²) depuis 2014 pour un produit de cession de 3,4 M€ ; qu'elle ne détient plus d'immeubles de rapport autres que les cinq immeubles de la CARSAT Alsace-Moselle ;

Que les sept cessions réalisées depuis 2014 par la branche du recouvrement, ont permis d'abonder son PNI de 5,4 M€ ; que trois opérations sont en cours ;

Considérant que les organismes rencontrent des difficultés pour vendre certains de leurs immeubles ;

Que les collectivités territoriales qui ne sont pas en mesure de porter un projet de reconversion des sites concernés, sont rarement favorables au départ des services ;

Que les acquéreurs sont peu nombreux dans des secteurs où le marché immobilier n'est pas porteur et d'autant moins que les biens proposés sont obsolètes ;

Que la vente d'un immeuble de bureaux obsolète de grande taille se révèle particulièrement délicate lorsque sa surface représente à elle seule plus d'une année de transactions du marché immobilier local ;

Que les organismes signalent une inadéquation fréquente de l'estimation domaniale au regard des offres reçues ;

Que dans des cas extrêmes comme celui rencontré par la CAF de la Loire à Saint-Etienne, la cession peut se révéler coûteuse pour les organismes contraints de participer aux frais de désamiantage des ouvrages ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que l'architecture singulière des locaux se prête difficilement à une transformation en immobilier de logement ;

Considérant que plusieurs dispositions sont prises pour faciliter la mise en œuvre des programmes de cessions ;

Que l'UCANSS et les caisses nationales ont mis en place une bourse des offres de vente de biens des organismes, qui a été récemment ouverte aux personnes extérieures à l'institution pour élargir les opportunités d'achat ;

Que tous les organismes peuvent bénéficier de l'assistance des prestataires retenus par l'UCANSS dans un marché comprenant trois type de prestations : rapport d'expertise immobilière, rapport d'audit immobilier, assistance à la cession d'un bâtiment, recherche et mise en concurrence d'acquéreurs ;

Que la COG de l'UCANSS prévoit une exploration des pistes de valorisation autres que celles pratiquées à ce jour ; que la cession des biens par lots est une de ces possibilités ;

Considérant que les organismes ont considérablement réduit leurs implantations locatives pendant la période conventionnelle passée ;

Que le fait que les loyers constituent des charges de fonctionnement dont la réduction est un objectif conventionnel explique pour beaucoup la réduction du montant des dépenses de loyers ;

Que des abandons de locations s'inscrivent dans une logique de concentration des effectifs et de diminution des implantations annexes ;

Que chaque projet est étudié en prenant en considération l'ensemble des coûts d'acquisition, de travaux, de relogement provisoire et les éventuels produits de cession, mais que, sauf exception et compte-tenu des durées d'occupation envisagées, il s'avère plus rentable d'acquérir un immeuble ;

Que chacune des branches a engagé une politique de révision des situations locatives et de renégociation des baux qui a permis de diminuer le montant des dépenses de loyers ; que la CNAMTS indique une réduction de 6M€ en 2016 ;

Que la branche recouvrement poursuit depuis 2014 une politique de préférence pour la détention au détriment de la location dès lors qu'il s'agit d'implantations pérennes ; qu'ont notamment été acquis les deux immeubles du siège social de l'URSSAF Ile-de-France et le siège du centre informatique de Biot (Alpes-Maritimes) ; que les services ont renégocié les conditions financières du bail du siège de l'ACOSS; faute de disposer du budget nécessaire à son acquisition ;

Considérant les différents axes de mutualisation développés en matière de gestion immobilière :

Que la centrale d'achats de l'UCANSS a contracté plusieurs marchés interbranches dans le domaine immobilier ;

- Un marché de gestion des certificats d'économie d'énergie permet de valoriser financièrement les économies d'énergie réalisées par les caisses suite à des travaux ; La portée de ce dispositif est cependant restreinte du fait de sa complexité administrative et des contraintes financières des obligés ;
- Un marché des contrôles réglementaires des installations techniques a permis des économies au niveau national et local induites par la massification des achats et la réduction du nombre de procédures locales, une harmonisation des tarifs et la sécurisation juridique de l'achat ;
- Un marché d'électricité qui conduit à des économies financières (coût unitaire et optimisation tarifaire) et de gestion pour les organismes ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que les organismes ont également eu recours au marché groupé d'achat de gaz mis en place par l'UGAP ;

Que chaque branche a recours à l'expertise technique et économique de l'UCANSS pour ses opérations d'investissement les plus importantes, des seuils différents étant retenus selon les branches ;

Que la CNAV et la CCMSA ont signé des conventions avec la CNAMTS pour que leurs organismes puissent bénéficier des prestations des treize pôles régionaux d'expertise immobilière (PRECI) de l'Assurance maladie composés chacun d'un ou deux architectes, d'un ou deux techniciens et économistes du bâtiment qui assistent les maîtres d'ouvrage et réalisent la maîtrise d'œuvre de certaines opérations d'aménagements intérieurs ; qu'une convention avec la branche du recouvrement est à l'étude ;

Que les centres de ressources (CDR) immobiliers de la branche famille conseillent les organismes de la branche recouvrement en matière de droit des contrats de location, de traitement de l'amiante et de climatisation ;

Que la branche maladie pilote une expérimentation de gestion interbranches de l'exploitation des immeubles des organismes du Rhône ;

Que les organismes locaux des réseaux maladie retraite et famille sont nombreux à avoir développé des partenariats pour mutualiser leurs espaces d'accueil ;

Les représentants de la direction de la sécurité sociale, de la direction du budget, de la CNAMTS, de la CNAF, de la CNAV et de l'ACOSS ayant entendu en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances des 22 février, 22 mars, 5 et 19 avril, 10 juin et 12 juillet 2017, formule les recommandations suivantes :

Sur la politique immobilière

1. Le Conseil salue la volonté partagée par l'ensemble des acteurs rencontrés, de mettre en œuvre une gestion immobilière respectueuse des deniers publics permettant le bon accomplissement des missions de service public dont les organismes sont en charge.

Il constate les nombreux progrès réalisés et encourage les organismes à ne pas relâcher leurs efforts.

Il observe que la négociation des prochaines COG offre l'opportunité pour la direction de la sécurité sociale, la direction du budget, la CNAMTS, la CNAF, la CNAV, l'ACOSS et l'UCANSS de poser ensemble les bases d'une politique immobilière commune aux organismes de sécurité sociale. Il souligne que l'alignement des périodes conventionnelles et le partage des mêmes outils facilite la déclinaison par branche de chacun des axes de cette politique, les objectifs pouvant être adaptés pour tenir compte des spécificités de chaque réseau.

Il appelle l'attention des acteurs sur l'importance du choix des indicateurs pertinents qui permettront de rendre compte de l'atteinte des objectifs poursuivis.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il recommande de constituer un tableau de bord regroupant ces indicateurs, outil indispensable au pilotage de la mise en œuvre des stratégies immobilières et au partage d'une même représentation de leurs enjeux.

2. Le Conseil constate avec satisfaction que toutes les recommandations formulées dans ses précédents avis ont été analysées, même si certaines, relatives notamment à l'organisation de la fonction immobilière, n'ont pas pu être retenues.

Il souligne que les organismes de sécurité sociale sont confrontés à des « défis métiers » importants qui ne pourront être relevés sans des adaptations significatives de leur immobilier.

Il prend note des limites du dispositif actuel exprimées par les représentants des caisses nationales, s'agissant notamment des possibilités de rationalisation du parc.

Il constate que la réalisation des changements attendus présuppose une évolution du cadre de gestion de l'immobilier.

Outre le partage de locaux, il remarque que la mutualisation s'impose naturellement à tous les niveaux de gestion de l'immobilier : groupements des achats, mise à disposition des expertises, création d'équipes d'exploitation interbranches. Il invite à inscrire ces initiatives dans la perspective d'une professionnalisation de chacun des métiers de l'immobilier.

Le Conseil redit sa conviction que la création d'une société foncière dont le capital détenu par l'institution et constitué par le transfert des biens des organismes, est une solution qui présenterait des avantages très significatifs tant en termes de gestion financière que de capacité de réponse aux besoins de la sécurité sociale de demain.

3. Le Conseil remarque que les changements qui s'imposent aux organismes trouvent leur origine dans les mutations actuelles de la société dont la rapidité et la profondeur sont telles qu'il est illusoire d'espérer en estimer aujourd'hui la portée sur les besoins immobiliers de la sécurité sociale de demain.

Les choix immobiliers engageant sur des temps longs, il importe que le développement de la politique immobilière des organismes de sécurité sociale intègre prioritairement les principes d'adaptabilité.

Certaines des recommandations formulées dans le présent avis ont vocation à trouver une traduction opérationnelle immédiate dans les prochaines conventions d'objectifs et de gestion ; les autres à anticiper les orientations des conventions suivantes ;

Sur la connaissance de l'immobilier

4. Le Conseil souligne les progrès accomplis par les organismes dans la connaissance du parc qu'ils occupent, tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif.

Il prend acte que les organismes devraient être en mesure de diffuser prochainement un état fiabilisé de leur situation immobilière au 31 décembre 2016.

Il souligne que l'établissement d'un tel document est un préalable aux discussions en vue de l'établissement des objectifs et moyens conventionnels. Il souhaite que, à l'avenir, la mise à jour de ce document soit plus rapide.

5. Le Conseil note que les inventaires communiqués n'intégraient pas la totalité du patrimoine immobilier des organismes.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il renouvelle son observation quant au travail de recensement spécifique demeurant à réaliser pour les sites d'accueil non pérennes et souligne que ce travail est indispensable pour concevoir un nouveau maillage des réseaux d'accueil.

Il note que l'immobilier des UGECAM a fait l'objet d'une première présentation. Il regrette toutefois que les informations communiquées ne lui permettent pas de rendre un avis sur cet immobilier spécifique dont la surface totale dépasse le million de mètres carrés et qui a bénéficié de près d'un milliard d'euros d'investissement depuis quinze ans. Il invite la CNAMTS à préparer un dossier complet intégrant notamment un inventaire détaillé dans la perspective d'une prochaine audition consacrée à ce seul sujet.

6. Le Conseil salue les évolutions récentes du système d'information qui vont permettre d'améliorer significativement l'approche stratégique des organismes selon deux axes.

Il note que l'outil opère désormais une distinction entre les notions d'occupation et de propriété. Il remarque que cette nouvelle fonctionnalité facilite la gestion des sites multi-occupants qui ont vocation à se développer. Il observe également que cette évolution structurelle s'inscrit dans une logique de séparation des fonctions de propriétaire et d'utilisateur, principe essentiel de la politique immobilière de l'État.

Le Conseil note que les nouvelles fonctionnalités vont permettre de développer une approche stratégique différenciée par type d'actif.

7. Le Conseil comprend que l'appropriation des changements structurels du système d'information explique un retard dans l'établissement du document annuel de présentation de la situation immobilière des organismes.

Il note cependant que les modalités actuelles de diffusion des informations nécessaires à son établissement par l'UCANSS sont également contraignantes.

Il prend acte que la diffusion des données immobilières relève des prérogatives de chaque organisme ou caisse nationale.

Il souligne que le chemin d'une mutualisation renforcée passe par un partage des informations et que la disponibilité en temps réel des informations améliore la capacité d'actions des services.

Le Conseil invite les acteurs à définir un cadre de diffusion de l'information adapté aux enjeux et à envisager une extension des droits actuels des utilisateurs du système d'information. Il demande qu'une discussion soit engagée sur la mise à disposition de l'ensemble des informations nécessaires à la réalisation des missions de l'UCANSS.

8. Le Conseil observe que certaines branches introduisent des coefficients de pondération dans le calcul de leurs performances d'occupation et que la qualité des ratios résultant de cette approche s'en trouve artificiellement améliorée.

Il remarque que les évolutions récentes du système d'information doivent permettre d'éviter cet écueil par la prise en compte des différentes affectations de surfaces au sein de chaque ensemble immobilier.

Il demande que les ratios d'occupation des immeubles de bureaux de tous les organismes soient calculés selon des modalités identiques et conformément aux définitions usuelles de la politique immobilière de l'État.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il propose de retenir quatre indicateurs :

- Un ratio net d'occupation exprimé en m² SUN / effectif hébergé (ETP) ;
- Un ratio brut d'occupation exprimé en m² SUB / poste de travail (PdT) ;
- Le rapport m² SUN / m² SUB exprimé en pourcentage ;
- Le rapport entre le nombre de postes de travail (PdT) et les effectifs hébergés (ETP) ;

9. Le Conseil recommande de définir des objectifs et des indicateurs spécifiques pour le quart du parc qui ne relève pas de la catégorie « bureaux ». Un déploiement progressif du dispositif peut être envisagé selon les priorités identifiées.

Le Conseil observe que les locaux hébergeant des services sociaux et de santé ne répondent pas aux mêmes critères que l'immobilier de bureaux. S'agissant d'un parc représentant 19% des surfaces occupées par les organismes du régime général (hors UGECAM), le Conseil considère qu'il pourrait être utile d'établir des indicateurs d'utilisation et de coûts spécifiques, à l'instar de ce qui est pratiqué dans le secteur hospitalier. Il souligne l'intérêt d'opérer un parangonnage à partir des valeurs recueillies, afin d'identifier les axes de progrès et de déterminer des valeurs cibles pour le futur.

Les évolutions technologiques récentes et à venir invitent à traiter isolément la question du devenir des centres informatiques. Le Conseil souhaite que la dimension immobilière prenne toute sa place dans l'élaboration des stratégies informatiques des branches et que les choix soient faits en pleine connaissance des conséquences financières des options immobilières envisageables. Il demande que les COG intègrent des objectifs spécifiques de développement durable, de réduction de coûts et de surfaces pour cette famille d'actifs.

10. Le Conseil relève que les organismes se sont engagés dans une démarche de maîtrise du coût de leur immobilier.

Il remarque que le coût moyen immobilier de la branche recouvrement est supérieur de 50 % à celui de la branche retraite. Il s'étonne de tels écarts et s'interroge sur d'éventuels effets induits par le référentiel retenu.

Il rappelle ses réserves, formulées en février 2016, sur les modalités d'établissement d'un équivalent loyer pour les biens en propriété.

Il estime que le recours à la notion d'amortissement pour opérer les comparaisons est d'autant moins pertinent que son application aux organismes de sécurité sociale est singulière. Il relève notamment que les dotations aux amortissements relèvent d'une écriture comptable qui n'emporte pas de provisionnement pour remplacement des investissements, que les durées pratiquées sont variables selon les établissements et deux à trois fois supérieures aux durées recommandées pour les immeubles de bureaux.

Le Conseil observe que cette approche biaisée n'est pas sans conséquence sur la stratégie immobilière des organismes. La comparaison des solutions locatives et acquises est faussée. L'occupation d'un bien déjà amorti (ou d'un bien ancien amorti sur une très longue durée) peut laisser croire à la gratuité (ou quasi-gratuité) de son occupation, contexte peu favorable à la rationalisation du parc. A l'inverse, des opérations de rationalisation et de modernisation conduisent à la dégradation du coût d'occupation.

11. Le Conseil note que les organismes n'ont qu'une connaissance relative de la valeur vénale de leur patrimoine immobilier.

Il observe que les seules valeurs communiquées correspondent à des valeurs résiduelles comptables brutes ou nettes.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il prend acte que le coût estimé pour la réalisation d'une expertise exhaustive sur l'ensemble du parc n'est pas en adéquation avec les moyens des organismes.

Le Conseil soutient toutefois que la connaissance de la valeur vénale du parc est indispensable à l'activité d'un gestionnaire de patrimoine immobilier.

Il demande que les valeurs résiduelles comptables brutes et nettes inscrites aux bilans des caisses soient remontées dans le système d'information immobilier, en ayant pris soin préalablement de vérifier que des investissements rattachés à des situations locatives ne viennent pas fausser le résultat.

Il suggère également de recourir à un prestataire de service afin d'établir une valeur indicative unitaire pour chaque type d'actif à partir d'une analyse multicritères, et d'intégrer cette grille d'analyse dans le système d'information immobilier afin de disposer d'une valeur indicative pour chaque bien.

Il souligne que ces deux informations sont à considérer comme des aides au pilotage du parc et non des valeurs vénales. Chaque fois qu'un projet de transaction est envisagé, il convient de faire appel à un expert, qu'il s'agisse du service local des Domaines ou d'un expert signataire de la charte de l'expertise en évaluation immobilière. Le Conseil rappelle qu'il est recommandé de disposer de deux avis d'experts pour les transactions d'un montant significatif.

Sur la stratégie immobilière

12. Le Conseil s'interroge sur les conséquences à long terme de la stratégie patrimoniale du régime général qui privilégie la propriété à la location. Il relève que les organismes sont propriétaires de la quasi-totalité des locaux qu'ils occupent et que l'ancienneté de ce parc nécessite de lourds investissements pour sa remise à niveau.

Il observe par ailleurs, la transformation des organisations de travail et une forte évolution de leurs besoins immobiliers. Il s'interroge sur ce qui pourrait apparaître comme une contradiction entre le choix de la pérennité des sites et leur nécessaire adaptation aux mutations en cours.

Il prend acte que des études comparatives sont conduites pour chaque opération envisagée afin d'éclairer les décisions. Il se demande cependant si le choix des paramètres retenus n'est pas susceptible d'introduire un biais dans l'analyse.

Il remarque que le cadre de gestion tend naturellement à favoriser la propriété à la location. La contrainte sur les dépenses de fonctionnement pèse directement sur les charges locatives. Les investissements financés dans le cadre d'une enveloppe mutualisée par branche ne pèsent pas ou peu sur les comptes des organismes, les dotations aux amortissements n'étant pas contraintes.

Le Conseil considère que la négociation des futures conventions doit être l'occasion de s'interroger sur le modèle de financement de l'immobilier des organismes.

13. Le Conseil remarque que la fiabilisation des données d'inventaire et la réalisation d'opération de rationalisation aboutit à une amélioration significative des performances d'occupation du parc de bureau des organismes.

Il constate cependant que celui-ci demeure excédentaire par rapport à une cible optimale.

Il souligne que la bonne connaissance du parc et la stabilisation du référentiel du système d'information permettent désormais d'établir des objectifs de réduction des surfaces occupées par chaque branche et pour chaque type d'utilisation.

Conseil de l'immobilier de l'État

14. Le Conseil remarque que les organismes bénéficiant d'un parc plus important ont été en mesure de diminuer leurs emprises, notamment par la suppression de sites annexes.

Il observe que le projet de l'URSSAF Ile-de-France démontre qu'il est effectivement possible pour un organisme implanté sur plusieurs sites, de développer une stratégie immobilière accompagnant la mise en œuvre de son projet métier et répondant aux objectifs de la politique immobilière de l'État.

A l'inverse, il remarque que les organismes qui ne disposent que d'une implantation par structure départementale, procèdent moins facilement à des actions de rationalisation. Les mauvaises performances d'occupation de la branche recouvrement illustrent cette difficulté.

Il prend note des doutes exprimés par les représentants des caisses nationales quant à leur capacité à améliorer les performances d'occupation actuelles dans le futur, voire à simplement les maintenir.

Le Conseil observe que si les stratégies immobilières sont à définir en fonction du projet national de chaque réseau, trouver des réponses immobilières qui répondent à ses objectifs suppose un travail d'analyse à l'échelle locale. Il estime que la mise en commun des besoins et des offres immobilières de l'ensemble des organismes présents sur un même territoire augmenterait significativement les chances d'aboutir à une meilleure rationalisation des implantations.

Il note que la constitution d'une bourse immobilière constitue une première étape mais qu'en l'espèce, les informations mises à disposition sont exploitées postérieurement à la conception d'un schéma stratégique et non préalablement.

Il suggère donc de constituer un socle de données immobilières interbranches intégrant la description des situations immobilières actuelles et les cibles envisagées à terme dans l'objectif de rendre accessible selon un découpage territorial à définir, à l'ensemble des organismes d'un même secteur géographique.

15. Le Conseil remarque également que la configuration des ouvrages qui constituent le parc du régime général est susceptible de faire obstacle à sa rationalisation.

Il observe que les immeubles qui ont été conçus pour répondre à un modèle désormais obsolète, comportent de nombreux locaux spécifiques dont les organismes n'ont plus l'usage et dont la reconversion s'avère souvent onéreuse : locaux d'accueil du public, salles informatiques, salles de conseil d'administration.

Il note également que certains organismes se trouvent contraints d'occuper les immeubles, faute de pouvoir les vendre.

Le Conseil suggère que les cahiers des charges fonctionnels en vue de la conception de nouveaux locaux de bureaux prennent désormais en compte les trois critères suivants :

- Un dimensionnement des ouvrages adapté au marché immobilier local ;
- Des ensembles immobiliers divisibles ;
- Une conception facilitant la réversibilité des usages.

16. Le Conseil souhaite que les organismes s'attèlent à la réduction du nombre excédentaire de postes de travail.

Il prend acte de l'effet de mitage résultant de la réduction des effectifs.

Il constate que les évolutions métiers et le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) permettent d'envisager de ne plus affecter systématiquement un poste de travail à un unique agent.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il encourage les organismes à poursuivre leurs expérimentations de nouveaux modèles d'aménagement d'espace de travail.

Il remarque que les nombreuses surfaces disponibles au sein des immeubles des organismes pourraient permettre de créer un réseau d'espaces de travail partagés de type « co-working » interbranches. Il invite les organismes à évaluer collectivement la faisabilité d'un tel dispositif et les avantages qu'ils en retireraient.

Le Conseil estime raisonnable de se fixer l'objectif de respecter un plafond de un poste de travail au plus par agent à l'issue des deux périodes conventionnelles à venir.

17. Le Conseil relève l'engagement collectif des organismes de sécurité sociale en faveur d'un développement durable.

Il salue les premiers résultats obtenus en matière de réduction de consommation d'eau et d'énergie.

Il observe toutefois l'ampleur du défi que constitue l'amélioration des performances énergétique du parc immobilier.

Il suggère que le tableau de bord immobilier de chaque branche intègre un indicateur permettant de mesurer les progrès au regard de l'objectif légal de réduction des consommations d'énergie d'ici 2050, et l'objectif intermédiaire de 2030.

18. Le Conseil souligne l'importance des moyens financiers affectés aux opérations immobilières du régime général.

Il prend acte des remarques des caisses nationales relatives à l'insuffisance des crédits d'investissement pour assurer une remise à niveau du parc existant.

Le Conseil souligne cependant que la situation des finances publiques ne permettra pas de poursuivre une stratégie immobilière reposant sur une mobilisation massive de crédits d'investissements – à supposer que celle-ci soit techniquement justifiée.

Il note qu'une large majorité des crédits d'investissement est affectée à des acquisitions dans le cadre d'une vente en état futur d'achèvement (VEFA) ou à la réalisation de constructions neuves conduites par les organismes dans le cadre de la loi de maîtrise d'ouvrage public. (MOP).

Il observe qu'une cession-bail (« sell and leaseback ») pratiquée partiellement ou totalement à l'échelle d'un portefeuille immobilier peut être un moyen pour l'occupant de bénéficier de locaux adaptés sans avoir à supporter le coût des travaux de remise à niveau.

Le Conseil encourage les organismes à étudier la possibilité de recourir à des dispositifs de financement innovants.

19. Le Conseil agréé le principe d'une amplification des cessions.

Il encourage à maintenir le principe d'une affectation des produits de cession au financement des opérations immobilières.

Il observe toutefois qu'il existe d'autres voies de valorisation des surfaces inutiles, telles que la location à des tiers, qu'il convient d'explorer.

Il recommande de fixer des objectifs conventionnels de valorisation qui tiennent compte globalement des cessions et de cette alternative.

20. Le Conseil estime que les cessions immobilières des organismes de sécurité sociale gagneraient à utiliser plus largement la publicité et la mise en concurrence, comme le font les services du Domaine.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il invite l'UCANSS et les caisses nationales à solliciter la direction de l'immobilier de l'État pour envisager la mise en place de mesures permettant d'améliorer la qualité de leurs procédures de cession.

21. Le Conseil prend acte que les organismes disposent d'immeubles inoccupés ou qui pourraient être aisément libérés mais qui ne trouvent pas preneurs à l'échelle des marchés immobiliers locaux.

Il soutient l'idée d'une vente par lot développée dans la convention de l'UCANSS et recommande de s'inspirer des opérations similaires conduites par Pôle Emploi.

Le Conseil note que la question de la multipropriété des sites est centrale. Il suggère d'opter pour le dispositif le plus simple, à savoir la création d'une foncière de défaisance et le transfert des biens par les organismes à un prix de convenance complété d'un intéressement au résultat de la vente selon la qualité du bien.



En conclusion, le Conseil souligne que le travail accompli depuis 2012 atteste de l'implication de l'ensemble des acteurs de la politique immobilière du régime général et il identifie des marges de progrès accessibles dans le cadre de gestion actuel.

Pour autant, au regard des évolutions en cours et à venir de la sécurité sociale, des adaptations d'organisation qui les accompagnent et de l'obsolescence fonctionnelle, technique et économique de l'immobilier des organismes, le Conseil considère que la seule bonne volonté des acteurs ne suffira pas pour relever les défis qui les attendent.

Le Conseil souligne que la stratégie immobilière actuelle des organismes, essentiellement orientée vers la propriété, pourrait, au regard de la situation des finances publiques, rapidement conduire à une impasse budgétaire et est fondée sur des arguments a minima discutables aux plans économique et fonctionnel.

À l'heure où la notion de services modifie la relation bailleur-preneur et remet en question les modèles du secteur économique immobilier, le Conseil estime qu'il est plus que temps d'opérer un changement de paradigme pour la politique immobilière des organismes de sécurité sociale et d'envisager la séparation des fonctions de propriétaire et d'occupant.

*

Avis n°2017-15 sur le bilan de la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement

Depuis 2013, dans la continuité de dispositifs antérieurs, l'État et certains de ses opérateurs s'engagent par la cession de foncier public avec décote à contribuer à la production de logement notamment à vocation sociale. Ce dispositif qui a été complété plusieurs fois a nécessité un temps d'adaptation de la part des différents intervenants ralentissant ainsi sa mise en œuvre. Par ailleurs, l'appauvrissement du vivier des terrains inscrits sur les listes de biens éligibles amène le CIE à proposer son extension aux opérateurs de l'État qui disposent d'un foncier sous-utilisé. Enfin, le Conseil constate que la valorisation des biens de l'État, par le biais d'une foncière, est une formule qui n'a pas été expérimentée mais qui permettrait de maximiser les produits susceptibles d'être affectés, notamment, au financement du logement social.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le 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 portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu l'instruction du 11 mai 2006 relative à la mise en œuvre du programme national de mobilisation du foncier public en faveur de la construction de logements ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du 15 juillet 2009 relative à la poursuite du programme national 2008-2012 de cession du foncier public en faveur de l'aménagement durable et du développement de l'offre de logements ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu l'instruction du 1er avril 2015 relative aux modalités du processus de cession avec décote d'un terrain du domaine privé des établissements publics de santé (EPS) en application de la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 sur la mobilisation du foncier public pour la réalisation de logement social ;

Vu la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social ;

Vu le Code général de la propriété des personnes publiques et notamment ses articles L3211-7, L3211-13-1, R3211-16 ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2013-07 du 27 février 2013 sur le décret pris pour l'application de l'article L.3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) ;

Vu la note de présentation transmise par le secrétariat général des ministères de la transition énergétique et solidaire et de la cohésion des territoires en date du 27 septembre 2017 ;

Vu la note de la direction de l'immobilier de l'État relative au bilan de la mise en œuvre de la loi du 18 janvier 2013, en date du 27 septembre 2017 ;

Vu les éléments complémentaires transmis par le secrétariat général des ministères de la transition énergétique et solidaire et de la cohésion des territoires en date du 25 octobre 2017 ;

Après avoir entendu Mme Sophie MARMOUGET, adjointe de la secrétaire générale des ministères de la cohésion des territoires et de la transition énergétique et solidaire, accompagnée de M. Michel VERMEULEN, adjoint au délégué à l'action foncière et de M. Gilles LIAUTARD, en présence de Mme Nathalie MORIN, directrice de l'immobilier de l'État accompagnée de M. Nicolas VANNIEUWENHUYZE, sous-directeur de l'administration et valorisation de l'immobilier de l'État, lors de sa séance du 4 octobre 2017 ;

Sur les dispositifs antérieurs à la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social et le bilan qu'il peut en être établi,

Considérant que la mobilisation en faveur du logement social a fait l'objet de dispositifs successifs mis en œuvre depuis 2005, dont ceux instaurés par la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale (article 95) (système de décote plafonnée à 25 à 35 % suivant les zones de tension, au profit du logement social), par la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (article 1-IV), par la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion ou encore par la loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 portant mesures spécifiques à l'outre-mer ;

Considérant qu'un programme national de mobilisation du foncier public pour la période 2008-2012 a été lancé par l'État en mars 2008 afin d'intégrer une contribution à la production de logements dans sa stratégie immobilière ; que l'objectif était alors fixé à 73 000 logements à mettre en chantier durant la période, dont 28 870 à vocation sociale ;

Considérant qu'en fin de période 2008-2011, le bilan de ce programme fait état de la mise en chantier effective de 42 144 logements³, dont 20 535 à vocation sociale, sur du foncier public, soit un taux de réalisation de l'objectif fixé par le programme prévisionnel de moins de 58%, tous types de logements confondus, mais de 71 % s'agissant de logements sociaux. La région Ile-de-France concentre 60% des logements réalisés dans le cadre de ce programme ;

³ Rapport n°200 de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à la mobilisation du foncier, Mme A. LINKENHELD, Assemblée nationale, septembre 2012

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le Comité interministériel pour le développement de l'offre de logement⁴ – Cidol -, s'est vu confier la mise en œuvre du dispositif ; que le Cidol fixe les orientations de la politique gouvernementale en matière de développement de l'offre de logements. Il traite des différents aspects de cette politique, et en particulier de la politique de mobilisation de la ressource foncière ;

Sur le cadre législatif et réglementaire du dispositif de mobilisation du foncier public issu de la loi n°2013-61,

Considérant que la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 a été adoptée afin d'accélérer la mise à disposition du foncier public en faveur du logement social, dans la continuité des dispositifs précédents, et selon les deux axes suivants :

- étendre la possibilité de cession à moindre coût aux terrains de certains établissements publics sous réserve d'y construire du logement social (selon un principe de décotes variables voire gratuitement) ;
- porter de 20 à 25% la part minimale des logements sociaux dans chaque commune et accroître les pénalités payées par les communes refusant de se conformer à leurs obligations ;

Considérant que la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF) a été créée simultanément par la loi du 18 janvier 2013. Elle est placée auprès des ministres chargés du logement et de l'urbanisme ;

Que cette commission a vocation à suivre le dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement. Elle a, tout particulièrement, à s'assurer que la stratégie adoptée par l'État et les établissements publics concernés est de nature à favoriser la cession de biens appartenant à leur domaine privé au profit de programmes de logements sociaux ;

Qu'elle peut être saisie par les ministres en charge du logement ou des domaines, ou par les préfets de région afin d'expertiser les moyens de débloquer des cessions complexes ;

Considérant que trois décrets d'application prévus par la loi ont précisé les conditions de mise en œuvre du dispositif concernant :

- les conditions d'aliénation des terrains du domaine privé de l'État en vue de la réalisation de programmes de construction de logements sociaux et fixant la composition et le fonctionnement de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier instituée à l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques (décret n°2013-315 du 15 avril 2013) ;
- les conditions d'aliénation des terrains du domaine privé des établissements publics de l'État, ou dont la gestion leur a été confiée par la loi, prévues à l'article L. 3211-13-1 du code général de la propriété des personnes publiques en vue de la réalisation de programmes de construction de logements sociaux (décret n°2013-936 du 18 octobre 2013) ;
- la liste des établissements publics de l'État mentionnée à l'article L. 3211-13-1 du code général de la propriété des personnes publiques (décret n°2013-937 du 18 octobre 2013). Il s'agit de la Société

⁴ Créé par le décret n°2005-1243 du 29 septembre 2005, présidé par le Premier ministre et composé du ministre chargé du logement, du ministre chargé de l'urbanisme, du ministre de la défense, du ministre chargé de l'économie, du ministre chargé du budget, du ministre de l'intérieur, du ministre chargé de l'aménagement du territoire, du ministre chargé des collectivités territoriales, du ministre de la justice, du ministre chargé de l'écologie et du ministre chargé de l'outre-mer

Conseil de l'immobilier de l'État

nationale des chemins de fer français (SNCF), de Réseau ferré de France (RFF), de Voies navigables de France (VNF) et de la Régie autonome des transports parisiens (RATP) ;

Considérant que les délais de publication des décrets relatifs aux établissements publics (soit 10 mois) ont considérablement retardé la mise en œuvre de ce volet du dispositif comme le relevait la commission des affaires économiques dans son rapport d'information⁵ ;

Considérant que la nécessaire appropriation du dispositif par les services locaux en charge de leur mise en œuvre et le déploiement en 2014 d'un plan de formation à leur intention ont induit une montée en puissance progressive ;

Considérant que la liste des établissements publics de l'État ayant la faculté de céder des terrains bâtis ou non bâtis de leur domaine privé (ou dont la gestion leur a été confiée par la loi) à un prix inférieur à leur valeur vénale, par application d'une décote, pour favoriser la construction de logements sociaux a été élargie par le décret n°2014-1743 du 30 décembre 2014 aux établissements publics de santé ;

Considérant que le décret n°2016-1160 du 25 août 2016 a ouvert la possibilité de cession de foncier public à l'amiable, sans mise en concurrence (cession de gré à gré). Ainsi, la cession d'un immeuble, bâti ou non bâti, du domaine privé de l'État peut être faite à l'amiable sans appel à la concurrence lorsque l'immeuble participe à la réalisation d'une opération d'intérêt général ;

Que sont considérées comme opérations d'intérêt général, la réalisation d'opération comportant plus de 70% de la surface totale de plancher affectée aux logements sociaux, au profit des organismes HLM, des sociétés d'économie mixte et des organismes de maîtrise d'ouvrage sociale, dans les communes déficitaires en logements sociaux ;

Considérant que ce décret a par ailleurs étendu le régime de la décote aux programmes de réhabilitations légères, alors qu'il était limité jusqu'à lors aux opérations de démolition et de reconstruction ;

Considérant enfin que la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté du 28 janvier 2017 a apporté deux nouvelles évolutions au dispositif :

- la généralisation de l'application de la décote aux cessions de la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) en faveur du logement ;
- la possibilité de cession à l'amiable pour les programmes comportant plus de 50% de logements sociaux ;

Considérant que depuis l'entrée en vigueur du dispositif de mobilisation du foncier public inscrit au Code général des propriétés des personnes publiques, deux types de cession cohabitent :

- le dispositif de cession avec décotes calculées et encadrées en application de la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 ;

⁵ *Rapport d'information n°2406 déposé par la commission des affaires économiques (Assemblée nationale) le 26 novembre 2014, sur la mise en application de la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 et présenté par Mme A. LINKENHELD et M. J-M TETART*

Conseil de l'immobilier de l'État

- les cessions réalisées hors système de décote, mais dont « la négociation sur le prix du terrain peut conduire à une décote implicite, nécessaire pour réaliser le programme de logements envisagés, notamment la part des logements sociaux »⁶ ;

Sur le dispositif de mobilisation et les modalités de constitution des listes,

Considérant que le dispositif issu de la loi du 18 janvier 2013 prévoit un déroulement en quatre étapes, dont la première est celle de la publication par arrêté préfectoral (publié au recueil des actes administratifs), de listes régionales de terrains susceptibles d'être mobilisés pour la production de logement. Les listes sont élaborées à l'issue de :

- une revue des possibilités foncières conduite par les préfets de département ;
- une consultation du comité régional de l'habitat (CRH), du maire de la commune concernée et du président de l'établissement public de coopération intercommunale ;

Qu'un dialogue doit donc s'établir entre les services du domaine de la DDFIP et ceux de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) pour étudier à la fois la faisabilité réglementaire et l'intérêt pour le logement que présentent les différents terrains mobilisables de l'État, comme le rappelle le rapport de la commission des affaires économiques⁷ ;

Considérant que la deuxième étape est celle de la programmation : l'acquéreur potentiel dépose un dossier de demande d'acquisition d'un bien avec décote contenant le programme de construction et le type de logements, l'estimation du prix de revient des logements sociaux, un plan de financement, un échéancier prévisionnel ;

Considérant que la troisième phase consiste en un calcul de la décote faisant intervenir le préfet de région, le préfet de département, la DDTM et la DDFIP et aboutissant à des propositions de taux de décote à appliquer à la charge foncière pour chaque catégorie de logements sociaux, afin d'assurer l'équilibre de l'opération. Il appartient ensuite au DDFIP sur la base de ces éléments de fixer le montant de la décote sur la valeur vénale et le prix de cession du terrain ;

Considérant que la quatrième étape est celle de la procédure de cession et de la signature d'une convention d'acquisition entre le préfet de région et l'acquéreur. Le contenu du programme de logements y est mentionné. Les clauses de résolution de la vente en cas de non-réalisation du programme dans un délai de cinq ans ou de sanctions financières doivent quant à elles figurer dans l'acte d'aliénation ;

Sur la constitution et l'évolution des listes des terrains éligibles,

Considérant que la revue de possibilités foncières a permis d'inscrire sur les listes 433 biens⁸ depuis la création du dispositif soit : 235 biens en 2013, puis 110 biens en 2014, 62 biens en 2015, 17 biens en 2016 et 9 biens en 2017 (premier semestre) ;

Que le nombre de nouveaux biens inscrits au dispositif, s'il paraît faible, voire inquiétant dans sa tendance, est, selon la DIE, le reflet des réserves foncières mobilisables de l'État ;

⁶ Cf. note SG/DAFI, septembre 2017

⁷ Dito-supra : Rapport n°200 de la commission des affaires économiques

⁸ Source : liste des biens inscrits, transmise en complément du dossier initial par la Délégation à l'action foncière et immobilière des ministères en charge du logement et de l'environnement – DAFI

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que les biens domaniaux représentent 76,5% des biens inscrits (66,5% sont des biens dont les utilisateurs étaient des administrations centrales, 10% sont des biens dont les utilisateurs étaient des services déconcentrés – principalement du ministère en charge de l'environnement). La part des contributions des opérateurs et établissements inclus dans le dispositif (VNF, SNCF/RFF, RATP/STIF) s'élève à 23,5% du nombre de biens inscrits ;

Considérant que l'élargissement du dispositif de cession avec décote aux biens des établissements publics de santé par décret en 2014 ne semble pas avoir eu d'incidence qu'il s'agisse d'inscription sur les listes ou a fortiori de cession ;

Considérant que les listes évoluent, y compris hors cessions, et qu'à ce titre 56 biens ont été abandonnés et sortis des listes (motif « abandon »). Il s'agit pour 41 d'entre eux de biens entrés en listes dès le début de la mise en œuvre du dispositif (2013) et qui ne sont sortis par abandon qu'à l'issue d'une immobilisation de trois à quatre ans (en 2016 ou 2017) ;

Sur le bilan quantitatif,

Considérant enfin que les données de connaissance des terrains inscrits en listes régionales depuis 2013 sont renseignées dans la base de données nationales Viv@cité gérée par les services des ministères de la transition énergétique et solidaire et de la cohésion des territoires, alors que les données financières et relatives aux conditions de vente (valeurs vénales, prix de cession, décote) sont renseignées sur l'outil de suivi des cessions (OSC) de la direction de l'immobilier de l'État ;

Considérant que selon les éléments recueillis⁹, 433 biens ont été inscrits depuis 2013 sur les listes régionales. Ils représentent 768 hectares et un potentiel de 26 700 logements, dont 9 700 logements sociaux ;

Considérant que selon les bilans établis par le ministère de la cohésion des territoires, 69 cessions de biens inscrits sur les listes ont été contractualisées dans le cadre du dispositif de mobilisation du foncier entre 2013 et 2016 (hors opérations de gré à gré) ;

Qu'elles représentent un montant de décote de 107 M€, soit 55% de la valeur vénale des biens concernés. Le nombre de logements programmés est de 6 700, dont 4 622 logements sociaux ;

Considérant que les taux des décotes accordés aux acquéreurs s'établissent entre 12% et 100% (maximum comme à Lille avec décote de 0,380 M€ et à Lyon avec une décote 2,3 M€) ;

Considérant que la décote moyenne constatée sur les opérations contractualisées s'établit à 46% pour les cessions réalisées au cours de l'année 2016 et 68% pour l'année 2015 ;

Considérant que les biens situés en région Ile-de-France représentent à eux seuls près d'un tiers des biens inscrits sur les listes (133 biens, dont 10 sites à Paris) pour une superficie totale de 308 hectares et un potentiel de 11 320 logements, dont 3 300 logements sociaux ;

⁹ Selon les sources (bilan de la CNAUF, DPT politique immobilière de l'État, listes régionales) les chiffres peuvent varier, les présentations n'étant pas uniformisées. Par exemple le DPT PIE et la DIE comptabilisent des terrains hors listes mais cédés avec décote. Les listes régionales se limitent aux terrains qui y sont inscrits, etc. En l'occurrence, la liste des biens inscrits considérée est celle transmise en complément du dossier initial par la Délégation à l'action foncière et immobilière des ministères en charge du logement et de l'environnement.

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que la Ville de Paris a bénéficié en 2015 et 2016, à elle seule et à travers 4 opérations (Lille, Mouzaïa, Saint-Petersbourg et cité Godon¹⁰) de taux de décote qui lui ont été particulièrement favorables puisque compris entre 70 et 84% ; que la décote consentie s'élève à près de 40M€ ; qu'à ce montant viendra se cumuler la décote qui sera accordée dans le cadre de la cession de l'Ilot-Saint-Germain (estimée à 60M€, en cours de négociation au moment de l'audition) ;

Que cet effort (hors Ilot-Saint-Germain) représente plus de 37 % des efforts consentis globalement par l'État au titre de la mobilisation du foncier public en faveur du logement¹¹ ;

Considérant, pour mémoire, qu'il n'a pas été observé de différence d'efficacité entre les dispositifs d'avant et d'après 2013. Le potentiel de logements créés sur les terrains publics cédés dans le cadre de dispositifs successifs étant sensiblement identique entre les périodes 2008-2012 (27 000 logements dont 14 000 logements sociaux) et 2013-2016 (27 774 logements dont 13 449 logements sociaux) ;

Que ces résultats sont à rapporter aux objectifs globaux de l'État et à la démarche initiée par la ministre en charge du logement en novembre 2013 « Objectifs 500 000 » avec pour objectif en 2017 la construction de 500 000 logements et la rénovation de 500 000 logements par an¹² ;

Les représentants des ministères de la cohésion des territoires et de la transition énergétique et solidaire, d'une part, et de la Direction de l'immobilier de l'État, d'autre part, ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 4 octobre 2017, formule les remarques et recommandations suivantes :

1. Le Conseil rappelle que dans son avis n°2013-07 du 27 février 2013, il avait regretté la charge que ce dispositif ferait porter à l'État sans rapport avec le bénéfice produit.

Il avait préconisé, parallèlement à la mise en place du dispositif de mobilisation du foncier, de procéder à des expérimentations ciblées de baux emphytéotiques pour lancer rapidement un volume significatif d'opérations de logement.

2. Malgré les intentions des législateurs et la succession de dispositifs mis en œuvre, la contribution de l'État à la production de logement via les dispositifs de décote, est infime au regard d'un objectif global de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux (bilan sur la période 2008-2012 : 27 000 logements dont 14 000 logements sociaux et sur la période 2013-2016 : 27 774 logements dont 13 449 logements sociaux).

Le Conseil constate que les nouvelles modalités de la décote décidées en 2013 n'ont pas eu d'effet notable sur le nombre de logements. Au vu des résultats de ce dispositif (moins-values de cession,

¹⁰ Ce dernier site, mentionné par le DPT PIE n'est pas inscrit sur la liste régionale

¹¹ De 107 à 115M€ selon les sources. Les différences s'expliquent probablement par la variation du périmètre considéré (inscription au bilan de biens avec décote mais hors liste, date de bilan : mi-août 2017 pour la DIE, fin 2016 pour la CNAUF ; le tableau des listes régionales étant quant à lui actualisé à mi-juin 2017)

¹² <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/objectifs-500-000-simplifier-et-gagner-en-qualite>

Conseil de l'immobilier de l'État

nombre prévisionnel de logements, raréfaction du vivier de biens éligibles, durée de cession des biens ou encore gel de certains biens sur les listes).

3. Le Conseil relève par ailleurs la complexité née du pilotage interministériel du dispositif. Il invite à clarifier les rôles des intervenants (DIE, ministère en charge du logement, préfets, CNAUF, collectivités,...) et les modalités de pilotage et d'évaluation de cette politique. Il recommande la désignation d'un interlocuteur unique chargé du pilotage de ce dispositif. Il insiste sur la nécessité de disposer d'un outil partagé permettant la centralisation des données relatives aux biens inscrits, cédés ou en cours de cession afin d'assurer un suivi performant et une gestion active des biens.
4. Le Conseil relève globalement la complexité qu'il y a à tenter d'apprécier précisément l'effort consenti par l'État en faveur de la production de logements sociaux. En effet, cohabitent les cessions avec décote, encadrées et contrôlées (loi n°2013-61) et les cessions dont la négociation sur les prix conduit à pratiquer une « décote implicite ».

Dans un souci de transparence, le Conseil encourage la publication annuelle et systématique dans le document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État, d'un bilan enrichi du dispositif de cessions de biens publics au bénéfice du logement, en cohérence avec le bilan établi par la CNAUF.

5. Le Conseil retient, comme l'a souligné la DIE, que les moins-values induites par les décotes correspondent à des diminutions des crédits consacrés à l'entretien du parc immobilier de l'État.
6. Le Conseil s'étonne de la durée de conservation sur les listes de certains biens. Ainsi plus de la moitié des 235 biens inscrits en 2013 sont encore sur la liste à la mi-2017. Il s'inquiète du stock ainsi créé et du gel de ces biens. Il recommande qu'une plus large publicité soit faite autour d'une liste nationale et non plus seulement de listes régionales inscrites aux recueils des actes administratifs des régions concernées.

Il préconise en outre que tous les biens inscrits sur des listes depuis 2013 et ne faisant pas l'objet d'un intérêt particulier soient sortis de la liste au plus tard au 31 janvier 2018.

7. Le Conseil suggère qu'à l'issue de cette phase de publicité, une durée maximale de présentation sur les listes soit fixée afin d'éviter une immobilisation injustifiée de certains biens. L'absence d'intérêt manifesté pour chaque bien au-delà de 2 ans de présentation sur la liste, par exemple, permettrait que le bien soit retiré de la liste, pour être à nouveau géré selon les règles de droit commun et potentiellement valorisé.
8. Le Conseil constate un certain essoufflement du dispositif, le vivier de terrain ayant probablement atteint ses limites quant à son renouvellement malgré l'implication locale. Il s'interroge sur les raisons pour lesquelles le dispositif n'a pas été étendu aux opérateurs dont les réserves foncières sont pour certains non négligeables et non valorisées comme il le relevait récemment encore à travers différents avis, notamment concernant des opérateurs en réseau (Ifsttar, Cerema, CNRS, etc.). Il propose que cette piste soit explorée.
9. Le Conseil entend les évolutions récentes du dispositif que sont, d'une part, la possibilité de cession à l'amiable, sans mise en concurrence, dans le cadre d'une opération d'intérêt général et, d'autre part, l'ouverture du dispositif de décote aux programmes de réhabilitations légères. Il demande qu'un bilan précis lui en soit communiqué afin d'apprécier dans quelle mesure ses évolutions sont de nature à accélérer le processus de réalisation de logements.
10. De même le Conseil demande que des précisions lui soient apportées quant aux dispositions concernant la SOVAFIM qu'il s'agisse des dispositions actées (élargissement du principe de décote à la

Conseil de l'immobilier de l'État

SOVAFIM) et de leurs conséquences, d'une part, ou de la participation de la SOVAFIM au projet de création d'une société foncière solidaire et de son incidence sur le dispositif, d'autre part.

11. Le Conseil appelle l'attention sur la nécessité d'un contrôle particulier quant aux conditions d'une éventuelle re-vente de biens acquis dans le cadre du dispositif, qu'il s'agisse des organismes ayant bénéficié de ce dispositif ou des locataires occupants.
12. Le Conseil attache une importance toute particulière à ce que le dispositif fasse l'objet d'un pilotage et d'un suivi évitant toute dérive. Il constate que les conditions particulièrement avantageuses dont la Ville de Paris a bénéficié posent question. Une vigilance toute particulière doit présider au calcul des taux de décote, opération par opération, afin de ne réaliser des opérations dont la rationalité économique et sociale est avérée.



En conclusion, dès lors que l'État décide de soutenir le développement du logement social et d'imputer cette charge sur les crédits consacrés à l'immobilier, le Conseil estime qu'une mise en œuvre efficace et dynamique de la politique immobilière de l'État permettrait de réaliser des plus-values, mobilisables notamment au service du logement social.

Pour atteindre cet objectif, le Conseil recommande de confier des biens de l'État et de ses opérateurs à une foncière qui pourrait, par les produits qu'elle dégagerait, contribuer au financement du logement social et mettre du foncier à disposition des opérateurs sociaux.

Une foncière, dont le Conseil a recommandé à maintes reprises la création, présenterait également l'avantage de constituer un portage unique pour la valorisation des biens de l'État.

*

Avis n°2017-20 sur la gestion des baux du parc immobilier privé contractés par l'État et ses opérateurs

L'État et ses opérateurs occupent plus de 10 Mm² en location dans le secteur immobilier privé. La direction de l'immobilier de l'État a engagé une démarche d'optimisation des baux correspondants. Le bilan des premières expérimentations confirme l'existence de marges de progrès mais révèle les limites de l'exercice. Le Conseil appelle l'État à se doter des outils, des organisations et des compétences indispensables à une gestion immobilière professionnelle.

Vu le décret n°2016 1436 du 26 octobre 2016 reconduisant le Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le 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 portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative à l'immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu la note de la direction de l'immobilier de l'État du 10 novembre 2017 présentant le bilan des actions entreprises dans le cadre de la gestion des baux privés de l'État ;

Après avoir entendu Mme Nathalie MORIN, directrice de l'immobilier de l'État accompagnée de MM. Nicolas VANNIEUWENHUYZE, sous-directeur de l'administration et valorisation de l'immobilier de l'État et Olivier MAGNIN, lors de sa séance du 15 novembre 2017 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Sur les locations occupées par l'État

Considérant que l'État occupait en 2016 une surface de 6,19 Mm² correspondant à des locations du parc immobilier privé, soit 9,3% du parc total occupé¹³ ;

Que ces locations concernent principalement des immeubles tertiaires (2,45 Mm²) de logements (2,35 Mm²) et des locaux d'activités (1,19 Mm²) ;

Que près de 25% de ces surfaces sont situées en Ile-de-France, 18% à l'étranger et 11% en région Auvergne-Rhône-Alpes ;

Considérant que l'État occupait également 5,4 Mm² de locaux dans des immeubles, propriétés de collectivités territoriales, certains étant mis à disposition gratuitement, d'autres à titre onéreux ;

Considérant que la présentation des dépenses de loyer du document de politique transversale « Politique immobilière de l'État » agglomère les contreparties financières pour l'usage de locaux propriétés de tiers privés ou de collectivités territoriales ;

Que ces loyers qualifiés de « non budgétaires », représentaient en 2016, un montant global de 1,36 Mds€ d'autorisations d'engagement et de 1,21 Mds€ de crédits de paiement ;

Que le document de politique transversale « Politique immobilière de l'État » fait apparaître une baisse significative de ces dépenses, les autorisations d'engagement étant ramenées en 2018 à 853 M€ et les crédits de paiement à 680 M€ ;

Que la direction de l'immobilier n'a pu porter à la connaissance du Conseil, d'éléments susceptibles d'expliquer cette évolution, cette donnée résultant de l'addition des crédits renseignés par chaque ministère ;

Sur les locations occupées par les opérateurs de l'État

Considérant que les opérateurs de l'État occupaient en 2016 une surface de 3,92 Mm² correspondant à des locations du parc immobilier privé, soit 9,3% du parc total occupé ;

Que ces locations concernent principalement des locaux d'activités (2,23 Mm²), des immeubles tertiaires (1,41 Mm²) et des logements (0,25 Mm²) ;

Que près de 35% de ces surfaces sont situées en Ile-de-France et 10% dans les territoires d'Outre-mer ;

Considérant que le document de politique transversale « Politique immobilière de l'État » ne présente pas les coûts de location des opérateurs de l'État pour l'usage de locaux propriétés de tiers privés ou de collectivités territoriales¹⁴ ;

¹³ Les chiffres relatifs aux locations occupées par l'État et ses opérateurs sont issus du document de politique transversale « Politique immobilière de l'État » du projet de loi de finances pour 2018.

¹⁴ Il est précisé en page 77 du document que « la nomenclature budgétaire des opérateurs ne permet pas d'identifier directement les dépenses immobilières des opérateurs. »

Conseil de l'immobilier de l'État**Sur la démarche d'optimisation des baux privés de l'État engagée par la DIE**

Considérant que la direction de l'immobilier de l'État a engagé en 2015 une démarche d'optimisation des baux privés de l'État et de ses opérateurs ;

Que cette opération visait à mieux valoriser la qualité de la signature de l'État et à s'affirmer comme un preneur actif ;

Que l'examen des baux réalisé afin d'identifier les baux défavorables à l'État et les renégocier, a pu conduire à l'enrichissement des stratégies immobilières des services occupants ;

Que cette opération a produit des gains financiers de différentes natures (économies de loyer, prise en charge de travaux par le propriétaire, réduction de charges, diminution des coûts de sortie des locaux) et contribué à l'amélioration des conditions d'accueil des publics et de travail des agents, prenant notamment en compte les nouvelles contraintes environnementales et d'accessibilité ;

Considérant l'organisation mise en place par la direction de l'immobilier de l'État :

Que l'exécution des opérations a été confiée à des équipes de négociation régionales du réseau des finances publiques sous le pilotage des responsables régionaux de la politique immobilière de l'État (RRPIE) ;

Que le choix d'investir dans la formation de 150 agents était motivé par la volonté d'internaliser des compétences dans une perspective de long terme ;

Que les équipes ont bénéficié du support de prestataires externes désignés dans le cadre d'un marché d'assistance à la renégociation des baux à forts enjeux ou caractérisés par une forte technicité ; qu'une partie de la rémunération des prestataires était calculée sur la base des économies réalisées ;

Considérant que la direction de l'immobilier de l'État estime que l'État détient environ 33 000 contrats de location ;

Qu'il s'agit pour l'essentiel de baux civils ; que ces contrats ne comportent que rarement des clauses de révision des loyers telles que celles prévues par le code du commerce pour les baux commerciaux ;

Que nombre d'entre eux comportent une clause de résiliation à tout moment, dans le cas de suppression ou regroupement des services occupants ; que le maintien de cette clause qui était insérée sur la recommandation des services locaux du Domaine doit être réappréciée, l'enjeu pour l'État étant de trouver le juste équilibre entre la souplesse de gestion nécessaire et son coût ;

Considérant que la DIE a établi la liste des contrats à renégocier en plusieurs étapes ;

Que le champ de l'étude a d'abord été réduit en écartant les baux des logements de la gendarmerie nationale qui relèvent d'une autre approche, les locaux loués à des collectivités locales, les locations à l'étranger ainsi que les loyers correspondant à des montages partenariaux ;

Que la DIE a procédé à un inventaire détaillé des contrats du périmètre ainsi défini ; que la DIE ne disposant pas d'outils performants, les données ont été saisies et analysées dans un tableur Excel ; que l'analyse a notamment consisté à croiser les données des fichiers d'inventaire immobilier et des dépenses ;

Que la DIE a soumis aux RRPIE une sélection reposant sur une logique d'identification des dossiers dont le potentiel d'économies est le plus importants ; que les RRPIE ont amendé cette liste qui a ensuite été transmise aux services locaux du réseau des finances publiques pour examen ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Qu'au total, les services ont travaillé sur quelques centaines de baux sélectionnés dont 60 à 80 % sont situés en Ile-France ;

Considérant que la direction de l'immobilier de l'État a fait le choix initial de communiquer les résultats de cette opération par rapport à un gain par année budgétaire ; qu'il résulte de cette approche un gain brut qui ne tient pas compte :

- des coûts annexes liés aux opérations (déménagement, aménagement, travaux, loyers financiers, etc.) ;
- des bénéfices complémentaires (prise en charge travaux preneurs, amélioration du confort des usagers, loyers budgétaires, etc.) ;

Qu'il ressort pour l'année 2016 un gain brut de 76,8 M€ dont :

- 57% résultent de libérations de locations consécutives aux transferts des services occupants sur des implantations domaniales ;
- 23 % produites par la réduction des emprises louées ;
- 20 % correspondent à des économies sur les contrats renégociés ;

Qu'il ressort au titre du premier semestre 2017, un gain brut de 50,9 M€ dont :

- 82% résultent de libérations de locations consécutives aux transferts des services occupants sur des implantations domaniales ;
- 5 % produites par la réduction des emprises louées ;
- 13 % correspondent à des économies sur les contrats renégociés, dont le tiers par une baisse de loyer ;

Que près de neuf dixièmes de ces gains bruts ont été réalisés en région Ile-de-France ;

Que la DIE estime que la moyenne des économies réalisées est de l'ordre de 15% du montant du loyer ; que le loyer d'une location à Nanterre a été réduit de 12,3%, et celui d'une autre à Pantin, de 32,7% ;

Considérant que le travail de fond préalable à la négociation nécessite d'acquérir une bonne connaissance de l'immeuble.

Que les visites ont notamment permis d'identifier des situations de sous-occupation ;

Que la DIE estime que la reddition des charges doit devenir un axe de travail prioritaire ;

Sur les conditions de mise en œuvre d'une gestion dynamique des baux

Considérant que la DIE identifie trois freins principaux à la mise en place d'une gestion dynamique des baux de l'État :

- L'absence d'outils informatiques adaptés à l'activité des gestionnaires immobiliers ;
- La relation entre les services occupants et le représentant de l'État propriétaire ;
- L'organisation des services locaux en charge des questions immobilières ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant les engagements qui avaient été pris par les services de l'État devant la représentation nationale en 2008, au moment du choix du système d'information immobilier Chorus REF¹⁵ :

« Le déploiement du progiciel de gestion intégré Chorus doit permettre la mise en place d'un système d'information pour recenser le parc détenu par l'État et ses opérateurs(...). Dans Chorus, les modules additionnels immobiliers (SAP Réal Estate) permettront la gestion des occupants, le référentiel immobilier et la gestion financière et comptable. La gestion financière et comptable concerne les flux d'entrées/sorties du parc, les évolutions en valeur du parc (dépréciations, amortissement, provision, réévaluations, les stocks, les dépenses d'entretien immobilisables, les dépenses afférentes aux produits innovants (partenariat public/privé, baux emphytéotiques, location avec option d'achat, autorisation temporaire) les loyers budgétaires ».

Que le projet d'outil de gestion des contrats immobiliers (OGCI) qui devait être développé par l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) et être opérationnel en 2016¹⁶, a été abandonné ;

Que la DIE a indiqué qu'un outil informatique en cours de conception intégrera les informations relatives aux montants des loyers, aux échéances des contrats (système d'alerte) et aux fiches de visites des locaux ; que préalablement à la décision prise en 2014 de lancer le projet OGCI, l'AIFE s'était opposée au développement de cet outil ;

Considérant les difficultés rencontrées par les services représentant l'État propriétaire pour susciter l'adhésion des services occupants à la démarche de renégociation des baux ; que les réactions initiales ont été prudentes, voire défavorables au projet ;

Que la participation des services occupants est indispensable pour collecter les informations nécessaires à l'analyse de leurs situations immobilières ; que la DIE a rencontré des difficultés pour collecter les informations des factures à prendre en compte dans une approche en coût complet ; que connaître la stratégie de l'occupant est indispensable pour définir la durée optimale du contrat ;

Qu'entreprendre une négociation avec le bailleur suppose que la possibilité d'un départ soit crédible ; que ce postulat est parfois difficile à assumer par les responsables des services occupants qui redoutent les conflits sociaux ; qu'afin de prévenir un tel risque, ces derniers sont enclins à diffuser l'information selon laquelle aucun départ n'est réellement envisagé ; que les possibilités de négocier sont notablement limitées lorsque le propriétaire est informé du caractère totalement théorique de l'exercice ;

Que l'occupant est d'autant moins favorable à une renégociation de ses contrats de location qu'il n'est intéressé, ni à l'éventuel au bénéfice de l'opération, les économies réalisées ne lui étant pas restituées, ni pénalisé par un éventuel coût d'occupation onéreux ;

Considérant que l'organisation du réseau des finances publiques évolue ;

Que la période de transition actuelle se traduit par la perte d'une part non négligeable des compétences acquises dans le cadre du plan de formation « négociation des baux », les agents formés ayant été affectés à d'autres missions ;

Que ce travail de formation est à reprendre ;

¹⁵ Rapport d'information du 4 juin 2008 sur les suites données à la Mission d'évaluation et de contrôle sur l'immobilier de l'État

¹⁶ Avis CIE n°2015-06 du 11 février 2015 sur la mise en place des outils de gestion de l'immobilier de l'État

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant les travaux du Conseil relatifs à la maîtrise des coûts immobiliers d'un bien pris à bail par l'État¹⁷ réalisés en novembre 2015 ;

Les représentants de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications, lors de la séance du Conseil du 15 novembre 2017 ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 15 novembre 2017, formule les recommandations suivantes :

Sur l'opération d'optimisation des baux privés de l'État engagée en 2015

1. Le Conseil salue la volonté de progrès des agents de la direction de l'immobilier de l'État et des services locaux qui, dans des conditions peu favorables, ont engagé une première opération d'optimisation des baux privés de l'État.
2. Le Conseil note que les actions conduites depuis 2015 ont produit des résultats positifs.

Il prend acte que les chiffres présentés sont qualifiés de « bruts » car ils correspondent aux seules dépenses de loyers et charges qui ne seront pas reconduites les années suivantes. Il constate que le calcul ne prend pas en compte les avantages financiers complémentaires et les dépenses consenties pour réaliser les opérations immobilières. Il remarque également qu'il n'est pas établi de rapport entre gains obtenus et montant des contrats.

Le Conseil, en notant l'importance du travail réalisé par la DIE et plus largement par les services, souhaite que ceux-ci soient mieux valorisés. Il invite la DIE à établir un bilan financier détaillé de l'opération à partir du résultat net de chaque résiliation ou négociation de contrat.

3. Le Conseil observe que les « gains bruts » présentés ont essentiellement été obtenus par abandon des surfaces louées et que moins de 20% de ces gains résultent d'une amélioration de l'économie des contrats de location.

Ce constat traduit le poids relatif des actions de « négociation » des contrats et l'importance du travail de rationalisation de l'occupation entrepris à partir de l'analyse des situations immobilières.

Le Conseil observe que ces travaux invitent à une réflexion pour faire évoluer les indicateurs de la politique immobilière de l'État. Il rappelle une de ses recommandations concernant la mise en place d'un indicateur de coût immobilier au poste de travail.

4. Le Conseil souligne que le raisonnement économique est faussé s'agissant des opérations de relogement des services dans un site domanial pour lesquelles les loyers budgétaires ne sont pas considérés.

¹⁷ https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cie/publications/documents/T3-fiche_3.pdf

Conseil de l'immobilier de l'État

Il ne comprend pas que la DIE réduise la présentation du bilan de son opération d'optimisation des baux au seul prisme budgétaire. Il relève que la direction en charge de la politique immobilière de l'État prend ainsi le risque de contribuer à la diffusion de l'idée fautive selon laquelle l'occupation d'un bien domanial serait gratuite.

Sur la mise en œuvre d'une gestion dynamique des baux privés de l'État

5. Le Conseil calcule que les 22 M€ de gains bruts de l'opération d'optimisation des baux qui ne résultent pas d'une réduction des surfaces louées ne représentent que 1,7% des crédits de paiement inscrits en loi de finances 2017 pour les loyers non budgétaires de l'État.

Il note que la période récente a été particulièrement favorable aux preneurs qui ont négocié des baux et que les bailleurs ont, à la signature de nouveaux contrats, consenti des mesures d'accompagnement souvent équivalentes à près de 20% du montant du loyer annuel par année de contrat ferme.

Il rappelle que la qualité de la signature de l'État preneur confère à l'actif une valeur qui doit lui permettre de bénéficier de conditions locatives plus avantageuses que celles dont pourrait bénéficier une entreprise privée ne présentant pas les mêmes garanties.

Le Conseil estime que les réponses apportées par ses services demeurent insuffisantes au regard des enjeux financiers et fonctionnels des sites locatifs de l'État et de ses opérateurs.

6. Le Conseil souligne qu'aucune gestion dynamique des contrats de location n'est envisageable sans un système d'information de gestion de l'immobilier performant.

Il ne peut que déplorer que dix ans après l'annonce du déploiement du module REFX du progiciel de gestion intégré Chorus, les services de l'État ne disposent toujours pas d'outils permettant une gestion professionnelle de l'immobilier.

Compte tenu des très lourdes conséquences financières de cette situation, il invite le ministre à demander à son administration de définir un plan d'action permettant de disposer dans les meilleurs délais d'un système d'information adapté aux enjeux. Au regard de l'aboutissement des efforts consentis ces dix dernières années, il recommande de fixer des objectifs de résultats et non de moyens.

Il constate et déplore que les services en charge de l'informatique financière semblent avoir plus un rôle de frein que d'accompagnement à ce pan, pourtant essentiel de la modernisation de la gestion.

7. Pour la bonne information du Parlement, le Conseil souligne l'importance de fiabiliser les données de synthèse relatives aux coûts de location assumés par l'État et ses opérateurs qui seront communiquées dans le prochain document de politique transversale annexé au projet de loi de finances 2019.
8. Le Conseil observe qu'un bail civil n'apporte pas au preneur, les mêmes avantages qu'un bail commercial.

Il estime que les enjeux financiers justifient le lancement d'un travail de réflexion dans le but d'établir un modèle de contrat dont les clauses de révision des loyers et de droit au renouvellement pourraient utilement s'inspirer des dispositions prévues par le code de commerce.

9. Le Conseil déplore que les compétences acquises en matière de contrats immobiliers à l'occasion de l'opération d'optimisation des baux de l'État aient été en partie perdues.

Il constate que confier la mission d'optimiser les contrats de location de l'État au réseau des finances publiques dont l'immobilier ne constitue pas le cœur de métier, n'est pas sans inconvénient.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil recommande de définir des filières métiers spécialisées afin de mettre en place une gestion professionnelle de l'immobilier de l'État.

10. Le Conseil estime que les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) doivent être l'occasion de procéder à un examen des situations locatives et de s'interroger sur l'adéquation entre parc occupé et besoins des services.

Il demande que ceux qui lui seront soumis en 2018 dans la cadre d'un cycle d'auditions consacré à leur examen, intègrent un volet « optimisation du parc locatif. »

Il demande notamment que soit identifiés les baux ne respectant pas le plafond local de loyer fixé de la politique immobilière de l'État, les dix contrats de location les plus onéreux, les sites locatifs ne respectant pas la règle des 12 m² SUN et 20 m² SUB par poste de travail et les dix locations présentant le potentiel de densification le plus important en nombre de postes de travail.

11. Le Conseil relève l'exemple de sociétés privées dont la direction immobilière définit une stratégie intégrant la négociation de contrats sans tenir compte des besoins particuliers exprimés par chaque utilisateur mais sur la base d'une projection globale du besoin immobilier futur global de l'entreprise.

Il observe que de nombreux obstacles demeurent pour transposer cette approche à l'État, et notamment celle de l'estimation des besoins immobiliers futurs.

Il relève que le Gouvernement a lancé un programme de transformation de l'administration baptisé « Action Publique 2022 » qui vise à interroger en profondeur les missions exercées par la puissance publique et que l'un de ses trois objectifs est d'offrir un environnement de travail modernisé, en les impliquant pleinement dans la définition et le suivi des transformations.

Il estime que la question immobilière à toute sa place dans cette réflexion, l'immobilier pouvant constituer un levier puissant, ou a contrario, un frein, à la mise en œuvre des transformations.

Il imagine par exemple que les réponses immobilières les plus pertinentes dans le futur pourraient s'articuler autour d'immeubles domaniaux de gabarits compatibles avec le marché immobilier local et de sites locatifs complémentaires, chaque site n'étant plus nécessairement affecté à une unique mission mais plutôt conçus pour accueillir des agents regroupés en fonction des activités et des projets.



En conclusion, le Conseil salue cette première initiative d'optimisation des baux privés de l'État et l'implication de la DIE dans cette démarche, mais en constate les limites.

Il invite le ministre en charge de la politique immobilière de l'État à lancer un chantier de professionnalisation de la fonction immobilière sans laquelle une gestion dynamique des contrats de location ne peut être envisagée. Trois objectifs lui apparaissent prioritaires :

- Doter les services de l'État d'un système d'information de gestion immobilière ;
- Organiser la fonction immobilière selon des filières métiers ;
- Responsabiliser davantage les services occupants par rapport au coût de leur immobilier.

*

5. Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des administrations centrales des ministères.

Le CIE a poursuivi en 2017 son cycle d'auditions sur les SPSI des administrations centrales des ministères. Il a ainsi auditionné pour la quatrième fois depuis 2009 le ministère des armées sur le suivi et la mise en œuvre de sa stratégie immobilière.

Il a été conduit à émettre un avis défavorable sur la stratégie immobilière de ce ministère en ce qui concerne les sites d'administrations centrales dans la mesure où elle ne respecte pas les normes de la politique immobilière de l'État.

Si le Conseil reconnaît la spécificité des missions du ministère des armées et la nécessaire adaptation du patrimoine immobilier au contexte national et international, ces éléments ne doivent pas le conduire à se comporter, pour son administration centrale, de manière contradictoire avec les instructions gouvernementales.

Par ailleurs, le Conseil a formulé plusieurs observations sur l'opération Balard. Il n'a pu que constater, malgré ses demandes réitérées, l'absence de bilan de cette opération sur le plan immobilier, juridique et économique alors que l'État aurait intérêt à en tirer les enseignements s'agissant d'une opération de partenariat de grande envergure.

Le Conseil a donc invité le ministre en charge du domaine à saisir l'inspection générale des finances ou à solliciter la Cour des comptes afin qu'un audit circonstancié soit réalisé.

L'audition du ministère des armées a été une nouvelle fois l'occasion pour le Conseil de constater que l'élaboration d'un SPSI était encore considéré comme un exercice imposé et non pas comme un véritable outil de stratégie immobilière.

Il rappelle à cet égard les termes de son avis n°2016-13 du 6 juillet 2016 sur le suivi et la mise en œuvre des SPSI des administrations centrales des ministères selon lesquels il recommandait des éléments de méthode pour élaborer ces documents et une meilleure articulation, sous l'autorité de la DIE, entre les différents acteurs devant y contribuer. Cet avis demeure d'actualité.

*

Avis n°2017-14 de suite du ministère des Armées

Après trois auditions en 2009, 2011 et 2014, le Conseil de l'immobilier de l'État a entendu le ministère de la défense sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière d'administration centrale. Le Conseil déplore que huit ans après la première audition, il ne puisse émettre qu'un avis défavorable au document qui lui est présenté.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le 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 portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret n°2017-918 du 9 mai 2017 relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire ;

Vu la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2009-04 du 20 mai 2009, n°2011-15 du 8 mai 2011 et n°2015-23 du 8 juillet 2015, relatifs au suivi et à la mise en œuvre du SPSI du ministère de la Défense ;

Vu l'avis général du Conseil de l'immobilier de l'État n°2016-13 du 6 juillet 2016 relatif au suivi et à la mise en œuvre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) d'administration centrale ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition et les éléments complémentaires du 16 février 2017 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Après avoir entendu M. Jean-Paul BODIN, secrétaire général du ministère de la défense accompagné de Mme Myriam ACHARI, directrice de la mémoire, du patrimoine et des archives et de M. Frank BARRERA, en présence de MM. Pierre DURAND-DELACRE et Jildaz ECOLAN de la direction de l'immobilier de l'État lors de sa séance du 9 novembre 2016 ;

Sur les précédents avis du Conseil,

Le Conseil a auditionné le ministère de la défense en 2009, 2011 et 2014. Dans son dernier avis (n°2015-23) il relevait que la stratégie immobilière développée pour son administration centrale permettait de libérer les surfaces excédentaires et de valoriser le patrimoine par cession de biens inadaptés ou devenus inutiles. Il saluait la volonté du ministère de poursuivre la densification de ses emprises en Ile-de-France au-delà même du périmètre de son administration centrale et l'objectif de constituer un réseau de pôles fonctionnels spécialisés.

Le Conseil constatait toutefois qu'avec une cible de 14,04 m² SUN/poste de travail à l'achèvement de l'opération Balard, le ministère ne respecterait pas la norme plafond de 12 m² a été fixée par le Premier ministre depuis 2009.

Il rappelait que le ministère devait procéder à un diagnostic complet de ses implantations avant d'arrêter ses choix stratégiques. Il invitait les services du ministère à se rapprocher de la Direction de l'immobilier de l'État (DIE) et du Préfet de région, afin d'articuler sa propre stratégie avec celle définie dans le cadre de la mise en place du schéma directeur immobilier de la région Ile-de-France.

Le Conseil prenait acte de la diminution des coûts locatifs communiqués tout en constatant l'augmentation prévisionnelle conséquente des loyers externes, la redevance de Balard se substituant à des loyers budgétaires. Il remarquait que le montant du loyer serait, en 2017, supérieur de 14 % au montant prévisionnel annoncé en 2011 et invitait le ministère de la défense à réaliser une étude comparative des coûts complets immobiliers des situations avant et après regroupement des services à Balard. Le Conseil considérait en outre que l'État ne pouvait faire l'économie du bilan financier de l'opération et souhaitait en être destinataire.

Le Conseil observait enfin que le choix de maintenir le ministre dans l'Ilot-Saint-Germain était contradictoire avec l'objectif de simplification de la chaîne de commandement et avait en outre pour conséquence la conservation de plusieurs bâtiments de l'Ilot-Saint-Germain dont la cession était initialement prévue.

Sur le SPSI 2014-2018 et la poursuite des cessions et résiliation de baux,

Considérant que le ministère de la défense entend poursuivre la rationalisation de l'organisation de ses services en Ile-de-France entamée au cours du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2009-2013 ;

Que durant la période 2014-2018, le ministère souhaite poursuivre et achever la mise en œuvre du SPSI précédent, laquelle ne sera effective et complète qu'en 2018 lorsque le regroupement à Balard sera finalisé ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant qu'en parallèle le travail de rationalisation et de densification des sites sera poursuivi dans le cadre de la réalisation des schémas directeurs immobiliers de base de défense. Ces sites accueillent pour l'essentiel des organismes hors administration centrale ;

Considérant que les cessions suivantes ont été finalisées ou sont en cours : Bellechasse-Penthemont (2014 : 137 M€), Ex-ateliers de Puteaux (2015 : 20 M€), Immeuble de la Pépinière (2015 : 118,5 M€), Caserne Sully à Saint-Cloud (2016 : 10,9 M€), Hôtel de l'Artillerie (2016 : 87 M€), Ilot-Saint-Germain (à venir) ;

Considérant que les transferts de l'Hôtel de la Marine, au profit du centre des monuments nationaux, et de l'Établissement Gley, au profit des ministères de l'Intérieur et de l'environnement, sont, pour le premier, déjà réalisé, et en cours pour le second ;

Considérant que le retour des produits de cession des sites franciliens fin 2016 s'élève à 275,5 M€¹⁸ ;

Considérant que le bail du site de Bagneux a été résilié en 2016 (16 M€/an) à l'issue du transfert des personnels à Balard ;

Considérant que de nouveaux besoins en hébergement ont émergé, dans le cadre de l'opération Sentinelle, conduisant le ministère à modifier le calendrier de son programme de cessions ;

Que deux bâtiments de la Caserne Lourcine (Paris 12e) ont été conservés à cet effet, alors qu'ils devaient faire l'objet d'un transfert à titre onéreux à l'enseignement supérieur ;

Que la transformation de locaux de bureaux en logements sur une partie de l'Ilot-Saint-Germain doit permettre d'héberger 250 à 300 personnels ;

Que les locaux libérés au Val-de-Grâce à la suite de la cessation de l'activité de l'hôpital d'instruction des armées mi 2016 sont également mobilisés comme site d'hébergement dans l'attente de la livraison de travaux d'adaptation de deux sites d'accueil franciliens ;

Considérant que la cession de la partie hospitalière du Val-de-Grâce ne devrait pas intervenir avant 2018 ;

Que des discussions avec la Ville de Paris sont par ailleurs en cours concernant le devenir du jardin de l'hôpital et que la fraction historique du site sera conservée au profit des services du ministère de la défense ;

Considérant que le préfet de région Ile-de-France s'est vu confier un mandat de négociation des cessions parisiennes de l'État avec la Ville de Paris. Le ministère de la défense n'en assure donc pas le pilotage même s'il y est associé ;

Considérant que selon les chiffres du ministère de la défense de 2016, actualisés en février 2017, le ministère a réduit le nombre de ses implantations d'administration centrale de 12 à 4. Initialement seuls 3 sites devaient être conservés (cf. dossier d'audition de 2014) ;

Considérant que les résultats de la stratégie d'occupation du ministère de la défense (administration centrale) se traduisent globalement comme suit, notamment au regard des critères de la politique

¹⁸ Comprend Bellechasse-Penthemont, Puteaux, Pépinière

Conseil de l'immobilier de l'État

immobilière de l'État (les cibles 2018 telles que présentées lors de l'audition de 2014 ont été sensiblement revues à la hausse lors de l'audition de 2016) ;

Considérant que sur la base des documents présentés au Conseil avant et après l'audition du 9 novembre, les constats suivants peuvent être opérés :

- Concernant les surfaces brutes occupées

Considérant que le ministère occupait 358 417 m² SUB en 2013 et 389 323 m² SUB en 2016 (+ 8,6 %) ;

Que la cible 2018 est de 371 915 m² SUB (pour mémoire la cible 2018 présentée lors de l'audition de 2014 était de 299 212 m²) ;

La cible 2018 est donc passée de moins de 300 000 m² SUB (audition 2014) à plus de 370 000 m² SUB (audition 2016), alors que le regroupement à Balard et les cessions qui en découlent devraient être achevés ;

- Concernant le ratio d'occupation et l'évolution des effectifs

Considérant que le ratio m² SUN par poste de travail constaté en 2013 était de 16,87 m². Il atteint 14,57 m² en 2016, pour une cible à 13,13 m² en 2018, la cible plafond étant fixée pour le patrimoine immobilier de l'État à 12 m² par poste de travail ;

Considérant que certains sites dont Arcueil et Vanves dépassent la norme, impactant le résultat global ; que selon le ministère, la configuration physique des locaux ne permet pas d'atteindre la cible de 12 m² ;

Considérant que sur la période 2013-2016 les effectifs ont diminué de 898 ETP, passant de 13 909 à 13 011 ETP (-6,4 %) alors que, paradoxalement le nombre de postes de travail augmentait de 45 passant de 14 393 à 14 438 (+0,3 %) ;

Considérant qu'en 2018, les effectifs prévisionnels seront de 13 600 ETP pour 15 062 postes de travail soit 1,10 poste de travail par ETP ;

- Concernant l'optimisation de la capacité utile d'accueil

Considérant que le ratio SUB/SUN était à 1,48 en 2013. Il augmente à 1,85 en 2016 avec une cible à 1,88 en 2018, la cible fixée pour le patrimoine immobilier de l'État étant inférieure à 1,5 ;

- Concernant le coût global annuel d'occupation¹⁹

Considérant que le coût d'occupation était de 108 M€ en 2013, puis de 183 M€ en 2016 (+69 %) avec une cible à 181,5 M€ en 2018. Pour mémoire la cible 2018 présentée lors de l'audition de 2014 était de 66,5 M€. la cible a donc été revue à la hausse de 173 % entre 2014 et 2016 ;

¹⁹ Dont les loyers budgétaires, loyers externes HT HC, impôts et taxes, coûts aménagement mobilier, coûts entretien maintenance, coûts énergie fluides et autres coûts d'exploitation

Conseil de l'immobilier de l'État

➤ Concernant l'évolution des loyers

Considérant que les loyers budgétaires connaissent une baisse de 69 %²⁰ (90,5 M€ à 28 M€) entre 2013 et 2016 ;

Que la cible 2018 est équivalente aux loyers budgétaires de 2016 ;

Considérant que les loyers externes (HT HC) connaissent a contrario une hausse de près de 335 % (17,7 M€ à 76,9 M€) entre 2013 et 2016 ;

Que la cible 2018 est sensiblement équivalente à 2016 (- 0.8 %) ;

Considérant que globalement la somme des loyers (budgétaires et externes)²¹ devrait augmenter de 2,7 % d'ici 2018 ;

➤ Concernant le coût d'occupation par agent

Considérant que le coût d'occupation par agent est de 7 779 € en 2013, qu'il a presque doublé en 2016 et se situe à 14 086 € avec une cible 2018 à 13 352 €. Pour mémoire la cible 2018 telle que présentée lors de l'audit de 2014 était de 5 501 € ;

Sur le suivi de l'opération Balard, sa mise en place et son refinancement,

Considérant que le projet Balard poursuit les trois objectifs suivants :

- améliorer la gouvernance du ministère en rassemblant sur un site unique (9 300 postes de travail) l'essentiel de l'état-major des armées, des trois états-majors d'armées, de la délégation générale de l'armement (DGA) et du secrétariat général pour l'administration (SGA) ;
- rationaliser la gestion des emprises immobilières du ministère en libérant une ressource foncière importante en plein Paris et rationaliser le soutien et le fonctionnement de l'administration centrale, en mutualisant les ressources ;
- réussir un grand projet architectural, tout en améliorant substantiellement le cadre de travail des personnels civils et militaires ;

Considérant que la finalisation du projet Balard est l'axe majeur du schéma pluriannuel immobilier du ministère de la Défense. En 2015, plus de 9 000 agents ont été accueillis sur le site, soit la majeure partie de l'administration centrale. La seconde phase d'accueil, initialement prévue en 2016, a été repoussée en 2018, avec l'arrivée du reste des personnels de l'administration centrale ;

Considérant que les travaux de rénovation de la parcelle Est du site de Balard sont en cours ;

Que la phase travaux s'achèvera par la réhabilitation et la livraison du bâtiment 26 ;

²⁰ Ou 73 % selon les chiffres de référence car deux séries de chiffres ont été transmis par le ministère de la défense pré et post audit de novembre 2016

²¹ Hors impôts et taxes, coûts aménagement mobilier, coûts entretien maintenance, coûts énergie fluides et autres coûts d'exploitation

Conseil de l'immobilier de l'État

Que cette réhabilitation, initialement prévue à plus long terme (dix ans), a dû être anticipée en raison de problèmes de cohérence des systèmes d'information et de réseaux ;

Que l'inclusion de ces travaux au contrat fait débat ;

Que son exploitation en revanche est bien prévue au contrat mais sans qu'elle soit chiffrée ;

Que les conditions d'hébergement temporaire (durant les travaux) des personnels occupant actuellement ce bâtiment ne sont pas précisées ;

Que, hors le cas de ce bâtiment pour lequel le calendrier de réalisation des travaux n'est pas précisé, les bâtiments 21, 22, 23 et 24 sont actuellement en cours de réhabilitation sur la parcelle Est de Balard. Ils seront mis à disposition à l'été 2018 afin d'accueillir environ 570 personnels issus d'organismes stationnés actuellement soit à Balard dans des bâtiments destinés à l'accueil ultérieur d'organismes en provenance de l'Îlot-Saint-Germain, soit à Creil (60) dans l'attente de la mise en œuvre d'un regroupement de fonctions opérationnelles décidé en 2012 ;

Considérant que la délégation pour le regroupement des états-majors et services centraux de la défense (DRESD) était à l'origine la structure dédiée au suivi de l'opération Balard ;

Qu'elle avait en charge la définition du besoin, la préparation du contrat de partenariat public privé (PPP) et le suivi de la réalisation de l'opération de construction jusqu'en septembre 2015, date de sa dissolution ;

Considérant que les attributions de la DRESD ont été reprises par :

- la sous-direction du site de Balard créée au sein du service parisien de soutien de l'administration centrale (SPAC) pour le pilotage et le suivi de l'exécution du contrat ainsi que la conduite de l'exploitation ;
- la direction centrale du service d'infrastructure de la Défense (DCSID) pour la conduite des travaux d'infrastructure phase 2 de la parcelle Est ;
- la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI) pour la conduite des investissements et de l'exploitation des systèmes d'information et de communication ;
- le Commandant militaire d'îlot (COMILI) pour les aspects concernant la sécurité du site et la protection défense ;
- la sous-direction du pilotage des ressources humaines (SDPRHF) du SGA pour le suivi financier des dépenses de personnels et du financement du PPP²² ;

Considérant que la sous-direction du site de Balard exerce une compétence générale sur tous les aspects relevant du contrat de partenariat et sur l'ensemble des conditions de fonctionnement du site pour assurer les missions de soutien dues aux organismes. Elle est l'interlocuteur d'OPALE défense, le partenaire privé du contrat PPP²³ ;

²² Source : rapport législatif du projet de loi de finances 2017

²³ Opale défense SAS, est une société détenue par la Caisse des Dépôts et Consignations (34%), Bouygues Bâtiment Ile-de-France (16%), Exprim (2,9%), Thalès Communications SA (6%), Sodexo France (6%), Dalkia France (2%), FIDEPPP (16,5%), SEIEF (16,5%) et OFI Infravia (0,1%). Le fonds Development Venture III, géré par AXA REIM, est par ailleurs l'investisseur principal de l'opération de valorisation immobilière portant sur environ 90.000 m² de bureaux sur la « Corne Ouest » du site de Balard

Conseil de l'immobilier de l'État

Que les services sont passés du mode projet au fonctionnement courant avec des procédures et un conseil de site qui se réunit trois à quatre fois par an pour décider des installations et des travaux à entreprendre ;

Que les principaux travaux complémentaires réalisés à ce jour dans le cadre du contrat concernent les aménagements pour accueillir les structures opérationnelles non prévues initialement (direction du renseignement militaire) et des systèmes d'information et de communication tels que l'extension des zones à réseaux classifiés ;

Considérant que le contrat de partenariat prévoit la possibilité pour le ministère de demander à OPALE défense d'organiser une consultation en vue du refinancement de tout ou partie des instruments de dette conclus par le titulaire du PPP auprès des établissements bancaires ;

Qu'en 2015, il est apparu que de nouvelles conditions de financement étaient susceptibles d'être plus compétitives que celles résultant du financement mis en place à l'origine. Il a été demandé formellement en décembre 2015 à OPALE défense de procéder à cette consultation ;

Considérant qu'à l'issue de la consultation et après analyse des trois propositions présentées, l'offre de refinancement la plus compétitive (HSBC²⁴) a été retenue, puis signée par l'ensemble des parties prenantes en octobre 2016 pour une entrée en vigueur au 15 mars 2017 ;

Que la procédure aboutit à la création d'un nouveau consortium bancaire. Les économies attendues seraient de l'ordre de 30 à 40 M€ sur un montant global situé à l'entour du milliard d'euros. Les économies sont réparties entre le prestataire OPALE défense (20 %) et le ministère (80 % en déduction de la redevance) ;

Considérant que sur la base d'une valeur initiale de 4,6 Mds €²⁵ dont 1 Mds€ en investissement et plus de 3,5 Mds€ en exploitation, le PPP a fait l'objet de pas moins de trente-trois avenants ; qu'il en résulte un surcoût de 55 M€ HT investissement et exploitation confondus (valeur 2010) (+ 136 M€ en investissement, - 81 M€ en exploitation) ;

Considérant que de nombreux retards dans la délivrance des prestations ou liés, à des malfaçons et des dysfonctionnements ont été constatés ;

Qu'un montant important de pénalités a été notifié fin 2016 au prestataire OPALE défense au dire du ministère ;

Considérant, selon le ministère de la défense, qu'il est prématuré de présenter le bilan du contrat de partenariat demandé par le CIE dans son avis n°2015-23, dans la mesure où d'autres travaux pourraient être réalisés au contrat, dont la réhabilitation du bâtiment 26 ;

Sur le schéma directeur des implantations du ministère de la défense en Ile-de-France,

Considérant qu'en 2014, le ministère de la défense occupait 342 sites en région parisienne pour une emprise au sol de 34 490 408 m² et une SHOD de 4 435 351 m² ;

²⁴ HSBC a été retenu comme arrangeur et coordinateur global du refinancement et des opérations de couverture en remplacement du financement bancaire initial

²⁵ HT en € constant valeur décembre 2010

Conseil de l'immobilier de l'État

Qu'en 2016 il occupe 304 emprises pour une surface au sol de 33 329 111 m² et une SHOD de 4 554 009 m² (opération Balard comprise) selon les données de Gestion du domaine de la défense (G2D) ;

Que globalement le ministère de la défense considère avoir su maintenir une trajectoire de réduction du nombre et de la superficie au sol des emprises, l'augmentation de la SHOD provenant de l'ajout des surfaces de bureau créées à Balard et de la présence au bilan des emprises parisiennes libérées mais non encore cédées ;

Considérant qu'à l'issue de l'opération Balard, le périmètre de l'administration centrale comprendra en région Ile-de-France le site de Balard (parcelles Est et Ouest), le Fort de Montrouge à Arcueil (94), le Fort de Vanves à Malakoff (92), l'ensemble constitué de l'Hôtel de Brienne, l'Hôtel de Bourbon-Busset et le bâtiment de la Lionne (Ilot-Saint-Dominique), une partie des jardins de l'Ilot-Saint-Germain (quatre étages sur sept) ;

Considérant qu'au-delà des cessions, résiliation de bail et regroupement à Balard, l'administration centrale a pour objectif d'achever la constitution d'un réseau de pôles spécialisés, dans une logique fonctionnelle ;

Que dans ce cadre, le pôle « administration centrale » est constitué des sites de Balard, du Fort de Montrouge à Arcueil et du Fort de Vanves à Malakoff, le pôle « environnement humain » est implanté au fort -Neuf de Vincennes (94), le pôle « santé » est réparti sur le Fort-Neuf de Vincennes et Brétigny-sur-Orge (91) ;

Considérant enfin que des effectifs du ministère occupent des locaux hors emprises affectées au ministère de la défense : ceux du service militaire adapté (Site Oudinot) et le centre d'analyse et de lutte informatique défensive (CALID). Ce dernier, qui est composé de 60 personnes (80 à horizon 2019), occupe une partie des locaux dans la Tour Mercure, prise à bail au profit des services du Premier ministre ;

Considérant que, dans ce schéma d'organisation fonctionnelle, le ministre de la défense dispose de deux bureaux, le premier à l'Hôtel de Brienne et le second à Balard. Ce dernier étant fréquemment utilisé pour des réunions où la proximité des services est requise ;

Considérant que quatre axes de réflexion sont retenus sur la période 2014-2018 en continuité avec le SPSI précédent afin d'accroître la performance immobilière du ministère de la défense et d'améliorer les conditions de travail des agents :

- déterminer les sites à renforcer en s'appuyant sur le réseau de transports en commun existant et à venir dans le cadre du Grand Paris express,
- faciliter les liaisons entre sites et diminuer l'empreinte carbone liée aux déplacements,
- poursuivre la densification des sites en optimisant leur utilisation pour réduire le domaine utilisé en Ile-de-France,
- poursuivre la mise à niveau des sites (nouveau standard de travail et obligations environnementales) ;

Considérant que l'achèvement du projet Balard, de l'implantation de l'administration centrale et de la constitution des pôles dans une logique fonctionnelle (échéance 2018) aura pour effets la rationalisation des implantations du ministère, l'optimisation de son fonctionnement et l'amélioration des conditions de travail des agents ;

Que cette démarche se poursuivra en Ile-de-France, au-delà de l'administration centrale, avec l'achèvement en 2018 des schémas directeurs immobiliers ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant enfin que les éléments transmis préalablement et postérieurement à l'audition du ministère de la défense sont partiels et ne permettent pas d'avoir une vision claire de la situation immobilière du ministère, du bilan des opérations majeures ou encore de sa stratégie ;

Les représentants de l'administration centrale du ministère de la défense et de la Direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 9 novembre 2016 et du 12 juillet 2017, formule les constats et recommandations suivants :

1. À l'issue de la quatrième audition du ministère de la défense sur la stratégie immobilière de son administration centrale, huit ans après la première audition, le Conseil de l'immobilier de l'État mesure le chemin parcouru, les difficultés rencontrées, les efforts consentis et ceux restant à fournir par le ministère de la défense pour s'inscrire dans les objectifs de la politique immobilière de l'État, tels qu'ils ont été définis depuis 2009.
2. Le Conseil rappelle, s'il en est besoin, que le cadre général d'élaboration des SPSI est également fixé par circulaire du Premier ministre et qu'il convient, lors de chaque renouvellement de schéma pluriannuel d'en respecter la structure, au-delà de la simple actualisation du schéma précédent.

Il rappelle que l'élaboration d'un SPSI n'est pas un simple exercice mais une méthode et un outil pour atteindre les objectifs que sont la diminution du coût de la fonction immobilière par rationalisation des surfaces allouées et valorisation des surfaces excédentaires, la mise à disposition de locaux adaptés aux missions et fonctions des services, la contribution au développement de l'offre de logements par mise à disposition de foncier, l'atteinte d'objectifs environnementaux ; que cette exigence de méthode s'impose à tous les ministères, au-delà de leurs spécificités.

Il constate que les documents présentés ne font pas apparaître clairement les deux volets constituant les SPSI, d'une part, le volet diagnostic présentant l'inventaire du parc et les enjeux patrimoniaux, et d'autre part, le volet stratégie présentant l'analyse comparative des différentes hypothèses envisagées, le schéma directeur retenu, les bénéfices attendus et le bilan à date des opérations réalisées et en cours.

Il remarque enfin que l'élaboration du SPSI ne peut être un exercice solitaire, puisqu'il s'inscrit dans un cadre national. En cela, un partage des données, des réflexions immobilières dont celles relatives à l'évolution de projet d'envergure tel Balard, avec la Direction de l'immobilier de l'État est, non seulement souhaitable, mais indispensable.

Il souligne en outre que le schéma pluriannuel d'administration centrale a vocation à s'inscrire dans une vision plus large et décloisonnée qui est celle mise en œuvre dans le cadre du schéma directeur immobilier régional d'Ile-de-France. A ce stade, cette évolution reste à concrétiser, alors qu'elle semble compatible avec l'organisation en pôles fonctionnels prônée par le ministère.

Conseil de l'immobilier de l'État**Sur l'atteinte des objectifs de la politique immobilière de l'État,**

3. Le Conseil constate que les objectifs que se fixe le ministère de la défense par rapport aux objectifs de la PIE, fluctuent. Il déplore que cette évolution se fasse dans un sens non compatible avec les critères et cibles de la PIE.

Ainsi, qu'il s'agisse du nombre d'implantations ou de la surface brute occupée, les cibles 2018 présentées lors de la présente audition sont revues à la hausse par rapport à celles présentées au Conseil en 2014. Ainsi les implantations ne seront pas en 2018 au nombre de 3 mais de 4 ; la surface utile brute occupée ne sera pas de 299 212 m², mais de 371 915 m². Pour mémoire la SUB était de 388 606 m² en 2009, année de référence dans la mise en œuvre des SPSI.

Malgré le resserrement certain du nombre de sites depuis 2009, la baisse minime de la surface brute occupée est insatisfaisante.

4. De même, le ratio d'occupation constaté en 2016 (14,5 m² SUN/PdT) et la trajectoire qui conduirait l'administration centrale du ministère de la défense à approcher 13 m² en 2018, en fin de deuxième SPSI, sont d'autant plus incompréhensibles que le ministère de la défense doit, comme tous les autres, se conformer aux instructions du Premier ministre. Pour mémoire, le Conseil préconise depuis quelques temps déjà d'abaisser le ratio à 10 m² SUN/PdT pour les implantations parisiennes, formule qui est désormais retenue par la DIE lors de l'examen de nouveaux projets à Paris.
5. Concernant le coût d'occupation par agent, le Conseil constate une hausse conséquente (doublement entre 2013 et 2016) et un ajustement de la cible 2018 afin d'être en cohérence avec cette hausse, sans que les commentaires accompagnant le SPSI ne tente de justifier ou, a minima, d'expliquer cette augmentation contradictoire avec l'objectif de maîtrise des dépenses publiques et ce s'agissant de dépenses de fonctionnement courant.
6. Concernant le coût global annuel d'occupation, là encore le Conseil constate une hausse de près de 70% entre 2013 et 2016. Quant à la cible 2018, cette dernière fait l'objet d'un ajustement à la hausse de 173 % sans la moindre tentative d'explication.

Le Conseil demande que, avant la fin de l'année 2017, le ministère de la défense procure tant à la DIE qu'à lui-même un bilan quantitatif précis de ses choix immobiliers, des causes de cette dérive et des voies et moyens pour redresser cette situation.

Sur le bilan de l'opération Balard,

7. Le Conseil, malgré ses demandes réitérées, ne peut que constater l'absence de bilan, y compris d'étape, réalisé sur l'opération Balard. Il le déplore d'autant plus que ce bilan aurait peut-être pu, dans une certaine mesure expliquer au moins durant la phase travaux et de façon temporaire, les hausses de certains critères de la PIE comme rappelé ci-dessus. À défaut, ces « envolées » ne sont pas justifiées, ni conformes aux objectifs de la PIE.
8. Le Conseil rappelle tout l'intérêt pour l'État qu'il y a à être en capacité de tirer les enseignements économiques et financiers d'une opération de partenariat d'une telle envergure. Il déplore que cet intérêt commun pour la politique immobilière de l'État ne soit pas compris par le ministère de la défense.

Il regrette en outre ne disposer d'aucun élément d'information quant à la performance immobilière des biens livrés, leur capacité à accueillir les personnels prévus, les caractéristiques intrinsèques du bâti, le respect des objectifs environnementaux.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il s'interroge également sur le manque de lisibilité de ce qui reste à livrer, dans et hors contrat, des nouvelles perspectives d'accueil des personnels et des conditions de leur accueil. Il souhaite notamment disposer d'éléments d'information précis sur le nombre de bureaux et leurs superficies « en doublons » c'est-à-dire réservés à des autorités ou personnels disposant de bureaux dans d'autres implantations.

9. Compte tenu de ces éléments, le Conseil juge opportun que le ministre en charge des domaines saisisse l'Inspection générale des finances ou sollicite la Cour des comptes afin qu'un audit circonstancié en soit réalisé.

Sur les implantations et le schéma directeur d'implantation en Ile-de-France,

10. Le Conseil encourage le ministère à poursuivre sa réorganisation en région parisienne autour de quatorze pôles fonctionnels et à en tirer toutes les conséquences en matière immobilière. Il renouvelle sa demande d'élaboration d'un schéma d'implantation au niveau régional intégrant, outre l'administration, les autres services implantés dans le périmètre et l'inscription de la démarche dans le cadre du SDIR.
11. Le Conseil entend la décision de conserver le bâtiment des jardins en cohérence avec celle relative au maintien actuel du ministre dans l'Hôtel de Brienne. Il rappelle cependant, que le ministère de la défense n'a pas vocation à long terme à conserver ce bien et que le regroupement du ministre et de son ministère sur le site unique de Balard serait un signal fort de rationalisation des surfaces occupées.
12. Le Conseil s'interroge sur l'absence de calendrier et de cartographie des mouvements prévisibles, ce qui constituerait les prémices du futur SPSI et invite le ministère à conduire d'ores et déjà cette réflexion par anticipation.

Sur le rôle de la Direction de l'immobilier de l'État dans la stratégie immobilière du ministère de la défense,

13. Le Conseil a relevé au cours de l'audition du ministère de la défense l'absence totale de concertation avec la direction de l'immobilier de l'État.

Il rappelle que cette dernière est chargée de définir et d'assurer la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs et est en charge de sa gouvernance. Or, dans le cas du SPSI du ministère de la défense, la DIE n'a pas été en mesure d'émettre un avis sur la stratégie du ministère faute d'avoir été associée à son élaboration.

Le Conseil ne peut que regretter cette situation, totalement contradictoire avec les arrêtés d'attribution gouvernementaux, et demande au ministère de la défense, comme le font les autres ministères, de solliciter l'avis de la DIE sur toute décision concernant sa stratégie immobilière.



Conseil de l'immobilier de l'État

En conclusion, tout en reconnaissant la nécessaire adaptation du patrimoine immobilier occupé par le ministère de la défense au contexte national et international, le Conseil ne peut qu'émettre un avis défavorable à la stratégie qui lui a été présentée en ce qui concerne les sites d'administration centrale de ce ministère.

Cette position intègre évidemment la spécificité et les contraintes particulières pesant sur le ministère du fait de ses missions. La prise en considération légitime des dites sujétions ne doit toutefois pas conduire le ministère à se comporter en matière immobilière de façon évidemment contradictoire avec les instructions gouvernementales.

Le Conseil demande une nouvelle présentation de cette stratégie respectant les normes de la politique immobilière de l'État, en liaison avec la DIE. Il demande en outre à être destinataire dès que possible et au plus tard fin 2017 d'un bilan documenté de l'opération Balard.

★

6. Les opérateurs de l'État

Le CIE a pour mission d'évaluer l'avancement de la démarche de modernisation de la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs. Le Conseil a donc poursuivi en 2017 l'audition de plusieurs d'entre eux.

Le patrimoine immobilier des opérateurs représente 32,7 millions de m² de SUB et une dépense annuelle de l'ordre de 3,2 milliards € (source DPT 2018).

En 2017, le CIE a procédé à vingt-quatre auditions dont certaines de suite, de différents opérateurs intervenants dans le domaine de l'agriculture, de la culture, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la santé, du social, de l'environnement et de la défense.

Le Conseil a pu observer que la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 qui a fixé les règles du renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs était plus ou moins bien appliquée.

Il a relevé que très souvent des opérations d'importance qui portent principalement sur l'implantation d'un siège social étaient déconnectées du SPSI. Il a rappelé que tout projet immobilier d'opérateurs doit s'inscrire dans le cadre d'une stratégie globale définie dans un SPSI afin de garantir une cohérence d'ensemble aussi bien d'un point de vue des besoins que de la soutenabilité budgétaire.

Le Conseil a également constaté que lorsque l'opérateur disposait d'un inventaire fiabilisé de son patrimoine (ce qui est loin d'être le cas le plus fréquent), les données n'étaient pas toujours transmises dans les outils de la DIE (RT et OAD) ce qui ne simplifie pas les échanges techniques avec le représentant de l'État propriétaire pour la définition d'une stratégie immobilière. Le rôle des tutelles est, à cet égard, essentiel pour assurer cette liaison avec la DIE.

6.1 LES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT RELEVANT DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

En 2017, le CIE a procédé à deux reprises à l'audition de l'Office national des forêts (ONF) et s'est intéressé à cette occasion à la création d'un pôle d'établissements intervenant dans le domaine agricole sur le site domanial de Maisons-Alfort. Il a également auditionné AgroParisTech sur son projet immobilier à Palaiseau.

S'agissant de l'ONF, le CIE a salué le travail accompli depuis l'audition du 14 mai 2014 (avis n°2014-17) sur la connaissance de son patrimoine. Sur les logements de fonction, il a constaté la mise en œuvre de la réforme dans un contexte délicat du fait de la situation préexistante. Le Conseil a souligné les efforts déployés par l'ONF pour valoriser ses biens devenus inutiles d'autant que beaucoup d'entre eux sont singuliers. Le Conseil a toutefois demandé qu'un SPSI en bonne et due forme soit élaboré et qu'il lui soit soumis.

Sur le choix de l'implantation du siège de l'ONF qui doit s'inscrire dans le SPSI, une première présentation du projet n'avait pas permis au Conseil d'émettre un avis en raison de l'absence de recherche et de mise en concurrence de sites sur le territoire francilien et du postulat de demeurer à Paris.

La seconde présentation, prenant en compte les observations du Conseil et la démarche préconisée par la DIE a permis d'aboutir au choix d'implanter le siège de l'ONF sur une parcelle disponible du site domanial de Maisons-Alfort.

Cette solution préconisée par la DIE et la tutelle permettra de plus de créer sur ce site un pôle de plusieurs opérateurs dépendant du ministère de l'agriculture et de la forêt. Cette démarche présentera l'avantage de valoriser cette parcelle comme l'avait recommandé le CIE dans son avis n°2015-28 sur la stratégie immobilière de l'EnvA. Le Conseil a toutefois précisé que la valorisation de cette emprise devrait être confiée à un opérateur spécialisé y compris la création du siège de l'ONF.

L'audition de suite d'AgroParisTech a permis au Conseil de disposer d'un état d'avancement de l'opération immobilière menée par cet établissement public et l'INRA, sur le plateau de Saclay à Palaiseau.

Ce nouveau campus de 65 000 m² qui regroupera plusieurs sites existants accueillera à partir de 2021/2022 près de 2 000 étudiants. Le Conseil a relevé que le cadre juridique et financier du partenariat public privé retenu pour cette opération nécessitait une vigilance particulière de tous les acteurs. S'agissant des cessions notamment parisiennes contribuant aux ressources de l'opération, le Conseil souhaite que celles-ci soient réalisées en préservant les intérêts financiers de l'État.

*

Avis n°2017-01 sur la stratégie immobilière de l'Office nationale des forêts (ONF)

L'Office national des forêts (ONF) présente le bilan de la stratégie immobilière développée depuis 2010 pour chaque classe d'actifs : logements, bureaux, locaux techniques et commerciaux, sites spécifiques. L'ONF propose des pistes de réflexion pour orienter son schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2017-2021. L'opérateur envisage également une relocalisation de sa direction centrale. Le Conseil rappelle qu'un tel projet doit être appréhendé dans le cadre d'un SPSI qui, en l'espèce, demeure à concevoir.

- Vu le décret n°2016 1436 du 26 octobre 2016 reconduisant le Conseil de l'immobilier de l'État ;
- Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;
- Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;
- Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;
- Vu le 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 portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;
- Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;
- Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative à l'immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;
- Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;
- Vu l'avis du CIE n° 2014-17 du 14 mai 2014 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'Office National des Forêts ;
- Vu le dossier de l'ONF de présentation du bilan de son SPSI 2012-2016 et des perspectives 2017-2020 du 18 janvier 2017 et les éléments complémentaires en date du 10 février 2017 ;
- Vu les réponses aux questions du CIE apportées le 13 février 2017 par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ;
- Vu la note du 24 janvier 2017 de la directrice de l'immobilier de l'État et les réponses aux questions du CIE apportées le 16 février 2017 ;

Après avoir entendu M. Christian DUBREUIL, directeur général de l'ONF, accompagné de M. Patrick SOULÉ, directeur général adjoint et de Mme Marie-Anne CLERC, directrice de l'économie financière et des

Conseil de l'immobilier de l'État

systèmes informatiques et Julien Lefebvre, adjoint au secrétaire général, en présence de M. Christian LIGEARD, directeur des affaires financières, sociales et logistiques du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, accompagné de M. Marc RAUHOFF, sous-directeur de la logistique et du patrimoine et également en présence de Mme Nathalie MORIN, directrice de l'immobilier de l'Etat, accompagnée de M. Philippe BAUCHOT, directeur adjoint, de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice de la stratégie et des expertises de l'immobilier de l'État, et M. Jildaz ECOLAN, chef du bureau « Doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État », lors de sa séance du 25 janvier 2017 ;

Sur l'Office national des forêts (ONF)

Considérant que l'Office National des Forêts (ONF), est un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la double tutelle du ministère chargé des forêts et de celui de l'écologie ;

Que l'Office créé en 1964 est chargé de la gestion des forêts publiques (forêts de l'État et des collectivités locales), soit plus de 10 millions d'hectares, dont 4,7 millions d'hectares en métropole et environ 6 millions d'hectares dans les territoires d'Outre-mer ;

Que son action s'articule de trois axes : la production de bois, la protection de l'environnement et l'accueil du public ;

Que l'ONF assure également des missions de service public (prévention et gestion des risques naturels) et propose des produits et des services pour les collectivités et les entreprises ;

Que l'établissement emploie environ 10 000 personnes, dont 400 au siège et 9 600 sur le territoire ;

Que les recettes de l'ONF s'élèvent à 857 M€ en 2016 dont environ 40 % proviennent des produits du domaine et 60 % de la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités et des prestations de services ; que le résultat net de l'établissement était en 2016 de 12,2 M€ sur un bilan total de 10 Mds€ ; que l'endettement de l'opérateur s'établissait à 262 M€ au 31 décembre 2016 ;

Considérant que l'organisation actuelle du parc immobilier de l'ONF répond à un besoin de proximité avec les massifs forestiers repose sur :

- neuf directions territoriales (DT) ramenées à six au 1er janvier 2017 et cinq directions régionales (Corse, La Réunion + Mayotte, Guyane, Guadeloupe et Martinique) ;
- cinquante-et-une agences territoriales ;
- quinze agences spécialisées ;
- trois-cent-vingt unités territoriales ;
- ainsi qu'un siège implanté sur deux sites à Paris et à Montreuil ;

Considérant, après l'étude et l'abandon d'un modèle de gestion alternatif, que le patrimoine domanial géré par l'ONF relève désormais du cadre normal de la passation de conventions d'utilisation ;

Qu'une convention type adaptée au contexte particulier de l'ONF a été définie en partenariat avec la direction de l'immobilier de l'État et le ministère en charge des forêts ;

Qu'une mise à jour du patrimoine bâti a été réalisée dans Chorus pour permettre de disposer d'une base fiable pour la passation de ces conventions ;

Que les quatre-vingt-seize conventions d'utilisation des biens domaniaux de l'ONF ont été signées avant le 31 décembre 2016 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Sur le bilan du schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2012-2016

Considérant les évolutions du parc immobilier²⁶ de l'ONF entre 2010, date du premier recensement et 2016, fin du premier SPSI ;

| Biens immobiliers | 2010 | | 2016 | | Évolution | | |
|--------------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|---------------|
| | nb | m ² SUB | nb | m ² SUB | nb | m ² SUB | en % |
| Occupation par des tiers | 743 | 82 184 | 745 | 81 898 | 2 | - 286 | -0,3% |
| Parc de Haye | 111 | 124 569 | - | - | - 111 | - 124 569 | -100,0% |
| Vacant | 547 | 55 201 | 406 | 39 550 | - 141 | - 15 651 | -28,4% |
| Logement | 2 715 | 269 528 | 2 558 | 285 150 | - 157 | 15 622 | 5,8% |
| Bureau | 532 | 104 647 | 458 | 89 033 | - 74 | - 15 614 | -14,9% |
| Arbofolia/Campus ONF | 35 | 16 806 | 33 | 15 507 | - 2 | - 1 299 | -7,7% |
| Locaux techniques | 1 002 | 74 257 | 1 005 | 74 018 | 3 | - 239 | -0,3% |
| Locaux commerciaux | 72 | 7 137 | 74 | 6 935 | 2 | - 202 | -2,8% |
| Total | 5 757 | 734 329 | 5 279 | 592 091 | - 478 | - 142 238 | -19,4% |

Que le nombre de biens immobiliers a diminué de 8,3 % et que les surfaces correspondantes ont été réduites de 19,4 % ;

Considérant que depuis 2010, 424 biens (233 biens domaniaux et 191 biens propres de l'ONF) ont été vendus pour un produit de cession de 66,6 M€ ;

Que la cession du parc de Haye (111 bâtiments d'une surface totale de 124 570 m² SUB) pour un montant de 16,2 M€ représente près du quart des produits de cession (24 %) ;

Que la vente de 157 logements a rapporté 20,5 M€ ;

Que 149 biens vacants et 19 immeubles de bureau ont été cédés respectivement pour 13,7 M€ et 8,8 M€ ;

Que l'ONF a également vendu 36 biens occupés par des tiers pour un montant de 3 M€ ;

Que la vente de deux logements à La Réunion et de cinquante terrains ont également rapporté 3,8 M€ ;

Que sur les 220 bâtiments dont la cession a été décidée par décret depuis 2013, plus de la moitié sont encore invendus et 17 % ne sont pas encore saisis dans l'outil de cessions de la DIE ;

Que sur les 38,1 M€ de cessions domaniales entre 2010 et 2016, l'ONF a bénéficié en moyenne d'une rétrocession des produits de cession à hauteur de 63% du prix de vente ;

Considérant que le nombre de bâtiments administratifs gérés est passé de 159 en 2011 à 122 en 2016 ; que cette diminution de 23 % du nombre de bâtiments de bureau s'est traduite par une réduction de 8 % de leur surface utile nette (SUN) ;

Que dans le même temps, les effectifs administratifs hébergés dans ces locaux ont diminué de 16 % (-496 postes) ;

²⁶ Le périmètre de l'analyse correspond à l'ensemble des biens immobiliers bâtis utilisés et gérés par l'ONF, à l'exclusion de ceux des cinq directions régionales (Corse, La Réunion + Mayotte, Guyane, Guadeloupe et Martinique) qui n'ont pas été intégrées lors du premier inventaire.

Conseil de l'immobilier de l'État

Qu'il en résulte une dégradation globale de la performance d'occupation qui s'établit fin 2016 à 18,42 m² SUN / poste de travail ;

Considérant que le devenir des maisons forestières est un sujet particulièrement sensible pour l'établissement, compte tenu du nombre important d'agents et de salariés logés et des enjeux financiers de leur entretien ;

Qu'à ce jour, toutes les concessions de logement (NAS et COP/A) ont été attribuées dans le respect de l'arrêté de décembre 2015 qui ouvre droit à l'attribution de concessions par nécessité absolue de service (NAS) pour 1 590 postes et de conventions d'occupation précaire avec astreinte (COP/A) pour 59 postes ;

Que si le SPSI prévoyait un budget d'investissement initial de 36 M€ en 5 ans à raison d'une dépense moyenne de 20 000 € par logement mais que la dépense n'a été que de 30 M€ entre 2011 et 2016 ;

Que pour les cinquante-neuf COP/A auxquelles s'ajoutent une centaine d'autorisations d'occupation précaire (AOP), soit cent-soixante logements concernés, les recettes de l'ONF sont estimées à 768 000 €/an, soit un loyer moyen de 400 €/mois ;

Considérant que l'ONF s'est attaché à améliorer les caractéristiques fonctionnelle et réglementaire des locaux techniques dans le cadre de la modernisation de son activité de travaux forestiers et la mise en place d'agences spécialisées.

Que ces locaux de travail de taille modeste et très dispersés sur le territoire petite taille accueillent des unités territoriales et unités de production (3 à 10 personnes) ;

Que des locaux vétustes ont été abandonnés et remplacés par la location de nouveaux locaux mieux adaptés en termes de normes techniques et de localisation ;

Que 160 immeubles locatifs ont été libérés entre 2010 et 2016 et 109 nouveaux immeubles ont été pris à bail pendant cette même période ; que l'ONF n'a pas été en mesure de préciser les surfaces et les loyers correspondant à ces contrats ;

Qu'une vingtaine de locaux ont également été vendus ;

Que l'analyse des possibilités de mutualisation de certains bâtiments avec d'autres services ou opérateurs de l'État ont abouti à l'implantation de trois petites unités de bureaux dans des bâtiments administratifs de l'État à Saint-Girons, Macon et Le Mans ;

Considérant que la plupart des occupations par des tiers qui ont vocation à être maintenues concernent les locaux accessoires aux baux de chasse qui ont été remis en adjudication en 2016 ;

Considérant que l'ONF dispose de biens immobiliers vacants dont un certain nombre mériteraient d'être sauvegardés, compte tenu de leur qualité architecturale ou de leur signification historique ;

Que leur valorisation s'avère cependant difficile au regard des investissements nécessaires et d'un usage futur fortement restreint du fait de leur enclavement en forêt ;

Que par convention du 26 novembre 2014, l'ONF a transféré à l'association de gestion de ses œuvres sociales (APAS-ONF) l'entretien et de la gestion d'un parc immobilier de 123 bâtiments à usage de gîtes de vacances ; que la convention prévoit la possibilité d'échanges de biens de ce parc pouvant être vendus en contrepartie de biens devenus inutiles au service, non cessibles et situés dans des lieux touristiques ; qu'à ce jour, cinq bâtiments d'une valeur vénale de 852 000 € ont été sortis de ce parc dont un qui a été vendu pour un montant de 74 000 € ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant qu'il a été procédé à la cession de la zone d'activité économique de Velaine-en-Haye à l'établissement public foncier de Lorraine en septembre 2016 pour un montant de 16,2 M€ ;

Que la Direction nationale d'interventions domaniales (DNID) a estimé ce bien successivement à 18 M€ en 2011, 17,9 M€ en 2014, 17 M€ en octobre 2015, puis 16,2 M€ en novembre 2015 ; que la transaction a été opérée sur la base de cette dernière estimation ;

Que les importantes charges financières pour le fonctionnement du site, les travaux conséquents de réhabilitation à prévoir ainsi que l'évolution des techniques de formation ont conduit l'État et l'ONF à réinstaller à Villers-lès-Nancy le pôle de formation qui était hébergé depuis sa création sur le campus de de Velaine-en-Haye ;

Qu'à l'issue de la cession de la zone d'activité économique, l'ONF demeure gestionnaire de 36 bâtiments situés dans la zone de loisirs de Velaine-en-Haye, d'un parc à matériel, d'un local technique et d'un bâtiment de bureau pour les besoins de l'agence travaux Grand-Est et également de 15 logements sur la zone du campus dont 11 seront proposés à la vente dans le cadre de futurs décrets et 4 logements seront conservés pour des agents de l'agence territoriale de Meurthe-et-Moselle ;

Considérant que l'ONF dispose de deux autres sites spécifiques ;

Que l'ONF a conduit une étude sur le devenir du parc de Braconne qui conclut à sa conservation, l'enclavement du parc en forêt ne permettant pas sa cession ;

Que l'ONF est en attente d'une décision du MAAF, en liaison avec les quatre utilisateurs (ONF, IGN, IRSTEA, lycée) et le conseil de la région Centre Val de Loire, relativement au rééquilibrage potentiel d'Arbofolia²⁷.

Considérant que le tableau de financement prévisionnel associé au COP 2012-2016 prévoyait un budget de 15 M€ par an pour les investissements immobiliers, soit un budget total de 75 M€ sur la durée ;

Que la situation de la trésorerie de l'ONF n'a pas permis de consacrer ce montant à l'investissement immobilier ;

Que pour la période concernée, le montant budgété a été de 68 M€ et la dépense de 52,1 M€ seulement, soit moins de 70% du montant initialement prévu ;

Sur les orientations du schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2017-2021

Considérant que l'ONF a signé le 7 mars 2016 avec l'État et la Fédération nationale des communes forestières un contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2016-2020 ;

Que le point 6.5 de ce contrat prévoit d'actualiser le SPSI de l'établissement pour la fin 2017, en y intégrant notamment la rationalisation de la répartition des sites administratifs selon un objectif cible 2020 ;

Que le tableau de financement prévisionnel associé au contrat prévoit un montant de 12,2 M€ par an, soit un budget total de 61 M€ sur la durée et des produits de cession associés à hauteur de 52 M€ ;

²⁷ Créé en 1821 par Philippe-André de Vilmorin et ouvert au public en 1985, l'Arboretum des Barres de Nogent-sur-Vernisson, Loiret (45) est un patrimoine végétal constitué de 2 600 espèces et sous-espèces venues des cinq continents et représentées sur 35 hectares par quelques 9 250 arbres et arbustes

Conseil de l'immobilier de l'État

Que la mise à jour d'un plan d'investissement immobilier doit être entreprise dans le respect de la trajectoire financière du contrat ;

Que le COP prévoit que la part libre des produits de cessions immobilières domaniales bâties versée au CAS (Programme 723 : Compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ») continuera d'être reversée à l'ONF pendant la durée du contrat ;

Considérant que les orientations du SPSI 2017-2021 sont à l'étude et que l'ONF envisage de poursuivre plusieurs actions engagées pendant le SPSI précédent sur la base d'un diagnostic qualitatif qui viendra compléter l'inventaire du parc immobilier et qui permettra de mieux connaître l'usage des locaux et leur état ;

Que l'optimisation du parc immobilier serait poursuivie par la cession de biens immobiliers inutiles au service et non enclavés, dans l'objectif de financer les investissements nécessaires à la mise à niveau du parc immobilier ;

Que le SPSI serait décliné sous la forme de plans d'actions locaux et qu'un dispositif permettrait d'accompagner, piloter et suivre la mise en œuvre pour s'assurer de l'atteinte des objectifs du SPSI fixés pour 2020 ;

Que la rationalisation des sites administratifs serait envisagée selon un schéma d'implantation territoriale prenant en compte :

- les nouveaux périmètres des directions territoriales ;
- la proximité des implantations des services déconcentrés de l'État et la possibilité de mutualiser certaines implantations ;
- les impacts de certains projets « métiers », la mise en place du télétravail à partir du 1er trimestre 2017 et de nouveaux modes de travail liés au développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication ;
- les directions régionales de Corse et d'outre-mer, qui n'avaient pas été intégrées dans le premier SPSI ;

Que l'ONF a programmé la diffusion d'une note de service sur la gestion des logements de fonction et d'une charte nationale de l'occupant à la fin du 1er trimestre 2017 ;

Que l'ONF prévoit de conduire de nouvelles études pour traiter plusieurs sujets difficiles :

- La question du devenir du parc de Braconne ;
- Le projet de rééquilibrage d'Arbofolia en fonction des réponses apportées par les partenaires du site ;
- La valorisation des bâtiments vacants enclavés et à préserver pour laquelle un appel à projet devrait être lancé à l'été 2017 auprès d'opérateurs privés ; la réflexion porterait notamment sur la possibilité juridique de proposer des droits réels sur les biens aux investisseurs privés sur le modèle des baux emphytéotiques administratifs ;

Que le SPSI intégrerait la mise à l'étude d'un projet immobilier pour le siège de l'ONF telle que prévue par le contrat d'objectifs et de performance 2016-2020, c'est-à-dire, dans des conditions de financement ne dégradant pas la trajectoire financière de l'Office sur la durée du contrat ;

Sur la mise à l'étude d'un projet immobilier pour le siège de l'ONF

Considérant que la direction générale de l'ONF est installée sur deux sites depuis un an et demi, à la suite de l'abandon du projet de second site du MAAF sur le site de Picpus qui est voisin du siège historique de l'ONF ; que les effectifs du siège sont partagés entre deux sites éloignés de trois kilomètres :

- la tour ONF, siège historique et propriété de l'ONF, sise 2, avenue de Saint-Mandé, Paris 12ème ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- des surfaces de bureaux sous-louées à France Agrimer dans l'immeuble « Arborial », sis, 12, rue Henri Rol-Tanguy, Montreuil (93) ;

Considérant que le Conseil d'administration de l'Office a estimé que cette partition n'était pas satisfaisante d'un point de vue fonctionnel et a exprimé sa volonté de mettre fin à cette situation dans sa résolution du 8 décembre 2016 ;

Qu'il a donné mandat au directeur général d'étudier et de chiffrer, en concertation avec les tutelles, la direction immobilière de l'État et le préfet de la Région Ile-de-France, différents scénarios de regroupement du siège de l'ONF sur un site unique francilien avec pour objectif de recueillir l'avis du conseil de l'immobilier de l'État en vue d'une présentation au Conseil d'administration de l'ONF en mars 2017 ;

Que le contrat d'objectifs et de performance 2016-2020 prévoit « la mise à l'étude d'un projet immobilier pour le siège, dans des conditions de financement ne dégradant pas la trajectoire financière de l'Office sur la durée du présent contrat » ;

Considérant que la question d'une nouvelle localisation du siège est ancienne ;

Que depuis 1992, plusieurs hypothèses (Bourges, Nancy, Compiègne) ont été envisagées puis abandonnées ;

Considérant que l'Office dispose de 180 postes de travail pour 178 agents dans la tour ONF de l'avenue de Saint-Mandé ;

Que l'immeuble d'une surface de plancher (SDP) de 4 300 m² (3 421 m² SUB et 2 280 m² SUN) a été édifié en 1974 pour les besoins propres de l'Office sur une emprise foncière de 1 636 m² ;

Que l'ONF est également locataire d'un local de réunion de 210 m² au 36, rue de Picpus, Paris 12^{ème} pour un loyer annuel de 48 300 € ;

Que la tour comporte neuf étages au-dessus d'un rez-de-chaussée de double hauteur et cinq niveaux de sous-sol à usage de parkings, locaux techniques et réserves ;

Que cet immeuble dont la construction date de 1974 est très mal isolé et énergivore ; que certains équipements sont obsolètes ; que l'état de l'ensemble oblige à une réflexion sur sa rénovation complète à une échéance proche ; que le coût de la rénovation est estimé à 10 M€ ;

Que le classement du site en immeuble de grande hauteur (IGH) suscite des charges spécifiques de l'ordre de 0,37 M€ par an, du fait de l'obligation de présence permanente d'agents de sécurité ; que le coût global d'exploitation du site s'élève à 1 M€ ;

Que le service local du Domaine de Paris a estimé en janvier 2014 la valeur vénale de l'immeuble à 12 M€ sur la base d'un usage de la tour en bureaux aux conditions actuelles (4 314 m² SDP, IGH R+9), au regard du quartier, des contraintes des locaux et du potentiel constructible ;

Qu'un promoteur immobilier a proposé à l'ONF en 2016 d'acquérir l'ensemble immobilier pour un prix de 18 M€, dans l'objectif de la transformation de la tour en un immeuble résidentiel et de la construction de deux immeubles (+2 540 m² SDP) de logements et commerces de part et d'autre de la tour ; que le service local du Domaine de Paris a procédé à une nouvelle approche de la valeur vénale du bien sur la base de ces éléments qui le conduisent à estimer que le prix proposé est proche de l'estimation des domaines ;

Que la direction de l'immobilier de l'État a précisé que l'estimation de la valeur potentielle du bien nécessite une expertise approfondie et le recours à un prestataire externe et la réalisation préalable

Conseil de l'immobilier de l'État

d'une campagne de mesurage pour identifier les droits à construire de la parcelle dans l'hypothèse d'une démolition de la tour ou ceux résiduels, dans le cas où celle-ci devait être partiellement ou totalement conservée ;

Que la DIE a précisé qu'aucune estimation du coût des travaux de démolition de la tour n'a été réalisée à ce jour ; qu'elle a indiqué que, compte tenu des caractéristiques de l'immeuble, sans préjudice de découverte de points singuliers, le coût de démolition théorique pourrait être de l'ordre du million d'euros ;

Considérant que le ministère de l'agriculture avait, en vue du regroupement des sièges parisiens des offices d'intervention agricoles, pris à bail en 2005 la totalité de l'immeuble dénommé « Arborial » à Montreuil dont le bénéfice a été depuis transféré à FranceAgriMer ;

Que la Cour des comptes²⁸ a souligné dans plusieurs rapports, et notamment celui de 2011, que la durée du bail initial souscrit par le ministère de l'agriculture était particulièrement contraignante pour le locataire et que le montant du loyer était élevé ;

Qu'en 2014, le bail de l'Arborial a été renégocié, conduisant à une réduction du loyer en contrepartie d'une prolongation de sa durée ferme jusqu'au 31 décembre 2025 ;

Qu'au terme de cette négociation les conditions essentielles du bail applicables à partir du 1er janvier 2014 étaient, selon les informations communiquées par la DIE, les suivantes :

- Location de 33 278 m² SUB, de 377 emplacements de stationnement, 1325 m² de surfaces de restauration ;
- Loyer facial unitaire : 314 € HT /m² de bureaux ;
- Loyer économique unitaire : 270 € HT / m² de bureaux ;
- Indexation selon l'indice des loyers des activités tertiaires (ILAT)

Et que les conditions locatives actuelles (2016) sont :

- Loyer et charges annuels : 17,88 M€ HT
- Dont loyer des surfaces de bureaux 11,94 M€ HT ; soit 359 € HT HC/m² SUB ;
- Dont loyer restaurant 0,75 M€ HT ;
- Dont charges locatives : 1,21 M€ HT ;
- Dont charges de fonctionnement du site : 2,37 M€ HT ;
- Dont taxe foncière : 1,41 M€ HT ;
- Dont taxe sur les parkings : 0,02 M€ HT ;

Que le MAAF indique que l'immeuble « Arborial » est occupé par les services et opérateurs suivants relevant tous de sa compétence :

- ONF : 180 postes de travail ;
- France Agrimer : 830 postes de travail
- ASP (Agence de services et de paiement) : 338 postes de travail ;
- INAO (Institut national de l'origine et de la qualité) : 80 postes de travail ;
- ODEADOM (Office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer) : 49 postes de travail ;
- Autres occupants : 8 postes de travail ;

²⁸ Rapport public annuel 2016 ; 5 - La réforme des organismes payeurs des aides agricoles : une stratégie à définir, des économies à rechercher. Page 408

Conseil de l'immobilier de l'État

Que la Cour des comptes²⁹ a par ailleurs souligné que la gestion de l'ASP souffre d'une double implantation de son siège entre Limoges et Montreuil et a suggéré un regroupement limougeaud, tout en observant que le devenir des surfaces montreuilloises constitue un frein important à ce projet ;

Considérant, selon les informations communiquées par la DIE³⁰, que l'ONF dispose de 204 postes de travail pour 195 agents dans l'immeuble l'Arboreal à Montreuil ;

Que l'ONF occupe 4 360 m² SUB et 2414 m² SUN ;

Que le coût global d'occupation de la sous- location s'élève pour l'ONF à 2,5 M€ HT ; soit un coût annuel de 12 865 € HT par agent ;

Considérant que la direction de l'immobilier de l'État a été informée le 24 octobre 2016, d'un projet de l'ONF de construire pour son propre usage, sur une parcelle de la Ville de Paris à acquérir, un immeuble en bois ;

Que le projet de l'ONF avait été déclaré lauréat le 18 octobre 2016, d'un appel à manifestation d'intérêt (AMI) promouvant les technologies de la construction bois ;

Que le projet de l'ONF vise à construire un immeuble d'une surface de plancher de 7 200 m² sur dix niveaux, 100% bois (2 400 m³ de bois)³¹ ;

Considérant que la DIE a disposé d'un délai très court (à peine un mois) pour instruire le dossier et que ses services n'ont donc pas été en mesure de réaliser une contre-expertise des besoins immobiliers exprimés par l'utilisateur, ni de procéder à un appel au marché pour comparer les différentes hypothèses d'implantation ;

Qu'un comité technique a été mis en place sous l'égide de la DIE aux fins d'instruction du dossier, dans lequel étaient représentés l'ONF, la DIE, le MAAF, la direction du budget, un représentant du responsable régional de la politique immobilière de l'Etat et le service parisien de France Domaine ;

Que les différentes hypothèses présentées ci-après résultent des travaux de ce comité technique ;

Sur les différents scénarios étudiés du projet immobilier pour le siège de l'ONF

Considérant que l'ONF a établi un préprogramme définissant sa cible immobilière ;

Que le projet immobilier de l'ONF vise à reconstituer un collectif de travail sur un site adapté aux modes de travail actuels ;

- un site unique capable d'accueillir l'ensemble des effectifs (363 personnes) dans un délai maîtrisé,
- un bâtiment d'environ 7 000 m² SDP, disposant de places de parking,
- un bâtiment économe en charges de fonctionnement et respectant les normes (sécurité, accessibilité, développement durable) ;

²⁹ Rapport public annuel 2016 ; 5 - La réforme des organismes payeurs des aides agricoles : une stratégie à définir, des économies à rechercher. Page 398-399

³⁰ Le Conseil relève que les surfaces et les coûts de location de l'« Arboreal » diffèrent selon les sources d'information. A titre d'exemple, les surfaces occupées par l'ONF varient de 4 360 m² SUB (DIE) à 3 427 m² SUB (ONF) en passant par 3 884 m² SUB (MAAF)

³¹ Site ADIVbois : <http://www.adivbois.org/wp-content/uploads/Sites-Laureats-ADIVbois-Octobre2016.pdf>

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le siège doit permettre un accès aisé par tous moyens de transport pour les collaborateurs et les visiteurs :

- une localisation privilégiée à Paris, zone Est, ou en petite couronne à proximité immédiate (Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne),
- les transports métro, RER, tram et bus à proximité,
- un bâtiment rapide d'accès à partir du périphérique parisien.

Que l'ONF souhaite que son siège porte les valeurs de l'ONF et de la filière bois :

- un bâtiment en bois, visible, en pleine propriété, utilisant les dernières innovations technologiques de la filière.

Considérant que dix scénarios ont été envisagés :

- Scénario A : Statu quo : maintien de la situation actuelle
- Scénario B : Maintien de la situation actuelle avec rénovation de la tour ONF ;
- Scénario C : Rénovation et extension de la tour ONF ;
- Scénario D : Construction d'un immeuble en bois sur un foncier Ville de Paris ;
- Scénario E : Construction d'un immeuble traditionnel sur un foncier Ville de Paris ;
- Scénario F : Construction d'un immeuble en bois sur un foncier francilien ;
- Scénario G : Densification de l'Arborial ;
- Scénario H : Prise à bail dans un immeuble à Nanterre ;
- Scénario I : Prise à bail dans un immeuble à Ivry-sur-Seine ;
- Scénario J : Prise à bail dans un immeuble à Noisy-le-Grand ;

Considérant que les scénarios ont été évalués selon les critères suivants : collectif de travail, accessibilité de l'immeuble, acceptabilité sociale, impact financier, visibilité et promotion de la filière bois, statut de propriété, facilité de mise en œuvre ;

Considérant que l'analyse comparative des différentes hypothèses a été réalisée en coût complet sur une période de vingt-cinq ans en tenant compte des hypothèses suivantes :

- Cession de la Tour en 2020 : valeur retenue de 18 M€ pour les scénarios D et E et de 12 M€ pour les scénarios F à J³² ;
- Acquisition du foncier en 2017 sur la base de 1 200 €/m² SDP pour un foncier francilien hors Paris et 2 000 €/m² SDP pour un foncier parisien ;
- Mise en service du bâtiment en 2020 pour une construction et 2019 pour une prise à bail ;
- Coût d'emprunt : 1% sur 10 ans ;
- Performance d'occupation : 10 m² SUN / PdT à Paris et 12 m² SUN / PdT hors Paris ;
- L'impact pour France Agrimer (et donc pour l'État) de la libération des surfaces de l'Arborial n'a pas été pris en compte dans l'équation économique.

³² Les membres du CIE se sont étonnés du fait que l'étude semble retenir le principe d'une meilleure valorisation du site existant du fait d'un maintien de l'ONF dans Paris. Les explications contradictoires apportées dans le dossier initial, en séance et dans les éléments complémentaires communiqués postérieurement à l'audition, n'ont pas permis au CIE d'identifier les fondements d'une telle approche.

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que sur la base de ces hypothèses, le comité technique conclut que :

- Les scénarios de regroupement permettent de mettre le ratio d'occupation de l'opérateur en conformité avec la norme plafond de la politique immobilière de l'État ;
- Les scénarios de construction sont sur le long terme, plus avantageux que ceux de la prise à bail ;
- Les scénarios parisiens, s'avèrent plus favorables du fait de la prise en compte d'un ratio d'occupation inférieur de 20 % à celui retenu pour un site hors Paris et de l'hypothèse d'un prix de vente 50 % plus élevé dans le cas d'un maintien du siège de l'ONF sur le territoire parisien ;
- Le surcoût de 7 à 8% d'un immeuble en bois par rapport à une construction traditionnelle pourrait être compensé par un moindre coût de maintenance de l'immeuble tel qu'envisagé selon des hypothèses qui, du fait du caractère novateur de l'ouvrage envisagé, demeurent à vérifier par l'expérience ;

Considérant que l'ONF privilégie le scénario D de construction d'un immeuble en bois sur un foncier Ville de Paris qu'il estime plus économique sur le long terme³³ ;

Que l'ONF indique avoir négocié auprès des banques une capacité d'emprunt de 375 M€ et estime être en capacité de financer les sommes nécessaires à la réalisation de l'opération immobilière ;

Considérant que le MAAF a évoqué la possibilité d'une relocalisation sur l'Arboreal de la direction régionale interdépartementale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt d'Île-de-France aujourd'hui installée à Cachan ou le transfert de services ministériels implantés sur le site locatif de Vaugirard ; que l'avantage économique de ces solutions n'a pas été mesuré ;

Les représentants de l'Office national des forêts, du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications, lors de la séance du Conseil du 25 janvier 2017 ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances des 25 janvier et 22 février 2017, formule les recommandations suivantes :

Sur la connaissance du patrimoine

1. Le Conseil reconnaît le travail accompli par l'opérateur pour l'établissement d'un inventaire de son patrimoine.

³³ L'ONF a notamment écrit dans sa note de présentation « L'appui de la Ville de Paris, qui souhaite conserver le siège de l'établissement sur son territoire, est en effet une donnée clef de cette opération. De son soutien pour une valorisation optimale de la Tour dépendent a minima 6 M€, voire de l'ordre d'une dizaine de millions d'euros si la Tour était « pastillée » et destinée désormais à un usage de logement social. Pour le financement global de l'opération, un maintien à Paris est donc plus économique. »

Conseil de l'immobilier de l'État

Il regrette cependant que les recommandations qu'il avait formulées en 2014 relativement au patrimoine situé en Corse et dans les départements d'Outre-mer, et à l'amélioration de la connaissance de la valeur de ce parc, des coûts de sa gestion et de son entretien, n'aient pas encore été mises en œuvre.

Il prend acte de la volonté de l'opérateur de conduire ces actions dans le cadre de son prochain SPSI.

Sur la mise en œuvre de la réforme des logements de fonction

2. Le Conseil note que l'ONF a répondu aux nouvelles obligations dans un contexte particulièrement délicat du fait notamment des implications sociales de la réforme, compte tenu de la situation préexistante.

Il appelle l'opérateur à la vigilance, s'agissant du maintien en bon état d'usage de ses logements de fonction.

Il demande que l'ONF dresse un inventaire physique et comptable du parc dédié au logement des agents, tel que doit le faire un propriétaire. Il recommande de compléter ce travail d'un bilan annuel confrontant dépenses, recettes et valeur vénale du parc. Il souligne l'importance que ce travail soit effectué en étroite relation avec la direction de l'immobilier de l'État.

Sur la valorisation du patrimoine

3. Le Conseil salue les efforts déployés par l'ONF dans l'objectif de valoriser ses biens immobiliers devenus inutiles. Il souligne que l'exercice est d'autant plus difficile que beaucoup de ces biens sont singuliers.

Il prend acte que plus de la moitié des 220 bâtiments dont la cession a été décidée depuis 2013 n'ont pas été vendus.

Il s'étonne du nombre important de biens dont la cession a été décidée et qui ne sont pas encore saisis dans l'outil de cessions de la DIE. Il rappelle l'importance du soutien de la direction immobilière de l'État pour la bonne mise en œuvre de la politique de valorisation.

4. Le Conseil observe que plusieurs opérateurs de l'État dont la valorisation immobilière ne constitue pas le cœur de métier sont confrontés aux mêmes difficultés que celles rencontrées par l'ONF pour valoriser un patrimoine rural atypique et dispersé sur l'ensemble du territoire.

Il remarque que la valorisation de ce type de biens nécessite au préalable d'identifier, ou le plus souvent de concevoir, des voies de valorisation en collaboration avec différents partenaires, au premier rang desquels figurent les collectivités locales. Pour ces biens hors marchés immobiliers préexistants, la possibilité d'une cession ne peut s'envisager que dans le cadre d'une vision prospective de la dynamique de chaque territoire. Ce travail requiert une expertise rare dont ne disposent pas les opérateurs.

Le Conseil recommande donc à la direction de l'immobilier de l'État d'engager une politique de valorisation du patrimoine immobilier des opérateurs à la tête d'un patrimoine rural singulier tels que :

- L'Office national des forêts ;
- Voies navigables de France (VNF) ;
- L'institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) ;

Conseil de l'immobilier de l'État**Sur la rationalisation des locaux de travail des agents de l'ONF**

5. Le Conseil relève que les surfaces des bureaux et des locaux techniques et commerciaux de l'ONF ont diminué entre 2010 et 2016 de 16 000 m², soit 8,6 % du parc considéré. Il encourage l'ONF à poursuivre ces efforts d'optimisation.

Il regrette cependant que l'opérateur ne soit pas en mesure de présenter un bilan économique consolidé de ces actions. Il lui demande d'intégrer cette dimension économique dans la conception de son prochain SPSI.

6. Le Conseil déplore une dégradation de la performance d'occupation sur la période passée. Il note que le ratio d'occupation moyen de l'ONF dépasse désormais de 50 % le plafond résultant des instructions du Premier ministre. Il rappelle que le respect de la norme n'est pas un objectif de long terme.
7. Le Conseil constate que l'ONF n'est pas le seul opérateur ou service de l'État à éprouver des difficultés pour adapter la taille de ses locaux aux évolutions de son organisation.

Il observe que la constitution d'un patrimoine dédié à chaque mission constitue un sérieux obstacle aux opérations de rationalisation immobilière.

Cette observation le conduit à recommander l'abandon du modèle de gestion en silos et à la recherche de solutions d'organisations mutualisées.

Afin que la réflexion conduite par chaque organisation à l'échelle de son réseau national puisse s'insérer dans chacun des schémas directeurs immobiliers régionaux et de leurs déclinaisons en schémas pluriannuels de stratégie immobilière, le Conseil propose que des familles interministérielles d'opérateurs et de services soient établies afin d'encourager la recherche de solutions immobilières mutualisées.

Le Conseil propose de consacrer une prochaine séance à ce sujet.

Sur les orientations du schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2017-2021

8. Le Conseil prend note des intentions louables qui président à la conception du prochain SPSI de l'ONF.

Il prend acte de l'engagement contractuel d'établir un SPSI pour la période 2017-2021 avant la fin de l'année en cours.

Il souhaite être destinataire du nouveau SPSI de l'ONF dès que celui-ci aura été élaboré, ainsi que de la position de la tutelle technique de l'opérateur et de l'avis la direction de l'immobilier de l'État sur ce document.

9. Le Conseil encourage l'ONF à consolider le volet diagnostic de son schéma en progressant dans la connaissance de l'état de son parc immobilier et de ses enjeux financiers mais également en établissant une projection réaliste de ses besoins immobiliers futurs sur la base des évolutions probables de son organisation et de ses effectifs.

Il souligne que ce travail de projection doit être opéré à un horizon en cohérence avec les contraintes temporelles des décisions immobilières, c'est-à-dire, au moins sur la durée de deux périodes conventionnelles.

Conseil de l'immobilier de l'État

10. Il insiste sur le fait que le volet stratégique d'un SPSI ne doit pas être limité à une liste d'intentions, mais que celles-ci doivent être traduites en objectifs et que le suivi de leur mise en œuvre doit être assurée grâce à des indicateurs pertinents.

Il rappelle que la dimension économique des scénarios envisagés ne se limite pas à la question de leur seule soutenabilité budgétaire et que la pertinence des investissements doit être vérifiée préalablement à la décision de leur engagement.

Sur le projet immobilier pour le siège de l'ONF

11. Le Conseil rappelle que tout projet immobilier d'opérateur ou de services de l'État doit s'inscrire dans le cadre d'une stratégie globale définie dans un schéma pluriannuel de stratégie immobilière afin de garantir la cohérence d'ensemble du plan d'actions, une adéquation des réponses immobilières aux besoins des services, l'optimisation des choix d'investissement et leur soutenabilité budgétaire.

Il remarque que le SPSI de l'ONF demeure à concevoir.

Il demande donc que le projet d'implantation du nouveau siège lui soit présenté lorsque l'opérateur disposera d'un projet de SPSI conforme à la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État.

12. Le Conseil relève que l'instruction du dossier présenté n'a pas respecté le processus que préconise la direction de l'immobilier de l'État.

Il considère que la démarche de la direction de l'immobilier de l'État apporterait des garanties supérieures à celle choisie par l'ONF quant à la qualité du résultat, particulièrement au plan économique. Il estime notamment qu'une réelle mise en concurrence est indispensable pour des projets immobiliers franciliens de cette dimension.

13. Le Conseil note que l'ONF a la volonté de rester situé sur le territoire de la ville de Paris. Il n'a pas connaissance d'arbitrage décidant définitivement d'une implantation à Paris ou en province. En tout état de cause, le Conseil constate que sa demande³⁴ de saisir les opportunités créées par le projet du Grand Paris, n'a pas fait l'objet d'une instruction.

Il ne comprend pas les raisons de cette lacune et considère que celle-ci, illogique par rapport aux priorités gouvernementales données au projet du Grand Paris, doit être comblée.

14. Le Conseil, s'étonne, au regard des évolutions passées des effectifs de l'ONF et de la conjoncture nationale, que lui soit présenté un projet immobilier mono-usage destiné à accueillir une structure administrative d'exactly 363 postes de travail à partir de 2020 et pour une période de vingt-cinq années. Il note que la stabilité des effectifs de la structure est un prérequis sur lequel se fonde le calcul de l'équilibre économique de l'opération. Il estime cette hypothèse, peu vraisemblable.

Ainsi qu'il l'a indiqué dans le point n°7 du présent avis, l'ONF n'est pas le seul opérateur ou service de l'État à éprouver des difficultés pour adapter la taille de ses locaux aux évolutions de son organisation.

Le Conseil s'étonne d'autant plus de l'absence de position de la tutelle sur le projet de l'opérateur qu'il avait, dans son avis n°2014-21 du 14 mai 2014 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de

³⁴ Avis du CIE n° 2014-17 du 14 mai 2014 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'Office National des Forêts

Conseil de l'immobilier de l'État

l'administration centrale du MAAF, loué le pragmatisme de l'approche proposée qui intégrait bien les perspectives d'évolution des effectifs et de l'organisation des services.

Il remarque que les effectifs franciliens des services ministériels et des opérateurs relevant du MAAF, sont susceptibles d'évoluer significativement dans les années à venir.

Il propose que le projet d'implantation de la direction centrale de l'ONF s'inscrive désormais dans le cadre d'une réflexion globale d'organisation et de répartition des effectifs franciliens des services et opérateurs du MAAF. Cette étude pourrait utilement être pilotée par le secrétariat général du ministère auquel la direction de l'immobilier de l'État apporterait son expertise pour ses aspects immobiliers.

15. Le Conseil formule plusieurs réserves substantielles sur les hypothèses de calcul retenues pour l'analyse comparative des différents scénarios proposés.

Il constate que les hypothèses de valorisation du siège sont aléatoires et sembleraient liées, notamment, à une modification du plan local d'urbanisme et au fait que l'opérateur acquière ou non, une parcelle propriété de la collectivité locale pour son nouveau siège.

Le Conseil ne conçoit pas qu'il puisse être opéré un lien entre la valeur potentielle du siège historique de l'ONF et l'implantation géographique de son futur siège. Il observe que l'hypothèse parisienne cesse d'être économiquement la plus avantageuse dès lors que le montant des produits de cession demeure identique dans toutes les hypothèses.

Il note que le service local du Domaine de Paris n'est pas en mesure d'expertiser la valeur vénale du siège de l'ONF, faute de la réalisation des mesurages indispensables au calcul des droits à construire de la parcelle. Il recommande d'opérer ce travail pour une parfaite instruction du dossier.

Il remarque que le taux d'emprunt retenu pour le financement de l'opération apparaît optimiste au regard des évolutions récentes du marché.

Il rappelle que si l'ONF devait acquérir une parcelle, le prix de cette acquisition devrait être conforme à l'estimation du service local du Domaine.

Le Conseil souligne que la consolidation des hypothèses est indispensable à la vérification de la soutenabilité budgétaire de l'opération envisagée.

16. En l'état des informations transmises dans le cadre de l'audition de l'ONF, il apparaît au Conseil que l'immeuble Arborial est sous-occupé et très coûteux. Il observe, d'après les éléments communiqués par le ministère de tutelle des opérateurs implantés à l'Arborial, que cet immeuble disposerait en 2017 d'une centaine de postes de travail vacants. Il s'inquiète de la performance d'occupation réelle de cette location onéreuse. La confrontation du nombre d'agents et de prestataires présents sur le site (1 385) et de la capacité d'accueil minimale d'un immeuble de bureau performant de 33 278 m² selon les critères de la politique immobilière de l'État (1 849 postes de travail), fait apparaître une sous-utilisation de 25 % de l'immeuble, soit l'équivalent d'une dépense annuelle de 5M€.

Le Conseil exprime cependant les plus grandes réserves sur les informations communiquées. Il relève plusieurs anomalies qui le conduisent à demander à la DIE d'établir à partir des documents contractuels, un état réel de la situation locative de l'immeuble Arborial.

- La différence entre le loyer facial de 2014 et le loyer réel de 2016 est de + 14 % alors que l'indice ILAT n'a progressé pendant cette période que de 1,4 % ;
- Les surfaces prises en compte pour le calcul du loyer unitaire sont très différentes selon les sources d'information ;
- Le calcul du loyer unitaire économique de référence n'intègre pas les impôts et taxes dus par le bailleur et qui lui sont en l'espèce, remboursés par le preneur ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- La différence entre le loyer économique et le loyer facial 2014 semble correspondre à une franchise de 20 mois ; or, le Conseil note qu'un document présenté sur le site internet de France Agrimer³⁵ fait état d'une franchise de 7 mois.
- Il convient de confirmer que les surfaces du restaurant doivent être ajoutées à la surface locative de l'immeuble pour le calcul des surfaces réellement occupées par le locataire.

La situation locative de l'immeuble Arborial étant loin d'être neutre dans le dossier de l'ONF, il demande que l'état locatif réel de cet immeuble soit confirmé préalablement à toute décision relative au projet de siège de l'ONF.



Compte tenu de ses réserves sur les éléments du dossier de présentation du projet de siège de l'ONF, le Conseil n'est pas en mesure de donner un avis favorable à la proposition de l'ONF de construire un immeuble en bois sur un foncier de la Ville de Paris.

En conclusion, le Conseil souhaite que lui soit prochainement présenté un projet de SPSI intégrant notamment la présentation des différentes hypothèses de réimplantation des services centraux de l'ONF, et conforme à la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État.

*

³⁵ Délibération du conseil d'administration de France Agrimer du 18 mars 2014 ; Site de France Agrimer, le 17 février 2017 : www.franceagrimer.fr/fam_tablet/.../file/signature%20du%20bail%20Arborial.pdf

Avis n°2017-16 de suite sur la stratégie immobilière de l'Office nationale des forêts (ONF)

L'Office national des forêts (ONF) présente un projet de relocalisation de sa direction centrale. Le Conseil est favorable à ce projet qui s'inscrit dans le cadre d'une opération plus large de regroupement d'opérateurs du domaine de l'agriculture sur un site domanial de Maisons-Alfort. Il recommande d'en confier la réalisation à un opérateur spécialisé de type foncière immobilière.

- Vu le décret n°2016 1436 du 26 octobre 2016 reconduisant le Conseil de l'immobilier de l'État ;
- Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;
- Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;
- Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;
- Vu le 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 portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;
- Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;
- Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative à l'immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;
- Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;
- Vu les avis du CIE n° 2014-17 du 14 mai 2014 et 2017-01 du 22 février 2017 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'Office National des Forêts ;
- Vu le dossier de présentation de l'ONF du projet de construction de son nouveau siège en date du 27 septembre 2017 ;
- Vu la note du ministère de l'agriculture et de l'alimentation sur le projet de nouveau siège de l'ONF, du 27 septembre 2017 et l'avis de la direction de l'immobilier de l'État sur la création d'un pôle « agriculture » incluant l'ONF, sur le site domanial de l'école vétérinaire d'Alfort du 2 octobre 2017 ;

Après avoir entendu M. Patrick SOULÉ, directeur général adjoint de l'ONF, accompagné de M. Jean-Marc TAVERNER, secrétaire général de l'ONF, en présence de M. Christian LIGEARD, directeur des affaires financières, sociales et logistiques du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, accompagné de M. Philippe AUZARY, directeur-adjoint des affaires financières, sociales et logistiques, de M. Marc RAUHOFF,

Conseil de l'immobilier de l'État

sous-directeur de la logistique et du patrimoine et de M. Patrice MOURLOT, adjoint au chef du bureau du patrimoine immobilier et en présence de Mme Nathalie MORIN, directrice de l'immobilier de l'État accompagnée de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice de la stratégie et expertises de l'immobilier de l'État, lors de sa séance du 4 octobre 2017 ;

Considérant que le cabinet du Premier ministre, constatant que les recommandations émises par le Conseil de l'immobilier de l'État (CIE) dans son avis du 22 février 2017 sur le projet immobilier pour le siège de l'ONF n'avaient pas encore été mises en œuvre :

- a demandé que le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, le ministère de la transition écologique et solidaire et le ministère de l'action et des comptes publics appuient l'ONF dans l'analyse des différentes options de localisation du siège en prenant en compte les recommandations du CIE ;
- a décidé que le résultat de cette analyse comparée sera présenté au CIE ;

Considérant que dans son avis du 22 février 2017, le Conseil de l'immobilier de l'État avait notamment recommandé « de saisir les opportunités créées par le projet du Grand Paris » et proposé que « le projet d'implantation de la direction centrale de l'ONF s'inscrive désormais dans le cadre d'une réflexion globale d'organisation et de répartition des effectifs franciliens des services et opérateurs du MAAF » ;

Considérant que l'ONF a engagé de nouvelles études avec l'appui du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) et le ministère de l'action et des comptes publics ;

Qu'une première étude a été confiée à un prestataire sur la base d'un cahier des charges validé par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) et le MAA ; que les résultats de l'analyse comparative du scénario d'implantation parisien avec d'autres scénarii localisés en Île-de-France, n'ont cependant pas permis de dégager un consensus entre l'ONF et ses tutelles ;

Que l'implantation du siège de l'ONF sur le site domanial de Maisons-Alfort actuellement affecté à l'école nationale vétérinaire d'Alfort (ENVA) a alors été envisagée ; que des études complémentaires ont été réalisées pour comparer les trois scénarios suivants :

- Construction d'un immeuble en bois de 7 008 m² SPC (surfaces de plancher des constructions) sur un foncier de la Ville de Paris, sis, rue de la Marseillaise à Paris 19^{ème} ;
- Construction d'un immeuble en bois de 7 645 m² SPC sur un terrain proposé par l'EPA Marne, sis, cité Descartes à Champs-sur-Marne (77) ;
- Construction d'un immeuble en bois de 7 645 m² SPC sur un foncier domanial, sis, avenue du Général Leclerc à Maisons-Alfort (94) ;

Considérant que l'étude montre que l'implantation du siège de l'ONF sur la pointe nord de l'emprise de l'ENVA constitue la solution la plus pertinente ;

Que l'analyse comparative de la valeur économique des scénarios se fonde notamment sur une évaluation de la charge foncière du terrain de Maisons-Alfort trois fois supérieure à celle d'un site de grande couronne et inférieure de moitié à celle de l'hypothèse Parisienne ;

Que la prise en compte de la valeur économique de l'actif à échéance de 25 ans, aboutit à des écarts entre les valeurs actuelles nettes (VAN) des trois projets non significatifs (7%) au regard de la fiabilité d'une évaluation à horizon d'un quart de siècle ;

Que le calcul du coût complet sur 25 ans ne prenant pas en compte la valeur de l'actif au terme de la période de détention théorique, reflète les différences de coûts des charges foncières ; qu'il en résulte

Conseil de l'immobilier de l'État

que le coût complet actualisé de l'opération de Maisons-Alfort est estimé de 12% supérieur à celui de l'hypothèse Champs-sur-Marne et de 11 % à celui du projet parisien ;

Que le surcoût relatif du projet de Maisons-Alfort est pondéré du point de vue global de l'État, par le fait que cette opération participe à la valorisation d'un site domanial et que les flux financiers pour la mise à disposition du terrain demeureront internes à l'ensemble constitué de l'État et de ses démembrements ;

Considérant que le projet d'implantation de l'ONF s'inscrit dans une perspective de valorisation du site domanial de Maisons-Alfort qui dispose d'une réserve foncière qui pourrait permettre de rassembler plusieurs établissements intervenant dans le domaine agricole ;

Que les représentants de l'opérateur et de sa tutelle estiment qu'un tel projet est susceptible d'être mieux compris et accepté par le personnel concerné qu'une opération qui conduirait à l'isolement du siège de l'ONF sur un site de la deuxième couronne d'Ile-de-France ;

Que la proximité de plusieurs opérateurs publics permet d'envisager des actions de mutualisation des fonctions supports susceptibles de favoriser le développement à coût maîtrisé, d'une offre de services de qualité à destination des usagers des locaux du site ;

Considérant la décision :

- de localisation du siège de l'ONF sur le site de l'ENVA sur un bâtiment d'une surface de plancher conforme au projet initial (7 000 m² pouvant évoluer sur la base de justification particulière) ;
- de montage juridique et financier de l'opération sous forme de bail emphytéotique ou de bail à construction d'une durée de 70 ans ;
- d'études complémentaires sur les conditions du retour de la redevance capitalisée relative à l'occupation de l'emprise ;

Considérant que le calendrier envisagé prévoit un démarrage du projet en 2018 pour une installation à horizon 2020 ;

Que le projet d'implantation de l'ONF nécessite une modification du PLU ; qu'il ressort de premiers échanges avec ses représentants, que la Ville de Maisons-Alfort pourrait être favorable au projet de création de ce pôle d'opérateurs sur le site domanial affecté à l'ENVA ;

Que plusieurs éléments du site domanial bénéficient de protections au titre des monuments historiques ; que les autorités compétentes devront donc être associées au projet ;

Que le produit de la vente du siège actuel de l'ONF a vocation à financer intégralement les travaux de construction du nouveau siège ;

Qu'il est envisagé que l'État concède des droits réels sur l'emprise de Maisons-Alfort où sera érigé le futur siège de l'ONF, dans le cadre d'un bail emphytéotique ou un bail à construction d'une durée de 70 ans ;

Considérant que le Conseil d'administration de l'ONF a adopté le 21 septembre 2017 une résolution par laquelle il décide la construction d'un immeuble en bois d'au moins 7000 m² SPC sur le site de Maisons-Alfort, pour un montant maximum de travaux de 20 M€ HT et autorise son directeur général à procéder à la vente du siège actuel de l'ONF ;

Considérant que l'ONF a décidé de procéder à la cession de l'immeuble de l'avenue de Saint-Mandé par un appel d'offres ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que la direction de l'ONF est en contact avec les représentants de la mairie du 12ème arrondissement de Paris pour évoquer le devenir du site au départ de l'ONF ; que l'ONF a notamment présenté une étude de faisabilité commandée à un architecte sur la base de laquelle ont été discutées les potentialités du site ;

Que l'ONF a reçu sept offres spontanées et à titre informel, de la part d'investisseurs possiblement intéressés ; que les propositions financières permettent à l'opérateur d'envisager un appel d'offres fructueux ;

Que le calendrier de la cession doit respecter l'objectif d'un déménagement à horizon 2020 ; qu'une anticipation de la vente peut être envisagée, l'ONF demeurant dans ce cas, locataire à titre onéreux jusqu'à son déménagement ;

Les représentants de l'Office national des forêts, du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications, lors de la séance du Conseil du 4 octobre 2017 ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 4 octobre 2017 et 15 novembre 2017, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil regrette que le projet d'implantation du nouveau siège soit présenté alors même que l'opérateur ne dispose pas d'un projet de SPSI conforme à la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État.

Il observe toutefois que l'instruction du dossier a été réalisée selon le processus préconisé par la direction de l'immobilier de l'État.

2. Le Conseil salue la décision de l'opérateur de rechercher une alternative crédible à son projet parisien initial. Il remarque que la nouvelle opération projetée est plus économique que celle présentée en début d'année.
3. Le Conseil note avec satisfaction que le projet d'implantation de la direction centrale de l'ONF s'inscrit dans le cadre d'une réflexion globale d'organisation et de répartition des effectifs franciliens des services et opérateurs du ministère de l'agriculture.

Il estime que le contexte de cette opération est de nature à ouvrir de nouvelles perspectives pour l'ensemble de ses bénéficiaires³⁶.

4. Le Conseil observe que cette opération doit permettre de mieux valoriser le site domanial de Maisons-Alfort.

³⁶ Les éléments relatifs à l'opération d'ensemble du site de Maisons-Alfort sont développés dans l'avis CIE n°2017-17 sur la création d'un pôle de services et d'opérateurs du domaine agricole

Conseil de l'immobilier de l'État

Il remarque que l'immeuble de l'ONF devrait être le premier construit. Il importe donc que son implantation soit étudiée dans le cadre d'un plan d'ensemble d'aménagement du site qui en optimise la valorisation, et donc les droits à construire.

5. Le Conseil souligne que le regroupement physique de services et opérateurs publics doit conduire à une allocation des surfaces au plus près des besoins immobiliers de chacun d'entre eux.

Il souligne qu'une gestion active des locaux, permettant de répondre aisément aux évolutions des effectifs et des services ne peut être envisagée sans une conception adaptée des ouvrages.

Le conseil demande que le cahier des charges de conception du futur immeuble de l'ONF intègre les principes de modularité, de divisibilité.

6. Le Conseil préconise de confier le projet de l'ONF à un opérateur spécialisé de type foncière immobilière qui serait en charge de l'ensemble de l'opération de valorisation du site de Maisons-Alfort.

Outre qu'elle présenterait l'avantage de limiter les moyens à mobiliser par le futur occupant des locaux pendant l'opération de construction de l'immeuble, cette solution préserverait globalement tant les intérêts de l'État propriétaire que de ses services occupants, quel que soit leur statut juridique.

7. Le Conseil prend acte de la volonté de l'opérateur de réaliser une construction en bois, dans l'objectif de valoriser la filière bois française.

Il observe que peu d'immeubles de bureau de ce gabarit ont été réalisés à ce jour et que l'ONF a identifié la dimension expérimentale d'une telle opération.

Il remarque que la conduite de projets innovants suppose un pilotage adapté. Il encourage l'ONF à préciser rapidement le cadre de gestion du projet et à constituer une équipe projet réactive, bénéficiant de toute la légitimité nécessaire et du soutien d'experts compétents du domaine exploré.

Il appelle également l'attention de l'opérateur sur la maîtrise des coûts, tant pour la construction de l'ouvrage que pour son exploitation. Il invite l'ONF à identifier les déterminants du coût d'une construction en bois de grande hauteur. Il rappelle que s'inspirer de solutions expérimentées à l'étranger suppose d'identifier préalablement les surcoûts éventuels d'adaptation au contexte français.

Le Conseil relève que le choix de la construction d'un immeuble en bois pour son siège confère à l'ONF des obligations d'exemplarité notamment s'agissant de la qualité de l'ouvrage, démonstration devant être faite que le parti constructif est compatible avec une architecture adaptable aux enjeux tertiaires des décennies à venir.

8. Le Conseil prend note de la volonté de l'opérateur de procéder à la cession de son ouvrage par le biais d'un appel d'offres.

Il est favorable à une large ouverture de l'appel d'offres sous réserves que les candidats présentant les garanties requises pour ce type d'opération.

Il appelle l'opérateur à la vigilance s'agissant de sa communication vis-à-vis des acquéreurs potentiels qui formuleraient des offres hors de ce cadre.

Il observe que la valeur du bien est significativement liée au projet qui pourrait être réalisé par le futur acquéreur au départ de l'ONF. Dans l'hypothèse où la collectivité locale serait favorable à un projet qui nécessiterait une modification des règles d'urbanismes s'appliquant à la parcelle, le Conseil invite l'ONF à faire consigner ces engagements dans un dispositif conventionnel qu'il recommande soumettre à la direction de l'immobilier de l'État. Cette convention pourrait être utilement annexée au cahier des charges de l'appel d'offres.

Conseil de l'immobilier de l'État

En tout état de cause, il invite l'opérateur à établir un cahier des charges faisant porter au futur acquéreur les risques liés à l'obtention des autorisations d'urbanisme.



En conclusion, le Conseil est favorable au projet d'implantation de l'ONF sur le site domanial de Maisons-Alfort, sous réserve que celui-ci s'inscrive pleinement dans le cadre d'un pôle de services et d'opérateurs du domaine de l'agriculture et que la maîtrise d'ouvrage du projet soit confiée à un opérateur spécialisé en charge de l'ensemble de l'opération de valorisation et ce, dès le lancement de l'opération.

*

Avis n°2017-17 de suite sur la stratégie immobilière du pôle agricole à Maisons-Alfort (94)

L'État envisage la création d'un pôle d'opérateurs et de services de l'État sur le site domanial affecté à l'école nationale vétérinaire d'Alfort. Le Conseil formule plusieurs recommandations pour garantir le succès de cette opération et préconise notamment de confier le portage de l'opération à un opérateur spécialisé de type foncière immobilière. L'expérimentation d'un tel montage pourrait ouvrir la voie à une nouvelle approche stratégique susceptible de permettre une meilleure valorisation du domaine de l'État et d'apporter des réponses immobilières adaptées aux besoins des services et opérateurs de l'État.

Vu le décret n°2016 1436 du 26 octobre 2016 reconduisant le Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le 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 portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative à l'immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu les avis du CIE :

- n°2014-21 du 14 mai 2014 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF),
- n°2015-28 du 18 mars 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'École nationale vétérinaire d'Alfort (EnvA) ;
- n°2015-32 du 16 septembre 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) ;
- n°2014-17 du 14 mai 2014, n°2017-01 du 22 février 2017 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'Office National des Forêts, et n° 2017-16 du 4 octobre 2017 sur le projet immobilier de siège de l'ONF ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu le dossier du ministère de l'agriculture et de l'alimentation sur la création d'un pôle « agriculture » sur le site domanial de Maisons-Alfort du 27 septembre 2017 ;

Vu l'avis de la direction de l'immobilier de l'État sur la création d'un pôle « agriculture » incluant l'ONF, sur le site domanial de l'école vétérinaire d'Alfort du 2 octobre 2017 ;

Après avoir entendu M. Christian LIGEARD, directeur des affaires financières, sociales et logistiques du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, accompagné de M. Philippe AUZARY, directeur-adjoint des affaires financières, sociales et logistiques, de M. Marc RAUHOFF, sous-directeur de la logistique et du patrimoine et de M. Patrice MOURLOT, adjoint au chef du bureau du patrimoine immobilier et en présence de Mme Nathalie MORIN, directrice de l'immobilier de l'État accompagnée de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice de la stratégie et expertises de l'immobilier de l'État, lors de sa séance du 4 octobre 2017 ;

Considérant que le campus principal de l'école nationale vétérinaire d'Alfort (EnvA) est implanté à Maisons-Alfort (94) sur un terrain domanial de 11,9 ha organisé selon un modèle architectural pavillonnaire ;

Que l'inadaptation de ses locaux aux activités d'enseignement, de soins et de recherche a notamment fait perdre à l'EnvA l'accréditation de l'Association européenne des établissements d'enseignement vétérinaire (AEEEEV) ; que l'immobilier constitue le premier facteur de risque de soutenabilité du budget de fonctionnement de l'école ;

Que l'EnvA a établi un SPSI ayant pour objectif de garantir des conditions de travail et de sécurité conformes aux normes en vigueur, de recouvrer son accréditation européenne et d'assurer un redressement financier pérenne, grâce aux économies de fonctionnement qu'il doit susciter à terme en densifiant et en rationalisant l'usage des bâtiments, notamment par la destruction de plusieurs d'entre eux ;

Que le schéma est envisagé en deux phases correspondant à des modalités de financement différentes ; que la première phase financée dans le cadre contrat de projets État-Région Ile-de-France (CPER) 2015-2020 est en voie de réalisation ; que le lancement de la seconde est suspendue à la réalisation d'une opération de valorisation d'une partie du foncier du site domanial dont les recettes potentielles constituent la principale source de financement ;

Considérant que la direction de l'immobilier de l'État et le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) ont confié à un prestataire une mission visant à identifier le potentiel constructible et de valorisation des emprises foncières du campus du site domanial de Maisons-Alfort ;

Que les scénarios de valorisation de l'étude reposent sur l'hypothèse d'une évolution du règlement local d'urbanisme et plus particulièrement de l'élargissement des activités autorisées³⁷ ;

Que l'étude a permis d'identifier le potentiel constructif de trois secteurs ;

³⁷ Le PLU en vigueur restreint celles-ci à l'accueil des installations et les constructions liées à la recherche et l'enseignement dans les domaines agronomiques

Conseil de l'immobilier de l'État

- secteur 1 : la construction de 39 000 m² de bureaux pourrait être envisagée sur une emprise triangulaire de 8250 m² à la pointe nord-ouest du site ;
- secteur 2 : la construction de 3 400 m² de bureaux pourrait être envisagée sur une emprise triangulaire de 2 000 m² à la pointe ouest du site susceptible d'accueil ;
- secteur 3 : plusieurs emprises pourraient être mobilisées pour construire 10 000 m² de bureaux ainsi qu'une résidence étudiante de 4 300 m² ;

Que les études de faisabilité conduisent à retenir le premier secteur situé à la pointe nord-ouest du site pour l'implantation du nouveau siège de l'ONF ; que sur la base des hypothèses retenues, la pleine valorisation de cette emprise, pourrait également permettre d'y ériger un ensemble immobilier de l'ordre de 30 000 m² ;

Que le calendrier de mise en œuvre du SPSI de l'EnvA permet d'envisager la libération partielle du secteur 1 en janvier 2018 et une seconde partie à compter de janvier 2020 ;

Considérant que cette première étude de faisabilité doit être affinée au regard des différentes contraintes d'urbanisme locales ;

Que le projet doit être précisé avec la mairie de Maisons-Alfort à laquelle il incombe d'opérer les modifications des règlements d'urbanisme permettant sa réalisation ;

Que plusieurs éléments du site domanial bénéficient de protections au titre des monuments historiques ; que les autorités compétentes devront donc être associées au projet ;

Considérant l'accord de l'État pour l'implantation du futur siège de l'Office national des forêts sur le site domanial de Maisons-Alfort affecté à l'EnvA ;

Que le montage juridique et financier de l'opération reposera sur un bail emphytéotique ou un bail à construction d'une durée de 70 ans ;

Que les conditions du retour de la redevance capitalisée due pour l'occupation de l'emprise seront à préciser en fonction d'études complémentaires sur les opérations de valorisation du site ;

Que ce projet s'inscrit dans le cadre plus large d'une opération de valorisation du site et le rassemblement de plusieurs établissements intervenant dans le domaine agricole ;

Que le ministère de l'agriculture et de l'alimentation aura la responsabilité de la demande de modification du plan local d'urbanisme auprès du Maire de Maisons-Alfort en liaison avec la Direction de l'Immobilier de l'État et la préfecture ;

Considérant que le ministère de l'agriculture et de l'alimentation envisage de regrouper sur le site de Maisons-Alfort plusieurs établissements auprès desquels il exerce une tutelle technique ;

Qu'il souligne que le projet d'implantation de l'ONF devra s'inscrire dans une démarche commune afin d'optimiser les droits à construire de l'emprise foncière et de permettre la création d'un véritable pôle « agriculture » ;

Qu'il a entrepris des travaux visant à une rationalisation de ses implantations (services et opérateurs) en Île-de-France ;

Qu'un questionnaire a été adressé aux opérateurs et aux services du MAA franciliens dans l'objectif de vérifier les effectifs présents sur les sites d'Île-de-France, les surfaces des locaux et les modalités de leur occupation ; que les résultats de cette enquête sont en cours d'expertise ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le ministère de l'agriculture et de l'alimentation s'est également attaché à traiter la problématique de la densification du site de l'Arborial, immeuble sous-occupé dont le coût d'occupation est particulièrement élevé³⁸ et dont le contrat de location court jusqu'en 2025 ;

Que le MAA a demandé à FranceAgrimer de confier à un prestataire la mission d'établir un mesurage des surfaces de l'immeuble ; que ces éléments sont attendus pour octobre 2017 ;

Que le MAA envisage d'optimiser l'occupation de l'immeuble Arborial par le transfert d'une partie des services hébergés sur Paris dans une location de la rue Vaugirard dont le contrat prévoit la possibilité de restitution partielle des surfaces occupées à partir de 2021 ; que ces mouvements permettraient d'accompagner la possible réduction des effectifs des opérateurs et services du ministère.

Considérant qu'un projet de relogement à Montreuil de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) a été porté à la connaissance de la direction de l'immobilier de l'État ;

Que la DIE a proposé d'étudier la possibilité de reloger des effectifs en renforçant la densification du site de l'Arborial ;

Que le besoin de la CNDA est de 275 postes de travail (PDT), soit une centaine de postes de travail à partir du 1er janvier 2018 et 175 autres dans le courant de la même année ;

Qu'un premier recensement a permis d'identifier 165 postes de travail actuellement non occupés ;

Que le MAA estime que l'accueil de la première centaine d'agents est possible sans difficultés et que la libération des espaces nécessaires à l'accueil de 175 postes supplémentaires pourrait nécessiter des travaux ;

Que la DIE souligne que l'accueil du CNDA à l'Arborial permet d'éviter un projet d'investissement onéreux ;

Les représentants du ministère de l'agriculture et de l'alimentation et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications, lors de la séance du Conseil du 4 octobre 2017 ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 4 octobre 2017 et 15 novembre 2017, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil salue la démarche conjointe de la direction de l'immobilier de l'État et du ministère de l'agriculture et de l'alimentation qui pourrait aboutir à un projet exemplaire susceptible d'optimiser la valeur du patrimoine immobilier de l'État, d'offrir aux agents et aux usagers des locaux adaptés aux besoins du service public et de diminuer le coût de la fonction immobilière.

³⁸ Avis CIE n°2017-01 sur le suivi et la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Office national des forêts (ONF)

Conseil de l'immobilier de l'État

Il se réjouit que ce projet s'inspire de ses recommandations formulées dans les avis n°2015-28 du 18 mars 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'École nationale vétérinaire d'Alfort (EnvA)³⁹ et n°2017-01 du 22 février 2017 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'Office National des Forêts⁴⁰ ;

Il rappelle qu'un tel projet ne peut être envisagé sans que la décision du maintien de l'école vétérinaire sur le site de Maisons-Alfort ne soit formellement confirmée.

2. Le Conseil rappelle qu'il avait en 2015 appelé l'attention du service France Domaine (devenu DIE) sur les conditions avantageuses d'occupation du domaine de l'État dont bénéficie l'ANSES⁴¹ et sur les conditions d'occupation de l'emprise domaniale de Maisons-Alfort par des opérateurs ne relevant pas de la sphère publique.

Il prend acte qu'il est envisagé un montage juridique et financier pour le projet de l'ONF qui reposerait sur un bail emphytéotique ou un bail à construction d'une durée de 70 ans.

Il note également que la question du financement du SPSI de l'EnvA par la contrepartie financière due par l'ONF pour la mise à disposition du foncier domanial est posée.

Compte tenu de la vocation multi-occupants du site de Maisons-Alfort, le Conseil estime indispensable que la direction de l'immobilier de l'État reconsidère la situation contractuelle de chacun des occupants du site domanial et établisse un dispositif d'ensemble précisant les droits et devoirs de chacun sans lequel une bonne gestion du site ne pourra pas être envisagée durablement ;

3. Le Conseil observe que l'État engage avec le projet de création d'un pôle « agriculture », un chantier immobilier d'envergure qui nécessite expérience et expertise.

Il ne conçoit pas que le portage de l'opération d'aménagement de l'ensemble du site puisse être confié à un ministère ou un opérateur, fut-il l'occupant historique du site, dont l'immobilier ne constitue pas le cœur de métier.

Il observe que les collectivités locales ont dans des contextes comparables, recours aux compétences d'établissements publics d'aménagement (EPA) dont la mission s'organise autour des principales fonctions suivantes⁴² :

- conception des projets d'aménagement dans le cadre d'une stratégie d'ensemble,
- acquisition et viabilisation des terrains,
- négociation de la constructibilité avec la collectivité, et transfert de la gestion des espaces publics à cette dernière,
- commercialisation des terrains auprès des promoteurs.

³⁹ « Le Conseil suggère d'explorer des solutions impliquant des partenaires dont l'offre de service est un complément de l'activité de l'opérateur. Dans de tels cas, la mise à disposition d'un bien domanial peut, par exemple, s'envisager dans le cadre de d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT), d'un bail emphytéotique administratif (BEA) ou d'un bail à construction. »

⁴⁰ « Il propose que le projet d'implantation de la direction centrale de l'ONF s'inscrive désormais dans le cadre d'une réflexion globale d'organisation et de répartition des effectifs franciliens des services et opérateurs du MAAF. »

⁴¹ Avis CIE n°2015-32 du 16 septembre 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES).

⁴² Site du ministère de la cohésion des territoires, octobre 2017 : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/Les-etablissements-publics-d>

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil recommande de confier le portage de l'opération de valorisation du site de Maisons-Alfort, à un opérateur spécialisé de l'État, existant ou à créer. Le choix de la maîtrise d'ouvrage du projet de construction de l'immeuble dont l'ONF sera l'occupant devra intégrer cette préconisation.

4. Le Conseil observe que les opérateurs qui bénéficient de la mise à disposition de terrains de l'État à titre gratuit ne sont pas naturellement portés à engager des opérations de valorisation dont ils ne retireraient pas de bénéfices.

Il estime que l'application de cette disposition n'est pas étrangère à la situation dramatique de l'EnvA et remarque que l'émergence de l'idée d'une valorisation du campus de l'EnvA a été favorisée par le fait que l'opérateur était confronté à une impasse financière pour ses investissements immobiliers pourtant indispensables à la poursuite de ses missions ;

Il rappelle qu'il est favorable à la mise en place d'un dispositif de loyer pour les opérateurs implantés sur le domaine de l'État. Il suggère de l'expérimenter auprès de l'ensemble des occupants du site de Maisons-Alfort.

5. Le Conseil affirme sa conviction que les emprises domaniales recèlent un potentiel de valorisation encore inexploité.

Il déplore que le processus d'engagement des opérations immobilières demeure toujours à l'initiative des services occupants. Il estime que la direction de l'immobilier de l'État dispose de la légitimité pour affirmer la capacité d'arbitrage de l'État propriétaire, sur les sujets qui ne relèvent que de lui, et engager, sur sa propre initiative, des opérations immobilières permettant de mieux valoriser le domaine de l'État.

Il note que le volet diagnostic des schémas directeurs immobiliers régionaux devrait être disponible prochainement.

Il propose que soit lancé en Ile-de-France un chantier expérimental ayant pour objectif d'identifier une dizaine de sites à haut potentiel de valorisation et de conduire les opérations immobilières requises.

Il recommande d'opérer dans un cadre juridique et financier permettant de responsabiliser le porteur de projet par rapport aux résultats obtenus au terme des opérations de valorisation.

6. Le Conseil relève que les modalités actuelles de gestion de l'immobilier de l'État conduisent à n'envisager presque exclusivement que deux solutions de valorisation : le maintien des services occupants ou la cession du site. La capacité de l'État à valoriser son patrimoine immobilier s'en trouve mécaniquement limitée.

Ce choix restreint est d'autant plus dommageable que le changement de localisation est pour un nombre significatif de services ou opérateurs de l'État, difficile à concevoir, alors même qu'une partie des sites affectés suffiraient à répondre à leurs besoins.

Le Conseil observe également que le cadre actuel de gestion de l'immobilier privilégie une logique budgétaire cloisonnée par opérateur occupant qui ne permet pas d'optimiser la valeur des actifs. Il note par exemple, que le calendrier de l'opération telle qu'envisagée pour le site de Maisons-Alfort intègre des périodes de gel du foncier disponible.

Le Conseil suggère d'envisager de regrouper quelques actifs franciliens à fort potentiel de valorisation, dont le site de Maisons-Alfort, dans un portefeuille qui pourrait être confié à un opérateur spécialisé de type foncière immobilière dont l'État serait le principal actionnaire.

Conseil de l'immobilier de l'État

Dans une telle hypothèse, l'État pourrait assigner à cette structure dont l'immobilier constituerait le cœur de métier, des objectifs globaux selon chacun des axes de la politique immobilière de l'État :

- création de recettes par la cession ou la mise en location des actifs immobiliers ;
- mise à disposition d'outils immobiliers adaptés aux besoins des services publics ;
- accroissement de l'offre de logements grâce à la mobilisation du foncier public.

Une telle approche par portefeuille ouvrirait la voie à la réalisation d'opérations d'aménagement mixant différentes possibilités de valorisation, permettant ainsi à l'État de mieux exploiter le potentiel de son domaine immobilier.

7. Le Conseil salue la décision du ministère de l'agriculture et de l'alimentation d'engager une réflexion globale d'organisation et de répartition des effectifs franciliens des établissements dont il assure la tutelle technique.

Il l'encourage à ne pas limiter sa réflexion aux seuls occupants du site locatif de l'Arboreal et l'invite à prendre en compte les besoins immobiliers d'opérateurs tels que l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) ou de ses propres services d'administration centrale dont le rapprochement géographique avec ces opérateurs répondrait à une logique fonctionnelle.

Le Conseil identifie également plusieurs opérateurs intervenant dans le domaine agricole et pour lesquels le MAA n'exerce pas la tutelle principale. La situation immobilière du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)⁴³ lui semble justifier que soit examinée la pertinence de son intégration au sein d'un pôle d'établissements intervenant dans le domaine agricole.

8. Le Conseil relève que la faible occupation de l'immeuble Arboreal impose de réaliser rapidement une opération de densification.

Il souligne que le coût élevé de son occupation justifie pleinement le respect de ratios d'occupation plus contraignants que la norme de 12 m² / PdT. Il rappelle que la référence à ce ratio n'a de sens que si, s'agissant d'un immeuble de bureaux moderne dont le rapport SUN/SUB doit être au moins égal à 67%, les surfaces louées rapportées aux effectifs présents n'excède pas 18 m² / agent.

Il demande à la DIE de le tenir informé de l'avancement de cette opération.

Il souligne que les enjeux du projet de relogement du CNDA astreignent la direction de l'immobilier de l'État et le ministère de l'agriculture à une obligation de résultats.

9. Le Conseil remarque que les services publics doivent évoluer pour accompagner les mutations de la société. Leurs effectifs sont appelés à évoluer au gré des priorités. Sous peine d'obsolescence, les organisations doivent prendre en compte l'environnement avec lequel elles interagissent. Le modèle de l'opérateur spécialisé et autonome est fortement remis en question. La recomposition du paysage des services et opérateurs de l'État se pose en termes de missions et de répartition territoriale.

Le Conseil observe que l'Ile-de-France présente une concentration importante de services publics et que le poids de la fonction immobilière y est d'autant plus déterminant que les opportunités y sont rares et chères.

⁴³ Avis CIE n°2013-26 du 18 septembre 2013 sur le suivi et la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)

Conseil de l'immobilier de l'État

Dans l'hypothèse où la proposition d'une opération de valorisation des emprises franciliennes à fort potentiel serait retenue, le Conseil suggère qu'un second chantier soit ouvert parallèlement dans un cadre interministériel pour déterminer les pôles de compétences publiques dont la création pourrait être envisagée dans le cadre de la valorisation de ces sites.



En conclusion, le Conseil est favorable au projet de création d'un pôle d'opérateurs et de services de l'État sur le site domanial affecté à l'école nationale vétérinaire d'Alfort et propose que l'opération de valorisation du site domanial de Maisons-Alfort soit confiée à un opérateur spécialisé de type foncière immobilière et ce, dès le lancement de l'opération. Une telle expérimentation pourrait ouvrir la voie à une nouvelle approche stratégique susceptible de permettre une meilleure valorisation du domaine de l'État et d'apporter des réponses immobilières adaptées aux besoins des services et opérateurs de l'État. Il importe donc de reconsidérer le choix de la maîtrise d'ouvrage du projet de construction de l'immeuble dont l'ONF sera l'occupant.

*

Avis n°2017-24 de suite sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière d'AgroParisTech

La présentation du SPSI d'AgroParisTech est l'occasion de faire un point sur l'état d'avancement de son opération principale, le regroupement de ses implantations franciliennes dans un ensemble immobilier à construire sur le campus de Saclay.

Le Conseil constate que plusieurs années auront été nécessaires pour déterminer le montage juridique et financier du projet. Il sera attentif au bon déroulement de l'opération notamment des cessions des biens domaniaux parisiens et à l'atteinte des objectifs affichés en termes de développement durable.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le 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 portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2012-23 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech)

Vu le dossier de présentation de la stratégie immobilière d'AgroParisTech du 16 octobre 2017 et les éléments complémentaires communiqués le 27 novembre 2017 ;

Après avoir entendu Mme Pascale MARGOT-ROUGERIE, directrice générale adjointe d'AgroParisTech, accompagnée de Mme Christine JACQUEMIN, secrétaire générale, et de MM. Jérôme DEVISMES, directeur de Campus Agro SA et Albert HAYEM, chef du projet immobilier Palaiseau et en présence de M. Sébastien BROUSSE, chef du bureau des établissements et des contrats de la DGER au ministère de l'agriculture et de l'alimentation accompagné de MM. Claude DELATRE, adjoint au sous-directeur de la logistique et du patrimoine et Timothée BARROIS et en présence de Mme Isabelle OGER, cheffe du département du pilotage immobilier du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, accompagnée de M. Jean-François CLERC, chef de mission du pilotage des opérations campus, et de M. Nicolas VANNIEUWENHUYZE, sous-directeur à la direction de l'immobilier de l'État, lors de sa séance du 18 octobre 2017 ;

Sur le projet immobilier de Palaiseau

Considérant que le projet de regroupement des établissements parisiens d'AgroParisTech sur un site unique à Saclay, est entré dans une phase opérationnelle après l'adoption de son plan de financement par le Comité de pilotage interministériel Saclay du 25 mars 2014 ;

Que le dossier a été soumis à la contre-expertise indépendante du Commissariat général à l'investissement (CGI) qui a émis un avis favorable le 26 septembre 2014 ;

Considérant que l'opération immobilière est réalisée dans le cadre d'un partenariat public/public associant AgroParisTech, l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ;

Que ce partenariat est porté par Campus-Agro, société par actions simplifiée créée le 27 juin 2014 et détenue à 51% par AgroParisTech, 30% par l'INRA et 19% par la CDC ;

Que Campus Agro, est maître d'ouvrage du projet, tant dans la phase de conception et de réalisation que dans la période d'exploitation courante du nouveau campus pour une durée totale de 30 ans ; que la société est chargée de construire les immeubles, puis de les entretenir et de les mettre à disposition d'AgroParisTech en contrepartie d'un loyer, qui sera payé par AgroParisTech et l'INRA ;

Que Campus Agro dont l'effectif est de cinq personnes, a confié la conduite de l'opération au groupement constitué de l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Ile-de-France (Epaurif) et de l'établissement public d'aménagement de Paris-Saclay (EPAPS), et s'est attaché les services de plusieurs prestataires pour couvrir les différents domaines du projet : conseils (juridique, financier, assurances), chargés d'études d'impact et de sécurité publique, bureaux d'études techniques spécialisés (laboratoires, exploitation-maintenance, environnement, acoustique et vibrations, installation classée pour la protection de l'environnement, bureau de contrôle ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que les trois actes fonciers nécessaires à la mise en œuvre de l'opération dans le cadre de ce montage ont été signés le 26 septembre 2017 ;

- le transfert à titre gratuit du terrain d'assiette du projet (4 ha) par l'établissement public d'aménagement Paris-Saclay à AgroParisTech ;
- une autorisation d'occupation temporaire du domaine public (AOT) consentie pour trente ans par AgroParisTech à Campus Agro, ainsi titulaire de droits réels sur les ouvrages à construire ;
- une convention de mise à disposition (CMD) par Campus Agro au profit d'AgroParisTech (dont l'INRA est sous-locataire), au terme de laquelle le terrain et les constructions seront rétrocédés gratuitement à AgroParisTech et à l'INRA, indirectement ;

Que la partie du terrain destinée à accueillir le bâtiment de l'organisme « Terres Inovia » est exclue du périmètre de l'acte de transfert et fera l'objet d'une vente future entre l'EPA Paris-Saclay et Terres Inovia ;

Considérant que Campus Agro a conclu le 2 octobre 2017 un contrat global avec un partenaire privé portant sur la conception-réalisation et l'exploitation -maintenance (CREM) de l'ensemble immobilier qui sera occupé par AgroParisTech et l'Inra ;

Qu'une matrice des risques du CREM a été élaborée afin de déterminer les responsabilités respectives des contractants pendant chacune des phases de l'opération ;

Que le prestataire retenu dans le cadre de ce contrat n'est pas chargé du financement des ouvrages et n'acquiert aucun droit sur les immeubles construits et restera dans une simple position de constructeur puis de mainteneur ;

Que les prestations d'entretien-maintenance et de gros entretien renouvellement (GER) sont incluses dans le périmètre du contrat global ;

Que plusieurs prestations de services sont également confiées au titulaire du contrat : gardiennage, espaces verts, 4D (dératisation, désinsectisation, désinfection, dépigeonnisation) et nettoyage des éléments vitrés ;

Que le contrat prévoit pour les prestations de la phase exploitation et notamment celles liées à des adaptations pour répondre à de nouveaux besoins, la possibilité de comparer les conditions du titulaire aux prix de marché et de faire appel à d'autres prestataires si le parangonnage révèle qu'il n'est pas compétitif ;

Que le contrat prévoit également la possibilité d'une résiliation au cas où le titulaire n'atteindrait pas les objectifs de performance prescrits ;

Considérant que le coût global du projet de construction est estimé à 252 M€ TTC, dont 200 M€ hors taxes et hors indexation pour les études et travaux auxquels s'ajoutent les provisions pour actualisation, les frais de fonctionnement de Campus Agro, les frais financiers, les commissions bancaires, la TVA non récupérable et une réserve en vue du déménagement ;

Que le plan de financement du projet de construction repose à 44% sur le produit potentiel des cessions des sites franciliens occupés actuellement par AgroParisTech ;

Que la vente de ces biens demeurant à réaliser, un protocole d'accord a été signé en 2015 avec l'État afin de sécuriser le financement du projet ; que ce protocole a été actualisé pour tenir compte des évolutions du montage relatives au portage par AgroParisTech des emprunts à long terme souscrits auprès de Caisse des dépôts – DFE et de la Banque européenne d'investissement (BEI), et au préfinancement des cessions assuré par le Programme d'investissements d'avenir ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que la convention de financement signée le 14 septembre 2017 entre l'État, d'une part, et AgroParisTech, l'INRA et Campus Agro, d'autre part, assure le bouclage de l'ensemble du plan de financement du projet sur la durée de trente années et en actualise les montants ;

Qu'une fois l'ensemble immobilier construit et mis à la disposition d'AgroParisTech, Campus Agro en assurera l'exploitation et percevra pour cela des loyers alimentés par des contributions d'AgroParisTech et de l'Inra qui couvriront les coûts de maintenance et de gros entretien, la rémunération et le remboursement des fonds propres apportés par la CDC, le fonctionnement de Campus Agro et les impôts et taxes ;

Qu'AgroParisTech bénéficie d'une dotation Campus non consommable de 94,7 M€ produisant 3,82 M€ d'intérêts annuels pendant les trente années du contrat CREM qui seront consacrés en priorité au service de la dette ainsi qu'aux frais bancaires associés ;

Considérant que le calendrier de l'opération prévoit d'organiser la rentrée universitaire de l'automne 2021 sur le nouveau site de Palaiseau ;

Que la phase nécessaire à l'obtention des autorisations administratives (instruction du permis de construire, y compris étude d'impact et enquête publique) et la réalisation des études détaillées de conception par le titulaire devrait être achevée fin 2018

Que les travaux devraient débuter en 2019 ;

Que la mise en service des bâtiments est prévue en avril 2021 ;

Considérant que le projet prévoit la construction d'un ensemble de bâtiments d'environ 65 000 m² SPC (surface de plancher des constructions) autour d'un jardin de 1,8 ha ;

Que le parti urbain préserve une capacité d'extension de l'ordre de 10 000 m² SPC dans la partie sud du jardin ;

Que le parti architectural, après un travail d'optimisation des circulations permet d'envisager la création de 47 000 m² SU (surfaces utiles) ;

Que le parti technique (bâtiments indépendants, système constructif « poteaux-poutres », trame de façade, emplacement et dimensionnement des équipements techniques) offre une grande flexibilité de cloisonnement et vise à faciliter la réaffectation de tout ou partie des bâtiments selon les besoins futurs.

Que le travail de mise au point avec le prestataire en charge de la maintenance a permis d'optimiser le coût global du projet par le choix de solutions techniques et de matériaux pérennes ;

Considérant que le projet se veut exemplaire au plan environnemental, AgroParisTech étant par ses missions, très impliqué dans les défis planétaires liés au développement durable ;

Que le projet vise l'obtention de la certification NF HQE bâtiment tertiaire en construction niveau excellent, un engagement sur les consommations énergétiques et une (consommation d'énergie primaire (Cep) inférieure de 30% aux exigences de la réglementation thermique 2012 (RT2012) ; que la sobriété énergétique et de consommation de ressources doit être obtenue par l'action de trois leviers :

- Une conception des bâtiments et des solutions techniques qui optimisent le coût global et l'empreinte énergétique dans la durée ;
- Une conduite efficace des installations de production et de distribution des énergies ;
- Une sensibilisation des occupants pour adopter des comportements économes ;

Que le projet prévoit une végétalisation innovante des toitures, certaines étant affectées à des expériences agronomiques ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant qu'AgroParisTech bénéficiera également des équipements mutualisés prévus dans le cadre du projet de Campus Paris-Saclay ;

Que ses étudiants et personnels auront accès à des restaurants, des équipements sportifs, au « learning-center » de Moulon et disposeront de 1500 m² d'espaces pédagogiques dans le bâtiment d'enseignement mutualisé de la Vauve ;

Qu'AgroParisTech a exprimé un besoin de 1 000 places dans les futures résidences étudiantes du plateau ; que ces places s'ajouteront aux places actuelles dans les résidences MINA, MIAA (Cité internationale universitaire de Paris), Dubos (Kremlin-Bicêtre) et Cheuvreul (Massy), qui totalisent 604 places ;

Considérant que les effectifs⁴⁴ actuellement hébergés sur les quatre sites franciliens seront transférés sur le nouveau site de Palaiseau ;

Sur le devenir des sites libérés par le projet immobilier de Palaiseau

Considérant qu'AgroParisTech dispose actuellement de quatre sites en Ile-de-France :

- Un ensemble immobilier développant 20 297 m² de surfaces bâties sur un foncier d'une contenance cadastrale de 8 313 m², sis 16, rue Claude Bernard, Paris 5^{ème} ;
- Un bâtiment de 7 736 m² SHON sur une parcelle de 4 725 m², sise 19, avenue du Maine, Paris 15^{ème}, où sont également implantés trois autres bâtiments devant être libérés par les services centraux du ministère de l'agriculture dans la perspective d'une cession ;
- Une ensemble parcellaire de 34 ha) au cœur des 300 ha du site domanial de Grignon (78), sur lequel sont érigés divers bâtiments représentant une surface totale de près de 50 000 m² SHON ;
- Une emprise domaniale de 4,6 ha à Massy (91) sur laquelle sont implantés des bâtiments d'enseignement et de logement représentant 13 712 m² SHON ;

Considérant que la procédure de cession du bien domanial de la rue Claude Bernard est engagée ;

Que la direction de l'immobilier de l'État a indiqué que le cahier des charges précisait que les projets des candidats devaient être strictement conformes aux règles d'urbanisme en vigueur, notamment s'agissant de la destination et des droits à construire du bien cédé, conformément à l'accord intervenu entre la Ville de Paris et l'État ;

Que les trois offres retenues au terme du premier tour de l'appel d'offres demeuraient à parfaire à la fois sur la définition des projets et sur le montant de la proposition financière ;

Que le deuxième tour de l'appel d'offres vise à améliorer ces propositions par la discussion avec les trois candidats sélectionnés ;

Que l'État a pris acte des résultats enregistrés au premier tour de l'appel d'offres et autorisé la réalisation du projet de construction du campus à Palaiseau ;

Que le calendrier mis en place prévoit une vente en site occupé avec un encaissement du produit correspondant en 2019, en phase avec les besoins liés aux travaux de construction ;

⁴⁴ 2 952 personnes (591 salariés AgroParisTech, 433 salariés INRA, 104 autres salariés, 1 690 étudiants et 134 personnes présentes occasionnellement)

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que des négociations relatives au devenir du site domanial de l'avenue du Maine ont été engagées avec la Ville de Paris qui envisage de déléguer son droit de priorité à la régie immobilière de la Ville de Paris (RIVP) ;

Que la parcelle fait aussi partie de la liste des terrains appartenant à l'État susceptibles d'être cédés avec une décote de prix dans le cadre du dispositif « Duflot » ;

Qu'un accord global intervenu en mai 2016 entre l'État et la Mairie de Paris prévoit la réalisation d'une opération de logements dont 60% de logement social ; que le Plan local d'urbanisme (PLU) prévoit également une réservation pour un équipement d'action sociale « CINASPIC »⁴⁵ dont la surface n'est pas règlementée ;

Que le projet de la RIVP et de la Ville de Paris qui prévoit la réalisation d'une résidence sociale, de logements et de commerces, est en cours de finalisation ;

Considérant que la forêt et les terres agricoles qui constituent la majeure partie du domaine de Grignon-Thiverval ont vocation à rester dans le patrimoine de l'État ; qu'AgroParisTech conservera l'exploitation des 268 ha pour sa ferme expérimentale ;

Qu'il est envisagé de céder l'emprise foncière intra-muros sur laquelle sont construits le château de Grignon et l'ensemble du parc bâti représentant 47 174 m² SHON ;

Que le château de Grignon est inscrit aux Monuments historiques ;

Que la direction de l'immobilier de l'État a indiqué que des travaux de préparation d'un appel d'offres étaient à lancer avec la direction départementale des finances publiques des Yvelines (DDFiP 78) ; qu'il convient notamment de déterminer les modalités de valorisation optimales en fonction de la typologie des différents biens ;

Que la commune de Thiverval-Grignon a fait part de son intérêt pour la cité résidentielle des personnels d'AgroParisTech et de l'Inra ;

Considérant que la libération prochaine du site de Massy a suscité, du fait de sa taille et de sa proximité avec la future gare Massy Opéra de la ligne 18, des intérêts spontanés de la part de promoteurs immobiliers ;

Que la ville de Massy a manifesté son intention de conserver la maîtrise du développement du secteur et lancé une étude d'urbanisme sur un secteur centré sur l'implantation d'AgroParisTech dont les conclusions sont attendues pour la fin de l'année 2018 ;

Sur les autres sites d'AgroParisTech

Considérant qu'AgroParisTech dispose également de quatre sites en dehors de la région d'Ile-de-France ;

Que le campus AgroParisTech de Nancy est situé dans le centre-ville sur un terrain domanial de 1,5 ha ; que les quatorze bâtiments représentant une surface de 13 139 m² hébergent un effectif de 278 personnes ; que le campus se développe autour d'un espace boisé classé et comprend plusieurs bâtiments historiques protégés dans le cadre du plan de sauvegarde et de mise en valeur du secteur ; que des travaux de sécurité de mise aux normes et de mise en accessibilité sont engagés pour un

⁴⁵ « Constructions et Installations Nécessaires Aux Services Publics d'intérêt Collectif »

Conseil de l'immobilier de l'État

montant de 2 M€ ; que deux opérations d'investissement d'un montant global de 0,6 M€ sont envisagées pour améliorer la performance thermique du bâti et réaménager un des bâtiments ; que plusieurs partenaires d'AgroParisTech (INRA, ONF, FCBA, IGN) bénéficient des installations du campus dans le cadre de conventions d'occupation précaire ; qu'AgroParisTech est également propriétaire de 780 ha de forêts autour de Nancy ;

Que le complexe agronomique de Kourou (Guyane) est implanté sur un terrain propriété du Centre national d'études spatiales (CNES) loué par le CIRAD depuis 1978 dans le cadre d'un bail emphytéotique d'une durée de 50 ans ; qu'une convention signée en 1988 par le CIRAD, AgroParisTech et l'INRA précise les conditions de réalisation et de fonctionnement du complexe ; qu'un effectif d'AgroParisTech de 33 personnes est hébergé dans des locaux représentant une surface de 2 604 m² SHON ; que des opérations de reprise des couvertures, de sauvegarde des bâtiments et de mise en sécurité sont en cours pour un montant de 0,3 M€ ; que l'état du campus nécessite d'investir 0,6 M€ pour des travaux de réhabilitation, de mise en sécurité et d'accessibilité ; que d'autres structures sont également implantées sur le site (INRA, Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et la société Solicaz) ;

Qu'AgroParisTech dispose de quatre bâtiments représentant 2 600 m² SHON sur le campus d'Agropolis International implanté sur le bien domanial de Lavalette à Montpellier ; que ces locaux hébergent un effectif de 160 personnes ; qu'il est envisagé d'engager en 2019 la deuxième tranche d'un projet de mise en sécurité du site et d'amélioration énergétique d'un montant de 0,7M€ TDC ;

Qu'un effectif d'AgroParisTech de 38 personnes est hébergé sur le site de l'IRSTEA de Clermont-Ferrand dans le cadre d'une convention d'occupation qui doit être renouvelée en décembre 2017 ;

Considérant que la direction de l'immobilier de l'État a signalé le faible niveau de complétude des données du parc occupé par AgroParisTech dans son référentiel technique (RT) ;

Les représentants d'AgroParisTech, de Campus Agro, du ministère de l'agriculture et de l'alimentation et de la Direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 18 octobre 2017, formule les recommandations suivantes :

Sur le projet immobilier de Palaiseau

1. Le Conseil salue le travail remarquable des équipes d'AgroParisTech qui portent le projet d'implantation de l'Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement au cœur du campus de Saclay.

Il relève notamment qu'AgroParis Tech s'est doté des compétences nécessaires à l'élaboration de solutions permettant le bouclage financier de l'opération et préservant les qualités initiales du projet ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil recommande que les travaux réalisés pour le montage juridique et financier de cette opération soient mis à disposition d'autres opérateurs, notamment ceux du secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il encourage les différents acteurs intervenant dans le processus de décision⁴⁶ à réfléchir à la mise en place d'un portail informatique mettant à disposition des services et opérateurs de l'État, les informations utiles à la réalisation de telles opérations.

2. Le Conseil relève les mesures conservatoires prises dans le cadre du contrat CREM pour se prémunir des différents risques.

Il agrée le principe du transfert de risques au titulaire du contrat et l'ensemble des clauses visant à garantir une maîtrise des prix, y compris pour des prestations non encore identifiées à l'origine du contrat.

Il recommande qu'un bilan annuel de la mise en œuvre du contrat soit réalisé par la direction de l'immobilier de l'État pendant toute la durée du contrat afin qu'elle puisse en retirer les enseignements utiles à la réalisation d'autres opérations similaires.

3. Le Conseil note avec satisfaction que le projet d'AgroParisTech, conformément aux recommandations qu'il avait formulé en 2012, a pour objectif d'être exemplaire en matière de développement durable.

Il salue les niveaux de performance énergétique ciblés.

Il appelle l'attention de l'opérateur sur la nécessaire bonne appropriation des nouveaux usages par les futurs occupants du campus et recommande de ne pas attendre la phase d'emménagement pour entreprendre des actions de sensibilisation.

Il souligne également que l'atteinte des résultats suppose une approche partagée par l'exploitant et l'utilisateur et que le rôle de CampusAgro sera déterminant durant la première année de mise en service des installations, la meilleure façon de s'assurer d'une bonne collaboration étant de veiller à ce que chacun respecte bien les clauses du contrat.

4. Le Conseil constate que la mise en service du campus de Palaiseau qui était envisagée en octobre 2012 à l'horizon 2016, est désormais programmée pour la rentrée 2021.

Il note que cinq années auront été nécessaires pour s'approprier les subtilités d'un montage partenarial innovant et surmonter les difficultés liées à la mise en œuvre du programme de cession.

Il comprend que ce délai a également été mis à profit pour optimiser les différents aspects du dossier.

Le Conseil observe toutefois que, s'il est préférable de prendre le temps nécessaire pour bien concevoir une opération immobilière, la mauvaise gestion du calendrier d'un projet a un coût.

Sur le programme de cession

5. Le Conseil regrette en 2012 que les décisions d'urbanisme prises par la Ville de Paris relativement au devenir du site domanial de la rue Claude Bernard, aient été prises par la collectivité locale apparemment sans concertation avec l'État et encore moins avec l'opérateur concerné.

⁴⁶ Les tutelles techniques des opérateurs, la direction du budget, la direction de l'immobilier de l'État, le commissariat général à l'investissement.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il constate aujourd'hui que ces décisions ne sont pas étrangères au retard pris dans la réalisation de l'opération de regroupement des implantations franciliennes d'AgroParisTech.

Il souhaite que cet exemple puisse conduire, pour des décisions similaires qui affectent la valeur d'un bien immobilier, à une meilleure concertation permettant aux responsables des politiques publiques d'arbitrer en toute connaissance les multiples conséquences de leurs décisions.

6. Le Conseil prend acte de l'information selon laquelle le cahier des charges de la procédure d'appel d'offres en cours pour la cession du site domanial de la rue Claude Bernard, précise que les projets des candidats devaient être strictement conformes aux règles d'urbanisme en vigueur, notamment s'agissant de la destination et des droits à construire du bien cédé.

Il rappelle que la perte de valeur du bien liée aux modifications des contraintes d'urbanisme était estimée à 42 M€ en 2012.

Le Conseil souligne qu'il serait particulièrement dommageable pour l'État que ces contraintes puissent être à nouveau modifiées pour permettre la réalisation d'un projet dérogeant aux règles actuelles, fut-ce dans plusieurs années. Afin de préserver les intérêts de l'État, il recommande d'insérer une clause de complément de prix de long terme dans le contrat de vente.

7. Le Conseil prend acte que l'État ayant pris la décision d'engager l'opération de construction d'un nouveau campus à Palaiseau, la direction de l'immobilier de l'État et la Direction régionale des finances publiques (DRFIP) - Île-de-France sont en mesure d'engager les procédures de cession.

Le Conseil demande à être régulièrement informé par la DIE de l'avancement de ces opérations dont les produits contribueront au financement du projet d'AgroParisTech.

Sur le SPSI d'AgroParisTech

8. Le Conseil prend acte des réserves formulées par la DIE quant au faible niveau de complétude des données du parc occupé par AgroParisTech dans son référentiel technique (RT).

Il engage l'opérateur à se rapprocher de la DIE pour définir un plan d'action lui permettant de mettre son SPSI en conformité avec les règles définies par la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État.

9. Le Conseil remarque que le campus d'AgroParisTech de Nancy, par sa situation, la dimension du site, le paysage dans lequel il s'inscrit, la nature du bâti et son usage actuel, présente les caractéristiques d'un site devant être étudié avec attention dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur de l'immobilier régional (SDIR) du Grand Est.

Le Conseil invite AgroParisTech à communiquer à la DIE et au préfet de la région Grand Est, les éléments de diagnostic nécessaires à l'établissement d'une stratégie de valorisation optimale du site domanial.



En conclusion, si le Conseil regrette le retard pris dans la mise en œuvre de l'opération de regroupement des sites franciliens d'AgroParisTech, il note avec satisfaction que les obstacles ont été surmontés et que celui-ci est aujourd'hui entré en phase opérationnelle.

Il encourage AgroParisTech et ses tutelles techniques à ne pas relâcher leur vigilance et à mettre les qualités démontrées pour le montage du dossier, au service de la conduite de l'opération de construction de Palaiseau.

Il souligne la responsabilité de la direction générale des Finances publiques (DGFIP) et de ses antennes régionales dans la bonne mise en œuvre du programme de cession des sites libérés dans le cadre de l'opération d'AgroParisTech.

*

6.2 LES OPÉRATEURS RELEVANT DU MINISTÈRE DE LA CULTURE

Le Conseil a auditionné pour la quatrième fois en 2017, le Centre national des arts plastiques (CNAP) sur l'état d'avancement du projet d'implantation du siège de l'opérateur et de ses réserves à Pantin (93) validé par le ministre en charge du budget en 2016.

Le Conseil a relevé que l'opération ne s'appuyait pas sur un SPSI en bonne et due forme. Il a rappelé que tout projet immobilier devait être conçu dans le cadre d'un SPSI. Pour le CNAP ce document de stratégie reste à construire.

Il a constaté que le calendrier de l'opération avait glissé dans le temps de 2021 à 2022 entre la précédente audition et celle de 2017 rendant incompatible l'aménagement dans les nouveaux locaux à Pantin avec les échéances des baux actuels. Ce retard aboutira donc à des dépenses de loyers supplémentaires sans compter celles à acquitter pour les surfaces de réserves à la Défense qui étaient jusqu'alors occupées gratuitement.

Le Conseil s'est étonné que le ministère de la culture fasse apparaître des coûts non identifiés lors de la précédente audition portant ainsi l'enveloppe de l'opération à plus 60 M€ TTC (foncier compris) au lieu de 50 M€ TTC (foncier compris) estimés en 2016.

Par ailleurs, aucun élément précis n'a été communiqué au Conseil sur la venue ou non sur ce site des réserves du Mobilier National. Or, l'opération de Pantin a été présentée en 2016 comme s'inscrivant dans une démarche de mutualisation des réserves dans le cadre d'une stratégie globale engagée par le ministère de la culture vis-à-vis d'opérateurs confrontés à des besoins similaires de réserves. Selon le Conseil, cette ambition demeure à construire.

*

Avis n°2017-19 de suite sur la stratégie immobilière du Centre national des arts plastiques (Cnap)

Le Centre national des arts plastiques (Cnap) et le ministère de la culture présentent un an après la précédente audition, l'état d'avancement du projet d'implantation du siège de l'opérateur et de ses réserves à Pantin (93) dans le cadre plus large du schéma directeur ministériel des réserves. Le Conseil rappelle que le Cnap n'a pas présenté de schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) en bonne et due forme. Par ailleurs, il s'interroge quant à la maîtrise de ce projet tant technique que financière.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016, modifiant le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Vu la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des SPSI des opérateurs ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2014-16 en date du 10 décembre 2014 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du Centre national des arts plastiques (Cnap) ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2016-30 du 7 décembre 2016 sur la stratégie immobilière du Centre national des arts plastiques (Cnap) ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu le dossier du 17 novembre 2017 et les éléments complémentaires transmis le 21 décembre 2017 par le ministère de la culture ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 29 novembre 2017, M. Yves ROBERT, directeur du centre national des arts plastiques accompagné de Mme Anne-Sophie de BELLEGARDE, secrétaire générale et M. Pascal DAL PONT, sous-directeur des affaires immobilières et générales du ministère de la culture accompagné de Mme Marianne BERGER, adjointe au chef du service des arts plastiques et Mme Diane POUGET, directrice générale de l'OPPIC, en présence de Mme Nathalie MORIN, Mme Christine WEISROCK et de M. Jean-Michel REMONGIN de la Direction de l'immobilier de l'État,

Considérant que le Conseil a auditionné le Centre national des arts plastiques à plusieurs reprises⁴⁷ sur sa stratégie immobilière, en présence du Ministère de la culture et de la Direction de l'immobilier de l'État ; que la présente audition fait suite à l'avis du CIE n°2016-30 du 7 décembre 2016, relatif au projet de relocalisation du Cnap et de regroupement de ses réserves ; que le Conseil a dans cet avis précisé ce qui suit :

- Il entend la nécessité de remédier dans les meilleurs délais au caractère non pérenne de la situation immobilière des réserves de l'établissement ;
- Il constate que le maintien en proche banlieue parisienne des réserves de l'opérateur résulte davantage d'un postulat, que d'une analyse objectivée et argumentée de ce qu'aurait pu être une solution immobilière dans le contexte du Grand Paris ou en région ;
- Il souligne que le financement complet de l'opération reste à définir et que l'inscription du projet dans le schéma directeur immobilier des réserves que le ministère de la culture portait doit être précisée, ainsi que son articulation avec les travaux conduits simultanément par le Mobilier national sur ses réserves ;
- Il déplore que sur les trois hypothèses de localisation présentées au Conseil, de fait, une seule est éligible au plan juridique et compatible avec le code des marchés publics faisant du choix du site de Pantin un choix prédéterminé, malgré les analyses faites dès juillet 2015, confirmées en mars 2016⁴⁸ ;
- Il émet de fortes réserves quant à l'intérêt de valider ce scénario ;

Considérant que le choix du site de Pantin a été validé par le ministre du budget ;

Sur le parc occupé par le Cnap et les charges immobilières,

Considérant que le Cnap occupe des locaux pris à bail (siège et réserves), pour les montants annuels suivants (hors charges) :

| | |
|---|-------------|
| - Tour Atlantique La Défense (92) (étage 1 et archives) | 388 788 € |
| - Tour Atlantique La Défense (92) (étage 8) | 185 441 € |
| - Saint-Ouen l'Aumône (95) | 1 053 720 € |

⁴⁷ 26 novembre 2014, 30 septembre 2015, 19 octobre 2016 et 29 novembre 2017

⁴⁸ Source : DIE FD1A/FD2B – note du 14 mars 2016 sur les risques juridiques de l'acquisition en VEFA d'un bien répondant au cahier des charges du Cnap

Conseil de l'immobilier de l'État

Que s'ajoute à ces baux, un bail emphytéotique gracieux jusqu'en octobre 2018, pour les réserves situées Esplanade de La Défense, dont la valeur a été estimée à 900 000 € (valeur 2015) ;

Que l'ensemble des loyers payés représente un montant annuel (hors charges) de près d'1,63 M€ à laquelle s'ajouteront les coûts locatifs liés au bien situé Esplanade de la Défense à échéance du bail gracieux, ou équivalent, soit un total (hors charges) de 2,5 M€ par an ;

Considérant que les baux des locaux du siège arrivent à échéance respectivement fin avril 2019 et fin mars 2021 ;

Qu'il existe un risque de devoir reconduire pour une durée de trois ans fermes le premier bail, alors qu'une possibilité de prolongation pour une durée de six mois à un an maximum sans surloyer existerait pour le deuxième ;

Considérant que les baux des locaux de réserves arrivent à échéance respectivement fin octobre 2018 et fin mars 2020 ;

Que le maintien des réserves du Cnap à l'Esplanade de la Défense doit faire l'objet d'une rencontre entre le ministère de la culture et le bailleur afin de déterminer le cas échéant les conditions de ce maintien ; qu'un risque est identifié concernant le bien situé à Saint-Ouen-l'Aumône de devoir reconduire le bail sur une période de trois ans fermes ;

Considérant que le Cnap aura également à sa charge les loyers jusqu'à l'emménagement dans les nouveaux locaux, soit 6 M€ selon le dossier présenté en 2016 et portés à 7,5 M€ (valeur novembre 2017), auxquels s'ajoutent près de 4 M€ correspondant à l'estimation du bail des réserves situées à la Défense⁴⁹ ;

Sur l'opération de relogement présentée au Conseil en 2016,

Considérant pour mémoire qu'à l'issue de la consultation réalisée en 2016, trois sites ont été présentés au Conseil. Le coût prévisionnel de l'opération de relogement était estimé, selon les hypothèses, entre 49,92 M€ TTC TDC et 56,38 M€ TTC TDC, la solution immobilière de Pantin étant présentée comme la moins coûteuse ;

Considérant que le site de Pantin est composé d'un terrain bâti de 17 053 m² et 6 000 m² de droits à construire résiduels ; les coûts identifiés en 2016 sont les suivants :

- | | |
|--|------------|
| - acquisition (foncier et bâti) | 14,17 M€ ; |
| - restructuration du bâti existant (accueil des réserves) (TTC) | 29,70 M€ ; |
| - construction de locaux administratifs (accueil du siège) (TTC) | 6,05 M€ ; |

Que le coût global d'investissement pour l'accueil du siège et des réserves est évalué à 49,92 M€ tout compris, soit la solution immobilière la moins coûteuse ;

Que le coût de la restructuration peut être estimé à 1 215 €/m²⁵⁰ et celui de la construction à 2 610€/m², hors foncier ;

⁴⁹ Bail gratuit jusqu'en 2018 avec Defacto, opérateur du Conseil départemental des Hauts-de-Seine

⁵⁰ Données : fiche complémentaire DIE à l'avis du 17 octobre 2016 avant audition du Cnap du 19 octobre 2016 (restructuration : 29,7M€ pour 24 445 m² ; construction : 6,05M€ pour 2 490 m²)

Conseil de l'immobilier de l'État

Sur le projet immobilier présenté au Conseil en 2017,

Considérant qu'en décembre 2016, le ministère de la culture a confié à l'OPPIC le soin de réaliser ou faire réaliser les études et analyses préalables pour la relocalisation du Cnap sur le site de Pantin ;

Considérant qu'à l'issue des études de programmation livrées en 2017, les hypothèses du programme général de l'opération sur le site de Pantin retenues sont les suivantes :

- le bâtiment existant restructuré permettra l'accueil du siège et des réserves actuelles. Il satisfait en outre les besoins d'augmentation de capacité calculés pour les 11 années à venir (sous condition d'utilisation de mobilier spécifique d'entreposage type « compactus ») ;
- l'aire de livraison sera portée à 483 m² pour optimiser les conditions de desserte des camions ;
- un espace en infrastructure, sous l'aire de livraison, sera construit sur 1 600 m² pour satisfaire une partie des futurs besoins du Mobilier national ;

Considérant que le foncier a été acquis en juin 2017 (13 M€ nets de toutes charges). Une convention d'utilisation mettant les locaux à disposition pour 50 ans, est signée depuis septembre 2017, au bénéfice du Cnap ;

Que le financement a été assuré conjointement par le ministère de la culture au titre de la « Création » (programme 131) et par le Cnap, sur fonds de roulement à hauteur de 5,7 M€ ;

Considérant que les coûts identifiés selon ce nouveau programme général sont ceux inhérents à la restructuration du bâti existant. La construction de locaux pour le siège n'est plus nécessaire, les surfaces existantes permettant à elles seules d'accueillir les réserves et les locaux administratifs dédiés au siège du Cnap, contrairement à l'hypothèse formulée lors de l'audition de 2016 ;

Que la restructuration du bâti est estimée à 34,95 M€ hors foncier (48 M€ foncier compris) ;

Qu'elle correspond à la réhabilitation de 25 578 m² de plancher avec une réserve de 11 000 m³ pour l'accroissement prévisible des besoins du Cnap, soit environ 2 800 à 3 570 m² non aménagés ;

Que le Cnap précise, sur cette base, se situer dans le strict respect de l'enveloppe budgétaire de 35 M€ TDC allouée ;

Considérant qu'à ces coûts s'ajoutent :

| | |
|---|------------|
| - les études préalables | 0,450 M€ ; |
| - le renforcement de structure (probable) | 1 M€ ; |
| - le mobilier spécifique de stockage (probable) | 2,88 M€ ; |
| - la révision des prix (partie Cnap) | 2,78 M€ ; |
| - la création d'un sous-sol ⁵¹ et l'aménagement de 3 570m ² | 4,57 M€ ; |
| - la révision des prix (partie Mobilier national) | 0,35 M€ ; |

Considérant que selon le scénario présenté en 2017, le coût d'investissement recalculé en intégrant l'ensemble des coûts annexes ci-dessus⁵² s'établit donc à 47 M€ hors foncier (soit 60 M€ foncier compris) ;

⁵¹ à la charge du Mobilier national, mais à réaliser en première phase

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le coût de la restructuration du bâti existant peut être estimé globalement sur ces bases à 1 708 €/m²⁵³ (hors foncier) ;

Que s'ajoute à la charge du Cnap, le gardiennage des locaux de Pantin dont il bénéficie d'ores et déjà par convention (0,337 M€/an) ;

Que le 1% artistique s'élève à 0,24 M€ ;

Considérant enfin que les travaux dits à la charge du Mobilier national doivent être réalisés dès la première phase travaux car situés en infrastructure mais qu'ils n'apparaissent pas spécifiquement dans les documents budgétaires 2018 ;

Considérant que le ministère de la culture confirme son souhait qu'une partie des réserves du Mobilier national, actuellement située à Rungis, dans un bien pris à bail, intègre le site de Pantin ;

Qu'aucun élément de la part du Mobilier national ne confirme cette hypothèse ;

Qu'à ce stade, les modalités techniques et financières concourant à cette installation ne sont pas connues ;

Que les modalités d'organisation et de fonctionnement du site de Pantin en cas de multi-occupation ne sont pas définies ;

Que le statut des espaces libres, dits réserve foncière, dont il est indiqué qu'ils correspondent aux besoins du Cnap à horizon 2030, n'est pas explicite ; qu'il n'est pas clairement indiqué si le coût d'aménagement est intégré au projet ou devra être financé ultérieurement ; qu'il n'est pas précisé si cette réserve sera temporairement attribuée à un autre opérateur / structure ou laissée vacante jusqu'à utilisation par le Cnap ;

Considérant enfin que les modalités de financement de l'ensemble des coûts annexes listés ci-dessus ne sont pas explicitées ;

Considérant qu'en 2016, le date d'entrée du Cnap dans les nouveaux locaux de Pantin était prévue au deuxième semestre 2021 et qu'elle a été portée au deuxième semestre 2022 lors de la présentation de novembre 2017, sans que le Conseil puisse apprécier la justification de ce décalage ;

Les représentants du Centre national des arts plastiques, du ministère de la culture et de la communication et la Direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

⁵² calculé par le CIE car la présentation faite par le ministère de la culture et le Cnap exclut ces coûts du chiffrage global

⁵³ calculé sur la base des données contenue dans la note du Cnap du 17 novembre 2017 : bâtiment principal 25 904m² dans œuvre (29,7M€) et espaces de bureaux 1 600 m² de plancher (6,05M€)

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil, sur la base des éléments présentés, des éléments complémentaires reçus, après en avoir délibéré lors de sa séance du 29 novembre 2017, formule les remarques et recommandations suivantes :

1. Le Conseil déplore que le projet immobilier ne s'appuie pas sur un schéma pluriannuel de stratégie immobilière en bonne et due forme. Il rappelle que tout projet immobilier doit être conçu dans le cadre d'un SPSI ; en l'occurrence, ce document de stratégie reste à élaborer.

De même, tout SPSI doit s'appuyer sur une parfaite connaissance des biens occupés. Leurs caractéristiques ne sont pas encore intégrées et partagées dans les outils développés à cet effet par la Direction de l'immobilier de l'État.

2. Le Conseil rappelle, comme il le signalait dans son avis n°2016-30, que le processus de décision ayant prévalu au choix du site Pantin était faussé puisqu'une seule des trois options présentées était juridiquement admissible. Il souligne donc les bases incertaines sur lesquelles se fonde le projet immobilier porté par le ministère de la culture.
3. Le Conseil constate qu'entre la présentation du dossier qui lui a été faite fin 2016 et celle de fin 2017, le calendrier de l'opération a glissé dans le temps, la livraison du bien et l'entrée dans les locaux n'étant plus estimées au 2^e semestre 2021 mais au 2^e semestre 2022. Il s'inquiète du retard pris sans justification claire.

Il relève que ce retard est de nature à grever très sérieusement le budget de fonctionnement de l'établissement, a fortiori, si le bail jusqu'alors gracieux de l'Esplanade de la Défense devait ne plus l'être. Il demande que ces coûts soient systématiquement pris en compte et intégrés dans le bilan qui sera fait de cette opération.

Il constate en outre que le calendrier n'est pas compatible avec les dates des échéances des baux et insiste pour qu'un travail sérieux soit conduit sur les baux et les conditions de leur renouvellement dans les plus brefs délais, avec l'appui de la Direction de l'immobilier de l'État.

4. Le Conseil entend que la maîtrise d'ouvrage du projet est portée par le ministère de la culture, plus particulièrement la Direction générale de la création artistique, et la maîtrise d'ouvrage déléguée à l'OPPIC pour le compte du ministère, le Cnap étant l'utilisateur final.

Il remarque que ce portage est cohérent avec la volonté de faire de ce projet la première étape de réalisation du schéma directeur immobilier des réserves du ministère de la culture.

Il rappelle cependant s'être étonné en 2016 qu'au-delà de l'intention, les hypothèses étudiées et les solutions proposées ne concrétisaient pas cette perspective que le Conseil appelait pourtant de ses vœux.

5. Le Conseil note que les besoins exprimés par le Cnap demeurent constants (29 089 m² SUB dont près de 2 500 m² SUB dédié aux espaces administratifs). En revanche il déplore, bien qu'il en ait exprimé clairement la demande, de ne pas disposer d'éléments concernant les besoins d'un ou des opérateurs ou structure susceptibles de le rejoindre à Pantin, les possibilités de mutualisation et d'optimisation et les scénarios immobiliers qui en découlent. Ce travail reste à conduire.
6. Le Conseil relève que pour satisfaire les seuls besoins du Cnap, la construction d'un bâtiment administratif s'imposait en 2016 sur le site de Pantin alors qu'elle n'est plus nécessaire en 2017 ; que les 6 M€ provisionnés en 2016 à cet effet sont venus abonder le budget dédié à la seule restructuration de

Conseil de l'immobilier de l'État

l'existant en 2017. En d'autres termes, si 29,7 M€⁵⁴ permettaient en 2016 de restructurer le bâti existant, 47 M€ sont nécessaires en 2017, soit un dépassement de plus de 58% du coût initial.

Ainsi le coût global d'investissement pour l'accueil du siège et des réserves était estimé à moins de 50 M€ en 2016 (foncier / restructuration / construction). Il dépasse 60 M€ en 2017.

Ces dépassements sont incompréhensibles avant même la phase de conception et confirme le problème de méthode révélé par le Conseil préalablement au choix du site.

Il s'interroge sur la sincérité de l'estimation du coût prévisionnel des travaux présentée en 2016 et sur laquelle s'est fondé le ministère de la culture afin de valider le choix du site de Pantin.

Il déplore un an après, les incertitudes qui pèsent encore sur la venue d'une partie des réserves du Mobilier national et la non programmation au budget 2018 de la part qui serait due par ce service à compétence nationale au titre des travaux à réaliser sur le site de Pantin.

Il insiste pour que ce second aspect ne soit pas omis et que le ministère de la culture s'attèle dans les meilleurs délais à la concrétisation de son projet de rationalisation et de mutualisation des réserves des opérateurs et services dont il a la tutelle.



En conclusion, le Conseil insiste pour qu'un travail soit conduit dans les meilleurs délais et avec l'appui de la Direction de l'immobilier de l'État, concernant les baux des sites occupés et leur renégociation pour la période allant jusqu'à livraison des nouveaux locaux.

Par ailleurs, le Conseil constate que le défaut de méthode dans la conduite du projet qu'il révélait à l'occasion des précédentes auditions n'a pas été corrigé. Il regrette les premières dérives constatées en matière de coûts, d'allongement des délais prévisibles de livraison et d'absence d'engagement ferme d'un autre opérateur à rejoindre le site en vue d'une mutualisation des locaux.

Au vu de ces éléments, le Conseil de l'immobilier de l'État demande au ministère de la culture, maître de l'ouvrage et promoteur de ce projet, de lui préciser comment il entend contenir le coût de l'opération de relocalisation du Cnap à Pantin dans l'enveloppe de 48 M€ prévue dans les documents budgétaires 2018, alors que les chiffres communiqués par ses services établissent le coût d'opération à 55,3 M€ pour l'accueil du Cnap seul et à plus de 60 M€ pour l'accueil du Cnap et les travaux préparatoires à l'accueil d'un deuxième opérateur.

Par ailleurs, le Conseil entendra le ministère de la culture courant 2018 sur la stratégie ministérielle des réserves et les démarches permettant de mutualiser dans ce cadre les installations de plusieurs opérateurs à besoins similaires. Dans ce cadre un point devra être fait sur l'avancement du projet de Pantin, sur les dispositions prises pour qu'un opérateur se joigne au Cnap, et sur le financement engagé à cet effet.

*

⁵⁴ Hors foncier, mais travaux préparatoires à la charge du Mobilier national compris

6.3 LES OPÉRATEURS RELEVANT DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Réseau Canopé a fait l'objet en 2017 d'une audition de suite. Depuis 2015, cet opérateur a engagé un travail considérable de connaissance de son patrimoine et de ses coûts. Toutefois, la stratégie immobilière de l'établissement reposant sur un maillage territorial décidé lors de sa création ne lui permettra pas, à l'échéance de son projet de SPSI, de respecter les critères de la politique immobilière de l'État. De plus, Réseau Canopé doit faire face à deux difficultés tenant d'une part à la régularisation d'occupations sans titre qui s'accompagne de la mise en place de loyers et d'autre part à la situation financière de l'établissement dont le bilan 2016 affiche un déficit. Compte tenu de ces éléments, le CIE a émis un avis défavorable au projet de SPSI de l'opérateur en lui demandant de revoir son découpage territorial en lien avec la tutelle et la DIE.

*

Avis n°2017-11 de suite sur la stratégie immobilière de Réseau Canopé

Depuis la dernière audition de Réseau Canopé en 2015, l'opérateur a engagé un important travail de connaissance de son parc immobilier. Le Conseil constate que la stratégie immobilière conduite par l'établissement ne lui permet de respecter les objectifs de performance de la politique immobilière de l'État. Dans ces conditions, le CIE ne peut qu'émettre un avis défavorable au projet de SPSI qui lui a été présenté et l'inviter à revoir sa stratégie en lien avec la tutelle et la DIE en vue de rechercher les moyens d'une politique immobilière plus vertueuse.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le 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 portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social ;

Vu le rapport de la Cour des comptes dans son rapport public de février 2014 relatif au centre national de documentation pédagogique (CNDP) et à son réseau : un modèle obsolète une réforme indispensable ;

Vu le décret n°2014-1631 du 26 décembre 2014 relatif à l'organisation administrative, financière et territoriale de l'établissement public de création et d'accompagnement pédagogiques dénommé « Réseau Canopé » ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la note de synthèse et le projet de SPSI adressés avant l'audition du 18 octobre 2017 et les éléments complémentaires adressés le 29 novembre 2017;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2015-35 du 20 mai 2015 ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 18 octobre 2017, M. Gilles LASPLACETTES, directeur général par intérim, accompagné de Mme Béatrice BOURY, secrétaire générale et de M. Philippe GAUVIN, directeur de l'action immobilière de Réseau Canopé, en présence de M. Patrick PAURICHE, sous-directeur du pilotage et du dialogue de gestion au ministère de l'éducation nationale, de Mme Liliane COLAS chef du bureau des opérateurs de l'enseignement scolaire et de Mme Sylvie LAPLANTE, chef du département de l'action patrimoniale et en présence de M. Philippe BAUCHOT adjoint à la directrice de la DIE et Mme Christine WEISROCK sous-directrice à la DIE ;

Considérant que le Réseau Canopé issu de la refonte statutaire, territoriale et organisationnelle du centre national de documentation pédagogique (CNDP) et des trente centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP), a été créé le 1er janvier 2015 sous forme d'un établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de l'éducation ;

Considérant que cette refondation intervient à la suite du rapport de la Cour des comptes de février 2014 qui préconisait notamment de revoir les missions et les statuts du CNDP, d'unifier le réseau au sein d'un établissement public administratif unique et de réduire fortement le nombre d'implantations du réseau et qu'à défaut de repenser les missions et l'organisation, la question de la suppression du réseau formé par le CNDP et les CRDP pourrait à nouveau être d'actualité à brève échéance ;

Considérant que le Réseau Canopé exerce une mission d'édition, de production, de développement et de mise à disposition de ressources pédagogiques et de services éducatifs, à destination des enseignants, des communautés éducatives et universitaires. Il participe à la mise en œuvre de la politique éducative et à son déploiement au niveau académique. A ce titre, il accompagne les pratiques pédagogiques au service de la réussite de tous les élèves, il valorise les actions et dispositifs innovants et contribue à la mise en œuvre du service public du numérique éducatif ;

Considérant que le Réseau Canopé contribue, dans le domaine de l'usage des ressources éducatives :

- à la formation initiale et continue des personnels enseignants et d'éducation et des personnels d'encadrement, en complément notamment des missions académiques de formation et des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) ;
- à l'accompagnement de tous les membres de la communauté éducative ;
- à l'animation des espaces documentaires des écoles et établissements d'enseignement ;

Considérant l'avis n°2015-35 du 20 mai 2015 du Conseil de l'immobilier de l'État :

Que le Conseil s'étonnait de l'absence de SPSI de Réseau Canopé alors qu'il s'agissait de consolider les schémas rendus par le CNDP et les CRDP en 2011 dont est issu le nouvel opérateur depuis le 1er janvier 2015 ;

Qu'il souhaitait que l'opérateur présente un bilan économique de la mise en œuvre de la stratégie pluriannuelle avec un plan d'abandon des biens inutiles et un plan d'investissement à cinq ans permettant de mesurer les économies réalisées par la réduction d'implantations et le coût des nouvelles implantations ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Qu'il regrettait que l'opérateur n'ait pas présenté le poids économique de l'activité numérique et tenter d'en mesurer les conséquences immobilières ;

Qu'il demandait au ministère de l'éducation nationale de présenter les résultats financiers et immobiliers de Réseau Canopé en matière éditoriale dans un champ concurrentiel ;

Considérant que le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2017-2021 signé en avril 2017 fixe à l'établissement les objectifs suivants :

- contribuer au développement professionnel de l'enseignant ;
- poursuivre la structuration de l'offre de Réseau Canopé en répondant aux attentes de la communauté éducative ;
- consolider la place centrale de l'établissement dans le service public du numérique éducatif ;
- poursuivre la transformation de l'établissement avec notamment la sécurisation de la trajectoire financière de l'établissement ; que cet objectif vise à la maîtrise des coûts de l'immobilier avec la poursuite de la réduction du nombre d'implantations, la rationalisation des surfaces et la recherche d'implantations au coût le plus avantageux économiquement, dans le respect des contraintes métiers

Sur le patrimoine immobilier de Réseau Canopé

Considérant qu'au 31 décembre 2014, le réseau comptait 175 implantations dont 6 pour l'ex-CNDP et 169 pour les 30 ex-CRDP, couvrant l'ensemble du territoire national ;

Que les 175 implantations se répartissaient en 6 sites nationaux, 30 sites académiques, 82 sites départementaux, 8 sites locaux, 36 antennes, 2 médiathèques, 11 sites divers (logements, relais, sites fermés) ;

Que par nature juridique les 175 sites se décomposaient en 77 mises à disposition gratuites (44 %) 31 biens domaniaux (18 %), 31 biens en location (18 %), 11 biens mis à disposition (6 %), 6 biens propres (3 %), 3 biens occupés gratuitement sans titre (2%), 1 bien en dotation (1 %) et 15 biens (soit 9 %) dont le statut juridique n'est pas renseigné ;

Considérant qu'au 30 juin 2017, le réseau compte 133 implantations (soit 42 en moins par rapport à 2014) ;

Que Réseau Canopé a engagé depuis 2015 un important travail de connaissance du statut juridique des biens occupés ; qu'ainsi les 133 sites se répartissent en 33 mises à disposition gratuites (22,92 %), 35 biens domaniaux (24,31 %), 19 biens en location (13,19 %), 24 biens mis à disposition (16,67 %), 3 biens propres (2,08 %), 30 biens occupés gratuitement sans titre (20,83 %) ;

Considérant qu'en 2020 le réseau devrait comprendre 112 implantations avec 5 sites nationaux⁵⁵, 13 directions territoriales et 94 sites départementaux ;

Considérant que la superficie du parc immobilier est issue de la base Chorus Re-FX, des conventions liant l'établissement à ses bailleurs et d'évaluations effectuées par les personnels de l'établissement ou d'autres services (DDFIP) ;

⁵⁵ Le siège social situé à Chasseneuil-du-Poitou, le centre pour l'éducation aux médias et à l'information (CLEMI), le musée national de l'éducation (MUNAE) et son centre de ressources à Rouen, la librairie Canopé à Paris

Conseil de l'immobilier de l'État

Que ces données sont incomplètes et à prendre avec beaucoup de relativité, certains services n'ayant jamais été mesurés, les bailleurs ne connaissant pas parfois eux-mêmes le métrage des bâtiments ;

Considérant que sur ces bases la SUB s'élève au 1er septembre 2017 à 130 368 m² et la SUN à 69 953 m² ;

Considérant que les prévisions pour 2020 visent à stabiliser la SUB à 103 313,09 m² et la SUN à 56 082,12 m² avec la réserve que ces chiffres n'intègrent pas les projections de sites supprimés mais remplacés ;

Considérant que les effectifs du réseau sont passés entre 2014 et 2017 de 1 770 agents à 1 635 et devraient atteindre 1620 à horizon 2020 ;

Considérant que la performance d'occupation en 2017 des bâtiments se situe à 42,78 m² par agent ;

Qu'elle atteint 115 m² à Lille (4 500 m² pour 39 agents) ;

Que selon l'établissement cette situation s'explique par la diminution des effectifs et le maintien de l'activité dans les mêmes locaux ; ceux-ci devant être adaptés à l'accueil du public et aux transformations nécessitées par la labellisation des ateliers ;

Qu'un travail de requalification des espaces doit être effectué pour tenir compte de la réalité des espaces des ateliers ; les surfaces d'accueil du public devant être sorties de la SUN ;

Que certains espaces n'ont pas de personnels affectés, soit ces espaces ont vocation à être libérés (Péronne, Abbeville, Semur-en-Auxois...) soit les personnels y font des vacances dans l'attente d'une autre solution immobilière permettant de dégager Réseau Canopé de ses obligations immobilières ;

Sur le budget de Réseau Canopé ;

Considérant que le budget 2016 de l'établissement s'est élevé à 115,6 M€ en dépenses dont 85,3 M€ de personnel, 24,7 M€ de fonctionnement et 5,6 M€ d'investissement ; que les recettes étaient de 110,5 M€ dont 91 M€ de subvention pour charge de service public et 13,2 M€ de recettes propres et que le déficit constaté représentait 5,1 M€ ;

Considérant que le montant des loyers locatifs et charges s'est élevé en 2016 à 1,3 M€ ;

Considérant que les coûts d'exploitation et de maintenance représentaient 2,8 M€ en 2016 ;

Considérant que sur la base des données existantes du patrimoine, les projections financières 2017-2020 couvrant la période du contrat d'objectifs et de performance (COP) établissent à 4 M€ par an le coût de fonctionnement du parc et à 2,1 M€ les prévisions d'investissement ;

Que ces projections n'intègrent pas les dépenses nécessaires aux mises en conformité d'accessibilité et au règlement de sécurité incendie ;

Considérant que l'établissement considère que les charges de fonctionnement, en particulier les loyers, constituent un risque financier majeur pour l'établissement ;

Que Réseau Canopé bénéficie de nombreuses mises à disposition gratuite ; que la politique de régularisation de ces occupations, souvent effectuées sans titre (30 sites de trouvent dans cette situation), entraîne une prise de conscience par les collectivités locales de l'absence de valorisation de leur patrimoine ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que la diminution des sites va probablement s'accompagner paradoxalement d'un accroissement des loyers versés ; à titre d'exemple le Conseil départemental de la Gironde a demandé un loyer de 300 000 € annuels en 2017 pour l'occupation du bâtiment de Mérignac : la vente du bâtiment de Bordeaux permettra d'acquérir ce bâtiment ; le Conseil départemental d'Albi demande quant à lui un loyer de 100 000 € ; une recherche de relogement est en cours ;

Sur l'organisation de la fonction immobilière

Considérant que l'établissement s'est doté en 2015 d'une direction de l'action immobilière qui a pour mission la fiabilisation des informations relatives au parc immobilier, l'établissement d'un plan d'investissement et de maintenance, la normalisation du parc au regard des obligations en matière d'accessibilité et la définition de stratégies de collaboration avec les partenaires de l'opérateur au niveau local et national;

Que la direction de l'action immobilière a pour relais les responsables administratifs et financiers agissant sous l'autorité des directeurs territoriaux ;

Que les correspondants immobiliers assistent les responsables administratifs et financiers dans l'analyse opérationnelle des besoins immobiliers mais que ce personnel ne dispose pas de la qualité technique requise pour gérer directement un parc immobilier régional ;

Qu'un marché d'assistance à maîtrise d'œuvre, alloué par région, a été mis en place afin d'assister l'établissement et ses services déconcentrés dans l'élaboration des marchés de travaux ;

Qu'un responsable de la programmation immobilière et des travaux a été recruté au 1^{er} septembre 2017 ;

Considérant que deux personnes sont affectées à la direction de l'action immobilière sur un effectif global de Réseau Canopé de 1 635 agents ;

Sur la stratégie immobilière

Considérant que les objectifs stratégiques définis par le COP doivent s'inscrire dans le cadre du maillage territorial décidé par le conseil d'administration en 2015 visant à resserrer le réseau sur 112 implantations à échéance de 2020 (5 sites nationaux⁵⁶, 13 directions territoriales 94 sites départementaux) soit 38 suppressions et 15 remplacements par rapport au 1^{er} septembre 2017;

Considérant que la cible définie en accord avec le ministère est d'un atelier Canopé par département, coordonné par les directions territoriales ou les directions académiques ; d'une superficie de 300 à 400 m² (500 m² avec des services facultatifs) et animé par 5 à 7 personnes ;

⁵⁶ Le siège social situé à Chasseneuil-du-Poitou, le centre pour l'éducation aux médias et à l'information (CLEMI), le musée national de l'éducation (MUNAE) et son centre de ressources à Rouen, la librairie Canopé à Paris

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que les ateliers sont labellisés en fonctions de critères définis dans une charte dont les principes sont les suivants :

- viser les publics définis par le code de l'éducation,
- disposer d'une équipe pérenne,
- avoir un projet de service,
- être accrédité ERP,
- s'assurer de la pérennité des locaux,
- s'associer aux ESPE,
- disposer de locaux modulables et ouverts.

Considérant que les opérations de mise en accessibilité sont dans la plupart des cas effectuées au moment de la labellisation ;

Considérant que pour 133 implantations actuelles de Réseau Canopé, 144 bâtiments sont classés en établissement recevant du public ;

Que l'établissement a déposé un agenda d'accessibilité programmé (ADAP) sur 9 années ;

Que le montant des dépenses liées à l'ADAP s'élève pour les biens domaniaux et les biens propres à 2,3 M€ sur 9 ans ;

Que pour les sites en location ou mis à disposition l'évaluation financière est difficile à établir ; que seuls 17 propriétaires sur 150 contactés ont répondu ; 11 ont indiqué inscrire le site à leur ADAP, les autres ont indiqué leur refus ;

Que l'absence de réponse (89,66 %) des réponses aux sollicitations de l'établissement laisse planer un doute sur l'utilité des travaux à mettre en œuvre au sein des bâtiments occupés si l'accessibilité extérieure ou structurelle des lieux n'est pas assurée par le propriétaire ;

Considérant que Réseau Canopé a engagé des diagnostics amiante ;

Que la première analyse des rapports menés par la direction de l'action immobilière montre la présence d'amiante dans 27 sites sur les 42 expertisés ; que la majorité des sites concernés contiennent des matériaux amiantés nécessitant un examen périodique mais sans danger pour les salariés ;

Considérant que l'établissement pour mener sa réorganisation territoriale s'appuie depuis le début de l'année 2017 sur la recherche de synergies et de complémentarité avec les centres d'enseignement à distance (CNED) ;

Considérant qu'un partenariat avec les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) a été conclu ;

Qu'à ce stade, Réseau Canopé dispose de 20 ateliers au sein des ESPE et est en cours de réflexion pour l'intégration de deux ateliers supplémentaires ;

Considérant que Réseau Canopé participe à la politique de densification des locaux menée par les RPIE, les rectorats et son ministère de tutelle (opérations menées à Nice, en cours à Orléans) ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Les représentants de Réseau Canopé, du ministère de l'éducation nationale et de la direction de l'immobilier de l'État, ayant été entendus en leurs explications, lors de la séance du 18 octobre 2017 ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 18 octobre 2017 et du 13 décembre 2017, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil salue le travail considérable effectué par Réseau Canopé depuis la dernière audition en 2015 dans le but de fiabiliser sa connaissance du patrimoine occupé et son statut juridique. Par rapport à 2015, l'établissement a su rédiger un projet de SPSI qui dans sa partie diagnostic recense par bâtiment les données de base qu'il a pu collecter.
2. L'opérateur reconnaît et le Conseil en prend acte que le diagnostic doit encore être fiabilisé pour disposer d'une connaissance physique exhaustive du parc et de son coût.
3. Le Conseil souligne les différentes actions mises en œuvre, qu'il s'agisse de la création d'une direction immobilière et de son renforcement avec le recrutement d'un ingénieur d'études en 2017 ou de l'adhésion à un marché national de contrôles réglementaires. Toutefois à l'échelle du parc réparti sur l'ensemble du territoire les moyens humains consacrés à l'immobilier restent insuffisants.
4. Sur la base des éléments communiqués par Réseau Canopé le ratio moyen d'occupation s'élève à 42,78 m² par agent très largement au-delà de la norme de 12 m² par poste de travail fixée en 2009 pour l'État et ses opérateurs.

La baisse des effectifs et le maintien dans les lieux de l'activité aboutissent à des situations ubuesques. À titre d'exemple, à Lille (59) 39 agents sont installés sur un seul étage dans un immeuble de 4 500 m² SUB⁵⁷ appartenant à la commune. Cette situation est inacceptable à double titre : au regard de la politique immobilière de l'État et alors que la situation des finances publiques est critique, il s'agit d'une très regrettable perte financière ; du point de vue du logement social qui constitue une priorité nationale il est choquant de constater que des immeubles situés dans des grandes villes sont pratiquement inoccupés alors que des besoins de logements sociaux existent.

5. S'agissant de la stratégie immobilière, celle-ci repose, entre autres, sur un découpage territorial visant à limiter le nombre d'implantations à 112 en 2020 soit une diminution de 63 par rapport à 2014. Le Conseil relève avec satisfaction qu'en 2017 Réseau Canopé a déjà réduit leur nombre de 42. Toutefois cette stratégie est fragilisée à court terme par deux difficultés importantes auxquelles l'établissement doit faire face.

La première, que n'ignore pas l'établissement, résulte du travail de fiabilisation entrepris par l'opérateur qui fait apparaître que les régularisations d'occupation sans titre s'accompagnent de mise en place de loyers de la part des propriétaires, souvent des collectivités locales, soucieux de valoriser leur patrimoine.

⁵⁷ Source : projet de SPSI page 115

Conseil de l'immobilier de l'État

La deuxième difficulté tient à la situation financière de Réseau Canopé dont le bilan 2016 affiche un déficit de 5,1 M€.

Les projections financières de travaux à réaliser et la probabilité de voir croître de manière importante les dépenses de loyer font peser le risque de creuser le déficit de l'établissement sauf à considérer que les recettes propres de l'opérateur pourraient compenser ces nouvelles charges. Or, ces dernières qui s'élevaient à 13,2 M€ en 2016 sont prévues à hauteur de 12,5 M€ en 2017. En 2018, la prévision s'établit à 17,7 M€ qui comprend une cession à hauteur de 4,7 M€.

Le Conseil invite donc la tutelle et l'opérateur à s'interroger sur la pertinence immobilière du maillage territorial décidé en 2015.

En l'état actuel des choses, si l'objectif fixé pour 2020 de 112 implantations paraît en théorie atteignable, la performance immobilière d'occupation restera largement supérieure aux règles de la politique immobilière de l'État et avec un coût immobilier plus important qu'aujourd'hui.

En effet, sur la base de la SUN et des effectifs prévus pour 2020 compte les effectifs le ratio par agent s'élèvera à 34,61 m² SUN par agent.

Le Conseil constate que la stratégie immobilière menée par l'opérateur va à l'encontre des objectifs fixés par la politique immobilière de l'État visant à réduire les surfaces et diminuer le coût d'occupation ce qui n'est pas acceptable.

6. Le Conseil regrette que l'activité du numérique et l'impact du développement des outils pédagogiques numériques et des nouvelles pratiques d'enseignement ne soient pas davantage pris en compte dans la stratégie immobilière.

Il avait demandé dans son avis du 20 mai 2015 d'en apprécier le poids économique pour en mesurer les conséquences immobilières. Il réitère cette demande qui doit s'inscrire véritablement dans la stratégie immobilière à court terme de Réseau Canopé.

7. Le Conseil note que si l'établissement s'efforce depuis 2015 de mieux connaître le coût de son immobilier, 24,31 % du patrimoine qu'il occupe (35 sites) sont mis gratuitement à sa disposition puisqu'il s'agit de biens domaniaux.

S'il salue les initiatives de mutualisation avec d'autres opérateurs de l'éducation nationale ou d'autres services de l'État, cette démarche doit s'accompagner d'une transparence des coûts.

Le Conseil rappelle une fois encore la nécessité pour les opérateurs de s'acquitter de loyers budgétaires pour maîtriser totalement le coût d'occupation de leur patrimoine.

8. Le Conseil demande à la tutelle que le prochain contrat d'objectifs et de performance de Réseau Canopé prenne davantage en compte les préoccupations immobilières de l'établissement en indiquant notamment les performances d'occupation à atteindre et les moyens d'y parvenir. Il s'interroge également sur l'intérêt de maintenir des structures telles que le centre pour l'éducation aux médias et à l'information (CLEMI) et la librairie Canopé à Paris.
9. Le Conseil demande à la DIE, dans la mesure où Réseau Canopé fait partie de la liste des opérateurs bénéficiant d'un suivi renforcé, de mener en lien avec la tutelle les actions permettant une meilleure connaissance de son patrimoine et de mettre en place une stratégie immobilière globale pour l'établissement et non plus au cas par cas.



Conseil de l'immobilier de l'État

En conclusion et à la lumière des éléments transmis pour l'audition, le Conseil émet un avis défavorable au projet de SPSI qui lui a été présenté. En effet, la stratégie immobilière de l'opérateur va à l'encontre des objectifs de performances fixés par la politique immobilière de l'État. Le Conseil recommande une nouvelle réflexion en lien avec la tutelle et la DIE sur le maillage territorial de l'opérateur.

*

6.4 LES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT RELEVANT DU MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION.

Cette année le CIE a auditionné cinq universités. Les trois premières auditions (universités de Lorraine, Rennes 1 et Sophia Antipolis) s'inscrivent dans un cycle débuté en 2016 qui fait suite aux avis rendus par le Conseil entre 2012 et 2013 sur différentes universités.

Les deux autres auditions (universités de Caen et de Bordeaux) correspondent au souhait du Conseil d'entendre les universités candidates à la deuxième vague de dévolution, décidée en 2017 par le gouvernement.

S'agissant des universités de Lorraine, Rennes 1 et Sophia Antipolis, le Conseil a relevé que les opérations de construction de surfaces supplémentaires ont été au cœur de la stratégie immobilière des universités ces dernières années dans le cadre des CPER et/ou plan campus sans véritable analyse de leurs conséquences sur les budgets de fonctionnement des établissements.

Le Conseil a rappelé la nécessité d'établir un SPSI dans un cadre conforme à la circulaire du 19 septembre 2016 relative au renouvellement de ces documents et aux prescriptions de la DIE.

À l'occasion de l'audition de ces trois universités, le Conseil s'est interrogé sur l'augmentation des effectifs étudiants parfois contradictoire avec des précisions faites peu auparavant et leurs conséquences sur la stratégie immobilière de ces opérateurs. Il a demandé que les effectifs affichés soient croisés avec la réalité constatée.

Il a salué néanmoins les importants progrès réalisés par les universités en matière de connaissance du patrimoine avec le déploiement d'outils adaptés ainsi qu'un renforcement et une professionnalisation des moyens humains affectés à l'immobilier.

En ce qui concerne les universités de Caen et de Bordeaux, candidates à la deuxième vague de dévolution des biens, le Conseil a relevé le caractère structurant de cette démarche pour ces établissements. Si ces deux universités avaient déjà mesuré le potentiel de leur immobilier non utilisé, la procédure de dévolution confirme leur intérêt à disposer en toute autonomie de leur patrimoine. Dans ce cadre, les deux universités ont élaboré leur SPSI, ce qui est un préalable à la dévolution et ont réfléchi à des actions de valorisation de leur patrimoine (hors cessions) aidées en cela par la possibilité offerte par l'élargissement du principe de spécialité à la valorisation immobilière des biens immobiliers dont vont disposer les établissements publics d'enseignement supérieur.

Le Conseil sera très attentif aux conditions financières de la dévolution qui doit s'effectuer sans accompagnement spécifique de l'État (hors CPER et plan campus) comme l'avait indiqué le gouvernement au moment du lancement de la deuxième vague de dévolution. Il s'agit, en effet, d'un élément essentiel de l'autonomie des universités.

★

Avis n°2017-02 sur la stratégie immobilière de l'Université de Lorraine

L'université de Lorraine dispose d'un patrimoine de 895 000 m² SHON réparti sur quatre départements. Le Conseil relève que les objectifs de réduction de surfaces prévus pour 2019 ne seront pas atteints. Le Conseil invite l'université, comme il l'avait fait dans son avis du 23 avril 2013, à développer davantage sa stratégie autour d'actions de rationalisation et de valorisation de son patrimoine.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements ;

Vu la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre modifiant le décret 2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu les avis du CIE n°2012-12 du 12 septembre 2012 et n°2013-10 du 24 avril 2013 sur la stratégie immobilière de l'université de Lorraine ;

Vu l'avis du CIE n°2013-05 du 27 février 2013 sur la politique immobilière des universités ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la note de synthèse transmise par l'université le 30 janvier 2017 et les éléments complémentaires transmis le 13 février 2017 ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 8 février 2017 M. Pierre MUTZENHARDT, président de l'Université de Lorraine, accompagné de M. Jean-Luc BLIN-LACROIX, vice-président en charge de la politique immobilière, en présence de Mme Louissette Le MANOUR et Mme Isabelle RICHIR-HOURANTIER du département immobilier du ministère de l'éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche et de M. Philippe BAUCHOT directeur adjoint, de M. Jildaz ECOLAN et M. Jean-Michel REMONGIN de la direction de l'immobilier de l'État ;

Sur l'opérateur et son patrimoine immobilier :

Considérant que l'université de Lorraine a été créée au 1er janvier 2012 ;

Considérant que le patrimoine de l'université représente 895 000 m² de SHON répartis sur 495 ha, 241 bâtiments et 52 sites dont 28 sont situés sur l'agglomération de Nancy, 4 sur l'agglomération messine et 6 sur Épinal ;

Considérant que 71 % des surfaces sont situées dans le département de Meurthe et Moselle;

Considérant que peu d'évolution de ce patrimoine a été constatée entre 2012 et 2016 ;

Considérant que le nombre d'étudiants inscrits a augmenté de 12,5 % entre 2012 et 2016 passant ainsi de 53 507 à 60 195; que les perspectives pour les années 2017-2018, 2018-2019 et 2019-2020 s'établissent respectivement à 65 500, 65 000 et 67000 étudiants ;

Considérant que 95 % du parc immobilier est propriété de l'État contre 90,4% en 2012 ;

Considérant que de l'état du bâti est jugé satisfaisant à 56 % contre 52 % en 2012 ;

Considérant que le taux d'occupation des amphithéâtres est passé de 68% en 2011-2012 à 61,9% en 2015-2016 et celui des salles banalisées de 53% à 54,6% alors que la moyenne nationale se situe à 72% ;

Qu'un logiciel de réservation des salles a été généralisé sur tous les sites depuis 2012 mais que les modalités d'utilisation ne sont pas totalement uniformes entre les 40 composantes de l'université ;

Qu'un travail de fiabilisation est en cours ;

Considérant qu'en 2012 la valeur du bâti était de 528 M€ et celle du foncier de 374 M€ ;

Que ces montants sont issus d'une première campagne de la part de France Domaine ;

Qu'ils ont fait l'objet d'une réserve des commissaires aux comptes de l'université ;

Que France domaine a effectué une nouvelle campagne d'évaluation sur des bases compatibles avec les exigences de la certification ;

Que le foncier a été réévalué à 282 M€ et le bâti à 65 M€ ; que l'université espère que la réserve va être levée pour le compte financier 2016 ;

Sur la stratégie immobilière de l'université

Le bilan du SPSI 2012-2016 :

Considérant que les principaux enjeux de la stratégie immobilière sont d'offrir de bonnes conditions de travail et d'études, la structuration de l'université en pôles forts visibles et attractifs et de réduire les charges financières ;

Considérant le déficit d'entretien constaté en 2012 et les nécessaires mises à niveau identifiées à cette période;

Que 342 M€ (au lieu de 357 M€ en 2012) doivent être consacrés à des travaux de gros entretien et de mise en sécurité, 48 M€ (au lieu de 54 M€ en 2012) à des actions de mise en conformité de l'accessibilité et 116 M€ (au lieu de 122 M€) à des travaux de mise aux normes énergétiques;

Qu'en matière de sécurité incendie, les avis défavorables ont été levés mais que la situation reste fragile ;

Considérant que le plan campus à Metz était déjà en vigueur quand l'actuel président a pris ses fonctions et qu'il ne lui a pas été possible de le remettre en cause

Considérant que plusieurs opérations structurantes sont en cours :

- Le bâtiment Simone Veil à Metz pour 13,3M€ et 8 140 m² réhabilités et mis en service en septembre 2016 ;
- L'opération MIM-LEM3⁵⁸ à Metz pour 38,7 M€ et 13 420 m² de construction avec une livraison fin mai 2017 ;
- L'opération Biologie-santé à Nancy pour 67,3 M€, 14 900 m² construits et 12 600 m² réhabilités avec une dernière livraison en juin 2018 ;
- L'opération Gestion Management à Nancy pour 18,1 M€, 850 m² construits et 8 890 m² réhabilités avec une fin des travaux début 2019 ;
- L'opération ARTEM (alliance de l'école nationale supérieure d'art et de design de Nancy de l'école des mines de Nancy et de l'ICN business school) pour 95 M€ et environ 30 000 m² construits avec la livraison de la tranche 3 en mars 2017 ;
- L'opération Institut Jean Lamour pour 91,2 M€ et 20 M€ d'équipements scientifiques correspondant à une surface de 28 400 m² SHON ;

Considérant les opérations structurantes à venir :

Que sur fonds propres l'université a engagé une opération de regroupement des services centraux de l'université par l'acquisition de niveaux supplémentaires dans l'immeuble du 91, avenue de la libération à Nancy,

Que cette opération va permettre de regrouper l'agence comptable et la direction du budget et des finances en supprimant un bail commercial et en libérant des surfaces au siège de l'université ;

⁵⁸ Nom du volet du projet Campus Lorrain au profit de l'UFR Mathématiques – informatique – mécanique (MIM) et du laboratoire d'études des microstructures et de mécanique des matériaux à Metz

Conseil de l'immobilier de l'État

Que sur le CPER 2015-2020 sont prévues la mise en œuvre d'une première tranche du schéma directeur immobilier et d'aménagement durable (SDIAD) de Saulcy y compris la valorisation des surface et celle du SDIAD d'Aiguillettes ainsi que la relocalisation de composantes pour libérer deux bâtiments ;

Considérant que lors de la précédente audition de l'université le 24 avril 2013, l'évolution du parc immobilier de 2012 à 2019 était résumée comme suit sur la base d'une surface de base de 832 000 m² SHON :

| | 2 012 | 2 013 | 2 014 | 2 015 | 2 016 | 2 017 | 2018-19 | TOTAL |
|--|--------|-------|--------|---------|--------|-------|---------|--------|
| S. construites ou acquises (m² SHON) | 17 877 | 800 | 300 | 28 404 | 25 900 | 7 082 | 14 446 | 94 809 |
| Surfaces cédées (m² SHON) | 0 | 4 914 | 0 | 21 131 | 755 | 0 | 58 142 | 84 942 |
| Surfaces valorisées (m² SHON) | 0 | 5 405 | 10 104 | 16 450 | 13 880 | 6 580 | 7 437 | 59 856 |
| Bilan cumulé (m² SHON) | 17 877 | 8 358 | -1 446 | -10 623 | 642 | 1 144 | -49 989 | |

Considérant que les objectifs prévus n'ont pas pu être réalisés ;

Qu'à la suite d'un point avec le rectorat et la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle les objectifs 2019 ont été revus selon les indications figurant dans le tableau ci-dessous :

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | TOTAL |
|--|---------------|---------------|----------------|----------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|----------------|
| S. construites ou acquises (m² SHON) | 20 309 | 275 | 2 556 | 28 633 | 20 788 | 34 517 | 15 804 | 0 | 122 882 |
| Surfaces cédées (m² SHON) | 0 | 11 964 | 3 217 | 10 264 | 1 279 | 20 966 | 32 932 | 21 892 | 102 514 |
| Surfaces valorisées (m² SHON) | 0 | 3 813 | 5 669 | - 2 950 | 15 245 | 6 821 | 9 251 | 2 950 | 40 799 |
| Bilan cumulé (m² SHON) | 20 309 | 4 807 | - 1 523 | 19 796 | 24 060 | 30 790 | 4 411 | - 20 431 | |

Considérant que l'université explique ce décalage par les raisons suivantes :

Que le nombre d'étudiants a crû plus que prévu ;

Que la livraison de la tranche 3 de l'opération ARTEM a été reportée à 2017 (+ 13 000 m²) et par conséquent la valorisation de 9000 m² a été décalée;

Que la fin de la valorisation des locaux ICN du PLG⁵⁹ de 2 530 m² a été reportée à 2017 et celle de la valorisation du CCVIT IJL⁶⁰ (moins de 2 000 m²) en 2017 et 2018 ;

Considérant en revanche que 600 m² de surfaces ont pu être valorisés en plus à Metz et Saint-Dié ;

Sur la période à venir 2017-2022 :

Considérant que l'université entend poursuivre les schémas directeurs immobiliers et d'aménagement durable (SDIAD) engagés pour les campus de Saulcy et Aiguillettes ;

⁵⁹ ICN (ex Institut commercial de Nancy) Business School

⁶⁰ Centre de compétence valorisation innovation transfert du Pôle Lorrain de gestion

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que l'université participe au panel de l'étude de la Caisse des dépôts et des consignations sur la gestion dynamique du patrimoine ;

Que la partie générale de l'étude a été livrée ;

Que la partie de l'étude particulière relative à chaque campus est à venir ;

Considérant qu'une révision du schéma d'orientation immobilier et d'aménagement doit être réalisée ainsi que l'élaboration du SPSI 2018-2022 ;

Considérant que les enjeux des évolutions pédagogiques et numériques sont pris en compte lors des travaux de rénovation et que le mobilier est adapté en conséquence mais que selon le président de l'université celles-ci ont peu d'incidence sur les surfaces du parc ;

Considérant les mesures mises en œuvre pour l'efficacité énergétique du parc ;

Que depuis 2012 des économies ponctuelles ont été réalisées pour 0,8 M€ ;

Que les économies récurrentes sont de 2 M€ par an ;

Qu'un projet d'intracring est à l'étude avec la caisse des dépôts et des consignations ;

Que des réflexions sont en cours sur la recherche de financements concernant un projet d'opération pilote dans le cadre d'une groupe de travail au sein de la conférence des présidents d'université ;

Sur l'organisation de la gestion immobilière et les moyens financiers

Considérant que la direction du patrimoine immobilier comprend 29 ETP dont :

- 5,5 ETP pour la cellule prospective – programmation-synthèse ;
- 5 ETP pour la cellule opérationnelle Campus ;
- 8,5 ETP pour la sous-direction maîtrise d'ouvrage ;
- 8 ETP pour sous-direction gestion patrimoniale.

Considérant que les services techniques de site sont composés de 101 ETP ;

Qu'une intégration multi-composantes est en cours pour plusieurs campus (ARTEM, Saulcy, Technopôle-Metz) ;

Que la finalisation des procédures organisant la fonction technique immobilière est en cours ;

Considérant que l'université dispose de plusieurs ressources applicatives :

- un système d'information du patrimoine ;
- une supervision des fluides ;
- un système de saisie des coordonnées des personnels (SCOPE) ;
- un système de gestion des tickets de maintenance (HELPDESK) ;
- un logiciel de gestion des conventions d'occupation du domaine public ;
- un logiciel de gestion des marchés publics (PLACE-MARCO) ;
- un tableau du suivi du parc et de son évolution (TSPE) ;

Considérant que le budget de l'université s'élève en 2015 à 528,86 M€ ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le résultat financier de l'université est passé de – 10,952 M€ en 2012 à + 4,351 M€ en 2015 ;

Que cette évolution a été rendue possible entre autres par des gels de poste, une mutualisation des achats et des économies de fonctionnement ;

Considérant que le budget consacré aux investissements était de 35,7 M€ en 2015 et que le plan annuel de maintenance s'élève de 2 à 3 M€ ;

Sur la position de l'université relative à la dévolution des biens :

Considérant que l'université de Lorraine estime que le modèle économique de la fonction immobilière n'est pas soutenable en l'absence de garantie du financement programmé d'une mise en conformité et de mises à niveau techniques et énergétiques ;

Considérant que le bénéfice de la dévolution en produits de cession est estimé entre 7 et 10 M€ alors que la seule mise en conformité de l'accessibilité représente un besoin de 48 M€ ;

Les représentants de l'université de Lorraine, du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et de la Direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 8 février 2017 et du 19 avril 2017 formule les recommandations suivantes en référence notamment à son avis du 24 avril 2013 :

1. Le Conseil salue les efforts engagés par l'université de Lorraine pour organiser la fonction immobilière et se doter d'outils pour améliorer la gestion du parc immobilier.
2. Il note l'amélioration sensible de son résultat financier qui est passé de – 10,95 M€ en 2011 à + 4,351 M€ en 2015, la réduction des charges étant un des objectifs du SPSI de l'université.
3. Le Conseil rappelle que l'université bénéficie d'un important patrimoine mis à sa disposition gratuitement par l'État puisque les opérateurs ne sont pas soumis à loyers budgétaires. Le Conseil confirme la nécessité pour les opérateurs de s'acquitter de loyers budgétaires pour maîtriser totalement le coût de leur immobilier.
4. Le Conseil constate que les actions entreprises par l'université ont permis de réduire ses dépenses d'énergie. Il souligne que d'autres mesures sont envisagées dans le cadre d'une démarche vertueuse d'efficacité énergétique.
5. En revanche, les objectifs immobiliers affichés en 2013 dans le cadre du SPSI de diminuer la surface de 50 000 m² SHON en 2019 ne seront pas atteints puisqu'à cette échéance la SHON totale ne baissera que de 20 431 m².

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil avait indiqué en 2013 que la prévision de résorption de surfaces reposait en partie sur des cessions qui auraient lieu majoritairement en 2019 à la réception des constructions neuves de l'opération campus. Le Conseil avait recommandé d'optimiser le calendrier des ventes.

Cette recommandation n'a pas été suivie. De fait, mécaniquement, le retard de plusieurs opérations de construction n'a pu permettre les valorisations escomptées à l'origine. Le Conseil prend note des différentes raisons avancées pour expliquer le décalage des opérations.

6. Le bilan du SPSI 2012-2017 se caractérise essentiellement par des opérations de construction ou de réhabilitation.
7. Le Conseil avait souligné dans son avis du 24 avril 2013 que les besoins de l'université en matière d'entretien étaient très élevés et que le plan de réduction des surfaces était insuffisant pour dégager des marges de manœuvre indispensables. A cet égard, le Conseil ne peut que confirmer le constat exprimé en 2013. Le besoin en matière de travaux reste toujours élevé (506 M€) et les réductions de surfaces insuffisantes.
8. Le Conseil note l'intention de l'université de procéder à la révision du schéma d'orientation immobilier et d'aménagement et à l'élaboration du SPSI 2018 – 2022.

A cet égard, le Conseil demande que le nouveau document quinquennal soit formalisé dans un cadre conforme à la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des SPSI et aux prescriptions de la direction de l'immobilier de l'État. Celui-ci ne doit pas se limiter à la présentation des opérations d'investissements immobiliers.

Le Conseil rappelle l'importance du volet diagnostic du SPSI qui, outre un inventaire immobilier, doit présenter une projection des besoins immobiliers conforme au projet de l'établissement ainsi qu'une analyse de l'adéquation du parc actuel à ces besoins. Le Conseil demande que le SPSI à venir traduise une réelle recherche de rationalisation des locaux et une valorisation accrue du patrimoine pour dégager des moyens financiers permettant une mise à niveau du parc.

Dans son avis de 2013, le Conseil avait souhaité être informé des évolutions du SPSI, ce qui n'a pas été fait.

Il demande donc une présentation du prochain SPSI 2018-2022 de l'université de Lorraine dans la forme exigée par la DIE dans le courant du second semestre 2017.

9. Sur la position de l'université sur la dévolution, le Conseil estime que les réflexions doivent se poursuivre et il demande au MENESR de l'informer de l'évolution des discussions à ce sujet.



En conclusion, le Conseil réitère sa demande auprès du MENESR et de la DIE de mener et de conclure rapidement les travaux sur un nouveau référentiel d'occupation des locaux d'enseignement supérieur et de recherche prenant en compte la réalité des effectifs universitaires et les conséquences de l'usage des nouvelles technologies dans la pédagogie. Il a bien noté qu'un premier pilote serait livré en septembre 2017

*

Avis n°2017-03 sur la stratégie immobilière de l'Université de Rennes 1

L'université de Rennes 1 dispose d'un patrimoine de 370 828 m² SHON principalement implanté à Rennes mais qui s'étend également sur l'ensemble de la Bretagne. Le Conseil relève que les objectifs fixés par dans le SPSI 2011-2016 n'ont pas tous été atteints pour des raisons de financement mais aussi pour tenir compte d'évolutions propres à l'université. Le Conseil invite l'université, dans le cadre de son nouveau SPSI, à définir une stratégie reposant sur une meilleure analyse de ses besoins et de ses moyens.

Vu le décret n° 2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n° 2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n° 2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements ;

Vu la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret 2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu l'avis du CIE n°2013-05 du 27 février 2013 sur la politique immobilière des universités ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la note transmise par l'université de Rennes 1 le 31 janvier 2017 et les éléments complémentaires transmis le 10 février 2017 ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 8 février 2017 M. David ALIS, président de l'université de Rennes 1 accompagné de M. Christophe ROBIN directeur des ressources immobilières et de M. Régis ROSMADE directeur général des services par intérim en présence de Mme Louissette Le MANOUR et Mme Isabelle RICHIR-HOURANTIER du département immobilier du ministère de l'éducation nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche et de M. Philippe BAUCHOT directeur adjoint, de M. Jildaz ECOLAN et M. Jean-Michel REMONGIN de la direction de l'immobilier de l'État ;

Sur le patrimoine immobilier de l'opérateur ;

Considérant que le patrimoine immobilier de l'université s'étend sur 146 ha de foncier et 370 828 m² de surfaces bâties, réparties dans 110 bâtiments ;

Considérant que ce patrimoine est principalement implanté à Rennes autour de trois campus, le site de Villejean pour la santé, le site de Beaulieu pour les sciences et la philosophie et le site du Centre pour le droit, l'économie et la gestion ;

Considérant que l'université de Rennes 1 s'étend également sur l'ensemble de la Bretagne avec des IUT à Saint-Malo (35), Saint-Brieuc (22), une école d'ingénieur et un IUT à Lannion (22) ;

Qu'il existe des stations dédiées à la recherche et à la formation à Paimpont (35), Monfermil (35) ou encore sur l'île de Bailleron (56) ;

Considérant que les surfaces du patrimoine de l'université de Rennes 1 correspondent pour 36 % à des locaux d'enseignement, pour 31 % à des locaux de recherche, pour 13% à des activités d'administration, pour 7 % à des locaux techniques et logistiques pour 6 % à des locaux de documentation, pour 2% à des locaux de vie sociale, culturelle, de restauration et d'hébergement, pour 4 % à des installations sportives couvertes et pour 1 % à des locaux occupés par des tiers ;

Considérant que la majorité des bâtiments universitaires a été construite au début des années 1970 ;

Considérant que l'État est propriétaire de 92,1 % du patrimoine, le département de 1,1 % et l'université de 6,8 % ;

Considérant que les effectifs étudiants de l'université de Rennes 1 ont augmenté de 10 % en cinq ans ; que le nombre d'étudiants inscrits pour l'année 2016-2017 s'élève à 26 901 ;

Considérant que l'université emploie 3 725 personnes ;

Considérant que durant la période 2011-2016 les surfaces ont augmenté de 23 584 m² soit plus de 6% ;

Sur la stratégie immobilière de l'université de Rennes 1 :

Considérant que l'université a pu finaliser son SPSI à la fin de l'année 2011 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que France domaine a approuvé le SPSI sous réserve de l'amélioration des performances d'occupation des bâtiments tertiaires et de la stratégie envisagée sur ce sujet ; l'objectif de l'université consistait à passer de 22 m² à 18 m² SUN/pdt ;

Considérant les objectifs annoncés dans le SPSI 2011-2016 ;

□ *Amorcer une réorganisation structurelle en apportant plus de lisibilité aux activités de l'université en conférant à chaque site d'accueil une identification forte aux champs disciplinaires qu'il pilote ;*

Que cet objectif s'est traduit notamment par la construction d'une extension de l'institut de physique sur le site de Beaulieu de 2 870 m², des travaux de mise en sécurité sur les bâtiments de recherche en chimie et la création sur le site de Villejean d'un pôle santé de 5 720 m² permettant le regroupement de la quasi-totalité des activités santé sur ce campus ;

□ *développer les infrastructures étudiantes permettant d'offrir de meilleurs services de proximité aux étudiants en créant par exemple des antennes :*

Que cet objectif a été remis en question en raison de certaines évolutions dans les pratiques et du constat que chaque site universitaire n'est distant que d'une dizaine de minutes les uns les autres en transport en commun ;

Que le choix a été fait de proposer une offre mieux dimensionnée, plus visible et attractive sur un site identifié ;

Que les travaux d'extension et de réhabilitation de la bibliothèque universitaire Hoche à Rennes financés dans le cadre du CPER 2017-2013 constitue un exemple réussi de cette démarche puisque ce site est fréquenté par des étudiants de Beaulieu et de Villejean ;

Que dans le cadre du CPER 2007-2013, treize amphithéâtres ont été rénovés sur les campus de Beaulieu et de Villejean ; que ces salles sont dotées de matériel informatique et numérique ;

Que les installations sportives existantes ont été améliorées sans en accroître le nombre ;

□ *Réorganiser une présidence d'université de Rennes en raison des besoins d'évolution de la présidence actuelle et dans la perspective d'une éventuelle fusion avec l'université de Rennes 2 :*

Que plusieurs scénarios d'une future présidence ont été étudiés sur le palais Melaine appartenant au rectorat et sur le bâtiment historique de l'hôtel Dieu libéré par le CHU de Rennes ;

Que les coûts de ces projets se sont révélés supérieurs aux capacités de financement des établissements impliqués ;

□ *Accompagner les projets scientifiques structurants :*

Que plusieurs opérations ont traduit cette orientation stratégique forte :

- Création de l'institut de recherche en santé environnement et travail (IRSET) pour un montant de 12,3 M€ ;
- Extension de l'institut de physique de Rennes pour un montant de 4,7 M€ ;
- Aménagement d'un plateau de recherche sur le campus de Villejean pour un montant de 1,050 M€ ;
- Création de salles blanches sur le site de Beaulieu pour un montant de 0,6 M€ et rénovation intérieure d'un bâtiment pour un montant de 1,870 M€ ;

Que d'autres opérations ont été rendues nécessaires pour répondre à des exigences techniques et fonctionnelles et ont été inscrites au CPER 2015-2020 :

- Poursuite des réhabilitations sur le campus Villejean pour un montant de 2,41 M€ ;
- Aménagement de plateformes mutualisées dans le bâtiment 10A du site Beaulieu pour un montant de 0,330 M€ ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- Création d'une halle technologique à Beaulieu pour un montant 2,935 M€ et pour l'observatoire des sciences de l'univers de Rennes (OSUR) pour un montant de 3,185 M€ ;
- Réhabilitation /extension dans un patio de l'institut des verres pour un montant de 1,060 M€ ;
- Création de la deuxième tranche de l'IRSET pour un montant de 9,5 M€ ;

□ *Anticiper l'évolution des effectifs :*

Que l'augmentation de 10 % des effectifs étudiants en 5 ans conduit l'université à analyser l'adaptation des locaux existants avec les nouvelles pratiques pédagogiques ;

Que l'offre de grands amphithéâtres peut se révéler trop importante par rapport à l'usage qui en est fait tandis que les salles offrant des espaces de travaux dirigés pour une quarantaine d'étudiants sont en nombre insuffisant ;

□ *Adapter le patrimoine immobilier et foncier aux évolutions :*

Que des travaux ont été menés sur la séparation et la sécurisation des espaces tels que les laboratoires en délimitant les espaces de recherche des activités potentiellement à risque notamment sur le site de Villejean accompagnés de la mise en place de contrôle d'accès ;

Que des réflexions sont en cours sur les espaces de stockage des objets de recherche ;

Considérant l'analyse de l'université sur le bilan de son SPSI 2011-2016 ;

Que, sur le campus de Beaulieu, des projets ont été revus en fonction des évolutions de la stratégie, que les projets de vente n'ont pu aboutir en l'absence de visibilité sur des solutions associées ;

Que l'arrivée du métro sur le campus affecte les projets immobiliers en cours ;

Que des travaux ont été réalisés sur le campus de Villejean identifié comme un point critique en termes d'augmentation des effectifs mais que d'importants investissements et rénovations demeurent nécessaires ;

Que les sites Jean Macé et Hoche relevant du campus Centre devaient faire l'objet d'un plan ambitieux de travaux qui n'a pu aboutir faute de financement;

Considérant que pour l'ensemble des installations rennaises, la densification générale prévue n'a pas été réalisée en raison notamment de l'impossibilité d'investir en amont d'un abandon de site ;

Que l'objectif de passer de 22 m² SUN /pdt à 18 m² SUN/pdt constituait un premier effort de rationalisation;

Considérant les outils développés par l'université pour gérer son patrimoine ;

Que l'université s'est engagée dans une démarche de « pilotage de l'occupation des locaux » en 2013 pour la réalisation d'un état des lieux exhaustif de l'utilisation du patrimoine qui n'est pas à ce jour achevée ;

Que l'université s'est dotée en 2016 d'un nouvel outil de gestion du patrimoine ABYLA ;

Que certains outils connexes ont été développés pour améliorer l'efficacité de pilotage du patrimoine immobilier tel qu'un système de gestion technique du bâtiment ;

Que l'université a souhaité améliorer et spécialiser la connaissance de son patrimoine sur la performance énergétique ; qu'un schéma directeur énergie et eau a été développé; qu'elle s'est engagée dans une démarche de transition énergétique et dans un projet « Intracting » avec la caisse des dépôts et des consignations (CDC) ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant la stratégie immobilière à venir et le SPSI 2018-2022 ;

Que projet stratégique patrimonial (PSP) est en cours d'élaboration ;

Que l'université va faire appel à un assistant à maîtrise d'ouvrage pour l'accompagner dans la définition et la mise en œuvre de son projet stratégique patrimonial (PSP) qui vise à une connaissance exhaustive de l'état du patrimoine ;

Que le recours à une mission d'AMO a pour but de disposer d'une formation méthodologique et d'un transfert de compétence pour rendre l'université capable de poursuivre dans le temps ce travail de suivi de son patrimoine et de constante amélioration de sa stratégie immobilière ;

Que les perspectives du SPSI 2018-2022 consistent à renforcer les actions entreprises en s'appuyant sur le PSP; que le numérique et la transition énergétique feront partie des priorités ;

Sur l'organisation de la fonction immobilière et les moyens financiers

Considérant que la gestion de la fonction immobilière s'appuie sur la direction des ressources immobilières (DRIm) composée de 63 personnes lesquelles outre la direction et le support administratif et technique (17 personnes) traitent l'ensemble des spécialités courantes et des espaces verts ;

Considérant que la fonction immobilière et logistique est morcelée géographiquement ;

Que la direction du service et les ateliers principaux sont implantés sur le site de Beaulieu mais que chaque site important dispose d'une équipe délocalisée pour répondre en particulier aux urgences ;

Que la DRIm est assistée du service de la qualité sécurité et environnement qui participe à la sécurité et la protection des étudiants et des personnels au sein de l'établissement ;

Que les services inférieurs de sites ne sont pas regroupés; que leur organisation peut différer selon les sites; qu'ils ont en charge les aspects logistiques ;

Que la direction du système d'information met à disposition les réseaux nécessaires au fonctionnement des locaux ; que le logiciel ABYLA fait partie intégrante du système d'information de l'établissement ;

Considérant qu'au total les moyens humains dédiés à l'immobilier s'élèvent à environ 200 personnes dont environ 150 sur le territoire rennais ;

Considérant que l'université envisage de réorganiser la fonction immobilière ;

Que la création d'un pôle stratégie et perspectives au sein de la DRIm s'inscrit dans cette démarche ;

Considérant que le budget de l'université s'est élevé à 290,7 M€ en 2016 ;

Que la part consacrée à l'immobilier hors personnel représente 11,03 M€ dont 1,871 M€ de dépenses d'investissement et 9,162 M€ de fonctionnement ;

Que l'université constate que les moyens financiers consacrés à l'entretien et au GER sont insuffisants de manière récurrente (1,7M€ en 2016 et 2,5 M€ durant les dernières années) ;

Que l'université a bénéficié d'une enveloppe sur le CPER 2007-2013 de 44,37M€ et de 39 M€ sur le CPER-2015-2020 ;

Que ce financement en diminution n'est pas suffisant pour investir dans les actions de transition énergétique ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Sur la position de l'université relative à la dévolution des biens :

Considérant que l'université de Rennes 1 a réitéré sa candidature dans le cadre de la seconde vague de dévolution du patrimoine,

Qu'à cette occasion, les auditeurs, bien que faisant le constat du nombre limité de valorisations immédiates du patrimoine de l'université, ont recommandé une poursuite des projets en cours et notamment la recherche de solutions de financement innovantes en visant un objectif de dévolution du patrimoine à l'horizon 2018 ;

Que l'université en l'absence de soutien financier et d'accompagnement de l'État pour réussir la dévolution, considère que celle-ci n'est pas envisageable à court terme (dans les trois prochaines années).

Les représentants de l'université de Rennes 1, du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et de la Direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 8 février 2017 et du 19 avril 2017, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil note que la période du SPSI 2011-2016 a été l'occasion pour l'université d'améliorer la connaissance de son parc immobilier et d'identifier les meilleurs moyens de gérer ce patrimoine.
2. Il souligne cependant que les objectifs stratégiques du SPSI ont dû être modifiés en raison notamment de l'absence de financement de plusieurs opérations mais aussi en raison de réflexions propres à l'université qui l'ont conduite à revoir certains choix.
3. Le Conseil regrette l'absence de bilan quantifié du SPSI ne permettant pas de comparer la situation en 2011 et celle en 2016 alors que l'université dispose des moyens humains et techniques pour réaliser ce travail.
4. Il relève qu'à l'issue du SPSI l'université a décidé de s'engager dans un plan stratégique patrimonial (PSP) avec l'assistance d'une maîtrise d'ouvrage.

Il note que la mission confiée à l'AMO sera de réaliser un audit du patrimoine avec une mise à jour des données immobilières, l'établissement d'un plan stratégique et de permettre un renforcement des compétences internes de l'établissement en matière de gestion patrimoniale.

Le Conseil s'étonne de cette démarche alors l'université vient de se doter d'un nouvel outil de gestion patrimonial ABYLA et que le SPSI aurait dû être l'occasion de disposer d'un inventaire précis du patrimoine. Il regrette également que l'université décide seulement en 2016 de se doter de compétences en termes de gestion patrimoniale alors que ce choix aurait pu être fait beaucoup plus tôt.

5. En tout état de cause, le Conseil demande que le prochain SPSI 2018-2022 soit formalisé dans un cadre conforme à la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des SPSI des opérateurs et aux prescriptions de la direction de l'immobilier de l'État.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil rappelle l'importance du volet diagnostic du SPSI qui doit comprendre un inventaire et une stratégie conforme aux besoins de l'université et aux moyens financiers dont elle dispose.

L'expérience du SPSI 2011-2016 devrait permettre à l'université de Rennes 1 de se fixer des objectifs réalistes visant à une plus grande mutualisation et rationalisation des espaces tenant compte des évolutions technologiques et non seulement une projection d'opérations nouvelles ou de réhabilitations.

6. Le Conseil demande que des objectifs chiffrés soit fixés dans le prochain SPSI en termes de réduction de surfaces notamment et que la norme de 12 m² SUN / poste de travail pour les surfaces de bureau soit considérée comme une norme à respecter et non comme une perspective à atteindre à plus ou moins long terme.
7. Il précise que l'université dispose d'un patrimoine d'une valeur estimée en 2011 de 282 M€. Il relève qu'un tel patrimoine dans un contexte de raréfaction des ressources publiques doit faire l'objet de toutes les pistes de réflexion possible pour une meilleure valorisation.

Le Conseil rappelle que l'université bénéficie de cet important patrimoine mis à sa disposition par l'État à titre gratuit puisque les opérateurs ne sont pas soumis à loyers budgétaires. Il confirme la nécessité pour les opérateurs de s'acquitter de loyers budgétaires pour maîtriser totalement le coût de leur immobilier.

8. Sur la dévolution, le Conseil note l'intérêt de l'université pour ce dispositif et souhaite être tenu informé des modalités qui seront retenues et leurs échéances.
9. Plus globalement le Conseil s'interroge sur l'évolution des effectifs étudiants et sur ses conséquences sur la définition de la stratégie immobilière des universités. En effet, les différentes auditions des universités du CIE depuis la mi-2016 font apparaître une croissance importante des effectifs inscrits entre 2012-2016 très supérieure à celle indiquée par le MENESR sur son site (+5,11⁶¹ %) pour la même période. Il serait sans doute intéressant de croiser ces effectifs inscrits avec la réalité constatée en termes de présence effective, comme l'a déjà demandé le Conseil.

Pour cette raison, le Conseil est très attentif aux travaux du MENESR et de la DIE sur le nouveau référentiel d'occupation des locaux d'enseignement supérieur et de recherche dont la livraison du premier pilote est attendue en septembre 2017.

*

⁶¹ http://publication.enseignementsup-recherche.gouv.fr/atlas/atlas-PAYS-PAYS_100-les_etudiants_inscrit_dans_l_enseignement_superieur_en_France.php

Avis n°2017-05 sur la stratégie immobilière de l'Université de Nice Sophia Antipolis

L'université de Nice Sophia Antipolis (UNS) est implantée sur 260 000 m² SHON. Elle a su faire face à des difficultés financières en redéfinissant sa stratégie immobilière et en s'engageant dans plusieurs chantiers tant au niveau des outils que de son organisation. L'université doit à présent mener à bien ces différentes réformes et formaliser sa stratégie immobilière selon le cadre défini par la direction de l'immobilier de l'État.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret n°2017-918 du 9 mai 2017 relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage du tertiaire ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Vu la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu le 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 portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2013-05 du 27 février 2013 sur la politique immobilière des universités ;

Vu la note transmise par l'université de Nice Sophia Antipolis (UNS) le 14 février 2017 et les éléments complémentaires adressés le 29 mars 2017 ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 8 mars 2017 Mme Frédérique VIDAL, présidente de l'université de Nice Sophia Antipolis accompagnée de M. Emmanuel TRIC, vice -président, de M. Christophe WANNER, directeur général des services de M. Guy GARDEREIN, directeur général des services adjoint chargé des ressources patrimoniales en présence de Mme Marie-Claude DEROUET et de M. Jean-François CONTINI du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et de M. Philippe BAUCHOT, directeur adjoint et de M. Jildaz ECOLAN de la DIE ;

Sur le patrimoine immobilier de l'université de Nice Sophia Antipolis

Considérant que l'université a été instituée en 1965 et s'étend sur l'ensemble du département des Alpes-Maritimes ;

Considérant que la quasi-totalité des bâtiments de l'université a été créée de novo il y a cinquante ans ;

Que plusieurs des bâtiments sont classés au titre des monuments historiques ;

Considérant que le parc immobilier de l'université est constitué de 260 000 m² SHON auxquels s'ajoutent 32 000 m² de parkings en structures ;

Qu'il est réparti sur 25 sites géographiques et 99 bâtiments ;

Qu'il est organisé en 9 campus fonctionnels ;

Que le parc immobilier représente une emprise foncière totale de 68 hectares ;

Considérant que les surfaces de l'université se répartissent comme suit :

- enseignement : 38% ;
- locaux scientifiques : 19% ;
- hébergement, restauration, vie étudiante : 7% ;
- installations sportives : 5% ;
- documentation : 8% ;
- locaux techniques et logistiques : 6% ;
- administration : 17 %.

Considérant que 78 % du patrimoine appartient à l'État, 18% à des collectivités locales, 1% à l'université, 3% à d'autres structures ;

Considérant que l'état de 15 % du patrimoine est jugé satisfaisant, 52 % nécessitent des travaux, 30% des interventions lourdes et 3% une démolition ou une restructuration ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le nombre d'étudiants pour l'année 2015-2016 s'est élevé à 29 529 contre 27 484 pour l'année 2014-2015 soit une augmentation de 7,4% ;

Que les représentants de l'UNS ont indiqué que ces chiffres sont, à chaque rentrée, pondérés pour apprécier la réalité des effectifs présents et ajuster la capacité d'accueil de l'université (12 à 13 places prévues pour 15 inscrits) ; que l'adéquation aux besoins est revue au deuxième trimestre et que les étudiants « décrocheurs » font l'objet d'un suivi particulier ;

Considérant que l'université emploie 2 613 agents ;

Considérant que le taux d'occupation⁶² global des salles est de 69% se répartissant entre 88 % pour les amphithéâtres et 62 % pour les salles banalisées ;

Que la moyenne nationale se situe à 72 % ;

Que la fiabilité des informations sur l'usage des locaux est à parfaire pour obtenir une vision consolidée ;

Considérant que des réflexions sont en cours sur les besoins en locaux prenant en compte le numérique et les nouveaux usages ;

Sur la stratégie immobilière de l'université de Nice Sophia Antipolis

Considérant qu'en 2012, l'UNS s'est dotée d'un système d'information de la gestion patrimoniale (ACTIVE 3D) ;

Que l'établissement a procédé à la modélisation partielle de son patrimoine (1/3 du parc), finalisé son paramétrage, alimenté l'outil avec les premières données et déployé les modules gestion électronique des documents, énergies et fluides et demandes d'intervention ;

Que le logiciel est actuellement en phase de test sur deux campus (Valrose et Saint Jean d'Angély) ;

Que cet outil permet d'inventorier, d'identifier, de localiser l'ensemble des ouvrages et des équipements techniques et d'en répertorier l'état de santé et les consommations d'énergies et de fluides ;

Que ce logiciel a vocation à fonctionner en lien direct avec les autres principaux systèmes informatiques de l'établissement (ressources humaines, finances et comptabilité, gestion des emplois du temps, etc.) ;

Que l'université a élaboré un système de codification en 2014 pour identifier chacune de ses structures de manière unique avec le référentiel universitaire spatial (RUS) ;

Considérant que l'université estime disposer, grâce à ses outils, d'une bonne connaissance de son patrimoine détaillée par domaine technique et d'une synthèse générale de l'état du bâti par bâtiment ;

Considérant que l'université a bénéficié en 2010 de la campagne d'audits que l'État a financée dans le cadre des crédits du plan de relance ;

⁶² Sur la base du calcul fixé par le MENESR qui repose sur une base 100 correspondant à une utilisation annuelle de 1 120 heures

Conseil de l'immobilier de l'État

Qu'elle a ainsi pu établir un diagnostic de son patrimoine immobilier dans les domaines techniques suivants :

- maîtrise énergétique ;
- gros entretien ;
- accessibilité ;
- vulnérabilité sismique ;
- risques incendie ;
- risques sanitaires ;

Considérant que l'université souhaite profiter de son prochain SPSI pour remettre à jour l'ensemble de ses audits ;

Considérant que le SPSI décidé pour la période 2008-2013 n'a pu être poursuivi dans sa version initiale en raison notamment de la faiblesse du fonds de roulement de l'université ;

Considérant qu'en 2012 l'université a redéfini sa stratégie immobilière autour d'une triple orientation :

- mettre en place une équipe de direction du patrimoine dotée des compétences et des outils nécessaires pour déployer la stratégie immobilière ;
- clarifier la situation budgétaire de l'établissement ;
- programmer des opérations structurantes adaptées aux besoins et aux attentes des étudiants et des enseignants chercheurs ;

Considérant que les contraintes portant sur le budget général et sur la réalité des compétences actuellement disponibles ont pesé sur la vitesse de la réorganisation ;

Considérant que plusieurs résultats significatifs ont néanmoins été constatés ;

Que les opérations immobilières qui étaient bloquées ont pu redémarrer et être livrées dans le respect des budgets alloués ;

Que les crédits alloués à la maintenance immobilière ont été mutualisés au sein d'une enveloppe globale dont la gestion a été confiée à la direction du patrimoine ; qu'une priorisation des travaux a été mise en place ;

Que les budgets annuels de maintenance ont été encadrés et suivis ;

Considérant que plusieurs opérations structurantes ont été menées depuis 2012 dans le cadre des CPER 2000-2006 et 2007-2014 ;

- le confortement de la bibliothèque universitaire du site Carlone pour 0,5 M€ ;
- la réhabilitation et l'extension du centre sportif et piscine Fielding pour 6,3 M€ ;
- l'extension de l'amphithéâtre du site Trotabas pour 0,9 M€ ;
- la rénovation totale du bâtiment Fizeau du site Valrose pour 10,3 M€ ;
- la réhabilitation partielle du bâtiment cancéropole régional du site Valrose pour 3,5 M€ ;
- le centre mutualisé de calcul du site Valrose pour 1,4 M€ ;
- la tranche 2 au CHU de l'Archet du centre régional Archimed pour 3,6 M€ ;
- le campus Sophi@tech (sciences et technologies de l'information et de la communication) pour 67,2 M€ ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que parallèlement plusieurs sites ont été libérés pour un total de 5 109 m² :

- le bâtiment des Doline de 1 250 m² et d'une valeur de 2,1 M€ ;
- la villa Monique d'une surface de 1 194 m² et d'une valeur de 2 M€ ; que ce bien a été remis à France Domaine en 2013 et qu'il n'est toujours pas vendu ;
- la villa Arcadie d'une surface de 1 517 m² appartenant à la ville de Nice ;
- un bâtiment sur le site de l'Archet appartenant au CHU de Nice est cours de restitution pour une surface de 1 148 m² ;

Considérant que la décision d'inutilité est en cours de signature pour les tennis Fielding d'une surface de 5 255 m² et d'une valeur estimée à 1,7 M€ ;

Que l'université est en attente d'une rétrocession d'une partie de la vente pour le financement d'une salle de sport sur le campus de Saint-Jean d'Angély ;

Considérant que l'université déclare avoir réduit ses surfaces bâties de 6 561 m² durant la période 2012-2016 ;

Considérant que cette période s'apparente selon l'université à une période transitoire qui a permis de mettre en place une stratégie visible tout en tenant compte du contexte budgétaire contraint de l'établissement ;

Considérant que la stratégie à venir repose sur plusieurs opérations :

- institut Robert Hooke à Nice pour 0,4 M€ (CPER 2007-2014) et une livraison en septembre 2017 ;
- plateau d'exploration expérimentale en médecine personnalisée du cancer et vieillissement (PEMED-PCV) au CHU de Nice pour 7,6 M€ et une livraison en 2019 (CPER 2007/2014 et campus prometteur) ;
- institut méditerranéen du risque, de l'environnement et du développement durable (IMREDD) pour 18,5 M€ et une livraison en 2018 (CPER 2015-2020) ;
- institut de physique de Nice pour 23 M€ et une livraison fin 2019 (CPER 2015-2020 et campus prometteur) ;

Considérant que l'université indique prendre en compte les principes du développement durable qui s'appliquent aux projets de construction, de rénovation et de maintenance du parc immobilier universitaire ;

Considérant que la création de la COMUE « université Côte d'Azur » et l'obtention de l'Idex⁶³ vont impacter la stratégie immobilière à venir de l'UNS en l'inscrivant durablement dans le territoire azuréen ;

Sur l'organisation de la gestion immobilière et les moyens financiers

Considérant que la création d'une équipe de direction dotée des compétences et des outils constituait un objectif majeur pour l'université ;

Considérant que l'université dispose d'une direction du patrimoine composée d'une vingtaine de personnes ;

⁶³ *Sélection d'universités intensives en recherche à très forte visibilité internationale à large spectre disciplinaire capables de tenir la comparaison avec les grandes universités de rang mondial (100 premières)*

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que les travaux de maintenance (investissement) sont pilotés par la direction du patrimoine qui gère une enveloppe financière mutualisée depuis 2013 ainsi que les marchés associés et leur exécution financière depuis 2016 ;

Considérant que les marchés d'exploitation sont élaborés par la direction des affaires financières sur la base des documents produits par la direction du patrimoine ;

Considérant que la logistique relève de la compétence des campus ;

Considérant qu'en 2014 l'université recensait 143 ETP consacrés à l'ensemble de la filière immobilière y compris la logistique ;

Que cette analyse faisait apparaître que 38 % des effectifs de la fonction immobilière, en composantes sont mobilisés sur la logistique et 30 % sur la maintenance ;

Que 85 % des effectifs sont de catégorie C ;

Considérant que l'université a lancé une réflexion sur la fonction immobilière qui pourrait aboutir à une mutualisation des moyens financiers et humains consacrés à la maintenance, l'exploitation et la logistique ;

Que la création d'une direction chargée de la logistique mais également du suivi de l'occupation des surfaces est envisagée aux côtés de la direction du patrimoine déjà existante ;

Considérant que le budget de l'université s'est élevé en 2016 à 251,6 M€ ;

Que le budget de fonctionnement consacré à l'immobilier représente 10,4 M€ et les dépenses d'investissement 7,9 M€

Que le fonds de roulement est passé de 4,8 M€ en 2012 à 10,8 M€ en 2016 ;

Sur la valeur du patrimoine de l'université

Considérant que les évaluations du service France Domaine réalisées en 2014 et 2015 estiment la valeur du patrimoine à 401 M€ ;

Sur la position de l'université sur la dévolution du patrimoine

Considérant que l'université a souhaité procéder à une expérimentation partielle de la dévolution que le ministère de l'enseignement supérieur a refusée ;

Considérant qu'elle est favorable à l'intégration dans un processus de dévolution totale mais elle estime ne pas être en capacité de le faire à court terme ;

Considérant qu'au cours de l'audition, les représentants de l'UNS ont évoqué une piste de réflexion avec la création d'une société universitaire et de recherche dans le cadre du 3ème programme d'investissement d'avenir (PIA) ;

Qu'aucune étude n'a encore été réalisée et qu'il convient donc de rester très prudent sur un tel montage ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Les représentants de l'université de Nice Sophia Antipolis, du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et de la Direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 8 mars 2017 et du 12 juillet 2017 formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil note que les difficultés financières de l'université et la faiblesse de son fond de roulement ont retardé la mise en œuvre de la stratégie décidée pour la période 2008-2013.

Il souligne que la présidence de l'université a su mettre à profit cette situation pour recentrer la stratégie immobilière dans un sens plus orthodoxe d'un point de vue financier.

Il salue les efforts de l'université pour mener à bien différentes opérations d'ampleur dans le respect des enveloppes allouées et des délais prévus malgré les difficultés rencontrées.

2. Le Conseil observe que d'importantes opérations d'investissement ont été au centre de la stratégie immobilière de l'université ces dernières années et que d'autres sont programmées à brève échéance.

Il recommande d'anticiper les conséquences de ces opérations immobilières en termes de coûts d'exploitation et de prendre en compte cette donnée pour élaborer son futur schéma directeur immobilier.

3. Le Conseil observe que la réorganisation de la fonction immobilière décidée en 2012 n'a pas encore produit tous ses effets et qu'il convient de poursuivre les efforts de professionnalisation de la gestion immobilière.

Il invite notamment l'université à mener à bien dans des délais rapprochés, les chantiers de montée en compétence des personnels et le déploiement de son outil de gestion de patrimoine.

Il souligne qu'il s'agit de prérequis à la définition, puis la mise en œuvre d'un véritable schéma pluriannuel de stratégie immobilière..

4. Le Conseil invite l'université à établir son prochain SPSI dans un cadre conforme à la circulaire du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des SPSI des opérateurs et aux prescriptions de la direction de l'immobilier de l'État.

Il rappelle l'importance du volet diagnostic qui doit comprendre un inventaire de l'immobilier dont dispose l'opérateur détaillant les différentes caractéristiques du bâti et de ses équipements. L'analyse doit également confronter cet immobilier aux besoins et moyens de l'université.

Il souligne que la connaissance de l'ensemble de ces informations est indispensable à l'élaboration d'une stratégie susceptible de répondre aux ambitions du projet de l'établissement, dans le respect des moyens financiers dont il dispose.

5. Le Conseil rappelle qu'une occupation optimale des locaux mis à disposition demeure une priorité.

Il remarque qu'il demeure des marges de progrès en termes d'occupation des salles de cours et amphithéâtres et que la part des locaux affectés à un usage d'enseignement ne représente que 38% de la surface totale occupée.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il observe que les besoins immobiliers des universités évoluent avec les méthodes pédagogiques et les progrès technologiques.

Il demande à l'université de réfléchir à une rationalisation des espaces tenant compte des possibilités offertes par les nouvelles technologies de l'information et à rechercher notamment une plus grande mutualisation des fonctions et une affectation optimale des espaces dans le temps.

6. Le Conseil salue les initiatives prises par l'université pour se défaire des biens dont elle n'a plus l'utilité.

Il note que l'UNS a remis en 2013, aux services locaux du domaine, la villa Monique située à Nice d'une valeur estimée à 2 M€ dont l'université n'avait plus l'usage. Il déplore que quatre ans après la décision d'inutilité, ce bien ne soit toujours cédé dans une ville où le marché immobilier est loin d'être atone.

Le Conseil demande à la DIE de procéder à la cession de ce bien à sa juste valeur ou de justifier les raisons qui s'y opposeraient. Il souligne que l'université est en attente du retour de cession de cet immeuble destiné à financer des opérations immobilières.

S'agissant du devenir du bien dit des « tennis Fielding » situé à Nice, il prend acte que les services du domaine ne sont pas en mesure de lancer la procédure de cession, le ministère n'ayant pas, à ce jour, validé la décision d'inutilité. Il invite donc ce dernier à prendre sans délai cette mesure. L'établissement est en attente de cette décision et d'informations relatives à un éventuel retour de cession permettant de financer la création d'une salle de sport sur le site de Saint-Jean d'Angély.

7. Le Conseil relève que l'université occupe un patrimoine valorisé 401 M€.

Il remarque que 78% de celui-ci est mis gratuitement à sa disposition par l'État. Il rappelle qu'il considère qu'un tel dispositif ne permet ni à l'opérateur de prendre la pleine mesure de sa responsabilité d'occupant, ni à l'État d'assumer pleinement son rôle de propriétaire. Il confirme la nécessité du déploiement d'un dispositif de loyers, fussent-ils budgétaires, pour les opérateurs occupant des locaux domaniaux.

Le Conseil rappelle que la valorisation du patrimoine doit être davantage recherchée pour accroître les recettes des établissements ; ce point est particulièrement important dans le cadre notamment du processus de dévolution.

8. Le Conseil prend note de l'intérêt de l'université pour le dispositif de dévolution tel que proposé par le ministère.

Il souhaite être tenu informé des discussions qui seront menées avec le ministère sur ce point.

Il demande notamment que lui soit communiqué le dossier présentant les enjeux d'une dévolution de biens domaniaux à l'UNS à partir duquel cette discussion sera engagée.



En conclusion, l'audition de l'université de Nice est une nouvelle fois l'occasion pour le Conseil de mettre l'accent sur plusieurs points qui lui paraissent déterminant pour la stratégie immobilière des universités.

Les opérations de construction de surfaces supplémentaires ont été au cœur de la stratégie immobilière des universités ces dernières années dans le cadre des financements CPER et/ou plan campus. Si ces investissements étaient nécessaires pour répondre aux besoins, le Conseil souligne néanmoins que les moyens consacrés in fine à l'entretien du patrimoine existant et aux conséquences de ces opérations sur les budgets de fonctionnement ne sont jamais mis en place ni même envisagés.

La tendance des CPER 2015-2020 est, selon le ministère, de privilégier les opérations de réhabilitation du patrimoine existant en l'adaptant à l'évolution des usages et en le mettant en conformité aux règles

Conseil de l'immobilier de l'État

d'accessibilité et de performance énergétique avec le souci d'en maîtriser l'évolution et les coûts induits de fonctionnement. Le Conseil partage cette volonté et encourage le ministère à contrôler de manière effective la présence de ces objectifs dans les projets menés par les universités.

Le Conseil invite les universités à inscrire leur action immobilière dans une approche géographique. Il observe que les évolutions qui touchent le secteur de l'enseignement et de la recherche incitent les établissements à se rapprocher. Il recommande la mise en place des schémas directeurs immobiliers régionaux des établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Le Conseil rappelle que toute décision d'investissement immobilier au bénéfice d'un opérateur, doit, indépendamment de l'origine de son financement, être programmée dans le cadre du SPSI de l'opérateur et être conforme aux orientations de la stratégie immobilière régionale de l'État. Il appelle au renforcement des liens entre les établissements d'enseignement supérieur et de recherche et les préfets de région, chargés de piloter la politique immobilière de l'État à l'échelon territorial. Le Conseil s'interroge une nouvelle fois sur l'évolution des effectifs étudiants et leurs conséquences sur la définition de la stratégie immobilière des universités. Il souhaite comme il l'a déjà demandé que les effectifs affichés comme inscrits soient croisés avec la réalité constatée. L'audition de l'université de Nice Sophia Antipolis semble confirmer un écart entre ces données que seule une étude au niveau national par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche pourrait corroborer.

Il attend avec intérêt la livraison du premier pilote sur le nouveau référentiel d'occupation des locaux d'enseignement supérieur et de recherche prenant en compte notamment les conséquences de l'usage des nouvelles technologies dans la pédagogie. Il demande que ce nouveau référentiel soit présenté au Conseil dès la livraison du premier pilote et insiste pour qu'une attention particulière soit portée à la compatibilité et la complémentarité des outils entre eux (référentiel enseignement supérieur vs RT-ESR développé par la DIE).

Le Conseil s'interroge par ailleurs sur les outils de gestion développés par l'agence de mutualisation des universités et des établissements d'enseignements supérieurs (AMUE) notamment en matière patrimoniale. Il procédera prochainement à une audition de cette structure en présence du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

★

Avis n°2017-22 sur la stratégie immobilière de l'Université de Bordeaux

L'université de Bordeaux couvre plus de 1,87 Mm² de surface cadastrale et occupe près de 570 000 m² SHON principalement implantés dans l'agglomération bordelaise. Répartie sur 35 sites géographiques, elle accueille 56 000 étudiants. L'université décline sa stratégie immobilière à travers deux documents : un schéma pluriannuel à horizon 2021 et un schéma directeur immobilier à 20 ans, faisant de l'immobilier une priorité de sa politique de développement. Elle s'est portée candidate à la deuxième vague de dévolution des biens des universités.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Vu la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu le 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 portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2013-05 du 27 février 2013 sur la politique immobilière des universités ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu le rapport relatif à la dévolution du patrimoine immobilier aux universités, Inspection générale des finances – Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, de septembre 2016, et notamment l'annexe V relative à l'Université de Bordeaux ;

Vu le dossier transmis par l'université de Bordeaux le 24 novembre 2017 et les éléments complémentaires reçus le 20 décembre 2017 ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 29 novembre 2017 M. Serge DULUCQ, vice-président délégué au patrimoine de l'université de Bordeaux, accompagné de M. Eric DUTIL, directeur général des services, en présence de M. Guillaume DECROIX, sous-directeur de l'immobilier, et de Mme Isabelle OGER, chef du département pilotage immobilier du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et de Mmes Nathalie MORIN, Christine WEISROCK et M. Jean-Michel REMONGIN, de la Direction de l'immobilier de l'État ;

Considérant que l'université de Bordeaux (UB) a été créée par le décret n°2013-805 du 3 septembre 2013, regroupant trois des quatre universités bordelaises : Bordeaux 1-Sciences et technologies, Bordeaux 2-Victor Segalen et Montesquieu-Bordeaux 4 ;

Que la fusion fait de l'université de Bordeaux un acteur majeur du territoire ;

Que l'université Bordeaux-Montaigne n'a pas souhaité se joindre à cette opération de regroupement, mais demeure un acteur du campus principal de l'université de Bordeaux, situé sur les communes de Pessac, Talence et Gradignan (« PTG ») ;

Considérant que le nombre d'étudiants accueilli est en progression constante depuis 2007 ; qu'il se situe à 56 027 en 2016 et s'établira entre 59 000 et 61 000 en 2021 selon les hypothèses formulées par l'établissement ;

Considérant que l'université de Bordeaux a été lauréate en 2011 des initiatives d'excellence et bénéficie d'un fonds dédié de 700 M€ (IdEx Bordeaux) ;

Considérant qu'elle porte, avec ses partenaires, plus de 26 projets d'investissement spécifique lauréats du programme d'investissements d'avenir (PIA) ;

Qu'elle s'appuie sur une société d'accélération de transfert de technologie nouvelle créée, Aquitaine Science Transfert, pour répondre aux enjeux d'intensification et de valorisation de la recherche ;

Qu'elle a fait son entrée dans le classement mondial de Shanghai et entend que sa stratégie immobilière contribue au renforcement de son positionnement ;

Sur le patrimoine immobilier de l'université de Bordeaux et sa connaissance.

Considérant que préalablement à la fusion des trois universités fondatrices, les membres de la communauté d'universités et d'établissements d'Aquitaine ont entrepris en 2012 de se doter d'outils communs de gestion patrimoniale informatisés ;

Considérant que les trois établissements fondateurs étaient dotés de SPSI, et que ceux-ci mettaient en évidence :

Conseil de l'immobilier de l'État

- un surdimensionnement des installations au regard des activités exercées,
- des surfaces vacantes,
- des ratios d'occupation d'espaces tertiaires proches de 20 m² SUN par poste de travail (pour une cible inférieure ou égale à 12m²),
- des surfaces par étudiant de l'ordre de 25 m² SHON pour une moyenne nationale de 13 m² ⁶⁴ ;

Considérant que depuis la fusion en 2013, l'université a recours à une solution informatique⁶⁵ lui permettant de renseigner, actualiser et fiabiliser ses données patrimoniales ;

Que des extractions de données sont réalisées grâce à cet outil pour abonder le référentiel technique (RT-ESR) développé par la Direction de l'immobilier de l'État (DIE) ;

Considérant que les données de Chorus-ReFX relatives à l'inventaire des biens dont l'université est propriétaire ou affectataire sont par ailleurs mises à jour ;

Considérant que l'université est implantée dans cinq⁶⁶ des douze départements qui constituent la région Nouvelle-Aquitaine ; qu'elle se situe toutefois majoritairement dans la métropole bordelaise (90% du foncier non bâti et 88% du bâti) ;

Considérant que l'université de Bordeaux dispose d'un patrimoine étendu de 569 700 m² SHON pour plus de 280 bâtiments et 187 ha de surfaces foncières (dont 116 hectares occupés par le seul campus de Pessac-Talence-Gradignan) ;

Que le foncier dont l'université dispose appartient pour 85 % à l'État, pour 6 % aux conseils départementaux et pour 1 % à la ville de Bordeaux ;

Que l'université est propriétaire de 8% des emprises foncières occupées ;

Considérant que le parc immobilier bâti occupé par l'université se répartit comme suit :

- 81,6 % État propriétaire,
- 13,7 % collectivités propriétaires,
- 3,72 % biens propres,
- 0,43 % autres établissements publics,
- 0,52 % autres établissements privés et location ;

Considérant que la surface bâtie occupée n'a cessé de croître entre 2014 et 2016 passant de 552 000 m² à 572 500 m² environ, avant d'amorcer une légère diminution en 2017 ;

Que les bâtiments sont principalement dédiés à l'enseignement (près de 39 %) et à la recherche (plus de 36 %) pour leur usage principal ;

Considérant que la valeur nette des actifs immobiliers s'établit à 530,7 M€, dont 40,87 M€ pour les terrains, 67 M€ pour les équipements sportifs et 422,8 M€ pour les constructions (valeur 12/2017) ;

⁶⁴ Cf. avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2013-05 du 27 février 2013

⁶⁵ SI ALLFA

⁶⁶ Dordogne, Gironde, Landes, Lot-et-Garonne, Pyrénées-Atlantiques

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le parc se caractérise par une grande hétérogénéité en termes de qualité et d'état général du bâti ;

Que 13 % du bâti est antérieur à 1950, 56% a été édifié entre 1950 et 1990 et 31 % depuis 1990 ;

Que la taille moyenne des bâtiments universitaire est de 3 000 m² sur 3 niveaux ;

Considérant que la présence d'amiante est avérée dans près de 37 % des superficies occupées ;

Considérant que près des 2/3 des superficies ne sont pas accessibles aux personnes en situation de handicap. La prévision de l'état d'accessibilité en 2022 porte à plus de 84 % les surfaces qui seront accessibles ;

Considérant que plus de la moitié des superficies du parc se situe dans des bâtiments énergivores (selon les données de l'outil d'aide au diagnostic développé par la DIE) ;

Que les bâtiments accueillant les laboratoires scientifiques et techniques sont les plus grands consommateurs d'énergie ;

Que la connaissance bâtiment par bâtiment sur chaque site permet à l'université de travailler sur des scénarii d'évolution de sites ;

Considérant que le parc souffre d'un déficit d'entretien manifeste même si les travaux réalisés dans le cadre des Plan Campus et CPER ont fait évoluer favorablement la situation ; que l'état du parc est considéré en 2017 comme suit :

- 24 % en état très satisfaisant (8 % en 2014) ;
- 37 % en état satisfaisant (38 % en 2014) ;
- 30 % en état peu satisfaisant (33 % en 2014) ;
- 9 % en mauvais état (22 % en 2014) ;

Considérant que 77 % des superficies du parc sont exploitées sous avis favorable de la commission de sécurité contre les risques d'incendie, 3 % sous avis défavorable, les autres surfaces relevant de la réglementation du code du travail ;

Considérant que le ratio d'occupation en surface utile nette par poste de travail s'avère complexe à établir pour deux raisons principales ;

- d'une part, les bâtiments à usage d'administration sont peu nombreux (13 %) et sont de fait plus souvent à usage mixte avec des circulations dimensionnées pour l'accueil du public,
- d'autre part, l'usage précis de chaque local est peu ou pas identifié. Un recensement en cours permettra à courte échéance de connaître l'affectation de chaque local et de quantifier précisément la part de chacun des usages dans les immeubles à usage mixte ;

Que cet indicateur est néanmoins renseigné pour les immeubles d'administration, dans le cadre du SPSI 2017-2021, en référence à la norme fixée par la circulaire du Premier ministre en 2009 (plafond à 12 m² SUN par poste de travail) ;

Que près de 33 % des surfaces des bâtiments administratifs présentent un ratio très satisfaisant (inférieur à 10 m² SUN par poste de travail) ; près de 16 % ont un ratio satisfaisant (entre 10 et 12 m²) ; 16 % ont un ratio peu satisfaisant (entre 12 et 16m²) et 35 % ont un ratio non satisfaisant (supérieur à 16) ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Sur les opérations engagées.

Considérant qu'au titre de l'opération Campus, une quarantaine de chantiers portant sur 210 000 m² s'achèvera d'ici 2022 ; que dans ce cadre 160 000 m² seront restructurés et 50 000 m² seront reconstruits ;

Considérant qu'au titre du CPER 2015-2020, des opérations de rénovation seront réalisées sur 23 000 m² de surfaces bâties sur des sites ne bénéficiant pas du plan Campus ;

Considérant que d'autres opérations sont programmées sur des financements spécifiques (Région, Idex, fonds propres), mais en nombre limité ;

Considérant que ces investissements sont insuffisants pour moderniser, rénover, adapter et entretenir le parc immobilier non traité ;

Que les besoins en financement sont estimés à environ 320 M€ HT à horizon 2040 hors les investissements en cours (opération campus et opérations financées au titre du CPER et autres) ;

Considérant que l'université envisage de recourir à des leviers de financement jusqu'alors non exploités (recours à des produits de valorisation, emprunt) pour faire évoluer son parc ;

Considérant que l'université prévoit un plan de démolition de surfaces en très mauvais état (58 000 m² au titre de l'opération Campus et 35 000 m² suite aux efforts d'optimisation) ;

Que l'objectif de réduction de superficie dans le cadre des efforts de modernisation est fixé à - 4 % ; le parc cible total est fixé à 546 000 m² en 2023 ;

Sur la stratégie immobilière de l'université de Bordeaux.

Considérant que l'université s'est dotée d'un SPSI initial pour la période 2017-2021, s'appuyant sur les orientations des trois schémas des établissements fondateurs ;

Qu'il dresse le diagnostic du parc, de son occupation et présente les axes de sa politique immobilière, dont :

- la poursuite des opérations de remise à niveau et d'adaptation du parc prévus dans le CPER et dans le plan Campus,
- la poursuite des efforts d'optimisation et de diminution des surfaces occupées,
- la mise en œuvre d'actions inscrites au schéma directeur eau et énergie⁶⁷ (SDEE), au titre de la transition énergétique,
- l'adaptation de l'organisation et des moyens de la fonction immobilière aux enjeux de développement et de soutenabilité économique,
- l'engagement d'actions de valorisation du patrimoine foncier immobilier.

Considérant que l'université s'appuie en parallèle sur un schéma directeur immobilier (SDIA) à 20 ans portant la stratégie immobilière à long terme et organisé en trois grands thèmes :

⁶⁷ Document ayant pour vocation de diagnostiquer et définir l'ensemble des enjeux et actions à mener à court, moyen, long termes en matière énergétique et de performance environnementale / économique. Ce schéma porté par l'université intègre également l'ensemble des établissements du site universitaire bordelais et le CROUS.

Conseil de l'immobilier de l'État

- les usages actuels et futurs des espaces de travail et de vie dans tous les domaines d'activité,
- les orientations et les optimisations immobilières pour maîtriser l'empreinte sur le territoire, concentrer les investissements et les moyens sur les seuls bâtiments pérennes et enfin générer des opportunités de valorisation et les ressources associées,
- le modèle et la trajectoire économique pour accroître la capacité de l'université à dégager des moyens à réinvestir dans ses projets ;

Que les trois thèmes sont déclinés en six axes de travail :

- l'état général du parc et la projection des coûts de restructuration/rénovation et d'entretien courant,
- la projection stratégique au regard du plan de développement et des grandes missions de l'université de Bordeaux,
- l'analyse de l'occupation des bâtiments et l'identification du potentiel de rationalisation,
- l'analyse du potentiel de valorisation du foncier et une approche des revenus de cession et revenus locatifs,
- l'organisation immobilière actuelle et future au regard des enjeux de transformation,
- une modélisation économique et financière ;

Considérant que deux axes de travail ont constitué des priorités : le diagnostic de l'état général du parc pour calibrer les besoins de l'université en matière d'entretien courant et de renouvellement, d'une part, et l'analyse du potentiel de valorisation du foncier pour générer des revenus potentiels, d'autre part ;

Considérant que les prérequis fiscaux, juridiques et d'organisation associés à la mise en œuvre de la dévolution ont également été analysés ;

Considérant que l'établissement entend définir ainsi une stratégie soutenable au plan économique et au service du développement de l'université, s'appuyant sur un nouveau modèle patrimonial performant ;

Considérant que le site bordelais a opté pour la création de la société de réalisation immobilière et d'aménagement (SRIA), une société par actions simplifiée (SAS) à capital intégralement public, dont les membres fondateurs sont l'université de Bordeaux, la Caisse des dépôts et consignations, rejoints par le Conseil régional d'Aquitaine, l'université Bordeaux-Montaigne. ;

Que la SRIA a vocation à rénover et gérer les bâtiments ciblés par l'opération Campus ;

Qu'elle bénéficie, dans ce cadre, d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public assortie d'une convention de location non détachable (AOT/CL) ;

Que le processus d'entrée de Bordeaux Métropole est en cours ;

Sur les perspectives immobilières 2018-2022 et l'organisation dans le cadre de la dévolution future.

Considérant que les études d'opportunité de la dévolution menées en 2017 ont permis d'identifier d'ores et déjà près de 400 000 m² de surfaces foncières valorisables sur le seul campus de Pessac-Talence-Gradignan ;

Que les réflexions conduites avec la Métropole permettent d'établir une cible de foncier à développer de 292 000 m² (sous réserve d'une analyse approfondie à venir) ;

Que la valorisation de ce foncier aura vocation à susciter des revenus immédiats et récurrents, destinés à être réinvestis dans les projets de l'université. Qu'il s'agit, selon l'université, d'une condition de son autonomie ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que la valorisation du foncier doit également permettre :

- l'ouverture du campus vers l'extérieur et la création de lieux de vie toute l'année par l'installation de commerces, d'activités, d'espaces de vie, etc.,
- le développement d'une offre de logements diversifiée dans le cadre du programme local de l'habitat (PLH – logements libres et sociaux, résidences services, logements étudiants, etc.),
- l'accueil de jeunes entreprises, le développement de synergies entre recherche, innovation et entrepreneuriat,

Que ces développements doivent se faire en lien avec les études urbaines et les enjeux de développement économique du territoire ;

Considérant que l'université a envisagé plusieurs modèles de gestion immobilière compatibles avec ses objectifs (« modèle en régie », « modèle de filialisation », « modèle mixte avec filiale de valorisation du parc privé et gestion en régie du parc universitaire »)⁶⁸ ;

Considérant que les modèles « en régie » et « mixte » sont considérés, pour le premier comme étant prudent et, pour le second, comme étant efficace, mais qu'ils sont tous deux peu responsabilisants ;

Considérant que le modèle de filialisation est privilégié par l'université et décrit comme un modèle très responsabilisant mais novateur ;

Que le modèle présente l'intérêt de constituer un ensemble vertueux entre la filiale et l'université (paiement de contribution) ;

Qu'une filiale constituerait une structure visible et finançable avec un haut potentiel de valorisation permettant à terme de faire rentrer des partenaires ;

Que ce modèle permettrait à long terme à l'université de disposer d'un modèle économique viable ;

Considérant que, sur cette base, l'université envisage la création de deux structures :

- une filiale parc universitaire (patrimoine public), qui aurait pour mission principale d'assurer la charge du propriétaire (entretien lourd), de rationaliser et de moderniser le parc universitaire,
- une filiale parc privé, qui aurait pour mission de développer des projets sur le foncier non utilisé pour les besoins universitaires ;

Considérant que la création de filiales s'insérerait dans le cadre de l'élargissement récent du principe de spécialité à la gestion et à la valorisation des biens immobiliers des établissements publics d'enseignement supérieur ;

⁶⁸ Étude réalisée en collaboration avec Colliers International

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que ce modèle de gestion permettrait de répondre aux objectifs de la dévolution pour l'université de Bordeaux :

- sur le volet économique :
 - financement autonome (avec hypothèse de 6 M€ par an assurés au travers de la part État du CPER,
 - dotation spécifique sécurité/accessibilité pour 3 M€/an,
 - subventions Collectivités pour 1 M€/an et de la dotation immobilier de l'université pour 2 M€/an),
- sur le volet gouvernance : l'université de Bordeaux reste actionnaire majoritaire de l'ensemble des filiales,
- sur le volet optimisation et amélioration du parc universitaire : il s'agit d'un modèle responsabilisant, incitant à la rationalisation de l'occupation et contribuant à alimenter le potentiel de fonciers valorisables. Il permet de financer des travaux de modernisation du parc universitaire ;

Considérant que l'application du modèle aboutirait donc à la création des deux filiales (« parc universitaire » et « parc privé ») et au maintien de la filiale SRIA ;

Que la filiale « parc universitaire » aurait, selon la stratégie définie par la gouvernance de l'UB, vocation à :

- remettre la totalité du patrimoine en bon état technique et investir pour son maintien en état,
- développer des solutions innovantes répondant aux besoins des activités de formation, de recherche, administratives et vie étudiante,
- amener les occupants à considérer l'immobilier comme une ressource à optimiser et à pérenniser,
- rationaliser le parc et maîtriser l'ensemble des coûts immobiliers ;

Que la filiale « parc privé de l'université » aurait, selon la stratégie définie par la gouvernance de l'UB, vocation à :

- valoriser le foncier non bâti en développant en partenariat avec les collectivités locales de l'immobilier de logements, bureaux, commerces,
- optimiser les rendements locatifs afin de dégager des revenus récurrents,
- dégager des revenus supplémentaires ayant vocation à être réinjectés dans les projets de développement pour les activités de formation, de recherche, administratives et vie étudiante,

Que la SRIA poursuivra la rénovation et la gestion d'une partie des bâtiments de l'UB dans le cadre de l'opération Campus ;

Considérant que les besoins en financement de la « filiale parc universitaire » sont estimés à 320 M€ HT à horizon 2040 pour mettre en conformité et moderniser les bâtiments (hors CPER, plan Campus en cours), soit une moyenne de 15 M€ par an ;

Que 75 % de cette enveloppe seraient consacrés aux investissements pour des restructurations, rénovations moyennes et légères sur le patrimoine dévolu et les biens propres. La part réservée à l'entretien du propriétaire sur l'ensemble du patrimoine y compris les biens des collectivités mis à disposition de l'université serait de 25 % ;

Considérant que selon le schéma étudié, la « filiale parc universitaire » procéderait initialement à un emprunt de 180 M€ (emprunts successifs entre 2019 et 2028) ;

Qu'une augmentation de capital en 2029 (cession d'une partie du capital à un investisseur public) permettrait de rembourser une partie de l'emprunt ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que la « filiale parc privé » emprunterait pour financer son développement propre et aurait recours à la signature de baux emphytéotiques et au développement de programmes immobiliers loués à des tiers afin de créer un revenu récurrent ;

Sur les moyens financiers consacrés à la fonction immobilière.

Considérant que l'université dispose d'un budget global annuel de 531 M€ (2016) (masse salariale incluse) ;

Considérant que le budget immobilier de l'université se situe en moyenne à 27 M€ (période 2014-2016 – hors opération campus) dont 17M€ pour la part fonctionnement/exploitation et 10 M€ pour la part travaux ;

Que les ressources proviennent de l'État (55 %), du public hors État (10 %) et de ressources propres (35 %) ;

Que la mobilisation du fonds de roulement a été particulièrement forte en 2017 (2,8 M€) afin de couvrir notamment des travaux de mise en accessibilité ;

Que les dépenses de fonctionnement/maintenance ont augmenté de 9 % sur la période 2014-2016 (de 15,9 M€ à 17,3 M€) malgré une baisse significative de la part « fluides » liée notamment à la mise en place de marché pour l'achat d'énergies ;

Considérant que le montant consacré annuellement au GER (hors opération Campus) s'établit à 1,5 M€ en 2017, en baisse significative depuis 2014 (-0,82 M€) du fait des contraintes budgétaires globales de l'établissement ;

Que le budget GER souffre d'un déficit récurrent : en moyenne, il se situe entre 4 et 7 €/m² alors que le besoin est évalué entre 15 et 20 €/m². Dans le périmètre de l'opération Campus il se situe entre 20 et 22 €/m² ;

Considérant que le niveau des charges d'exploitation est considéré très satisfaisant (inférieur à 45 €/m²) et satisfaisant (entre 45 et 70 €/m²) pour 84 % des superficies du parc, peu satisfaisant (entre 70 et 100 €/m²) pour 13,9 % et pas satisfaisant (supérieur à 100 €/m²) pour 2 %⁶⁹ ;

Que le seuil de 45 €/m² est déterminé par la capacité actuelle de l'établissement en financement ;

Considérant, que l'université de Bordeaux bénéficie par ailleurs du plan Campus comme suit⁷⁰ :

- 475 M€ de dotations non consommables en capital alloués par l'État en 2009, produisant un rendement de 19,1 M€/an ;
- 112 M€ de la région Aquitaine en plusieurs tranches, soit 56 M€ sur la première tranche ;
- 55,7 M€ de Bordeaux Métropole ;
- 100 M€ (estimés) de la Caisse des dépôts et consignation (CDC) et de la Banque Européenne d'investissement (BEI) ;

Que l'opération Campus Bordeaux comprend une quarantaine de projets immobiliers et d'aménagement de taille variable pour partie réalisés entre 2012 et 2016 et dont la suite se concrétisera d'ici 2022 ;

⁶⁹ Ratios : très satisfaisant : inférieur à 45 €, satisfaisant : entre 45 et 70 €, peu satisfaisant : entre 70 et 100 €, pas satisfaisant : supérieur à 100 €

⁷⁰ Source : Rapport IGA-IGAENR relatif à la dévolution du patrimoine aux universités, annexe V, 2016

Conseil de l'immobilier de l'État

Que la dotation permet en outre d'assurer le GER des surfaces reconstruites ou restructurées à hauteur de 20 €/m² jusqu'en 2042 ;

Considérant que les opérations immobilières retenues au titre du CPER 2015-2020 représentent un montant global de 75,71 M€ (volets enseignement et recherche confondus) ;

Que la contribution de l'État représente 17,57 % et 35,13 % au titre du PIA, celles des collectivités locales et territoriales s'élèvent au total à plus de 35%⁷¹ ;

Considérant que les investissements réalisés n'ont bénéficié qu'à 35 % des surfaces bâties ;

Sur la candidature de l'université à la dévolution du patrimoine et son calendrier.

Considérant que l'université de Bordeaux a déclaré son intérêt pour la dévolution de son patrimoine par courriers des 19 février et 29 avril 2016 ;

Considérant que le Conseil d'administration a délibéré et autorisé l'université à poursuivre la démarche de demande de dévolution de son patrimoine auprès des ministères de tutelle, lors de la séance du 23 mars 2017 ;

Considérant que le protocole de transfert État/université a été signé le 24 mars 2017 ;

Considérant que le SPSI 2017-2021, document préalable à la dévolution, a été transmis au ministère de tutelle le 1er novembre 2017 ;

Que la finalisation de conventions d'occupation s'effectue parallèlement ;

Que le SPSI 2017-2021 devrait être validé en Conseil d'administration en avril-mai 2018 et l'intérêt pour la dévolution du patrimoine confirmé formellement à cette occasion ;

Considérant que la signature des actes notariés de transfert des biens pourrait avoir lieu au plus tôt fin 2018 ;

Que la mission de valorisation pourrait démarrer dès 2021, après le transfert effectif des biens, la création des filiales, la recherche et l'obtention de financement, l'obtention des droits à construire ;

Les représentants de l'université de Bordeaux, du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et de la Direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

⁷¹ Les 9,53 % restant étant à la charge d' « autres opérateurs »

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 29 novembre 2017 formule les recommandations suivantes :

Sur le patrimoine et sa connaissance,

1. Le Conseil prend acte du regroupement des trois universités, de l'inscription volontaire et immédiate du nouvel établissement dans une politique immobilière commune. Il salue cette dynamique et les travaux engagés pour une rationalisation et une meilleure gestion du patrimoine occupé.
2. Le Conseil salue les démarches engagées par l'université de Bordeaux pour gérer son patrimoine immobilier avec la création de la SRIA.
3. Le Conseil encourage l'université à poursuivre ses travaux d'inventaire, notamment sur l'affectation de chaque local et son occupation réelle, ces données étant nécessaires à la mise en œuvre de la démarche initiée de segmentation du parc.
4. Le Conseil prend note du surdimensionnement des installations révélé par les SPSI initiaux approuvés en 2012. Il déplore que les démarches de rationalisation engagées n'aient pas conduit l'établissement à rendre, six ans après le constat, les surfaces inutiles et note même que l'université a connu une phase de croissance des superficies occupées jusqu'en 2016 ; qu'en cela le parc n'a pas été rationalisé et les coûts immobiliers par ailleurs peu maîtrisés.

Il insiste sur la nécessité pour l'établissement de conduire une politique active de réduction des surfaces occupées.

5. Le Conseil constate que le surdimensionnement des superficies induit une charge (propriétaire et occupant) pour l'université, assumée sur des dotations publiques.

Il déplore que cette charge liée à un patrimoine non utile grève de longue date le budget immobilier (investissement et fonctionnement) et réduise d'autant la part qui aurait dû être consacrée à moderniser le parc utile.

6. Le Conseil constate que l'université a bénéficié de financements conséquents à différents titres (CPER et Plan Campus). Malgré cela, une part importante du patrimoine n'ayant pu être traitée, est dans un état préoccupant.

Il s'interroge sur la capacité de l'établissement à mener à terme les travaux envisagés en l'absence de financements susceptibles de prendre le relais de ceux en cours.

Sur la dévolution et ses conditions,

7. Le Conseil entend le choix de l'université de se porter candidate à la deuxième vague de dévolution des biens immobiliers, ce processus représentant un instrument de transformation de l'université, utile à la mise en œuvre de la stratégie de l'établissement.

Il prend acte des travaux conduits qui ont permis d'identifier un potentiel significatif en termes de valorisation en faveur de l'université de Bordeaux. Il note les rapprochements effectués avec les collectivités notamment.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil salue les réflexions menées par l'université de Bordeaux, avec l'aide d'un prestataire, pour valoriser davantage le patrimoine immobilier dans le cadre de la dévolution.

Il note avec satisfaction qu'un montage reposant sur la création d'une foncière est envisagé. Le Conseil se réjouit de cette initiative qu'il a maintes fois recommandée pour l'État. La mise en place de cette foncière doit permettre à l'université de valoriser son patrimoine inutile et par conséquent de réduire les surfaces non occupées. Cette volonté exprimée par l'université s'inscrit parfaitement dans le cadre de l'élargissement du principe de spécialité des universités que le Conseil approuve. Il souhaite que le modèle de foncière créée par l'université de Bordeaux, après expertise par la tutelle et la DIE, puisse être étendu à d'autres opérateurs qui disposent d'un patrimoine immobilier important non utilisé.

Le Conseil constate la place occupée par l'université et le rôle qu'elle peut jouer sur son territoire. Il incite l'université à poursuivre les rapprochements avec les partenaires potentiels mais l'invite également à le faire de façon éclairée en préservant ses intérêts propres.

8. Le Conseil relève la présence, sur le principal campus de l'université de Bordeaux, de l'université Bordeaux-Montaigne notamment, et s'interroge sur les dynamiques qui seront recherchées entre l'université et les autres établissements sur site. Il demande que le sujet ne soit pas ignoré dans le cadre de la dévolution du patrimoine et de la création des filiales, s'agissant d'acteurs d'un même territoire.
9. Le Conseil prend acte des conclusions du rapport relatif à la dévolution du patrimoine immobilier⁷², faisant état de la capacité de l'université à relever le défi de la dévolution, mais aussi de la situation délicate si des financements tels le CPER n'étaient pas reconduits.
10. Le Conseil s'interroge quant au périmètre envisagé dans le cadre de la dévolution du patrimoine à l'université et sur la légitimité d'inclure dans le transfert les superficies réputées excédentaires depuis 2012 déjà.

S'il en comprend tout l'intérêt en termes de potentialité de valorisation ultérieure par l'université, il souligne que les intérêts du propriétaire actuel pourraient être différents.

11. Le Conseil constate que les financements acquis (opération Campus ou CPER) n'ont permis de rénover – moderniser qu'une partie du patrimoine. Il relève également que seul le GER des surfaces reconstruites ou restructurées dans le cadre de l'opération Campus est garanti jusqu'en 2042. L'absence de prévision de GER est un facteur de risque et une incertitude qui ne doivent pas être négligés dans le cadre de la dévolution.

Il s'interroge sur les moyens que l'établissement sera en capacité de mettre au service de la modernisation du parc jusqu'alors laissé pour compte.

12. Le Conseil rappelle qu'au moment du lancement de la deuxième vague de la dévolution du patrimoine, le gouvernement a indiqué que celle-ci devait se faire par transfert de propriété à titre gratuit et sans accompagnement particulier de l'État (hors CPER et Plan Campus).

Le Conseil demande que ce postulat soit confirmé pour l'université de Bordeaux, comme pour les autres universités. Il sera très attentif aux conditions financières de la dévolution, d'autant que l'élargissement

⁷² *Rapport relatif à la dévolution du patrimoine immobilier aux universités, Inspection générale des finances – Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, de septembre 2016, et notamment l'annexe V relative à l'Université de Bordeaux*

Conseil de l'immobilier de l'État

du principe de spécialité va permettre aux universités de dégager des ressources nouvelles (hors cession).

Il précise qu'il s'agit là d'une condition essentielle de leur autonomie.

Il demande que soient précisés l'articulation des relations entre la SRIA et les deux filiales potentiellement créées et le devenir de la SRIA à échéance du plan Campus.



En conclusion, le Conseil poursuit avec l'université de Bordeaux le cycle d'auditions des universités candidates à la deuxième vague de dévolution. Comme pour l'université de Caen, il prend acte de la volonté de faire de la stratégie immobilière un volet de la stratégie de l'établissement et du souhait d'utiliser la dévolution comme un outil.

Il rappelle que ce transfert devait se faire par transfert de propriété à titre gratuit et sans accompagnement particulier.

Il encourage l'université à poursuivre le travail mené en collaboration avec ses ministères de tutelle, dans le respect du principe d'absence d'accompagnement financier spécifique. Le Conseil souhaite être tenu informé des suites de la procédure de dévolution à l'occasion d'une audition spécifiques consacrée aux universités engagées dans la deuxième vague de dévolution.

*

Avis n°2017-21 sur la stratégie immobilière de l'Université de Caen

L'université de Caen-Normandie est implantée sur 1,2 Mm² de surface cadastrale, 285 688 m² de surface utile brute répartie sur 18 sites dans lesquels elle accueille près de 30 000 étudiants. La dimension immobilière est un volet important de la stratégie de l'établissement, portée par un Vice-président délégué à l'immobilier et au développement durable depuis 2013. L'université a su se doter d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière en 2010, d'un schéma directeur immobilier et d'aménagement (SDIA) adopté en 2015 et est en cours d'élaboration du SPSI 2018-2022. Elle s'est portée candidate à la deuxième vague de dévolution des biens aux universités.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Vu la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu le 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 portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2013-05 du 27 février 2013 sur la politique immobilière des universités ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu le rapport relatif à la dévolution du patrimoine immobilier aux universités, Inspection générale des finances – Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, de septembre 2016 ;

Vu le dossier transmis par l'université de Caen Normandie (UniCaen) le 27 novembre 2017 et les éléments complémentaires reçus le 20 décembre 2017 ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 29 novembre 2017 M. Dominique KERVADEC, vice-président de l'Université de Caen, accompagné de M. Stéphane ROPIQUET, vice-président en charge de l'immobilier, de Mme Nathalie HAUCHARD SEGUIN, directrice générale des services, de M. Alain PROD'HOMME, directeur général adjoint des services et de M. François CAUMONT, directeur immobilier, en présence de M. Guillaume DECROIX, sous-directeur de l'immobilier, accompagné de Mme Isabelle OGER, chef du département pilotage immobilier du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et de Mmes Nathalie MORIN et Christine WEISROCK de la Direction de l'immobilier de l'État ;

Considérant que l'université de Caen-Normandie est l'une des plus anciennes d'Europe (créée en 1432), qu'elle est pluridisciplinaire et accueille près de 30 000 étudiants ; que ses effectifs sont en hausse depuis 2011 (26 000 étudiants) mais devraient connaître une baisse après 2018 avec une prévision en 2020 comprise entre 28 000 et 29 000 étudiants ;

Sur le patrimoine immobilier de l'université de Caen-Normandie,

Considérant que l'université est implantée sur 3 départements (Calvados, Manche et Orne). Son patrimoine immobilier se compose de 97 bâtiments construits au cours des soixante dernières années, dont 13 classés au titre des monuments historiques ;

Que le patrimoine est réparti sur 16 sites avec bâti et 4 sites sans bâti, soit 1,2 Mm² de surface cadastrale et 285 688 m² bâtis en surface utile brute ;

Que ces locaux accueillent des activités diversifiées de formation et de recherche nécessitant des équipements et salles spécialisées ;

Considérant que les bâtiments historiques de l'université, situés en centre-ville de Caen, ont été totalement détruits en juin 1944 ; qu'ils ont été reconstruits sur le site actuel du Campus 1 ;

Que d'autres sites ont été implantés à partir des années 1970 sur l'agglomération de Caen pour répondre à la démographie étudiante, puis complétés depuis les années 80 par des antennes universitaires qui maillent la région ;

Considérant que le parc immobilier est bien identifié et fait l'objet d'un inventaire précis et actualisé. L'université de Caen a, en outre, renseigné les outils de connaissance mis à disposition des établissements d'enseignement supérieur (RT-ESR) par la Direction de l'immobilier de l'État, condition nécessaire à l'élaboration de son futur schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) ;

Que dans leur globalité les locaux d'activités de l'université sont considérés comme étant en très bonne adéquation avec l'activité qui s'y déroule, les surfaces sans rapport avec l'activité étant faibles ; que l'état d'entretien est satisfaisant ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le ratio global par étudiant s'établit à 13,5 m² SHON pour une moyenne nationale d'environ 13 m²⁷³ ;

Sur la stratégie immobilière de l'université Caen-Normandie

Considérant que l'université s'est dotée d'un premier schéma pluriannuel de stratégie immobilière en 2011 s'appuyant sur l'inventaire de son patrimoine, et dressant l'état des projets de l'université tels qu'ils figuraient au CPER 2007-2013, en cohérence avec le projet d'établissement 2012-2016 ;

Que le SPSI s'accompagnait de mesures pour prendre en compte les recommandations de l'audit de l'IGAENR effectué en 2010 en vue du passage de l'université aux responsabilités et compétences élargies et principalement la stabilisation, voire la réduction à terme des superficies occupées par l'université (sans précision des objectifs : délais, superficies) ;

Que le SPSI s'attachait à préciser les mesures prises en matière de requalification du bâti, d'exploitation des locaux, de rationalisation et de mutualisation des surfaces, d'optimisation économique et environnementale ;

Que le SPSI précisait les opérations inscrites au CPER et les opérations qu'il serait utile de réaliser dans l'agglomération de Caen (campus 1, 2, 3, 4, 5 et IUFM) et à Luc sur Mer, Lisieux, Vire, Alençon, Cherbourg et Saint-Lô ;

Que les opérations engagées ont été menées à bien ;

Que l'université s'est engagée à intégrer dans son système d'information les bases de données relatives à la gestion du patrimoine, à se doter des outils de suivi de gestion pour contrôler l'exécution des opérations et de tableaux de bord de performances pour évaluer l'impact des opérations d'investissement sur les coûts de fonctionnement et d'exploitation ;

Considérant que l'université s'est dotée d'un schéma directeur immobilier et d'aménagement (SDIA), validé par son conseil d'administration en 2015, sur la base de l'inventaire précédemment réalisé et actualisé ;

Que la fiabilisation des données effectuée à cette occasion, notamment les superficies occupées ne permet pas une réelle comparaison (370 000 m² SHON en 2012 –chiffres non fiabilisés- et 335 000 m² SHON en 2017 – données fiabilisées) ;

Que le SDIA témoigne de la volonté de l'université d'inscrire la démarche patrimoniale dans une stratégie pluriannuelle et met en évidence :

- un excédent de surfaces conséquent au regard des activités d'enseignement, de recherche de l'établissement et de l'évolution constatée et projetée des effectifs (260 000 m² pour un besoin théorique de 180 000 m², soit plus de 30% d'excédent) ;
- un manque de visibilité et une dispersion des fonctions dus à une multi-implantation (7 campus dans l'agglomération caennaise) ;
- une augmentation constante des coûts immobiliers et la nécessité de les contenir et de les maîtriser ;

Que l'université a engagé une démarche de centralisation de la gestion et de la mutualisation des salles de formation afin d'en accroître le taux d'occupation. Ces démarches tendent à terme à diminuer le nombre de bâtiments dont l'établissement a besoin ;

⁷³ Avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2013-05

Conseil de l'immobilier de l'État

Qu'une simulation en matière de rationalisation d'occupation des locaux a été opérée lors de la fermeture pour désamiantage d'un bâtiment de 13 500 m² sur le campus 1. Il est dès lors avéré que l'ensemble des formations peut être hébergé dans les autres locaux. Ce bâtiment est depuis utilisé pour la réalisation d'opérations à tiroir ;

Sur les perspectives immobilières 2018-2022 dans le cadre de la dévolution future,

Considérant que le projet de SPSI couvrant cette période s'inspire directement du schéma directeur immobilier et d'aménagement adopté en 2015 ; qu'il répond à quatre exigences :

- la rationalisation et performance des bâtiments avec un environnement évolutif ;
- l'optimisation et maîtrise des coûts d'exploitation avec amélioration de la performance énergétique ;
- la modernisation du parc immobilier et/ou prévention du risque d'obsolescence ;
- la préservation de la valeur des actifs ;

Considérant que la stratégie patrimoniale de l'établissement pour la période à venir est déclinée dans des projets emblématiques, dont :

- la reprise et le verdissement de la cogénération : l'université détiendra la pleine maîtrise des installations en 2020. Elle souhaite valoriser la cogénération dans le cadre de la dévolution pour fournir de la chaleur aux bâtiments de l'université, voire céder de la chaleur sur le réseau. Une évolution vers la biomasse ou du biogaz est envisagée sous réserve des possibilités techniques et juridiques à venir ;
- la réhabilitation de la bibliothèque universitaire Pierre Sineux pour en faire un pôle majeur de la vie étudiante sur le campus 1. Le nombre et la qualité des espaces offerts seront accrus après modification de l'occupation des locaux. L'ergonomie d'accès aux collections sera également améliorée ;
- la reconfiguration du campus 2 : l'attractivité et la lisibilité du campus seront renforcées par le développement de partenariats avec les branches professionnelles et les organismes consulaires, par des projets de développement portés conjointement avec les collectivités locales et le conseil régional, par l'intégration dans une vaste réorganisation urbaine ;

Considérant que la dimension numérique est également au cœur des projets de l'université, qu'il s'agisse d'enseignement ou de gestion patrimoniale (rationalisation de l'information, optimisation des coûts d'exploitation/maintenance) ;

Considérant qu'à l'issue du CPER en cours, l'université disposera dès 2022 d'un fort potentiel de cessions et que certains terrains des Campus 1 et 3 pourraient être proposés à la vente pour un montant estimé à 10,5 M€ ;

Considérant que l'université entend cependant étudier toute autre piste de valorisation foncière, hors cession, comme le permettra l'élargissement récent du principe de spécialité à la gestion et à la valorisation des biens immobiliers des établissements publics d'enseignement supérieur ;

Considérant que la dimension partenariale est d'ores et déjà présente dans la plupart des projets de l'université ;

Considérant que des schémas de financement innovants, dynamiques et durables sont recherchés, particulièrement dans le contexte de la dévolution future ;

Conseil de l'immobilier de l'État**Sur les moyens financiers consacrés à la fonction immobilière,**

Considérant que l'université dispose d'un budget annuel de 220 M€ dont 16% sont consacrés au fonctionnement, 3% à l'investissement et 81% à la masse salariale (chiffres 2016) ;

Que les recettes proviennent à 83% de la dotation de l'État, à 6% des collectivités et à 11% de ressources propres ;

Que le fonds de roulement mobilisable, devenu très faible en 2012 en raison du déficit de fonctionnement (0,5 M€), a fortement progressé en 2013 et 2014 et s'établit en 2016 à 8,2 M€ pour un ratio équivalent à 14 jours de fonctionnement décaissables⁷⁴ ;

Que le taux de pression de masse salariale (masse salariale / produits encaissables), malgré une légère baisse, reste supérieur au seuil critique fixé à 80% ;

Considérant que l'université s'appuie sur une structure financière profondément remaniée, simplifiée et harmonisée ainsi qu'une comptabilité analytique bien installée, dans le cadre du passage à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) ;

Que l'université s'est en outre dotée d'un outil d'élaboration budgétaire pour permettre une programmation pluriannuelle ainsi que le suivi et l'analyse de l'exécution, en particulier les autorisations d'engagement. Cette nouvelle vision pluriannuelle, pleinement opérationnelle pour le budget 2018, permettra d'éclairer plus précisément l'établissement sur la soutenabilité budgétaire des engagements financiers qu'il est susceptible de prendre en matière d'investissement notamment ;

Qu'au cours du 1er semestre 2017, la comptabilité analytique par activités a permis d'identifier les premiers coûts complets, servant de base à une analyse globale et une révision quasi-intégrale de la tarification des formations dispensées en formation continue à l'horizon 2018 – 2019⁷⁵ ;

Considérant que la capacité d'autofinancement (CAF) de l'établissement est de 4,7 M€ (projection à 5 M€ dans le cadre de l'orientation budgétaire 2018) ;

Que le montant de la CAF n'atteint cependant pas le ratio de bonne santé retenu par le ministère des finances (3% des recettes encaissables) soit pour l'université de Caen une fourchette qui devrait être comprise entre 6,5 et 7 M€ ;

Considérant que la part du budget consacrée à l'immobilier correspond à 8,1% en 2016 (varie entre 8 et 9,3% sur les 5 dernières années) et se répartit comme suit en 2016 :

| | |
|--------------------|---------|
| - fonctionnement : | 4,3% ; |
| - investissement : | 1,12% ; |
| - personnel : | 2,67% ; |

Considérant que la charge correspondant au fonctionnement récurrent a progressé de 9% entre 2013 et 2016 (de 8,8 à 9,6 M€), qu'elle s'est stabilisée depuis 2015 ;

⁷⁴ Le ratio brut est arrêté à 21 jours et se rapproche progressivement des 30 jours conseillés par le ministère des finances

⁷⁵ Source : Rapport d'activité

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant qu'entre 2011 et 2014, la région Basse-Normandie a financé des opérations immobilières à hauteur de 52 M€ dans le cadre du CPER en complément de la participation État, conseil départemental et agglomération Caen-la-Mer ;

Considérant que l'État a participé à hauteur de 0,6 M€ /an à la mise en sécurité, mise en accessibilité (bien en deçà des besoins exprimés par l'université) ;

Considérant que des travaux de GER ont été réalisés de 2013 à 2016 sur fonds propres pour un montant compris entre 2,5 et 3 M€ / an ;

Que le financement du GER est partiellement assuré par l'agglomération pour le site de Cherbourg, via une convention annuelle ;

Qu'il a en revanche été mis fin en 2014 au financement par le conseil départemental de la Manche de 0,2 M€ annuel en faveur du site de Saint-Lô ;

Que le GER du site d'Alençon n'est pas assuré, les relations avec le conseil départemental de l'Orne étant incertaines ;

Que des travaux de GER sur ressources propres à hauteur 2,5 M€/an sont prévus sur la période 2017-2020 mais que cette provision empêcherait l'université de s'engager dans tout nouveau projet immobilier ; ainsi la réhabilitation de la bibliothèque Pierre Sineux, opération emblématique pour l'université et estimée à 83 M€, si elle était retenue au CPER, devrait être financée dans sa totalité par l'État et la région ;

Considérant qu'en complément du CPER initial 2015-2020, l'université a obtenu un emprunt de 5 M€ de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), pour un autofinancement de 3,2 M€ (horizon 2021) ;

Qu'en complément Uni-Caen s'est inscrite avec la CDC dans un dispositif financier dit « intracting » à compter de 2018, pour un montant de 0,570 M€ financé à 50% par une avance de la CDC remboursable sur 10 ans ;

Que ce dispositif devrait permettre de réinvestir des économies d'énergie ciblées à partir d'un ensemble de travaux à forte performance énergétique ;

Considérant que l'université n'a pas bénéficié de dotation au titre du Plan Campus ;

Considérant que l'université envisage de recourir à des partenariats auprès des collectivités, d'entreprise et d'organismes, pour garantir la viabilité et le financement des projets de transformation de son patrimoine immobilier ;

Qu'elle considère que la création d'une société universitaire, dont l'université serait actionnaire majoritaire, pourrait être une solution ;

Que la part de capital issue de l'université serait constituée de la cession des locaux au bénéfice de la société ;

Que les locaux alors gérés par la société universitaire pourraient accueillir des activités lucratives et non lucratives, des activités économiques et de service public ;

Considérant que la Direction de l'immobilier et de la logistique (DIL), en charge notamment des questions immobilières, est composée de 85 agents, dont 37 spécifiquement rattachés à la section immobilier ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Qu'une cartographie des métiers utiles au bon déroulement de ses missions a été commencée dès 2013 afin qu'un plan d'actions de formations spécifiques nécessaires soit élaboré ;

Que la stratégie de montée en compétence est élaborée selon trois axes :

- la montée en compétence des conducteurs d'opérations ;
- la mise en place d'un pôle spécifique de gestion patrimoniale ;
- la création d'un pôle de maîtrise des énergies avec le recrutement d'un manager énergie ;

Considérant que la DIL prévoit encore de se doter de nouvelles compétences dans les domaines suivants :

- connaissances juridiques et financières sur les montages immobiliers spécifiques ;
- connaissances dans les systèmes d'informations liés à la connectivité des bâtiments et à la gestion patrimoniale ;
- gestion financière dans la perspective de la mise en place d'un budget spécifique immobilier conformément au cadre du processus de dévolution du patrimoine ;

Sur la candidature de l'université à la dévolution du patrimoine et son calendrier,

Considérant que l'Université de Caen a déclaré son intérêt pour la dévolution de son patrimoine par courrier du 3 mai 2016 ;

Considérant que le Conseil d'administration a autorisé le Président de l'université à poursuivre les négociations auprès du Ministère de tutelle dans le cadre de la démarche de dévolution, lors de la séance du 28 février 2017 ;

Que le partenariat signé dans le cadre de la candidature à la dévolution entre l'université et ses ministères de tutelle intègre notamment la permanence des ressources (Contrat de plan État région en cours et autres financements du ministère) ;

Que le protocole de transfert État/université a été signé le 24 mars 2017 ;

Considérant que le SPSI 2018-2020 constitue un préalable indispensable à la dévolution dans la mesure où celle-ci doit reposer sur une connaissance précise et exacte des biens ;

Qu'une première présentation du projet de SPSI devait être réalisée en fin d'année 2017 devant le Conseil d'administration avant transmission à la tutelle, puis au préfet de région puis à la Direction de l'immobilier de l'État pour avis ;

Que le SPSI 2018-2020 devrait être validé en Conseil d'administration en avril 2018 et l'intérêt pour la dévolution du patrimoine confirmé formellement à cette occasion ;

Que le transfert des biens sera effectif à l'issue de la décision des ministères de tutelle de transfert des biens immobiliers, sur la base d'une convention de dévolution arrêtant les engagements respectifs de l'État et de l'opérateur, après signature des actes notariés (second semestre 2019) ;

Qu'un budget annexe immobilier (BAIM⁷⁶) sera créé en 2020 ;

⁷⁶ Comme prévu par les conventions de dévolution des trois premiers établissements bénéficiaires et dont les modalités spécifiques de fonctionnement sont fixées par les tutelles

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que la dévolution est envisagée par l'université comme un processus nécessaire pour favoriser les transformations ;

Considérant que l'université est maintenant identifiée au niveau régional, comme un acteur des nouveaux projets urbains ;

Qu'un protocole d'accompagnement entre l'université, la région et l'agglomération est en cours de finalisation ;

Que des partenariats restent à construire avec les collectivités et autres acteurs du secteur mais que des démarches sont d'ores et déjà engagées auprès de certaines communes afin d'envisager les possibilités d'évolution des documents d'urbanisme. Des études menées en parallèle par un prestataire et par la Direction de l'immobilier de l'État tentent d'en apprécier les avantages ;

Considérant que l'université de Caen n'a pas fait l'objet d'un examen particulier dans le cadre du rapport de l'IGF et de l'IGAENR sur la dévolution du patrimoine immobilier aux universités (2016)⁷⁷ ;

Les représentants de l'université de Caen-Normandie, du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et de la Direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 29 novembre 2017 formule les recommandations suivantes :

Sur la connaissance du patrimoine et le portage des dossiers immobiliers

1. Le Conseil constate un bon niveau de connaissance du patrimoine occupé et l'attention portée à son entretien.

Il encourage l'université à maintenir ce cap, puisque la connaissance précise du patrimoine et de son état est un préalable à toute stratégie immobilière et au processus de dévolution du patrimoine aux universités, comme le confirme le rapport des inspections générales de septembre 2016.

2. Le Conseil salue une stratégie immobilière volontaire s'appuyant sur un schéma directeur immobilier et d'aménagement structuré et ambitieux datant de 2015.
3. Le Conseil relève le portage politique depuis 2013 de la question immobilière et du développement durable, par un vice-président délégué et la volonté manifeste de faire de l'immobilier un volet structurant de la stratégie de l'établissement.

⁷⁷ Contrairement aux universités de Aix-Marseille, Bordeaux, Tours, Clermont-Ferrand 2, Strasbourg et Lorraine candidate à la dévolution

Conseil de l'immobilier de l'État

Il précise que le portage politique et une gouvernance efficace sont deux prérequis à la dévolution identifiés dans le rapport mentionné ci-dessus.

4. Le Conseil observe également la montée en compétence opérée par l'université dans le champ immobilier et l'encourage à poursuivre ses projets en la matière afin de se doter d'une équipe multidisciplinaire en rapport avec les projets de l'établissement.
5. Le Conseil prend enfin acte de la refonte de la structuration budgétaire, de la mise en place de la compatibilité analytique et des bénéfices que l'université peut en tirer en matière de programmation et de maîtrise de la dépense immobilière.

Sur le modèle économique de la dévolution et les capacités financières de l'établissement

6. Le Conseil entend la volonté affirmée de l'établissement de bénéficier du processus de dévolution.

Il constate a contrario que le contexte financier, bien que s'améliorant, reste peu propice : le montant de la CAF est insuffisant, le GER n'est pas assuré sur tous les sites, la participation de l'université au financement des travaux structurants dont la réhabilitation de la Bibliothèque universitaire Pierre Sineux n'est pas envisageable faute de moyens propres. Il s'agit d'autant de points faibles sur lesquels l'université devra travailler en étroite collaboration avec ses tutelles.

7. Le Conseil prend note des partenariats déjà conclus avec les collectivités notamment et les réseaux consulaires.

Il constate la place occupée par l'université sur son territoire et le fait qu'elle est maintenant identifiée comme un acteur potentiel du développement local. Il incite l'université à poursuivre les rapprochements avec les partenaires potentiels mais l'invite également à le faire de façon éclairée en préservant ses intérêts propres.

8. Le Conseil rappelle qu'au moment du lancement de la deuxième vague de la dévolution du patrimoine, le gouvernement a indiqué que celle-ci devait se faire par transfert de propriété à titre gratuit et sans accompagnement particulier de l'État (hors CPER et Plan Campus).

Le Conseil demande que ce postulat soit confirmé pour l'Université de Caen, comme pour les autres universités. Il sera très attentif aux conditions financières de la dévolution, d'autant que l'élargissement du principe de spécialité va permettre aux universités de dégager des ressources nouvelles (hors cession).

Il précise qu'il s'agit là d'une condition de leur réelle autonomie.



En conclusion, le Conseil invite l'université à finaliser son schéma pluriannuel de stratégie immobilière dans le respect des orientations données par les textes en vigueur.

L'audit de l'université de Caen est pour le Conseil l'occasion d'aborder la stratégie immobilière des universités sous l'angle de la dévolution.

Conseil de l'immobilier de l'État

Lors de cette première audition, le Conseil prend donc acte de la volonté affichée de l'université et du chemin qu'elle a su parcourir pour faire de la stratégie immobilière un volet fort de la stratégie d'ensemble de l'établissement.

Il encourage l'université à poursuivre le travail mené en collaboration avec ses ministères de tutelle, dans le respect du principe d'absence d'accompagnement financier spécifique. Il l'invite particulièrement à travailler sur la soutenabilité du modèle économique envisagé, la sécurisation des financements et les relations partenariales qu'elle peut développer sur son territoire.

Le Conseil souhaite être tenu informé des suites de la procédure de dévolution à l'occasion d'une audition spécifiques consacrée aux universités engagées dans la deuxième vague de dévolution.

*

6.5 LES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT RELEVANT DU DOMAINE DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL

L'audition du ministère des solidarités et de la santé a permis au CIE de faire le point sur la stratégie immobilière des agences régionales de santé (ARS) dix années après leur création dans des délais contraints et l'intégration de leur immobilier dans le cadre de la RéATE.

La diminution des effectifs et les solutions immobilières prises à l'origine dans le locatif notamment ont amené le Conseil à inviter les ARS à rechercher d'autres solutions d'implantations plus conformes aux besoins en poursuivant le travail, qu'il convient de saluer, d'élaboration des SPSI en lien avec les SDIR.

Le Conseil a été sollicité pour rendre un avis sur l'implantation du siège social de la mutualité sociale agricole (MSA) d'Île de France. Après avoir relevé que le projet correspondait bien à l'évolution de ses besoins, le Conseil a émis un avis favorable à cette opération sous réserve que le prix d'acquisition fasse l'objet d'une négociation permettant d'améliorer le bilan économique et que soit engagé simultanément un véritable projet de rationalisation des surfaces de locaux annexes de la MSA Île de France.

Le Conseil a rendu un avis sur la stratégie immobilière de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm). Il a relevé que l'immobilier de cet opérateur était très dépendant de ses partenaires hospitaliers et universitaires. Le Conseil a invité l'Inserm à devenir davantage acteur de son immobilier et à concevoir une véritable stratégie immobilière correspondant à ses besoins. Tout en prenant acte des efforts accomplis par l'opérateur pour mieux connaître son patrimoine il a demandé à l'Inserm de réaliser un inventaire précis de son patrimoine dans le cadre d'un SPSI formalisé.

Enfin, les représentants de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) ont été entendus par le Conseil au moment où cet opérateur qui vient de changer de statut doit élaborer un nouveau projet d'établissement. Le Conseil a considéré que l'immobilier de l'opérateur constituait un atout pour ce nouveau projet. L'Afp, s'est engagé dans un important travail de diagnostic de son patrimoine qui doit lui permettre de définir une stratégie immobilière adaptée à ses besoins suivant un modèle économique soutenable.

*

Avis n°2017-10 sur la stratégie immobilière des agences régionales de santé (ARS)

Les ministères en charge des affaires sociales présentent la situation immobilière des agences régionales de santé (ARS) et la méthode de travail envisagée pour concevoir des schémas pluriannuels de stratégie immobilière pour la période 2017-2021. L'établissement d'un diagnostic est l'occasion de mesurer l'adéquation des solutions immobilières retenues sept ans auparavant pour créer les agences, à leurs besoins actuels et futurs.

- Vu le décret n°2016 1436 du 26 octobre 2016 reconduisant le Conseil de l'immobilier de l'État ;
- Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;
- Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;
- Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;
- Vu le décret du 9 mai 2017 relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage du tertiaire ;
- Vu le 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 portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;
- Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;
- Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative à l'immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;
- Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;
- Vu le dossier de présentation du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales du 19 avril 2017 et les éléments complémentaires des 25 avril et 9 mai 2017, présentant les situations et stratégies immobilières des agences régionales de santé ;

Après avoir entendu M. Pierre RICORDEAU, secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales, accompagné de Mme Valérie DELAHAYE-GUILLOCHEAU, directrice des finances, des achats et des services (DFAS) et de MM. Patrick LE GALL, chef de service de la DFAS, de Erick GLIPPA, directeur de projet achats et de développement durable, Philippe BENOIST, adjoint au sous-directeur et Alban GARILLON, chef du bureau de la stratégie immobilière, en présence de M. Philippe BAUCHOT, directeur adjoint de la direction immobilière de l'État accompagné de M. Jildaz ECOLAN, chef du bureau de la doctrine et de la stratégie de l'immobilier de l'État, lors de sa séance du 19 avril 2017 ;

Sur les agences régionales de santé (ARS)

Considérant que les agences régionales de santé (ARS) ont été créées dans le cadre de la loi n°2009-879 du 21 juillet 2009, dite loi HPST, pour coordonner dans un cadre territorial l'ensemble des politiques de santé (hôpital, médecine de ville, santé publique et prévention) ;

Que la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a élargi le champ d'intervention des ARS qui intègre :

- la prévention des risques et la promotion de la santé ;
- la veille et la sécurité sanitaires ;
- l'organisation de l'offre de santé ;
- l'amélioration de la qualité et de la performance du système de santé ;
- l'amélioration du parcours de prise en charge des usagers ;
- l'animation de la politique de santé dans les territoires et le développement de la démocratie sanitaire.

Que les ARS sont des établissements publics administratifs, autonomes moralement et financièrement, placés sous la tutelle des ministères chargés des affaires sociales et de la santé ;

Que le Conseil National de Pilotage (CNP) des ARS est l'interface entre le ministre en charge de la santé et les agences qui assure un pilotage transversal coordonné des différents volets des politiques régionales de santé ;

Que les ARS regroupent tous les services de l'État du champ de la « santé » et certains agents de l'assurance maladie en région ;

Que l'organisation de chaque ARS est structurée selon deux niveaux :

- des directions métiers et supports au niveau du siège régional ;
- des délégations dans chaque département, chargées de l'animation territoriale et de la conduite de certaines politiques ;

Sur les réponses immobilières apportées à la création des ARS

Considérant que la situation actuelle des ARS résulte des solutions immobilières mises en œuvre pour permettre leur création ;

Considérant que la mise en place des agences nécessitait le regroupement physique de personnels relevant de multiples entités :

- Direction régionale des affaires sanitaires et sociales (DRASS) ;
- Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDAS) ;
- Groupement régional de santé publique (GRSP) ;
- Agence régionale d'hospitalisation (ARH) ;
- Mission régionale de santé (MRS) ;
- Caisse régionale d'assurance maladie (GRAM) ;
- Union régionale des caisses d'assurance maladie (URCAM) ;
- Direction régionale du service médical (DRSM) ;
- Régime social des indépendants (RSI) ;
- Mutualité sociale agricole (MSA).

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant les différents axes du cadre général arrêté en mars 2009 par les ministères en charge des affaires sociales afin de faciliter l'installation effective des nouvelles agences :

- Privilégier, pour les sièges, l'implantation sur un site unique de l'ensemble des personnels issus de l'État et de l'assurance maladie ;
- Privilégier pour les délégations territoriales et départementales, la mutualisation des bâtiments domaniaux gérés par les préfets ;
- Inciter, à chaque fois que le contexte immobilier le permet, notamment là où des regroupements existent déjà (DRASS-DDASS), le maintien des locaux pour y implanter l'ARS ;
- Privilégier les implantations domaniales sans exclure le recours au locatif privé, là où il n'y a pas de solution de regroupement dans le domanial ou l'existant ;
- Élaborer les projets en concertation avec les préfets tenant compte de la situation immobilière régionale et des disponibilités domaniales ;

Considérant que les ARS ont également été intégrées au nouveau dispositif national⁷⁸ de financement et de réalisation des opérations immobilières dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) ;

Que si la création des ARS devait tenir compte des arbitrages nationaux sur la RéATE, l'exercice s'est révélé particulièrement complexe, du fait de l'impossibilité d'intégrer les effectifs des différentes structures initialement éclatées au sein des emprises immobilières existantes ;

Considérant que les réponses immobilières ont été apportées en tenant compte des arbitrages RéATE et de chaque contexte local ;

Que l'implantation des sièges a été possible là où les DRASS et les DDASS étaient déjà regroupées (ex : Dijon, Caen) ; que pour les autres sièges, aucune emprise domaniale suffisante n'a pu être dégagée par les préfets et que le recours au locatif privé financé par les ministères sociaux s'est imposé (ex : Lyon, Marseille, Lille) ;

Que les délégations territoriales ont été largement implantées dans du domanial ou des surfaces mises à disposition par les collectivités ; que la qualité de ces locaux n'est pas entièrement satisfaisante et que leur configuration ne permet pas toujours d'ajuster les emprises aux stricts besoins des ARS dans le respect des normes de surface de la politique immobilière de l'État ; que plusieurs sites nécessitant des travaux de mise aux normes et de rénovation qui ne pouvaient être financés par les préfets, ont été abandonnés et, faute de disponibilité domaniale, des relogements dans du locatif privé se sont imposés (ex : Saint Brieu, Auxerre, Toulon...) ; qu'il a été possible de maintenir 66% des sièges des ARS dans l'existant contre 78 % pour les délégations territoriales ;

Considérant que la Cour des comptes⁷⁹ relevait que « l'installation des ARS s'est déroulée dans des délais très contraints qui représentaient un réel défi et de manière maîtrisée sur les plans opérationnels et financiers » et soulignait la réussite de cette mise en place ;

⁷⁸ Circulaire du Premier ministre du 27 juillet 2009 relative au financement et réalisation des opérations immobilières dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État

⁷⁹ Cour des comptes, septembre 2012, rapport sur la sécurité sociale, chapitre VIII, La mise en place des agences régionales de santé, page 241.

Conseil de l'immobilier de l'État**Sur la situation immobilière des ARS**

Considérant l'état global actuel du parc immobilier des ARS tel qu'il ressort des informations transmises le 9 mai 2017 par le secrétariat général des ministères en charge des affaires sociales :

Que les 9 118 agents des ARS disposent de 10 021 postes de travail, soit 10 % de postes excédentaires par rapport aux effectifs ;

Que les services des ARS occupent environ 211 000 m² SUB et 144 000m² SUN, soit un rapport SUN/SUB pratiquement égal à la cible de 67 % fixée par le service France Domaine en 2010 ;

Que le coût annuel des charges et des loyers s'élève à 43 M€ TTC, soit des coûts moyens de 204 € TTC / m² SUB et 4720 € TTC / agent ;

Qu'il ressort une performance globale d'occupation de 23,1 m² SUB par agent et de 14,4 m² SUN par poste de travail, soit un excédent de 16 % à 20 % par rapport aux plafonds fixés dans le cadre de la politique immobilière de l'État ;

Que les performances d'occupation des sièges sont sensiblement meilleures que celles des délégations territoriales (excédent de 11% pour les sièges et de 22% pour les délégations par rapport au plafond de 20 m² SUB / agent) ;

Considérant que l'analyse du parc révèle des situations régionales⁸⁰ contrastées :

Que six régions présentent une occupation qui, bien que légèrement supérieure à 12 m² SUN par poste de travail, semble respecter le plafond de la politique immobilière de l'État de 20 m² SUB / agent : Centre-Val-de-Loire, Guyane, Nouvelle Aquitaine, Océan indien, Provence-Alpes-Côte-D'azur et Pays-de-Loire ;

Que l'Île-de-France affiche, a contrario, une performance d'occupation respectant le plafond de la 12 m² SUN / PdT, mais présente un excédent de 8% par rapport à celui de 20 m² SUB / agent ; que la bonne performance du siège (-8 %) ne permet pas de compenser celle des délégations (+ 29%) dans cette région où le coût immobilier est deux fois plus onéreux que celui du reste du parc des ARS (403 € TTC / m² SUB) ;

Que trois régions présentent des performances d'occupation supérieures de 10 à 20% au plafond de 20 m² SUB / agent : Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Hauts de France ;

Que quatre régions présentent des performances d'occupation supérieures de 20 à 30% au plafond de 20 m² SUB / agent : Corse, Grand-Est, Guadeloupe, Normandie ;

Que deux régions présentent des performances d'occupation supérieures de près de 60% au plafond de 20 m² SUB / agent : Martinique (60%), Occitanie (58%) ;

Que la région Bourgogne-Franche-Comté présente une performance d'occupation de 76% supérieure au plafond de 20 m² SUB / agent ; que la prise en compte des informations complémentaires relatives à l'hébergement de tiers⁸¹, conduisent cependant à estimer que cet excédent est proche de 50% ;

⁸⁰ Les régions considérées sont celles existantes avant la loi sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015

⁸¹ Informations transmises par les représentants des ministères sociaux postérieurement à leur audition.

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que les surfaces occupées par les ARS relèvent majoritairement du parc locatif privé (62%), pour un quart d'immeubles domaniaux et pour 14%, de biens mis à disposition⁸² ; que ce bilan traduit des choix stratégiques :

Que sur l'ensemble du territoire, 26 % des sièges sont installés dans le parc domanial et 74 % dans le locatif ;

Qu'à l'inverse, 71 % des délégations territoriales demeurent situées dans le parc domanial ;

Considérant que les représentants des ministères sociaux ont à l'occasion des travaux du Conseil, identifié plusieurs anomalies et précisé que toutes les données communiquées seront consolidées dans le cadre d'un travail en cours pour l'ensemble des opérateurs de l'Etat via l'outil interministériel du référentiel technique (RT) piloté par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) et localement par les responsables de la politique immobilière de l'État (RPIE) ; que ces données intégrant un état qualitatif des locaux, devraient être disponibles à la fin du premier semestre 2017 ;

Sur le bilan de la gestion immobilière sur la période 2010-2016

Considérant que la démarche immobilière a été progressivement mise en œuvre à partir de 2010 dans le cadre du volet immobilier de la RéATE piloté par les Préfets et coordonné par l'instance nationale (INEI) ;

Que pour l'ensemble des réseaux de la santé, de la cohésion sociale et de la jeunesse et des Sports (JSCS), les ministères en charge des affaires sociales ont enregistré entre 2010 et 2015, la cession de 44 sites pour un montant de 78 M€ qui sont venus abonder le budget des projets d'initiative locale (PIL) de la RéATE ;

Considérant que les représentants des ministères en charge des affaires sociales estiment que les surfaces des emprises des services des ARS ont diminué de 83.000m² entre 2010 et 2015 ;

Qu'au-delà de la diminution des surfaces, l'effort d'optimisation se traduit par l'intégration de 20 % d'effectifs issus de l'Assurance maladie ;

Que les sites maintenus ont été densifiés sur la base des postes de travail cible ; que pour les opérations de relogement, un programme type d'aménagement a été imposé aux préfigurateurs des ARS de façon à ce que les surfaces prises à bail respectent le ratio de 12 m² ;

Qu'au final, les économies suscitées par la diminution de 83.000m² des surfaces des emprises des services des ARS ont été en partie neutralisées par les dépenses liées aux nouvelles prises à bail ;

Considérant que la mise en œuvre de la nouvelle réforme territoriale (loi NOTRé) doit être achevée fin 2018 ;

Que les représentants des ministères en charge des affaires sociales estiment qu'elle ne devrait pas avoir d'incidence immobilière pour les ARS compte tenu des orientations fixées par le Gouvernement visant à maintenir les anciens sièges régionaux, à limiter les mobilités géographiques des agents et à renforcer la présence des services dans les départements ;

⁸² « Conformément au principe de mise à disposition gratuite prévu par la loi HPST, les ARS occupent souvent des locaux mis à disposition des DDASS par les conseils généraux en application de la loi du 11 octobre 1985, ce qui pourrait les confronter à l'avenir à des coûts de rénovation importants compte tenu de la vétusté de ce patrimoine ou, à défaut, à des besoins de relocalisation » Cour des comptes, septembre 2012, rapport sur la sécurité sociale, chapitre VIII, La mise en place des agences régionales de santé, page 238.

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que la baisse des effectifs des ARS aura été de 6,3 % sur la période 2011-2016, soit environ 500 ETP ;

Que les représentants des ministères en charge des affaires sociales précisent que, du fait de sa répartition sur l'ensemble des directions départementales et des sièges, cette diminution qui représente en moyenne 5 ETP par site ne permet pas d'ajuster les surfaces aux nouveaux effectifs ;

Considérant que des opérations de renégociation de loyers conduites ces dernières années, ont permis de ramener les dépenses annuelles de loyer de 36 à 35M€ ;

Sur les orientations du schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2017-2021

Considérant que les ARS s'inscrivent dans la démarche des nouveaux SPSI ; qu'à l'automne 2016, elles ont participé à un séminaire de présentation de la démarche et de lancement des procédures organisé pour les 35 opérateurs sous tutelle des ministères sociaux ;

Que la première étape qui consiste à mettre à jour des données dans CHORUS devrait être achevée avant l'été 2017 ; que ces données seront ensuite déversées dans le référentiel technique (RT) national pour établir un diagnostic à l'aide du nouvel outil d'aide à la décision (OAD) déployé par la DIE ;

Que le secrétariat général des ministères en charge des affaires sociales a invité les responsables des ARS à prendre contact directement avec les RRPIE et les préfets au cours de cette première phase d'élaboration du SPSI ;

Que le calendrier prévoit que les ARS pourront élaborer le volet diagnostic de leurs SPSI sur la base des éléments de diagnostic, à l'horizon fin 2017, début 2018 ;

Considérant que plusieurs leviers d'optimisation de la performance immobilière des ARS ont d'ores et déjà été identifiés ;

Qu'entre 2017 et 2023, trente-neuf baux arriveront à échéance couvrant près de 100 000 m² et représentant 33 M€ de dépenses de loyer ; que quinze de ces baux concernent des sièges qui couvrent à eux seuls 78 000 m² ;

Que quatre bâtiments font l'objet d'une location avec option d'achat à lever entre 2021 et 2026 ;

Considérant que le secrétariat général des ministères en charge des affaires sociales estime que si la stratégie demeure à élaborer sur la base d'un diagnostic partagé avec les acteurs de la politique immobilière de l'État, l'enjeu majeur des prochains SPSI réside dans la capacité des ARS à saisir les opportunités que constituent les échéances des contrats de location pour renégocier les contrats ou procéder au relogement des sièges ;

Qu'il considère que des marges de progrès peuvent également compléter ce dispositif : regroupement, mutualisation, dispositifs de financement innovants pour acquérir les immeubles occupés ;

Qu'il observe cependant que les incertitudes relatives aux choix qui seront faits à la suite de la réforme territoriale, pèsent sur le devenir immobilier des ARS et que le rôle des ARS dans le déploiement de la nouvelle politique de santé plaide pour un maintien d'une certaine proximité avec les acteurs des territoires de santé ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Les représentants du ministère en charge de la santé et de la direction de l'immobilier de l'État, ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances des 19 avril et 12 juillet 2017, formule les recommandations suivantes :

Sur les réponses immobilières apportées à la création des ARS

1. Le Conseil note que l'installation des ARS a été réalisée dans le respect de délais contraints alors qu'un nouveau dispositif de gestion des opérations immobilière était concomitamment déployé dans le cadre de la RéATE.

Il salue l'implication de l'ensemble des acteurs qui ont permis de répondre aux besoins immobiliers des nouvelles structures régionales de coordination des politiques de santé. Il remarque que les services des ministères sociaux ont rapidement défini un cadre dans lequel devaient être envisagées les opérations immobilières et ont adapté celui-ci à mesure des évolutions du contexte administratif et notamment celles, émergentes, de la politique immobilière de l'État.

Le Conseil souligne que si l'immobilier n'est qu'une fonction support pour les services et opérateurs de l'État, les enjeux métiers qu'il est susceptible d'emporter plaident pour sa pleine maîtrise.

2. Le Conseil comprend cependant que les arbitrages opérés par les préfets qui étaient à la fois responsables de la mise en place d'une nouvelle organisation de l'administration déconcentrée de l'État et représentants locaux de l'État propriétaire, ont orienté les ARS vers la recherche de solutions locatives.

Il remarque que dans le même temps, la cession de locaux libérés par leurs services a contribué au financement d'opérations immobilières envisagées dans le cadre de la RéATE.

Sur la connaissance de l'immobilier des ARS

3. Le Conseil observe que le secrétariat général des ministères en charge des affaires sociales dispose d'un inventaire du parc immobilier des ARS précisant pour chaque implantation, le régime juridique d'occupation, les coûts locatifs, les effectifs hébergés, les surfaces et les ratios de performance qui en découlent.

Il remarque que ses travaux ont permis d'identifier des anomalies dans cet inventaire dont certaines ont pu être corrigées par les représentants des ministères en charge des affaires sociales, postérieurement à leur audition.

4. Le Conseil demeure toutefois circonspect devant certains chiffres annoncés et notamment les rapports SUB/SUN dont les valeurs varient entre 41 % (délégations Guadeloupe) et 93% (siège Provence-Alpes-Côte-D'azur).

Il prend acte de la volonté des représentants des ministères sociaux de fiabiliser les données d'inventaire du parc immobilier des ARS et de les compléter d'éléments qualitatifs dans le cadre d'un travail piloté par la direction de l'immobilier de l'État.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il souhaite être destinataire de cet inventaire fiabilisé qui devrait être disponible à la fin du premier semestre 2017.

5. Le Conseil regrette de constater que , près de dix ans après le lancement des travaux de fiabilisation des données, celles-ci demeurent sujettes à caution.

Il demande qu'une réelle priorité soit accordée à cette question et que le respect des engagements pris soit désormais considéré par les autorités gouvernementales comme un des paramètres d'appréciation de la qualité du travail des responsables de ces sujets.

Sur la situation immobilière des ARS

6. Le Conseil relève avec satisfaction que les ARS de Centre-Val-de-Loire, Guyane, Nouvelle Aquitaine, Océan indien, Provence-Alpes-Côte-D'azur et Pays-de-Loire, se conforment globalement aux règles d'occupation de la politique immobilière de l'État.
7. A contrario, il regrette que onze ARS sur dix-sept présentent une performance d'occupation globale qui ne les respecte pas.

Il déplore que sept d'entre elles présentent un excédent de surface supérieur de 20% au plafond fixé pour les services et opérateurs de l'État.

Il s'étonne particulièrement des situations immobilières des ARS de Bourgogne-Rhône-Alpes, Martinique et Occitanie dont il comprend qu'il conviendrait de libérer au moins un tiers des surfaces occupées pour atteindre les objectifs de performance établis depuis 2010.

Sur le bilan de la gestion immobilière sur la période 2010-2016

8. Le Conseil prend note que la faible performance de certains résultats serait imputable à la combinaison de la diminution significative des effectifs des ARS depuis leur création et de positions immobilières originelles de longs termes.

Il appelle les ARS et leurs tutelles à s'approprier les deux composantes de cette équation déterminante pour l'élaboration d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière.

Il recommande d'établir des scénarios probables d'évolution des effectifs pour anticiper les conséquences immobilières.

Il invite les ARS à se rapprocher de la DIE pour identifier les réponses immobilières adaptées à chaque contexte permettant à la fois de répondre aux besoins actuels et de préserver des marges d'ajustement à l'échelle des variations envisageables.

9. Le Conseil prend note des informations des services des ministères sociaux communiquées postérieurement à leur audition, relatives aux projets envisagés par l'ARS Bourgogne-Franche-Comté en vue d'améliorer sa situation immobilière.

Si ces éléments complémentaires semblent bien attester d'une volonté d'agir de la part des dirigeants de l'agence et de leurs équipes immobilières, le Conseil demeure dubitatif quant à la portée des solutions envisagées relativement aux améliorations requises.

Il rappelle qu'il importe préalablement au lancement d'un projet immobilier, de s'assurer de son intérêt en comparant ses coûts aux effets attendus, et, de traduire ces derniers au travers indicateurs dont le suivi permettra de vérifier l'atteinte des objectifs.

Conseil de l'immobilier de l'État

10. Le Conseil s'étonne qu'il n'ait pas été possible de redresser partiellement les situations les plus dégradées depuis la création des ARS.

Il recommande la mise en place d'un tableau de bord dont il souhaite être destinataire chaque année.

Sur les orientations du schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2017-2021

11. Le Conseil salue les initiatives prises par le secrétariat général des ministères en charge des affaires sociales pour inscrire les ARS, comme l'ensemble de ses opérateurs, dans la démarche des nouveaux SPSI.

Il souligne la nécessité de bien procéder par ordre et de ne pas décider d'opérations immobilières avant que d'avoir établi un diagnostic sur la base d'informations fiables.

12. Le Conseil remarque que plusieurs baux représentant une part significative de l'immobilier des ARS arrivent à échéance dans les prochaines années.

Il considère que ces échéances de contrats constituent des opportunités qui doivent être mises en perspectives dans le cadre de l'élaboration des différents scénarios possibles.

Il invite les acteurs à envisager systématiquement l'alternative d'une relocalisation et non pas uniquement la modification du contrat existant.

13. Le Conseil s'interroge sur l'intérêt de maintenir certaines situations locatives.

Il note que quatre ARS, ont entre 2021 et 2026, la possibilité de lever une option d'achat de l'immeuble qu'elles louent.

Il souhaite que chaque ARS disposant d'un parc majoritairement locatif soit accompagnée par le représentant de l'État propriétaire dans la recherche de solutions domaniales.

Il suggère qu'une mission d'expertise soit confiée à la direction de l'immobilier de l'État sur les projets des agences dont les enjeux financiers sont particulièrement importants.

14. Le Conseil salue la volonté des ministères en charge des affaires sociales d'inscrire pleinement les stratégies immobilières des ARS dans le cadre des SDIR.



En conclusion, le Conseil demande à être destinataire des nouveaux SPSI des ARS pour la période 2017-2021, dans un calendrier lui permettant d'émettre un avis circonstancié susceptible d'être pris en compte dans les arbitrages finaux.

*

**Avis n°2017-07 sur la stratégie immobilière de la Mutualité sociale agricole (MSA)
Ile de France**

La mutualité sociale agricole (MSA) d'Ile-de-France présente le bilan de la stratégie immobilière développée depuis 2013 pour accompagner son projet de regroupement de la production et de développement d'une nouvelle politique d'accueil. Elle envisage l'acquisition d'un immeuble de bureaux pour héberger ses services centraux et la vente de son siège actuel. Le Conseil de l'immobilier de l'État émet un avis favorable à cette opération sous réserve que le prix d'acquisition fasse l'objet d'une négociation permettant d'améliorer le bilan économique et que soit engagé simultanément un véritable projet de rationalisation des surfaces de locaux annexes de la caisse.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le 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 portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative à l'immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, du ministère de la santé et des sports et du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 24 février 2009 relative à la stratégie de gestion du patrimoine immobilier des organismes de sécurité sociale ;

Vu la circulaire du ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique, du ministère de la santé et des sports et du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État du 12 avril 2010 relative aux orientations communes au régime général, au Régime social des indépendants (RSI) et à la Mutualité sociale agricole (MSA) en termes de stratégie immobilière ;

Vu le dossier de présentation du projet immobilier de la MSA Ile-de-France du 29 mars 2017 et les éléments complémentaires communiqués le 11 avril 2017 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Après avoir entendu M. Laurent PILETTE, directeur général de la MSA, accompagné de Mme Marie-Christine GUILLET, Directrice financière et comptable, en présence de M. Philippe AUZARY, directeur adjoint des affaires financières, sociales et logistiques du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, accompagné de Mme Claudie MATHIEU, adjointe au chef du bureau des organismes de protection sociale agricole et de MM. Pascal HERVE, chef du bureau du patrimoine immobilier, ainsi que M. Florent URO, du bureau des retraites et des régimes spéciaux de la direction du budget et Mme Véronique HUCHER, chargée de mission à la direction de la sécurité sociale, lors de la séance du 5 avril 2017 ;

Sur la mutualité sociale agricole (MSA) d'Ile-de-France

Considérant que la mutualité sociale agricole (MSA) d'Ile-de-France, établissement privé chargé d'une mission d'intérêt public, fait partie du réseau de la mutualité sociale agricole, deuxième régime de protection sociale en France ;

Que ce réseau est placé sous la triple tutelle des ministères en charge de l'agriculture, de la santé et du budget ; qu'il a pour mission de gérer la sécurité sociale de l'ensemble de la population agricole et des ayants droit (non-salariés et salariés) ; qu'il emploie 17 000 salariés répartis entre 35 caisses et une caisse centrale (CCMSA) ;

Que la mutualité sociale agricole est un guichet unique d'accès aux prestations d'assurance maladie, accidents du travail et maladies professionnelles, retraite et famille ; qu'elle opère le recouvrement des cotisations sociales et assure également plusieurs autres missions :

- Prestations complémentaires santé pour le compte d'organismes assureurs partenaires ;
- Collecte des cotisations pour le compte de l'assurance chômage ;
- Action sanitaire et sociale complémentaire,
- Mission de médecine du travail et de prévention des risques professionnels ;

Que la caisse de l'Ile-de-France présente un profil atypique dans ce réseau ; que sa population protégée est composée à plus de 84 % de salariés travaillant notamment dans des groupes bancaires, des sociétés d'assurance ou des grandes coopératives du secteur agricole ;

Que l'impact de la baisse du nombre d'exploitants agricoles est moins important pour la MSA Ile-de-France qu'il ne l'est pour les autres caisses du réseau ;

Que la MSA Ile-de-France a encaissé 1,3 milliard de cotisations et versé 637 M€ de prestations auprès de ses assurés en 2016 ;

Que la caisse a développé entre 2013 et 2015 un projet d'entreprise « CAP 2015 » ayant pour but d'atteindre les objectifs de performance attendus, dans un environnement maîtrisé et sécurisé et dans le respect des cadrages et des moyens alloués ; que son nouveau projet d'entreprise (cap 2020) en cours de finalisation demeurera centré sur une amélioration continue des performances au service des assurés tout en intégrant un axe qualité de vie au travail ;

Que le processus de changement engagé depuis quatre ans a permis d'améliorer sensiblement les indicateurs de performance en termes de qualité du service rendu et de coût de gestion, tout en diminuant de 20 % les effectifs de la caisse ;

Que les effectifs actuels de la caisse sont de 433 ETP dont 288 ETP affectés au siège ;

Que la réduction des effectifs est appelée à se poursuivre ; que les prévisions conduisent à envisager un effectif de 417 ETP à horizon 2020, dont 348 ETP seraient affectés au siège ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Qu'un projet de reprise de nouvelles activités par la MSA Ile-de-France est envisagé ; que si le projet discuté actuellement devait être confirmé, les moyens humains de la caisse seraient susceptibles d'être augmentés de 50 ETP ;

Sur la situation immobilière de la MSA d'Ile-de-France

Considérant que la MSA Ile-de-France couvre les huit départements franciliens ;

Considérant que son siège est implanté à Gentilly (94) dans des locaux qui sont la propriété de la société civile immobilière « Agrisud » dont elle détient quatre-vingt pour cent des parts, les vingt derniers étant détenus par la société Groupama – Paris-Val-de-Loire ;

Que l'ensemble immobilier édifié sur un foncier de 15 000 m² comprend quatre bâtiments de bureaux représentant une surface totale de 20 000 m² ;

Que la MSA dispose, en qualité de locataire, de deux de ces bâtiments représentant une surface de bureaux de 6 740 m² (hors espaces communs, restaurant inter-entreprises, places de stationnement, espaces réunions, locaux techniques, locaux sanitaires, etc.); que ces locaux disposaient au 31 décembre 2016 de 310 postes de travail pour les effectifs de la caisse et les 15 salariés de structures du groupe MSA hébergés au siège ;

Que la performance d'occupation de la caisse s'établit sur ce site à 14,2 m² SUN / agent ;

Que la société Groupama, propriétaire minoritaire de la SCI qui occupe le troisième immeuble du site, a exprimé sa volonté de se désengager de la propriété de l'immobilier d'exploitation, et a informé la MSA Ile-de-France de son souhait de quitter le site pour un bâtiment répondant davantage à ses attentes ;

Que le dernier bâtiment est loué à la société Orange ; que la stratégie immobilière de la société pourrait la conduire à également rechercher une autre implantation ;

Que cet ouvrage construit il y a plus de 30 ans est obsolète ; que ses équipements d'origine ne sont pas aux normes (ascenseurs, système de traitement d'air), que des travaux de mise en conformité sont à programmer (sécurité-incendie, accessibilité aux personnes à mobilité réduite) que ses performances thermiques et environnementales sont à améliorer ;

Considérant que ses autres implantations sont toutes situées en grande couronne ;

- Une propriété à Cergy (95) de 553 m² SUN où travaillent vingt-quatre agents (25 m² SUN /agent) ;
- Une propriété à Mantes (78) de 1 058 m² SUN où travaillent quarante-deux agents (26 m² SUN/agent) ;
- Une propriété à Étampes (91) de 602 m² SUN où travaillent quarante-sept agents (16 m² SUN/agent) ;
- Une propriété à Meaux (77) de 447 m² SUN où travaillent neuf agents (37 m² SUN /agent) ;
- Une propriété à Le Mée-sur-Seine (77) de 900 m² SUN où travaillent trente-trois agents (26 m² SUN /agent) ;
- Une location à Versailles (78) hébergeant deux cabinets médicaux ;
- Un local mis à disposition de la MSA à titre gracieux par la CPAM à Provins (77) où sont hébergés deux boxes d'accueil et un cabinet médical ; la CNAV est également présente sur le site ;
- Un local mis à disposition de la MSA à titre gracieux par la CPAM à Rambouillet (78) où sont hébergés un boxe d'accueil et un cabinet médical ; la CAF est également présente sur le site ;

Sur la stratégie immobilière de la MSA d'Ile-de-France

Considérant que la politique immobilière de la MSA Ile-de-France s'inscrit dans le cadre de la stratégie globale de la caisse qui vise à regrouper les activités de production au siège de la caisse et à organiser un réseau d'agences destinées à héberger uniquement le personnel en lien direct avec les assurés (agents d'accueil, contrôleurs, médecins du travail et conseil, travailleurs sociaux, conseillers en protection sociale) et être un point d'ancrage pour les délégués MSA ;

Que le regroupement des secteurs de production amorcé en 2013 sera poursuivi et pourrait potentiellement concerner 70 salariés ;

Que les mutualisations envisagées pour 2018 avec la caisse de Marne Ardennes Meuse sont de nature à stabiliser les emplois à Gentilly ;

Que le conseil d'administration de la MSA Ile-de-France a confirmé les points d'implantation actuels de ses implantations dans le cadre d'une nouvelle politique d'accueil arrêtée en décembre 2014 ;

Considérant que la caisse a engagé depuis 2013, une politique immobilière volontariste afin de disposer d'un parc immobilier mieux adapté, moins coûteux, mieux valorisé ;

Que la mise en œuvre de cette politique s'est notamment traduite par :

- la cession d'immeubles devenus inutiles pour un montant total de 2,2 M€ (agence de Rambouillet, immeuble au Mée-sur-Seine et deux étages d'un immeuble à Meaux)
- la mutualisation de surfaces avec les caisses du régime général de la sécurité sociale (intégration des locaux de la CPAM 77 à Provins et de la CPAM 78 à Rambouillet, accueil d'une agence de la CNAV dans ses locaux de Meaux) ;

Que le partage des locaux avec les partenaires du régime général a d'ores et déjà généré de substantielles économies, les coûts de fonctionnement étant mutualisés au prorata des surfaces occupées ;

Considérant que la MSA Ile-de-France souhaite poursuivre sa démarche de rationalisation de son patrimoine immobilier tout en répondant aux objectifs fixés par la COG 2016-2020 à savoir le respect des cadrages budgétaires et des ratios d'occupation, la maîtrise des coûts d'exploitation et des dépenses énergétiques, l'amélioration de la consommation d'énergie des bâtiments et d'émission de gaz à effet de serre (GES) ;

Que la caisse devrait, par exemple, vendre une partie des surfaces qu'elle détient à Cergy pour intégrer des locaux de la CNAV dans le courant de l'année 2017 et reprendre les réflexions sur le devenir de son site à Mantes, dont la moitié de la superficie actuellement inoccupée est mise en location ;

Qu'elle devrait héberger prochainement une trentaine de collaborateurs de la CPAM 77 dans ses locaux du Mée-sur-Seine ;

Considérant que le principal enjeu de la stratégie immobilière de la MSA Ile-de-France concerne son siège de Gentilly ;

Sur la valorisation du site actuel du siège de la MSA d'Ile-de-France

Considérant que le principal enjeu de la stratégie immobilière de la MSA Ile-de-France concerne son siège de Gentilly ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que la caisse a engagé en 2013 une réflexion sur le devenir du site de Gentilly à partir des éléments de constat suivants :

- coûts d'exploitation du site élevés ;
- obligation d'entreprendre des travaux onéreux de réhabilitation de l'ensemble immobilier pour un coût estimé entre 45 M€ HT et 51,5 M€ HT ;
- probabilité d'un départ des sociétés Groupama et Orange ;
- réponse immobilière inadaptée aux besoins futurs de la caisse ;
- foncier important permettant d'envisager de nouvelles constructions sur la parcelle et valoriser ainsi l'actif ;

Que la MSA a conduit des études juridiques, techniques et financières, successivement avec deux prestataires de services : la société AOS et un groupement Citallios - Cushman&Wakefield - Projex ingénierie ;

Considérant que trois scénarios ont été étudiés :

- Réhabilitation des locaux de la SCI AGRISUD ;
- Construction du nouveau siège de la MSA Ile-de-France sur le parking extérieur de la SCI AGRISUD (sur environ 4200 m² d'emprise foncière) ;
- La cession de l'ensemble immobilier ;

Considérant que les études ont permis de démontrer que la cession de l'ensemble immobilier présentait des avantages comparatifs certains s'agissant des facilités de mise en œuvre du projet et de l'optimisation de la valeur du bien ;

Considérant que la caisse a lancé une consultation auprès de neuf sociétés de promotion ;

Que la mairie de Gentilly qui a été consultée sur le projet s'est positionnée sur une programmation exclusive de bureaux ;

Que quatre sociétés ont remis des offres ;

Que des négociations sont en cours avec trois d'entre-elles ;

Qu'un rendez-vous a été fixé prochainement avec la mairie de Gentilly pour s'assurer que les programmes envisagés par les acquéreurs potentiels sont conformes aux priorités de la ville ;

Sur le projet de nouveau siège de la MSA d'Ile-de-France

Considérant que la MSA ne peut envisager de vendre sans avoir identifié de solution de relogement ;

Que les enjeux liés à la conduite du changement entrepris depuis 2013 et notamment ceux sociaux, liés aux transferts de personnels réalisés dans le cadre du regroupement des activités de production, ont conduit la MSA Ile-de-France à rechercher des solutions de relogement à proximité de son site actuel ;

Que la MSA estime ses besoins immobiliers à 7 000 m² SUB environ pour y installer de 360 (périmètre d'activité inchangé) à 396 postes de travail (prise en charge de nouvelles activités) ;

Que la MSA souhaite rester propriétaire de l'immobilier de son siège ; que le paiement d'un loyer n'est pas compatible avec le budget de fonctionnement actuel et futur de la caisse ;

Considérant que plusieurs offres du marché locatif du secteur sud francilien sont susceptibles de répondre aux besoins futurs de la MSA ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant qu'un projet à construire développé par un promoteur immobilier sur un terrain situé à deux cents mètres du site actuel de la MSA, offre des surfaces de bureaux répondant au besoin de la caisse dans des délais compatibles avec le calendrier envisagé pour la libération du site actuel dans le cadre de sa cession ;

Que l'ensemble immobilier édifié sur un terrain d'une superficie de 3 530 m² est composé d'un immeuble de bureaux en R+5 et d'un bâtiment de logements en R+8 ;

Que le promoteur est détenteur d'un permis de construire purgé de tous recours ;

Que le promoteur a engagé la commercialisation du bien ;

Que la livraison de l'ouvrage est programmée pour 2019 ;

Que les locaux de bureaux répondent aux standards actuels ; que le niveau de performance thermique est supérieur à la réglementation thermique 2012 (RT 2012), que l'ouvrage bénéficie de la double certification NF HQE Bâtiments tertiaires et label BBC Effinergie + ;

Que les plateaux de bureaux des étages courants disposent d'une surface de 1 100 m² divisible en 2 lots ;

Que le montant des charges prévisionnelles indiquées par le promoteur est inférieur de 60% à celui du site actuel ; qu'il en résulte que les dépenses de fonctionnement affectées aux loyers, charges et taxes immobilières seraient inférieure de moitié à celles que l'organisme supporte actuellement pour son siège ;

Que le promoteur immobilier envisage une division volumétrique de l'ensemble immobilier ; qu'il propose l'immeuble de bureaux à la vente dans le cadre d'un contrat de vente en état futur d'achèvement ;

Que la MSA envisage de se porter acquéreur du bâtiment de bureaux comprenant 6 090 m² SUB de bureaux, 250 m² de surfaces commerciales en rez-de-chaussée, 76 places de stationnement en sous-sol, ainsi que de 300 m² de surfaces commerciales en rez-de-chaussée de l'immeuble de logements ;

Que le prix de présentation des surfaces convoitées est de 37,5 M€ HT; que ce prix se situe au sommet de la fourchette des estimations d'une étude de marché réalisée par le prestataire de service de la MSA Ile-de-France ;

Que sur la base de ce prix non négocié, la MSA Ile-de-France estime le budget prévisionnel de l'opération intégrant frais et dépenses d'aménagement à 53 M€ ;

Que le financement de cette opération n'est pas programmé dans le cadre de l'enveloppe du plan national immobilier de la MSA ;

Que la SCI Agrisud dispose de réserves de gestion correspondant essentiellement aux provisions pour travaux ;

Que la MSA Ile-de-France entend récupérer les avances du compte de gestion de la SCI Agrisud pour financer le tiers de son projet et compléter ce premier apport avec la plus-value réalisée avec la cession de ses parts de la SCI Agrisud ;

Considérant que le Conseil d'administration de la MSA Ile-de-France a, le 23 mars dernier, soutenu à l'unanimité le projet de cession du site actuel détenu par la SCI Agrisud et de négociation de l'acquisition de l'immeuble à construire du 129-137 avenue Paul Vaillant Couturier à Gentilly ;

Considérant qu'une étude de faisabilité d'implantation a été réalisée pour le compte de la MSA ;

Qu'il en ressort une surface utile brute de 6 464 m² SUB et une surface utile nette de 3 932 m² SUN, soit un rapport SUN/SUB de 61% ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que les simulations d'aménagement ont permis de vérifier l'adéquation de l'ensemble immobilier aux besoins de la caisse ;

Que la performance d'occupation calculée sur la base de ces 360 postes de travail s'établit à 10,92 m² SUN par poste de travail et 17,96 m² SUB par poste de travail ; que ce projet respecte les normes d'occupation de la politique immobilière de l'État ;

Qu'une densification supérieure de l'immeuble a également été étudiée et que l'implantation de 396 postes de travail conduirait à une performance d'occupation 9,93 m² SUN par poste de travail ;

Que l'immeuble est parfaitement divisible en cas d'une moindre occupation des locaux par la MSA et qu'une location à un tiers est envisageable avec des accès et aménités indépendantes ;

Considérant que les bénéfices de l'opération liés à la libération des surfaces des locaux annexes du fait du transfert vers le siège d'une partie de leurs effectifs, n'ont pas été estimés ni pris en compte dans le bilan économique de l'opération ;

Considérant que par courrier du 31 mars 2017, la caisse centrale de la MSA (CCMSA) a signifié à la MSA son accord de principe pour la réalisation de l'opération immobilière projetée ;

Considérant que la direction de la sécurité sociale a fait part en séance de son absence d'observations au projet et de son souhait de disposer de l'avis du CIE pour se prononcer ;

Considérant que le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt a indiqué être favorable au projet présenté et souligné la nécessité de conduire une opération immobilière pour améliorer la situation immobilière des services centraux de la MSA Ile-de-France ;

Considérant que la direction du budget a souhaité disposer d'éléments financiers complémentaires ;

Les représentants de la mutualité sociale agricole (MSA) d'Ile-de-France, du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, de la direction de la sécurité sociale et de la direction du budget ayant été entendus en leurs explications, lors de la séance du Conseil du 5 avril 2017 ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances des 5 avril et 19 avril 2017, formule les recommandations suivantes :

Sur la stratégie immobilière de la MSA d'Ile-de-France

1. Le Conseil agréé les principes de la politique immobilière développée par la MSA Ile-de-France sous les réserves développées aux paragraphes suivants :

Il souligne que la bonne connaissance du patrimoine immobilier est un préalable à la mise en œuvre de toute stratégie immobilière. Il invite donc l'organisme à établir un tableau de bord général lui permettant de piloter l'optimisation des surfaces occupées et ses coûts immobiliers.

Il encourage la caisse centrale de la MSA (CCMSA) à s'approprier les travaux de l'Union des caisses nationales de sécurité sociale (UCANSS) relatifs au coût du poste de travail. Il l'invite à définir, en lien

Conseil de l'immobilier de l'État

avec ses tutelles, un indicateur rendant compte du coût immobilier des missions d'accueil du réseau MSA. Il souligne que ces indicateurs pourraient être des supports utiles à la négociation des objectifs conventionnels.

2. Le Conseil relève que le projet d'entreprise conduit à réduction significative des effectifs des sites annexes.

Il remarque que les informations communiquées traduisent une sous-occupation manifeste des locaux d'accueil et que le total des surfaces potentiellement inutiles représente une part significative du patrimoine de la caisse.

Il salue la volonté de la caisse d'optimiser l'occupation de ces locaux et de rechercher des solutions mutualisées pour optimiser les coûts de gestion de ces implantations secondaires. Il craint toutefois que les actions engagées ne produisent pas des résultats à la hauteur des attentes de la caisse.

Il note par ailleurs que le projet de réimplantation du siège, qui a sa pertinence fonctionnelle, conduit à une relocalisation de postes de travail dans un site plus onéreux.

Le Conseil recommande que la MSA Ile-de-France travaille avec la CCMSA à la définition d'une structure d'accueil standard précisant les caractéristiques optimales de son implantation.

Il demande que le devenir de chaque implantation actuelle soit étudié au regard de la cible immobilière ainsi précisée dans le cadre d'un projet global de rationalisation de ces implantations.

3. Le Conseil observe que l'activité de la MSA doit s'adapter aux mutations du monde agricole, aux évolutions du secteur de la protection sociale et aux multiples changements liées au développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Il souligne que la location est une solution plus souple que la propriété et qui permet une meilleure adéquation à des besoins immobiliers fluctuants.

Il encourage la caisse à développer des solutions mutualisées avec les autres organismes de sécurité sociale permettant des économies et offrant des marges d'adaptation ;

Il remarque que l'offre locative des marchés immobiliers franciliens est susceptible de répondre aux besoins de locaux d'accueil de la MSA Ile-de-France. Il invite la caisse à étudier systématiquement les solutions locatives et de procéder, chaque fois que le contexte le justifie, à la cession des biens détenus en propriété.

Sur la valorisation du site actuel du siège de la MSA d'Ile-de-France

4. Le Conseil relève que la solution proposée par la MSA d'Ile-de-France pour valoriser le site actuel de son siège a été choisie au terme d'un travail conséquent d'études et de prospection.

Au-delà des résultats de l'analyse comparative des bénéfices financiers des différents scénarios, le Conseil souligne que la cession de l'ensemble immobilier présente des avantages opérationnels indéniables. Il remarque que l'immobilier n'est pas le cœur de métier de la MSA d'Ile de France et qu'il pourrait apparaître incongru de mobiliser ses ressources internes pour développer une opération immobilière dans un contexte où son projet d'entreprise vise notamment à optimiser son organisation et à réduire ses effectifs.

5. Le Conseil prend acte que la MSA a engagé une consultation auprès de neuf acteurs de la promotion immobilière, que quatre d'entre-elles ont remis des offres et que les négociations se poursuivent avec les trois sociétés de promotion dont les premières offres étaient économiquement les plus avantageuses ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Il note que le projet est suivi par la mairie de Gentilly et que celle-ci sera invitée à confirmer que les programmes immobiliers sur lesquels reposent les offres des promoteurs demeurant en concurrence, sont conformes aux propres projets de la ville.

Il observe que la caisse bénéficie dans cette opération du conseil d'un prestataire et de son notaire.

6. Le Conseil invite la MSA Ile-de-France à se faire accompagner de professionnels jusqu'à la conclusion de la promesse de vente, de façon à en tirer le meilleur bénéfice.

Il l'invite à veiller à la bonne rédaction des clauses du contrat de vente et notamment celles susceptibles d'entraîner un report de la transaction ou de la livraison de l'ouvrage. Le promoteur étant titulaire d'un permis de construire purgé de tous recours, il recommande d'éviter toute clause suspensive liée à l'obtention de nouvelles autorisations administratives ainsi que celles relatives à la commercialisation de l'ensemble immobilier.

Il l'engage également à veiller à la bonne maîtrise de l'ensemble des actions permettant à la caisse de disposer des bénéfices de la vente de ses parts de la SCI au terme de la cession du bien.

Sur le projet de nouveau siège de la MSA d'Ile-de-France

7. Le Conseil prend note des arguments développés par la MSA Ile-de-France qui l'ont conduit à limiter le périmètre de sa recherche immobilière autour de son implantation actuelle.

Il observe que le secteur concerné est situé en première couronne parisienne bien desservi par les réseaux de transports, et que ce choix géographique est conforme aux principes de la politique immobilière de l'État.

Il prend acte que les études de marché produites par le prestataire de la MSA Ile-de-France indiquent que la valeur locative de marché de bureaux de première main s'élève à 310 €/m²/an HT HC. Il observe que dans cette même étude, le loyer de présentation de l'immeuble convoité par la MSA Ile-de-France est supérieur de 13% à cette valeur moyenne ;

8. Le Conseil prend acte que la cible immobilière de la caisse est conforme aux évolutions de son organisation et de ses moyens projetés.

Il note que les premières simulations d'implantation réalisées aboutissent à une performance d'occupation de 10,92 m² SUN par poste de travail et 17,96 m² SUB par poste de travail, et que ces ratios respectent les plafonds de la norme de la politique immobilière de l'État pour les immeubles neufs de bureaux, soit 12 m² SUN par poste de travail et 18 m² SUB par poste de travail.

9. Le Conseil observe que la conception de l'ouvrage doit permettre à l'organisme d'adapter aisément son occupation à ses besoins.

Il relève que la CCMSA a étudié la possibilité d'implanter 10 % de postes de travail supplémentaires.

Il observe également que la divisibilité des plateaux de bureaux permet d'envisager la location partielle des locaux à un autre occupant, dans le cas où les effectifs réels se révéleraient inférieurs à la cible des 360 postes de travaux projetés.

Dans cette dernière perspective, il précise qu'il conviendrait de libérer un demi-plateau par tranche de 30 postes de travail.

Il souligne, par exemple, que la seule installation des effectifs actuellement implantés au siège de la caisse ne justifie pas l'occupation de la totalité des surfaces du nouvel immeuble et qu'il conviendrait dans un tel cas de libérer un plateau complet de ce nouvel immeuble.

Conseil de l'immobilier de l'État

10. Le Conseil prend acte du fait que le cadrage budgétaire des organismes de sécurité sociale et son application conventionnelle au réseau MSA et sa déclinaison locale francilienne ne permettent pas au budget de la MSA Ile-de-France de supporter le coût d'une location et orientent nécessairement la caisse vers une opération d'acquisition.

Il note que le ministère de l'agriculture estime que la pérennité de la caisse plaide également pour la détention de l'actif plutôt que sa location.

11. Le Conseil note qu'à ce stade d'avancement du dossier, le prix d'acquisition de 37,5 M€ HT indiqué dans le dossier correspond au prix demandé par le promoteur avant négociation.

Il remarque que le prix d'acquisition par un investisseur-utilisateur est à comparer avec celui de l'acquisition d'un immeuble en blanc et non d'un immeuble pour lequel un utilisateur aurait signé un bail en état futur d'achèvement.

Il considère qu'il existe une marge de négociation conséquente sur le prix proposé.

12. Dans l'hypothèse où la décision d'engager des négociations avec le promoteur devait être prise, le Conseil recommande à la caisse d'exiger que celle-ci porte sur un prix ferme, définitif et non révisable.

Il recommande de veiller à ce que les clauses du contrat d'acquisition prévoit des indemnités journalières en cas de retard de livraison de l'immeuble et de veiller à ce que leur montant couvre bien les loyers intermédiaires qui seraient dus dans le cadre du contrat de vente du site actuel ainsi que toutes les charges annexes que la caisse aurait à supporter.



En conclusion, le Conseil est favorable à la réalisation de l'opération immobilière combinant la vente du siège actuel de la MSA Ile-de-France et l'acquisition d'un l'immeuble de bureau de 6 640 m², sous réserve de l'équilibre global de l'opération, que le prix d'acquisition négocié auprès du promoteur soit conforme aux valeurs du marché et que soit engagé parallèlement un véritable projet de rationalisation des surfaces des locaux annexes de la caisse.

★

Avis n° 2017-08 sur la stratégie immobilière de l'Institut national de la santé et de la recherche (Inserm)

L'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) présente le bilan de sa gestion immobilière de ces sept dernières années ainsi que ses projets pour la prochaine période quinquennale. Son modèle d'organisation conduit l'opérateur à abandonner la maîtrise d'une part significative de son immobilier au profit de ses partenaires publics des domaines hospitaliers et universitaires. Avant toute décision immobilière, le Conseil invite l'opérateur à fiabiliser son inventaire. Il rappelle que les locaux d'appui à la recherche relèvent des règles communes de la politique immobilière de l'État et invite à une nouvelle approche de l'immobilier dédié aux activités de recherche en santé.

Vu le décret n°2016 1436 du 26 octobre 2016 reconduisant le Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret n°2017-918 du 9 mai 2017 relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage du tertiaire ;

Vu le 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 portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative à l'immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu la note de présentation de l'Inserm du bilan de son SPSI 2010-2016 et des perspectives 2017-2020 du 8 mars 2017 ;

Après avoir entendu M. Thierry DAMERVAL, directeur général délégué de l'Inserm, accompagné de M. François CHAMBELIN, directeur des affaires financières et de Mme Laurianne CRUZOL, adjointe au directeur des affaires financières, de M. Philippe CLERC, responsable du bureau immobilier et de Mme Virginie RAULT, adjointe au responsable immobilier, en présence de M. Thierry BERGEONNEAU, chef du service de la performance, du financement et de la contractualisation avec les organismes de recherche (SPFCO) de la direction générale pour la recherche et l'innovation du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de l'enseignement supérieur, accompagné de Mme Anne CHEVALLIER et également en présence de M. Philippe BAUCHOT, directeur adjoint de l'immobilier de l'Etat, accompagné de

Conseil de l'immobilier de l'État

MM. Jildaz ECOLAN, chef du bureau « Doctrine et stratégie de l'immobilier de l'Etat » et Didier PETITJEAN, chef du bureau « Expertise de l'immobilier de l'Etat » lors de sa séance du 8 mars 2017 ;

Sur l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm)

Considérant que l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) est un établissement public à caractère scientifique et technologique placé sous la double tutelle du ministère en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche et de celui en charge de la santé ;

Que l'établissement créé en 1964 est le seul organisme public de recherche français entièrement dédié à la santé humaine ; qu'il s'est vu confier en 2008 la responsabilité d'assurer la coordination stratégique, scientifique et opérationnelle de la recherche biomédicale ; que ce rôle central de coordinateur est lié à sa capacité à assurer une recherche intégrée allant des questions fondamentales jusqu'au lit du patient ;

Que l'Inserm s'est vu confier deux nouvelles missions ces dernières années : l'accueil de l'agence nationale de recherche sur le sida et les hépatites virales (ANRS) ainsi que la gestion du volet recherche du plan national de lutte contre le cancer, en coopération avec l'Institut national du Cancer ;

Que l'Inserm dispose d'un effectif de 7 848 postes en équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT) dont 2 116 chercheurs, 2 855 ingénieurs et techniciens, personnel statutaire de la fonction publique, ainsi que 2 877 personnels scientifiques contractuels ; que la recherche Inserm accueille 15 000 personnes au sein des unités mixtes de recherche ;

Que l'organisation de l'opérateur est structurée selon trois niveaux :

- Le siège ;
- Treize délégations régionales gèrent les unités de recherche ;
- 353 formations de recherche dont 281 unités mixtes de recherche, des unités de service et des centres d'investigations cliniques ;

Que l'Inserm est classé au premier rang européen des institutions académiques de recherche dans le domaine biomédical avec près de 12 000 publications annuelles ; qu'il détient plus de mille cinq cents familles de brevets et occupe la neuvième place du classement mondial Thomson-Reuters des organismes publics de recherche les plus innovants, toutes disciplines confondues ;

Que la recherche de l'établissement est animée par neuf instituts thématiques entretenant de fortes interactions entre les disciplines ou les champs de recherche suivants : Bases moléculaires et structurales du vivant ; Biologie cellulaire, développement et évolution ; Cancer ; Physiopathologie, métabolisme, nutrition ; Génétique, génomique et bio-informatique ; Immunologie, inflammation, infectiologie et microbiologie ; Neurosciences, sciences cognitives, neurologie, psychiatrie ; Santé publique ; Technologies pour la santé ;

Que les unités de recherche mixtes sont créées pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois, après un processus d'évaluation du projet scientifique impliquant le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, les commissions scientifiques spécialisées, le conseil scientifique et le président directeur général de l'Inserm ; que toutes ces unités comprennent au moins un partenaire universitaire de recherche ;

Que l'établissement est doté pour 2017 d'un budget prévisionnel de 896 M€ de recettes et de 926 M€ de dépenses ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Sur la situation immobilière de l'Inserm

Considérant que la mixité et la nature des partenaires des unités de recherche influence fortement le modèle immobilier de l'Inserm ;

Que 60% des unités de recherche sont situés dans sites hospitalo-universitaires, des centres de lutte contre le cancer ou établissement français du sang ;

Qu'une majorité des unités mixtes exercent leur activité dans des locaux mis à leur disposition par l'université (40%) ou l'hôpital (20%), dont les modalités d'occupation n'entraînent aucun transfert de responsabilité à l'Inserm ; que les autres unités (40 %) sont le plus souvent hébergées sur site hospitalier dans des locaux sous responsabilité de l'Inserm (propriétaire, affectataire, locataire ou occupant par convention) ;

Que l'Inserm mentionne plusieurs sujets à forts enjeux qui découlent de cette situation où sa stratégie immobilière est fortement liée à celles de ses partenaires universitaires ou hospitaliers :

- Les retards pris en termes d'aménagement de mise à niveau de mise en sécurité des espaces qui ne sont pas sous la responsabilité de l'Institut ;
- La complexité d'héberger, en partenariat, des infrastructures technologiques sensibles et coûteuses ;
- L'obligation de concentrer ses efforts budgétaires sur les bâtiments et locaux en propriété ou loués ou conventionnés, dans un contexte financier où les moyens d'investissement immobilier et d'entretien sont très difficilement maintenus depuis une décennie ;

Que l'Inserm souligne la nécessité de prendre en compte les besoins immobiliers spécifiques de la recherche en santé (numérisation des données, internationalisation des réseaux, partenariat avec la société et les industriels) et de les distinguer de ceux d'une activité tertiaire banalisée ;

Que si l'activité de l'Inserm est déployée sur l'ensemble du territoire, elle présente une forte concentration en Ile-de-France où sont installés son siège et cinq délégations régionales et la moitié de ses structures ;

Sur l'organisation de la fonction immobilière

Considérant que le bureau des affaires immobilières du siège qui dépend du département des affaires financières opère le suivi des opérations de construction, rénovation, réhabilitation des locaux Inserm ou hébergeant les laboratoires ;

Qu'à ce titre, il est chargé de centraliser et d'expertiser les demandes de travaux et de mettre en œuvre la politique immobilière de l'établissement en liaison avec les services du patrimoine des délégations régionales ;

Qu'il anime le réseau des responsables immobiliers en région ;

Qu'il compte trois agents ;

Considérant que chacune des délégations régionales, excepté celle de Paris XII, dispose d'un service patrimoine constitué de une à trois personnes pour gérer le patrimoine des unités de recherche de sa circonscription ainsi que les locaux de la délégation régionale ;

Considérant qu'au moins une fois par an, une formation est organisée pour l'ensemble des responsables immobiliers lors d'une des deux réunions semestrielles ; que les agents peuvent également bénéficier de formations à titre individuel ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le réseau des responsables immobilier se réunit deux fois par an lors de deux séminaires à l'occasion desquels peuvent être organisées une formation sur un des aspects du métier de responsable immobilier (logiciel patrimoine, questions juridiques...) ou la visite d'un chantier suivi par l'Inserm ;

Sur la connaissance de l'immobilier de l'Inserm

Considérant que l'Inserm a mis en place en 2000 une application informatique qui recense pour chaque bâtiment des informations relatives à son statut (carnet d'identité) et son état (carnet de santé) ; que ces données sont fiabilisées et actualisées périodiquement ;

Que cette application ne répondant plus à ses besoins de gestion patrimoniale, l'Institut a participé à la démarche initiée par l'Agence de mutualisation des universités et des établissements (AMUE) dans le choix d'un panel de logiciels de gestion patrimoniale susceptibles de répondre aux différentes exigences de ses membres ;

Que le logiciel mis en place par la Direction de l'immobilier de l'État nourrit également sa réflexion sur le choix d'une nouvelle application de gestion de son immobilier ;

Considérant que l'Inserm a choisi de recenser ses surfaces en surface utile (SU) et en surface hors œuvre (SHO),

Que les définitions de ces surfaces ne répondent pas strictement à la typologie des surfaces de l'État telle que précisée par le service France Domaine en février 2010 ;

Que l'Inserm indique que la surface utile (SU) mentionnée dans le document correspond :

- pour les immeubles de bureaux, à la surface utile nette telle que définie dans la note du 19 février 2009 des membres du Comité d'Orientation de la politique immobilière de l'État ;
- pour les locaux de recherche, à la surface utile effectivement réservée au travail (laboratoires, surfaces administratives, de stockages, salles de réunion...) »

Que l'Inserm précise que la surface hors œuvre (SHO) indiquée est assimilable à de la SHON mais que ne disposant pour chaque bâtiment que de la seule surface SU, ses services ont estimé la surface SHO d'après la SU, en appliquant un coefficient de 1,15 à 1,4 à la SU suivant la typologie du bâtiment ;

Considérant que l'inventaire au parc immobilier de l'Inserm en 2016 est fondé dans 70% des cas sur des données déclaratives non issues de plans ;

Considérant qu'il ressort de cet inventaire que le parc immobilier occupé par l'Inserm concerne 269 bâtiments implantés sur 156 sites ;

Que l'Inserm occupe 412 338 m² SU dont 16 833 m² SU (4 %) correspondent à des locaux d'appui à la recherche (bureaux) et 395 505 m² SU (96 %) à des espaces de recherche ; que ces surfaces se décomposent en :

- 301 154 m² SU mis à disposition des structures dites « hébergées » dans le cadre de convention d'hébergement ou location, soit 73% du parc immobilier, dont 293 382 m² SU dédiés à l'activité scientifique et 7 772 m² SU d'immeubles de bureaux pour le support à la recherche ;
- 111 184 m² SU dont l'Inserm est propriétaire (biens propres ou attribués à titre de dotation) ou qui sont mis à disposition et pour lesquels il assure les charges de propriétaire soit 27% du parc immobilier dont 102 124 m² dédiés à l'activité scientifique et 9 061 m² d'immeubles de bureaux pour le support à la recherche.

Que les implantations franciliennes représentent la moitié du total des surfaces occupées ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le ratio moyen d'occupation des surfaces utiles de bureaux est de 12,9 m² par personne physique (15 788 m² SU (hors archives) pour 1 224 occupants) ;

Que le ratio moyen d'occupation des surfaces utiles de laboratoires est de 17,2 m² par personne physique (395 505 m² SU pour 23 055 occupants) ;

Considérant que le parc immobilier est ancien et fait l'objet d'un programme de réhabilitation priorisé selon le degré de vétusté des bâtiments depuis 1999 ;

Qu'à ce titre, l'Inserm consacre un budget annuel de près de 1,3 M€ pour l'entretien courant de ses locaux auquel s'ajoute 2 M€ pour l'entretien spécifique ;

Qu'il ressort d'une enquête annuelle auprès des responsables immobiliers en région que l'état physique du patrimoine immobilier occupé par les personnels de l'Inserm est plutôt satisfaisant avec 59% des locaux en bon état ; que l'état physique de 77% du parc immobilier géré par l'Inserm est estimé en bon ou très bon état ;

Considérant que les dépenses immobilières de l'Inserm relèvent de quatre catégories :

- Les opérations immobilières programmées qui concernent les travaux de gros entretien, de rénovation, de réhabilitation, de restructuration et les constructions neuves d'un montant supérieur à 0,18 M€ euros. Depuis 2010, la part consacrée à ces opérations représente 124,3 M€ dont 48% financés sur subvention d'État et 52 % provenant de cofinancements (régions, universités, CHU, etc.) pour la construction de 22 400 m² et la réhabilitation de 7 471 m² de locaux de recherche.
- Les opérations d'entretien spécifique dont les travaux portent principalement sur l'amélioration du clos et du couvert, la mise aux normes d'hygiène, de sécurité, d'accessibilité et de sécurité incendie. Depuis 2010, 12,9 M€ ont été consacrés à ces opérations d'une durée maximum de deux ans et qui peuvent dans certains cas, être cofinancée par un partenaire.
- L'engagement des dépenses d'entretien courant d'un montant inférieur à 10 000 € se fonde sur une cotation de la vétusté du patrimoine. Depuis 2010, 9,6 M€ ont été consacrés à l'entretien courant.
- Les dépenses de fluides (chauffage, eau et électricité) qui s'élevaient à 5,3 M€ en 2016. Le coût moyen élevé de ces dépenses (12,8 €/m² SU) est lié aux activités de recherche de l'établissement qui nécessitent des consommations importantes en énergie.

Sur le bilan de la gestion immobilière sur la période 2010-2016

Considérant que le service France Domaine, après avoir levé ses réserves initiales sur le projet, a approuvé le premier SPSI de l'Inserm en décembre 2011 ; que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a émis un avis favorable en avril 2012 sur la dernière version actualisée de ce schéma ;

Considérant l'évolution des surfaces occupées entre 2010 et 2016 telles que présentées par l'Inserm :

| | 2010 | 2016 |
|---|---------------------------|---------------------------|
| Nombre de sites occupés | 150 | 156 |
| Nombre de bâtiments occupés | 252 | 269 |
| Espaces occupés | 324 023 m ² SU | 412 338 m ² SU |
| - appui à la recherche (bureau) | 12 055 m ² SU | 16 833 m ² SU |
| - espaces de recherche | 311 968 m ² SU | 395 505 m ² SU |
| Postes de travail bureaux | 906 | 1 224 |
| Ratio d'occupation des espaces de bureaux | 13,0 m ² SU | 12,9 m ² SU |

Conseil de l'immobilier de l'État

Qu'il ressort de ces chiffres un accroissement de 27 % des surfaces occupées et de 35 % du nombre de postes de travail ;

Que l'Inserm précise qu'un important travail d'actualisation des surfaces des unités hébergées a été réalisé entre 2010 et 2016 et que les évolutions des données du tableau ci-avant reflètent les évolutions du patrimoine mais également l'amélioration de la qualité des informations ;

Considérant que l'Inserm indique tout mettre en œuvre pour rationaliser et mutualiser les surfaces de bureaux afin de respecter le ratio de 12 m² par poste de travail ;

Que l'Inserm estime que les implantations qui ne respectent pas la norme d'occupation de l'État concernent en règle générale, des locaux loués ou cédés à titre gratuit qui ne sont pas divisibles ;

Que l'Inserm aménage des salles de réunions dans ses locaux administratifs (délégations de Lyon, Paris VI, Paris VII, Paris XI et Paris XII) et les met à disposition de la communauté scientifique et des services d'accompagnement de la recherche, notamment pour la formation des agents ou des commissions d'experts ;

Que depuis 2010, l'établissement mène une politique d'optimisation des surfaces et de rationalisation des implantations ; que les actions ont concerné les délégations régionales du Grand Ouest (ratio de 10,67 m² / PdT et diminution du loyer de 11,6%), de Lille (réduction de 58 m² des surfaces de bureaux), de Strasbourg, de Paris VI et les services dépendants du siège ;

Que le regroupement de trois sites parisiens opéré en 2013 se traduit par :

- une meilleure synergie des équipes ;
- une augmentation de 16 % des surfaces occupées (de 2216 m² à 2568 m²) ;
- une augmentation de 84 % du nombre de places de stationnement (de 19 à 35) ;
- une augmentation de 40 % du loyer annuel (de 0,8 M€ à 1,1 M€), le loyer unitaire s'établissant à 436 €/m²;
- des dépenses d'entretien « quasiment nulles » (coûts non communiqués) ;

Que les surfaces utiles affectées aux missions d'appui à la recherche ont augmenté de 40 % entre 2010 et 2016 ;

Considérant que l'Inserm a une politique de localisation des structures de recherche au plus près de ses partenaires (hôpitaux, universités,...) visant à favoriser les synergies ;

Que ce principe peut conduire à des montages où l'institut assume la charge de la construction d'ouvrages sur des terrains mis à disposition par un partenaire qui, au terme de la convention, en deviendra propriétaire ; que pendant la durée d'une telle convention, l'Inserm assume les charges du propriétaire et du locataire ;

Que les locaux dédiés à la recherche de l'Inserm correspondent pour moitié à des hébergements, pour un quart à des locations et pour un quart à des propriétés de l'Inserm ;

Que les principaux projets réalisés depuis 2010 sont la construction du Centre d'Immunophénomique (CIPHE) à Marseille (3 172 m² SHON), l'extension de locaux et la construction des laboratoires OPTOPATH sur le site de l'Institut François Magendie à Bordeaux (2 439 m² SHON), la construction de l'Oncopole à Toulouse (16 289 m² SHON), la réhabilitation de l'unité d'imagerie moléculaire et thérapie vectorisée (U990) à Clermont-Ferrand(1 425 m² SHON), la réhabilitation du bâtiment KOURILSKY sur le site de l'hôpital Saint-Antoine à Paris (2 326 m² SHON), l'extension du laboratoire P4 à Lyon (200 m² SHON), réhabilitation du centre de psychiatrie et neurosciences sur le site de l'Hôpital Ste Anne (5 500 m²) ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que 22 400 m² de locaux de recherche ont été construits depuis 2010 et 7 471 m² réhabilités ; que les surfaces utiles affectées à la recherche ont augmenté de 27 % sur la période de 2010 à 2016 ;

Sur les orientations du schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2017-2021

Considérant que l'Inserm souligne que le dossier communiqué au Conseil est une première ébauche du projet du SPSI 2016-2020 qui a vocation à être enrichi et précisé en vue de sa présentation à son Conseil d'administration en décembre 2017 ;

Considérant que l'Inserm envisage d'orienter sa stratégie immobilière selon quatre grandes priorités :

- Concentrer les moyens sur les locaux dont l'Institut est propriétaire ;
- Renforcer les obligations dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité pour les locaux hébergés ;
- Mettre en œuvre les projets en cours des CPER dédiés à la réhabilitation de surfaces de recherche sans nouvelle construction ;
- Opérer une veille sur les stratégies immobilières universitaires et hospitalières et principalement de l'Assistance publique des hôpitaux de Paris (AP-HP) ;

Sur les opérations envisagées pour les locaux d'appui à la recherche

Considérant que l'Inserm entend également poursuivre son effort de modernisation et d'adaptation des locaux d'appui à la recherche ; que deux projets qui concernent les locaux administratifs franciliens sont notamment à l'étude depuis 2 ans ;

Considérant que l'Inserm souhaite procéder au regroupement des effectifs du siège et de sa filiale de valorisation « Inserm transfert » sur un seul et même site ; que l'Inserm a engagé une réflexion sur le sujet à l'automne 2015 avec les ministères de tutelles et la Direction de l'immobilier de l'Etat ;

Que les services du siège de l'institut représentent un total de 618 agents qui sont actuellement implantés sur quatre sites et six adresses différentes ;

Que l'Inserm souligne plusieurs inconvénients de la situation immobilière actuelle :

- l'éclatement des services du siège ;
- le coût et les contraintes d'un immeuble classé IGH et de fonctionnalité médiocre ;
- la vétusté des locaux du site principal pour lesquels des travaux lourds doivent être envisagés (adaptation, désamiantage, reprise des façades elles-mêmes amiantées) ;
- l'absence d'identité du siège, ses locaux ne permettant pas d'organiser des réunions ou colloques à dimension nationale ou internationale ;

Que les locaux actuellement occupés représentent environ 11 000 m² ;

Que l'Inserm est propriétaire d'un immeuble représentant près de la moitié de ces surfaces ;

Que trois contrats de location cumulant 4 650 m² arrivent à échéance en 2021 et 2022 ;

Que le montant des loyers des locaux loués s'élève à 3 M€ par an ;

Que le projet de nouvelle implantation du siège de l'Inserm vise à regrouper les services pour en renforcer la synergie et mutualiser les fonctions supports, se doter de fonctionnalités de travail moins désuètes et donner de la visibilité à l'institut au travers d'un immeuble parisien aisément accessible pour son personnel et ses nombreux partenaires français et étrangers (15.000 visiteurs/an) ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que la recherche d'une nouvelle implantation est également motivée par la nécessité de réaliser prochainement des travaux de désamiantage des locaux en propriété et location sur le site des Olympiades. ;

Que dans le cadre d'un appel d'offres publié à l'été 2016, trois offres immobilières ont été présélectionnées et été étudiées en détail ; que le comité de pilotage a conclu en janvier 2016 qu'aucune offre ne faisait consensus, la volonté de l'Inserm de conserver un siège dans Paris n'étant pas conciliable avec les critères de coût de la politique immobilière de l'État ; que la Direction de l'immobilier de l'État a notamment formulé le souhait d'étendre la recherche à l'acquisition d'un immeuble en périphérie parisienne ;

Que le projet de nouveau siège qui a été suspendu faute de consensus, est également lié au devenir des délégations régionales d'Ile-de-France ;

Considérant que l'Inserm envisage des projets immobiliers pour chacune des cinq délégations régionales d'Ile-de-France ; que l'Inserm étudie le regroupement des délégations régionales à l'horizon de 2019 ;

Que le déménagement de la délégation de Paris XI doit intervenir avant le 1er septembre 2017, les locaux de l'AP-HP du Kremlin Bicêtre dans lesquels est hébergé l'Institut devant être libérés pour la création d'une nouvelle gare de la ligne 14 du métro ; que l'Inserm a recherché une surface locative d'environ 1 500m² pour 57 postes de travail, des salles de formation et un cabinet médical ; qu'en février 2017, au terme d'un travail de prospection au cours duquel sept bâtiments ont été visités, l'Inserm a soumis au service local du Domaine 75, pour avis et demande d'appui à la négociation, une proposition de location située à proximité du siège de l'Inserm ;

Que la relocalisation de la délégation Paris XII dont le bail de location arrivera à échéance en 2018 devra être étudiée dans le cadre de la réflexion de regroupement voire fusion de certaines délégations régionales ; que la fusion et le regroupement des délégations de Paris VI et Paris XII ont été envisagés sur le site de « Biopark » dans le contexte du projet de nouveau siège ; que le regroupement sur le nouveau site de location de la délégation de Paris XI est une autre possibilité ;

Que l'Inserm pourrait être conduit à envisager la relocalisation de la délégation Paris V en 2018, à l'échéance de la convention de mise à disposition de ses locaux actuels situés sur le site du centre hospitalier Sainte-Anne ;

Que la relocalisation de la délégation Paris VII aujourd'hui implantée dans les tours Mercuriales à Bagnolet (93) doit également être envisagée d'ici deux ans pour permettre au propriétaire de l'ensemble immobilier d'engager des travaux de restructuration ; que l'Inserm envisage de rapprocher la délégation de ses unités de recherches qui sont situées sur les hôpitaux Nord et Est de Paris ;

Considérant que l'Inserm souhaite relocaliser la délégation de Bordeaux, dont les effectifs sont aujourd'hui répartis sur trois espaces différents ; qu'en l'attente d'une solution permettant leur regroupement, des travaux d'agrandissement (réhabilitation de salles de réunion en bureaux) sont en cours ;

Sur les opérations envisagées pour les locaux dédiés à la recherche

Considérant que dans le cadre du CPER 2015-2020, l'Inserm cofinance à hauteur de 12,5 M€, six opérations immobilières représentant un investissement global de 90,8 M€ ;

- Un projet de regroupement des unités de soins et de recherche en cancérologie sur le site du CHU Hautepierre à Strasbourg d'un montant de 2,3 M€ ;
- Le projet ANIMUB d'un montant de 8,5 M€ prévoit le développement, la mutualisation, la mise en cohérence et l'optimisation de l'offre de service des animaleries de l'Université de Bordeaux ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- La construction d'un bâtiment (7 M€) sur le site de l'Institut Paoli Calmettes permettant de rapprocher des différentes équipes du Centre de recherche en Cancérologie de Marseille (CRCM - U1068) ;
- La création d'un institut de recherche pluridisciplinaire sur le cancer de dimension internationale sur le site Hospitalo-Universitaire Lillois (24 M€) ;
- Le projet de création d'un Centre international de recherche en infectiologie sur le site de Lyon-Gerland vise à regrouper les équipes scientifiques actuellement dispersées sur 6 sites et à accueillir de nouvelles équipes internationales ; son coût est estimé à 43,4 M€ dont 34 M€ d'investissement qui prévoit de réhabiliter la tour Inserm, du bâtiment de l'université Claude-Bernard-Lyon (UCBL), 4 000 m² de bâtiment existant et de construire un bâtiment de 5000 m² à Gerland ;
- Le projet de réhabilitation universitaire d'un bâtiment de l'hôpital Lariboisière (15 M€) doit permettre de rassembler les unités de recherche de l'hôpital Lariboisière et répondre aux nouvelles législations des animaleries ;

Considérant que l'Inserm réalise ou réalisera plusieurs opérations immobilières pluriannuelles hors CPER ;

- DR Paris 7 : réhabilitation, extension et mise en conformité de l'animalerie dans le bâtiment Est-Ouest de l'hôpital Bichat (1,8 M€ intégralement financée par l'Inserm) ;
- DR Marseille : réhabilitation du bâtiment TPR2 du site de Luminy en deux étapes (1,2 M€ puis 6 et 8 M€) ;
- DR Paris 11 : remise à niveau technique du bâtiment Pincus sur le site de l'hôpital du Kremlin-Bicêtre (1,6 M€) ;

Considérant que d'autres projets pourraient également concerner l'Inserm :

- Le projet de campus hospitalo-universitaire du Grand Paris Nord qui devrait voir le jour en 2025 est susceptible d'avoir des impacts sur les unités de recherche de l'Inserm actuellement localisées à Bichat et Villemin ;
- Le grand projet de restructuration des sites parisiens de l'AP-HP implique de mettre fin à certaines des conventions d'hébergement dont bénéficie l'Inserm qui doit en conséquence s'adapter à ce nouveau contexte ;

Considérant qu'à l'issue de l'audition du 8 mars 2017, le secrétariat général du Conseil de l'immobilier de l'État a adressé à l'Inserm une demande de renseignements complémentaires ;

Qu'il souhaitait notamment prendre connaissance

- de la nature exacte des unités de surfaces utilisées par les services de l'Inserm ;
- d'éléments expliquant certaines incohérences des chiffres présentés dans les différents documents ;
- d'un état détaillé des locaux de bureaux des directions régionales franciliennes
- du dossier de projet de regroupement du siège de l'Inserm et notamment du cahier des charges de la consultation et de l'analyse des résultats de l'appel au marché ;

Que le secrétariat général du Conseil, quatre mois après cette demande et malgré une relance, n'a pas reçu de réponse à sa demande au jour de la délibération du présent avis ;

Les représentants de l'Inserm, du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de l'enseignement supérieur, et de la direction de l'immobilier de l'État, ayant entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances des 8 mars et 12 juillet 2017, formule les recommandations suivantes :

Conseil de l'immobilier de l'État**Sur les enjeux stratégiques de l'Inserm liés à son immobilier**

1. Le Conseil relève que l'Inserm est un opérateur de l'État français dont l'excellence scientifique est reconnue au plan international.

Le Conseil salue la mise en place d'un processus rigoureux d'évaluation des projets scientifiques qui permet à l'Inserm de contrôler la qualité des travaux de recherche conduits sous sa responsabilité et de veiller au bon emploi des deniers publics dont il bénéficie.

Il remarque que son projet d'établissement s'inscrit dans une logique partenariale associant principalement centres hospitaliers universitaires, établissements publics d'enseignement supérieur et acteurs privés du secteur de l'industrie pharmaceutique.

Il comprend que, de ce positionnement particulier de l'Inserm découle une situation immobilière singulière où l'institut ne possède pas la maîtrise de la majorité de ses implantations et où sa stratégie immobilière est en partie dictée par celles de ses partenaires universitaires ou hospitaliers. Il prend note des multiples inconvénients liés à cette dépendance.

Le Conseil invite l'opérateur à demeurer acteur de son avenir immobilier et à concevoir une véritable stratégie à même d'accompagner le développement de chacun des axes de son projet d'établissement.

2. Le Conseil note l'importance des missions de l'opérateur tant en termes de santé publique, qu'économique.

Il remarque que les besoins immobiliers spécifiques de la recherche en santé relèvent principalement de contraintes de localisation (proximité des partenaires scientifiques et des lieux de soins des patients), de la gestion de données numériques ainsi que des qualités intrinsèques des locaux (conformité aux règles particulières de sécurité sanitaire).

Il conçoit que les problématiques immobilières des activités de recherche de l'Inserm puissent être abordées différemment de celles d'une activité tertiaire banalisée. Il considère qu'il importe donc de définir un cadre adapté permettant à l'opérateur de maîtriser l'ensemble des enjeux liés à ses besoins métiers mais également de veiller au respect des principes généraux de la politique immobilière de l'État.

Le Conseil invite les tutelles de l'opérateur à préciser ce cadre, à définir une batterie d'indicateurs permettant de piloter la gestion de ce parc spécifique et à établir également une charte immobilière des locaux affectés à la recherche en santé.

3. S'agissant de ses locaux relevant de la catégorie « d'appui à la recherche », le Conseil invite l'Inserm à s'appropriier les outils développés par la direction de l'immobilier de l'État et à développer une gestion respectant strictement les critères de la politique immobilière.

Il rappelle notamment que chaque implantation tertiaire d'opérateur doit respecter strictement le plafond local de loyer économique et que son occupation doit se traduire par un ratio inférieur à 12 m² SUN par poste de travail.

Sur la connaissance de l'immobilier de l'Inserm

4. Le Conseil prend acte du travail accompli par l'opérateur pour disposer d'un inventaire de son patrimoine.

Il relève que l'Inserm calcule différemment les surfaces des locaux selon qu'ils sont affectés ou non à une activité de recherche. Il considère qu'une telle approche pourrait être justifiée au regard la

Conseil de l'immobilier de l'État

singularité du contexte dans lequel est opérée la gestion immobilière de l'Inserm, mais il souligne qu'il appartient à l'institut de développer un argumentaire en vue de l'approbation du principe par la direction de l'immobilier de l'État.

Le Conseil observe cependant qu'en immobilier, comme en toute autre activité technique ou scientifique, une même unité de mesure (en l'occurrence le m² SU) ne peut répondre à deux mesurages différents, sans que les résultats et leur interprétation aient à en souffrir.

5. Le Conseil est surpris que les services de l'Inserm aient procédé à une estimation de la SHON à partir de la surface utile en appliquant un coefficient de 1,15 à 1,4 suivant la typologie du bâtiment.

Il remarque que la SHON répond à une définition précise et légale et il s'étonne des ratios retenus qui ne semblent pas correspondre aux ratios SHON/SUN communément rencontrés. Pour mémoire, s'agissant des immeubles de bureaux, il rappelle que le service France Domaine a établi une cible optimale à partir de deux indicateurs qui cumulés aboutissent à un troisième fixant un objectif de rapport entre la SHON et la SUN inférieur à 1,755. Il ajoute que le strict respect de ce ratio a rarement été observé dans les dossiers portés à sa connaissance.

S'agissant des immeubles dont l'Inserm est propriétaire, il rappelle que la SHON figure au permis de construire des constructions réalisées entre avril 1976 et mars 2012.

En tout état de cause, le Conseil considère que la surface de référence la plus pertinente pour la gestion d'un patrimoine demeure la surface utile brute (SUB), qui est assimilable pour la quasi-totalité des situations locatives, à la surface utile brute inscrite au bail.

6. Le Conseil rappelle qu'un inventaire de qualité est indispensable à l'élaboration de toute stratégie immobilière.

Il a signalé à l'Inserm plusieurs incohérences entre les informations présentées dans différents documents de son dossier.

Il prend acte que l'inventaire au parc immobilier de l'Inserm en 2016 est fondé dans 70% des cas sur des données déclaratives non issues de plans ;

Le Conseil invite l'Inserm à procéder à une fiabilisation de l'inventaire physique de son immobilier à partir d'un référentiel de surfaces re-précisé, des données géométriques des documents d'urbanisme et des plans des ouvrages dont il a la maîtrise, et de faire procéder à des mesurages des locaux mis à sa disposition lorsque la qualité des informations contractuelles apparaît insuffisante et que les enjeux le justifient.

7. Le Conseil considère que les sujets immobiliers nettement moins complexes au plan intellectuel que les dossiers scientifiques maîtrisés par les équipes de l'Inserm, devraient pouvoir être traités si la direction leur accorde un degré de priorité minimal.

Il invite l'opérateur à se référer prioritairement aux définitions de surfaces partagées par l'ensemble des acteurs de la politique immobilière de l'État, à savoir la typologie des surfaces de l'État telle que précisée par le service France Domaine en date du 19 février 2010. Si le besoin de recourir à une notion complémentaire devait être confirmé, il importerait d'en donner une définition précise et de l'intégrer au référentiel des surfaces de l'État.

Conseil de l'immobilier de l'État**Sur le bilan de la gestion immobilière sur la période 2010-2016**

8. Le Conseil prend acte que les variations des données entre 2010 et 2016 résultent pour partie de l'amélioration de la qualité des données sans que la part imputable à ces travaux de fiabilisation n'ait été précisée.

Compte-tenu de ses précédentes remarques, il indique qu'il est délicat d'opérer un bilan à partir d'informations qui méritent d'être confirmées par l'opérateur avant que de se prononcer sur la qualité des résultats obtenus.

9. Le Conseil prend acte de l'extension du périmètre des missions de l'Inserm susceptible d'expliquer la croissance des surfaces des locaux affectés aux activités de recherche.

Il demeure néanmoins sceptique quant aux facteurs susceptibles d'expliquer une augmentation de 40 % des surfaces des locaux affectés aux missions d'appui à la recherche, en seulement six années.

10. S'agissant de l'exercice de rationalisation de trois sites parisiens réalisé en 2013, le Conseil s'étonne que le résultat apparent de cette opération soit une augmentation significative des surfaces et des coûts.

Il s'interroge notamment sur la pertinence de louer un local d'archives à proximité de la gare Montparnasse dont le montant incroyablement élevé du loyer annuel unitaire (1 293 €/m²) interpelle. Il s'étonne au surplus de la durée de l'engagement ferme qui ne permettrait pas de sortir du contrat avant 2024.

Le Conseil demande à l'opérateur d'établir un bilan précis de l'ensemble de cette opération et de le communiquer à la direction de l'immobilier de l'État pour analyse. Il souhaite être destinataire avant la fin de l'année 2017, du bilan de l'opérateur accompagné de l'avis de la DIE.

11. Le Conseil est particulièrement surpris que l'Inserm soit dans l'incapacité ou n'ait pas la volonté de fournir des données relatives à la nature exacte des unités de surfaces utilisées par les services de l'Inserm, à un état détaillé des locaux de bureaux des directions régionales franciliennes ou au dossier de projet de regroupement du siège de l'Inserm, et cela sept ans après l'approbation de son premier SPSI ;

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2017-2021

12. Le Conseil invite l'Inserm à se rapprocher de la direction immobilière de l'État pour établir un schéma pluriannuel de stratégie immobilière conforme aux directives de la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État.

Il appelle de nouveau l'attention de l'opérateur et de ses tutelles sur l'importance du volet diagnostic qui doit comprendre un inventaire de l'immobilier dont dispose l'Inserm détaillant les différentes caractéristiques du bâti et de ses équipements. L'analyse doit permettre de confronter cet immobilier aux besoins actuels et futurs de l'institut.

Il souligne que la connaissance de l'ensemble de ces informations est indispensable à l'élaboration d'une stratégie susceptible de répondre aux ambitions du projet de l'établissement, tenant compte de la singularité de son organisation et adaptée aux moyens financiers dont il dispose.

13. Le Conseil agréé le principe d'une double approche stratégique selon la nature des activités hébergées et formule des recommandations propres à chacune des deux catégories de locaux.

Conseil de l'immobilier de l'État**Sur la stratégie relative aux locaux d'appui à la recherche**

14. Le Conseil invite l'Inserm à concrétiser la nécessaire rationalisation de son parc.

Il souligne que les opérations réalisées dans cet objectif doivent produire des résultats positifs pour l'organisation de l'opérateur mais également se traduire par des économies budgétaires.

Il demande que la DIE accompagne l'opérateur dans la mise en place d'indicateurs de bonne gestion immobilière et que soient associés à toute opération programmée dans le cadre du prochain SPSI, des objectifs de performance dont l'atteinte sera mesurée par des indicateurs à mesure de leur réalisation.

15. Le Conseil rappelle que la réflexion particulière de l'opérateur doit s'inscrire dans le cadre plus large de l'implantation territoriale des services et opérateurs de l'État.

Il invite l'Inserm à prendre attache, dans chaque région où des réflexions immobilières significatives doivent être engagées, avec le préfet en charge de l'élaboration du schéma directeur immobilier régional (SDIR).

Il observe que les implantations franciliennes concentrent une part importante des enjeux immobiliers de ces prochaines années. Il demande à être informé des résultats des prochains échanges avec la préfecture d'Ile-de-France.

16. Le Conseil prend acte des travaux engagés dans le but de procéder au regroupement des services du siège de l'Inserm.

Il indique que les éléments du dossier qui en janvier dernier, auraient conduit un comité de pilotage à conclure à l'absence de consensus sur une solution immobilière et à suspendre le projet, ne lui ont pas été communiqués. Le Conseil souhaite prendre connaissance du dossier et notamment du cahier des charges de la consultation et de l'analyse des résultats de l'appel au marché.

Il rappelle que les critères de la politique immobilière de l'État s'appliquent à ce projet et que les services et opérateurs de l'État sont, dans le cadre de cette politique encouragés à s'implanter en périphérie parisienne où le coût de l'immobilier est significativement moins élevé qu'au cœur de la capitale.

Il prend acte du souhait formulé par les représentants de l'Inserm de disposer d'une implantation dans Paris, pour répondre aux contraintes d'organisation et conforter son image.

Il rappelle toutefois qu'une telle décision nécessite de démontrer préalablement dans quelle mesure la réponse immobilière bénéficie au service public et que les avantages qu'elle procure compensent les dépenses budgétaires supplémentaires qu'elle suscite.

Il observe que diminuer les surfaces occupées peut permettre de compenser le coût d'une implantation dans un secteur géographique onéreux. Il rappelle que diminuer le nombre de m² affectés à un poste de travail est un premier levier et que la mutualisation des postes de travail en est un autre.

17. Le Conseil remarque que l'Inserm envisage plusieurs projets pour les différents locaux de bureaux des directions régionales franciliennes:

Le Conseil rappelle qu'il est indispensable que, préalablement à toute décision relative au devenir de ces sites, l'Inserm établisse un recensement détaillé de ses implantations actuelles : statut d'occupation, surfaces exprimées en SUB et SUN, effectifs hébergés, valeur vénales des propriétés, loyers pour les locations, coûts d'exploitation...

Il souligne la nécessité d'une approche globale des dossiers pour lesquels il recommande d'envisager une solution d'ensemble. Il observe qu'une telle approche n'exclut pas le recours à des solutions particulières dans la mesure où celles-ci ne font pas obstacle à l'atteinte de l'objectif final.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il invite l'opérateur à s'interroger sur les bénéfices qu'il pourrait retirer de la recherche d'un dispositif immobilier répondant globalement aux besoins des services de son siège et de ses directions régionales franciliennes.

Sur les opérations envisagées pour les locaux dédiés à la recherche en santé

18. Le Conseil observe que les partenaires publics de l'Inserm sont chacun engagés dans des stratégies de recomposition à l'échelle du territoire.

- La loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016 conforte l'organisation régionale de la politique de santé définie par la loi « Hôpital, patients, santé et territoires » (HPST). Les parcours de santé sont inscrits dans une approche territoriale portée par un projet régional de santé (PRS) qui détermine notamment les besoins d'implantation des établissements de santé engagé dans une dynamique de transformations, regroupements et coopérations.
- Les établissements publics d'enseignement supérieur participent chacun à un regroupement territorial instauré par la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche pour favoriser une coordination renforcée des politiques de formation, de recherche et de transfert ainsi que des actions pour l'amélioration de la vie étudiante. Différentes modalités, combinables entre elles, sont envisageables pour organiser ces regroupements à l'échelle académique ou inter-académique.

Il considère que la stratégie immobilière de l'Inserm ne peut être élaborée sans prendre en compte les réformes profondes qui modélisent celles de leurs partenaires.

19. Le Conseil souligne que les travaux qu'il a conduit sur l'immobilier des centres hospitaliers universitaires et les établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche ne lui ont pas permis de traiter le sujet particulier de l'immobilier dédié à la formation et à la recherche en santé.

Il observe que si une organisation des acteurs autour de chaque grand pôle régional de santé semble s'imposer en province, la multiplication des structures, les mesures dérogatoires aux règles communes et la concentration des enjeux en Ile-de-France s'accompagnent d'une complexité qui ne facilite pas l'appréhension des logiques d'implantation des entités publiques impliquées dans les activités de formation et de recherche en santé.

Le Conseil souligne qu'il serait utile que les ministères en charge de la santé, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, puissent élaborer collégialement un schéma directeur francilien de la formation et recherche en santé qui fixerait le cadre à partir duquel chaque opérateur concerné pourrait élaborer son propre schéma pluriannuel de stratégie immobilière.



En conclusion, le Conseil rappelle que si l'immobilier n'est qu'une fonction support pour les services et opérateurs de l'État, les enjeux métiers qu'il est susceptible d'emporter plaident pour sa pleine maîtrise.

S'agissant d'activités de recherche et d'innovation, il réaffirme sa conviction qu'un immobilier adapté est vecteur d'excellence et qu'à contrario, un immobilier inadapté peut constituer un frein puissant à la réussite de projets dont les enjeux, a fortiori s'agissant de l'Inserm, s'annoncent déterminants pour l'avenir de notre société.

*

Avis n° 2017-25 sur la stratégie immobilière de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp)

L'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) dispose de plus de 2 Mm² de surfaces bâties implantées sur 222 sites répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain. Propriétaire de l'essentiel de ce patrimoine après le transfert de 116 sites domaniaux, l'Afp présente les premiers travaux engagés en vue d'établir une stratégie immobilière adaptée aux besoins de ses missions et contribuant à l'établissement d'un modèle économique soutenable.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le 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 portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Vu le dossier de de l'Afp présentant un point d'étape du travail d'élaboration de son schéma pluriannuel de stratégie immobilière au 27 septembre 2017 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Après avoir entendu Mme Pascale d'ARTOIS, directrice générale de l'Afpa, accompagnée de MM. Vincent CRISTIA, directeur général délégué, Dominique COSTIOU, directeur des services et des moyens généraux et François LAVERDURE, directeur de l'immobilier, en présence de M. Eloy DORADO, chef de projet à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), de M. Alban GARILLON, chef du bureau de la stratégie immobilière du ministère des solidarités et de la santé, accompagné de M. Philippe GASPAIS, son adjoint, de MM. Hugo LE FLOC'H, adjoint au chef de bureau du suivi de l'exécution budgétaire et Emmanuel FERMOND, adjoint au bureau de l'emploi et de la formation professionnelle au sein de la direction du budget et en présence de Mme Nathalie MORIN, directrice de l'immobilier de l'État accompagnée de Mme Christine WEISROCK et de M. Jean-Michel M. REMONGIN, lors de sa séance du 29 novembre 2017 ;

Sur l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afpa)

Considérant que l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afpa) est issue de la transformation au 1er janvier 2017 de l'Association nationale pour la formation professionnelle des Adultes (Afpa) en un établissement public à caractère industriel et commercial (Epic) placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'emploi, de la formation professionnelle et du budget ;

Que la transformation de l'Afpa en Epic obéit à une double logique :

- réaffirmer le rôle déterminant de l'Afpa dans le service public de l'emploi sur l'ensemble du territoire national ;
- pérenniser le modèle économique de la structure, en équilibrant ses charges et les revenus de ses activités (missions de service public confiées par l'État, prestations de services de qualification et de formations pour les demandeurs d'emploi, et activités de formation et de conseil pour les entreprises). ;

Considérant que l'Afpa intervient en qualité d'organisme de formation sur un champ concurrentiel qui compte 68 500 organismes⁸³ ; que le nombre d'organismes connaît une hausse de près de 25 % depuis 2010 ; que 97 % des organismes de formation appartiennent au secteur privé :

Que le secteur est en croissance (+ 2,7 % en 2014) ; qu'il représentait un chiffre d'affaires de 14,3 Md€ en 2014 réalisé pour plus 78.6 % par les organismes privés et 21,4% par les organismes publics ou parapublics ; que 1 % des organismes de formation captent 45 % des recettes ;

Que plus de la moitié de ces recettes correspondent à des achats de formation à destination des entreprises ; que les administrations publiques contribuent pour 6 % en tant qu'employeur et 19 % pour la formation d'autres publics notamment des personnes en recherche d'emploi ; que les achats de formation par les particuliers représentent 7 % du chiffre d'affaires des prestataires ;

Que sur 25 millions de stagiaires formés en 2013, 86% ont été accueillis dans les centres de formation du secteur privé ; que les organismes de formation du secteur public et parapublic, totalisent cependant 26 % des 1 149 millions d'heures-stagiaires dispensées, du fait de formations d'une durée plus longue ;

⁸³ Cf. Annexe PLF 2018 – Formation professionnelle. Chiffres 2014.

Conseil de l'immobilier de l'État

Que l'Afpa, qui a dû faire face au transfert de la compétence de la formation aux régions en 2004, puis à l'ouverture du marché à la concurrence en 2009, a vu son chiffre d'affaire baisser significativement ces dernières années ;

Considérant que l'Afpa demeure le plus important organisme de formation de France avec une offre de plus de 600 formations à destination de plus de 6 000 entreprises clientes ;

Que l'agence a formé en 2016 plus de 160 000 stagiaires dont 62,5% de demandeurs d'emplois ; que 65,5% de ces stagiaires ont eu un accès à l'emploi dans les six mois suivant leur formation ;

Que l'Afpa emploie environ 8 000 salariés ;

Qu'une gouvernance unifiée rassemblant de nombreuses composantes du monde de l'emploi et de la formation a été mise en place à l'occasion du changement de statut de l'établissement ;

Que l'Afpa met en place une nouvelle organisation qui se fonde sur une hiérarchisation des centres (nationaux, régionaux, de formation, associés) et la création de deux filiales « Afpa accès à l'emploi » et « Afpa entreprises et salariés » qui seront opérationnelles à compter du 1er janvier 2018 et seront respectivement en charge des missions de service public et des activités concurrentielles ;

Considérant que le modèle « historique » de pédagogie de l'Afpa se fonde sur un apprentissage par le geste et la reconstitution du poste de travail (mise en situation réelle), une ingénierie de formation complète et intégrée et la jouissance d'équipements et d'outillages performants ;

Que le réseau de l'Afpa compte 116 centres de résultat implantés sur 222 implantations dont le maillage couvre toute la France métropolitaine ;

Que l'offre de l'Afpa se caractérise par un accompagnement renforcé des stagiaires grâce à la délivrance de services d'hébergement, de restauration, d'orientation et d'aide à la sociabilisation ;

Que l'agence propose une grande variété de formats de formation selon la durée, la finalité, le type de public, les objectifs des stagiaires, les modalités d'apprentissage ;

Considérant que l'Afpa doit repenser ce modèle historique dans un contexte de forte concurrence et d'évolutions du monde du travail susceptibles de modifier le marché de la formation professionnelle et les attentes des stagiaires tant en termes de contenus que de modalités d'apprentissage ;

Que l'Afpa travaille avec ses ministères de tutelles à la définition d'une stratégie qui fera l'objet d'un contrat d'objectifs et de performance (COP) entre l'État et l'établissement pour la période 2018-2020 ; que ce document a vocation à être finalisé d'ici la fin du premier trimestre 2018 ;

Que trois axes de travail prioritaires ont été identifiés :

- La stratification des sites avec le développement de sites stratégiques nationaux et de sites de référence régionaux ;
- La transformation du modèle pédagogique avec le développement de la multi-modalité, du e-learning, l'expérimentation et le développement de plateaux techniques mobiles et flexibles ;
- Le développement de dispositifs spécifiques pilotés au niveau national ;

Sur les enjeux stratégiques de l'immobilier de l'Afpa

Considérant que le réseau de l'Afpa dispose de plus de 2 Mm² de surfaces bâties implantées sur 222 sites, soit le patrimoine le plus important de l'ensemble du périmètre des opérateurs sous tutelle des ministères en charge des affaires sociales ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que la transformation de l'association en Épic au 1er janvier 2017 a eu pour corollaire le transfert de 116 sites propriété de l'État vers le nouvel établissement ;

Que l'agence doit assumer la charge de ce patrimoine immobilier qu'elle maîtrise entièrement ;

Que cet acte de dévolution doit permettre à l'Afpa d'assurer ses missions de service public, de définir ses priorités d'investissement et de développer sa compétitivité ;

Considérant que l'Afpa a pour objectif d'élaborer une stratégie immobilière permettant d'inscrire l'évolution du parc immobilier dans la construction d'un modèle économique général soutenable pour l'Afpa ;

Que l'agence a engagé la conception d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière ayant vocation à être intégré à son contrat d'objectifs et de performance ;

Que la direction immobilière de l'Afpa bénéficie de l'assistance d'un groupement de prestataires pour piloter ce projet et est équipée d'un outil informatique performant ;

Que les responsables régionaux de l'immobilier de l'Afpa ont rencontré les responsables régionaux de la politique immobilière de l'État (RRPIE) ;

Considérant que l'Afpa envisage une stratégie immobilière selon cinq axes :

- améliorer l'adéquation des implantations à la demande de formation du territoire,
- augmenter la flexibilité des locaux,
- augmenter leur qualité d'accueil,
- diminuer de 20 % les surfaces utilisées, diminuer de 25% la consommation d'énergie à terme,
- poursuivre le plan d'action engagé pour la réduction de charges locatives.

Que seront recherchées les opportunités d'interactions avec les autres opérateurs de l'Etat ainsi que les possibilités de mutualisation ;

Que la question de l'offre de restauration et d'hébergement est notamment posée dans le cadre des orientations du plan stratégique de l'Afpa ; que sont notamment étudiées l'ouverture des services à d'autres publics, le recours aux offres de service à proximité des centres et la recherche de partenariats ;

Que le schéma immobilier doit répondre à la volonté de créer des pôles de formations constitués de plusieurs formations d'un même secteur ;

Sur le parc immobilier occupé par l'Afpa

Considérant qu'il ressort des travaux d'inventaire réalisés que le réseau de l'Afpa dispose de 2,15 Mm² SHON de surfaces bâties implantées sur 222 emprises foncières d'une superficie totale de 836 hectares ;

Que l'Afpa est propriétaire de 131 sites représentant 81% de la surface bâtie occupée ;

Que l'Afpa dispose dans le cadre de conventions de mises à disposition, de 39 sites propriété de l'État représentant 14 % de la surface bâtie occupée ;

Que l'Afpa loue 21 sites à des collectivités locales (4% de la surface occupée) et 31 sites à des tiers privés (2% de la surface bâtie) ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que les surfaces bâties sont affectées aux fonctions suivantes :

- 39% - formation en atelier,
- 14% - formation en locaux tertiaires,
- 15% - administration,
- 15% - hébergement,
- 4% - restauration,
- 11% - libre,
- 2% - divers ;

Considérant qu'à l'exception notable du site de Toulouse reconstruit après sa destruction lors de l'explosion du site d'AZF, tous les centres Afpa ont été construits pendant la période des Trente Glorieuses, principalement sur de vastes terrains délaissés de l'État à l'écart des villes ;

Que les centres ont été conçus à leur origine comme des systèmes fermés sur eux-mêmes, chaque fonction étant hébergée par un bâtiment spécifique (accueil-administration, hébergement-restauration, logement de fonction, bâtiments de formation de 36 m x 10 m, plateformes de travail en extérieur), les constructions étant disposées sur la parcelle selon une logique de fonctionnement interne et sans prise en compte particulière de l'environnement ;

Que des opérations de remodelage partiel ont été réalisées sur quelques sites, mais les centres conservent pour l'essentiel leur physionomie originelle peu adaptée aux nouvelles exigences de formation ;

Que le développement urbain ayant depuis produit ses effets, les implantations de l'Afpa constituent des enclaves de plusieurs hectares pouvant susciter des nuisances (bruit, poussière, odeur, flux) ;

Considérant que le patrimoine occupé par l'Afpa présente une moyenne d'âge de 42 ans ;

Que ces ensembles immobiliers ont été insuffisamment maintenus ;

Que le budget annuel de travaux de (2€/ m²) a été essentiellement consacré à des mises aux normes et à des actions curatives ;

Que trois sites seulement ont un état technique et réglementaire très satisfaisant ;

Que la moitié du patrimoine est dans un état mauvais ou peu satisfaisant ; que la remise à niveau technique et réglementaire de ces 1 443 bâtiments les plus dégradés représente un coût proche de 730 M€, soit un effort moyen de 500 000 € par bâtiment ;

Considérant que l'immobilier de l'Afpa se révèle de médiocre qualité selon chacun des axes de l'analyse fonctionnelle :

Que l'accès aux sites en transport en commun n'est pas satisfaisant dans deux tiers des cas, et le stationnement est problématique pour un quart des sites ;

Que sur 20% des sites, les stagiaires ne disposent pas de solution de restauration ou d'hébergement dans le périmètre du centre ou dans son environnement ;

Que la taille ou la typologie des locaux des trois quart des sites sont faiblement ou pas adaptées aux formations développées par l'Afpa ; que l'adéquation fonctionnelle de 18 % des sites est estimée mauvaise ; que seulement 1% du patrimoine est jugé parfaitement satisfaisant au regard des critères fonctionnels ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que l'Afpa, bien que n'étant pas un opérateur au sens strict de la loi de finances, bénéficie du dispositif renforcé mis en place par la direction de l'immobilier pour accompagner les opérateurs confrontés à des enjeux immobiliers particulièrement significatifs ;

Les représentants de l'Afpa, de la DGEFP, du secrétariat général des ministères en charge des affaires sociales, de la direction du budget et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications, lors de la séance du Conseil du 29 novembre 2017 ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 29 novembre 2017, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil prend acte des conditions particulières qui ont conduit au transfert du patrimoine de l'État à l'Afpa avant que ne soit définie une stratégie immobilière ;

Il relève, comme l'a indiqué la direction de l'immobilier de l'État, que ce transfert aurait dû être précédé d'un diagnostic précis des biens afin que la DIE puisse jouer pleinement le rôle qui devrait être le sien, s'agissant de la prise en compte des intérêts de l'État propriétaire ;

Le Conseil recommande, comme c'est le cas pour la deuxième vague de dévolution du patrimoine universitaire, de conditionner un tel transfert à la formalisation d'une stratégie fondée sur un diagnostic immobilier partagé et à la validation expresse des axes stratégiques par les tutelles techniques de l'opérateur, la direction du budget et la direction de l'immobilier de l'État ;

2. Le Conseil salue l'investissement des équipes de l'Afpa qui ont engagé un travail d'inventaire d'une ampleur considérable ;

Il remercie l'agence de la communication d'exemples détaillés démontrant la qualité des travaux réalisés à ce jour ;

Il relève que l'établissement a commencé à se doter des compétences et des moyens nécessaires à la réalisation d'un tel exercice ;

Le Conseil sait l'ampleur de la tâche qui demeure à accomplir. Il encourage l'ensemble des acteurs concernés, Afpa, services ministériels en charge du suivi des travaux de l'Agence, direction de l'immobilier de l'État, à ne pas relâcher leurs efforts avant d'avoir atteint l'objectif, c'est-à-dire, établir un schéma pluriannuel de stratégie immobilière participant à la construction d'un modèle économique général soutenable pour l'Afpa ;

3. Le Conseil observe que la concomitance des calendriers d'élaboration du projet stratégique de l'établissement et de sa stratégie immobilière est un défi mais également un atout.

Il souligne qu'il s'agit d'un processus itératif global où les résultats produits par chacun des chantiers ont vocation à nourrir les réflexions engagées dans l'autre.

Il remarque qu'une telle approche est d'autant plus nécessaire qu'en l'espèce, la question immobilière doit être étudiée d'un double point de vue :

Conseil de l'immobilier de l'État

- En tant que futur utilisateur des locaux, l'Afpa doit veiller à ce que les outils immobiliers dont elle disposera seront adaptés aux enjeux de ses missions, aux besoins fonctionnels correspondants et aux moyens disponibles ;
- En tant que propriétaire des locaux, l'Afpa doit établir une stratégie patrimoniale contribuant à l'atteinte des objectifs financiers de l'établissement. Celle-ci suppose de réaliser une analyse comparant, pour chaque actif, le profit que retirerait l'Afpa d'un usage interne, le coût des opérations de travaux nécessaires à la conservation du bien (investissement, financement et neutralisation chantier), les recettes potentielles qui pourraient résulter de la location des locaux et des équipements, des produits qui pourraient être espérés de la cession de tout ou partie du site. Doivent également être étudiés la pertinence de montages partenariaux avec des acteurs publics (par exemple dans le cadre du regroupement de plusieurs offres de services publics) ou privés (des contrats de partenariat peuvent être envisagés pour procéder rapidement à la remise à niveau d'un portefeuille d'actifs) ;

4. Le Conseil relève que l'Afpa bénéficie d'un dispositif de suivi renforcé. Dans ce cadre, il demande à la direction de l'immobilier de l'État de mener en lien avec l'opérateur et la tutelle, toutes les actions nécessaires à la meilleure stratégie patrimoniale possible.

S'il remarque que ce travail a commencé avec l'élaboration du diagnostic, il observe qu'à ce stade d'élaboration du SPSI, les éléments nécessaires à l'élaboration d'une stratégie patrimoniale ont été peu étudiés. Il invite l'Afpa à se saisir rapidement du sujet et à ne s'interdire aucune piste de réflexion.

Le Conseil note par exemple que dans l'hypothèse où certaines installations de l'Afpa seraient vacantes, leur réutilisation en centres d'hébergement pour adultes pourrait être expérimentée.

5. Le Conseil estime utile de rappeler qu'il importe de maîtriser le coût global immobilier et donc de le constituer.

Le coût d'occupation a vocation à s'inscrire dans le dispositif de comptabilité analytique mis en place pour les besoins métiers. En l'espèce, le Conseil recommande d'identifier la part du coût immobilier de chaque prestation de service.

Occuper un bien dont on est propriétaire et qui serait amorti, n'est pas gratuit. Dans un tel cas de figure, le coût global d'occupation doit être estimé sur la base des dépenses d'exploitation et d'un équivalent loyer. Établi à partir du coût de son maintien en bon état d'usage et du capital immobilisé, cet équivalent loyer permet à l'occupant de prendre conscience du coût de la fonction immobilière et de mieux apprécier la pertinence d'éventuelles alternatives locatives.

6. Le Conseil rappelle que constituer un référentiel national immobilier détaillé par type d'activité permet d'établir des normes facilitant la maîtrise des coûts et l'optimisation des moyens immobiliers.

Il observe qu'il facilite également la comparaison des performances immobilières de chacune des implantations.

S'agissant des espaces tertiaires dédiés à l'administration, il rappelle que la norme de 12 m² SUN par poste de travail est un plafond à ne pas dépasser ;

Le Conseil recommande à l'Afpa d'établir son propre référentiel immobilier.

Il souligne que lancer un chantier est de nature à permettre une meilleure appropriation des enjeux immobiliers par l'ensemble des acteurs sur lesquels va reposer la mise en œuvre de la stratégie de l'établissement.



Conseil de l'immobilier de l'État

En conclusion, le Conseil souligne que les enjeux économiques et opérationnels de ce dossier sont particulièrement importants. Il constate que des choix de gestion éventuellement drastiques devront être assumés pour redonner une viabilité de moyen terme à l'établissement et que l'immobilier figurera nécessairement parmi les postes pour lesquels des décisions devront être prises. Le Conseil renouvelle ses encouragements à l'Afpa et demande que son projet de SPSI lui soit présenté avant sa validation.

*

6.6 LES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT RELEVANT DU MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

En 2017, le Conseil a procédé à une audition de suite de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et a entendu les représentants du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).

Ces deux opérateurs relevant du même ministère ont en commun d'être réparti géographiquement sur tout le territoire. A l'occasion de leur audition le Conseil a relevé l'absence de prise en compte dans leur stratégie immobilière de la baisse du plafond d'emploi et la trajectoire budgétaire prévisible. Aucun des opérateurs n'a fourni de SPSI en bonne et due forme. Le Conseil a rappelé une nouvelle fois l'importance d'un inventaire fiabilisé pour établir une stratégie immobilière qui s'agissant de l'ADEME et du CEREMA doit s'inscrire dans une meilleure rationalisation de leurs implantations géographiques et répondre à leurs besoins à moyen terme. Le choix de l'implantation de services centraux ou d'un siège social ne peut être que la conséquence de cette réflexion.

Le Conseil a également appelé l'attention du ministère de la transition écologique et solidaire sur son souhait que celui-ci prône activement un rapprochement inter-opérateurs particulièrement pour ce qui concerne les opérateurs organisés en réseau sur le territoire en vue d'une optimisation économique et énergétique.

*

Avis n°2017-04 sur la stratégie immobilière de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)

Après deux auditions en 2011 et 2013, le Conseil de l'immobilier de l'État a entendu l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie sur les actions conduites, les résultats obtenus durant le SPSI 2011-2016 et les perspectives immobilières pour la période 2017-2021. L'ADEME évoque le projet de relogement d'un de ses sites centraux (Paris) mais aucune action n'est réellement prévue pour les sites régionaux. Le CIE demande expressément un réexamen de cette stratégie dans le sens d'une meilleure adéquation aux nouvelles régions. Il confirme sa recommandation de 2013 de ne maintenir que deux sites centraux sur trois. La réelle prise en considération de la fonction immobilière permettrait à l'ADEME d'améliorer notablement son empreinte énergétique.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Vu la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social ;

Vu le 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 portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2011 08 du 16 février 2011 et n°2013-09 du 13 novembre 2013 sur la stratégie immobilière de l'Agence pour l'environnement et la maîtrise de l'énergie (ADEME) ;

Vu le dossier transmis en date du 18 janvier 2017 et les éléments complémentaires du 1er mars 2017 ;

Après avoir procédé à l'audition de M. Fabrice BOISSIER, directeur général délégué de l'ADEME, entendu lors de sa séance du 25 janvier 2017, accompagné de MM. Noam LEANDRI, secrétaire général et Marc VIOT, directeur informatique et logistique, en présence de M. Michel VERMEULEN, délégué-adjoint à l'action foncière et immobilière (DAFI) des ministères de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM) et du logement et de l'habitat durable (MLHD), accompagné de MM. Serge MARTINS, chef du département de la politique immobilière à la DAFI et Alain GORET, adjoint au chef du bureau du pilotage de la tutelle des établissements publics, et également en présence de M. Philippe BAUCHOT, directeur adjoint, accompagné de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice de la stratégie et des expertises et de M. Jildaz ECOLAN, chef de bureau, de la direction de l'immobilier de l'État ;

Considérant que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) placé sous tutelle conjointe du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer et du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ;

Que l'ADEME, opérateur de l'État, participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable ;

Que l'Agence met à disposition des entreprises, des collectivités locales, des pouvoirs publics et du grand public, ses capacités d'expertise et de conseil ;

Qu'elle aide au financement de projets dans ses domaines d'intervention ;

Considérant que l'ADEME dispose, au titre du budget 2016, de :

- 594 M€ (AE) en moyens d'intervention (dont 590 M€ sur dotations de l'État et 4 M€ de ressources propres) ;
- 97 M€ (AE) en budget de fonctionnement ;

Considérant que les effectifs de l'ADEME sont composés en décembre 2016 de 1 088 résidents (dont 937 salariés en CDI). Les agents sont répartis sur :

- 3 sites pour les services centraux à Angers (49), Paris (75) et Valbonne (06) ;
- 17 directions régionales (dont 4 en outre-mer) qui maillent à travers 26 implantations l'ensemble du territoire ;
- Des représentations dans les territoires d'outre-mer et à Bruxelles.

Considérant que l'ADEME occupe globalement, en 2016, 28 375 m² SUB dont les sites centraux représentent 42 % (16 471 m²) ;

Considérant qu'en région, seules les implantations de Marseille (DR PACA) et de Puteaux (DR Ile-de-France) excèdent trente postes de travail (respectivement 32 et 38 PdeT) ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Qu'en moyenne les implantations régionales accueillent moins de 18 postes de travail, et pour certaines entre 10 et 15 postes de travail, voire moins de 10 dans certains territoires ultramarins ;

Considérant que l'ADEME présente, toutes implantations confondues, un ratio moyen d'occupation de 15,71 m² SUN par poste de travail avec un maximum à 28,57 m² et un minimum à 11,62 m² ;

Considérant que lors de son audition du 16 février 2011 destinée à faire le point sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière initial de l'ADEME, le Conseil en soulignait la qualité globale et approuvait les engagements pris en vue de rationaliser les implantations, d'en réduire les coûts de fonctionnement ;

Qu'il encourageait l'établissement à mettre en œuvre sans tarder tous les moyens pour respecter le ratio d'occupation cible de 12 m² SUN par poste de travail ;

Qu'il recommandait par ailleurs d'organiser le regroupement de la totalité des services centraux de l'établissement à Angers (49), en programmant à moyen terme la cession du site de Valbonne (06) et en ne maintenant à Paris qu'une simple antenne ;

Qu'il faisait part de son intérêt particulier sur le dossier de relocalisation de la direction régionale de Puteaux (92) compte tenu de son coût ;

Considérant que lors de l'audition de suite du 13 novembre 2013, le Conseil saluait les efforts consentis pour développer, avec succès, l'utilisation de la visioconférence et réduire le coût de fonctionnement de ses principaux sites en région. Il encourageait l'opérateur à étendre sa démarche aux services centraux mais formulait en revanche un certain nombre de remarques :

Il constatait le non-respect de la norme plafond de 12m² SUN par poste de travail dans pratiquement toutes les directions régionales, rappelant à cette occasion que le seuil imposé par la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 n'est pas extrêmement contraignant comparé aux standards du secteur privé et aux règles des États étrangers ;

Il relevait l'absence de regroupement des sites centraux sur un site unique à Angers contrairement à sa demande ;

Le Conseil invitait l'ADEME à poursuivre ses efforts de rationalisation et de réduction des coûts de déplacement. Il incitait l'opérateur à ne plus tarder à entamer une démarche de regroupement des sites centraux et l'invitait à identifier clairement les coûts de personnels et les coûts immobiliers dans l'analyse des différents scénarii étudiés, en intégrant notamment la cession du site de Valbonne ;

Concernant le site central de Paris, le Conseil entendait le souhait de l'opérateur de maintenir une vitrine parisienne ; il proposait toutefois à l'ADEME de rechercher soit une solution temporaire qui s'adapte à l'évolution de l'activité, soit une solution pérenne mais pour un effectif restreint. Le Conseil renouvelait en tout état de cause son souhait de voir l'ensemble des services centraux réunis sur le site d'Angers ;

Sur la situation de l'ADEME et le bilan de la mise en œuvre de son SPSI 2012-2016

Considérant que l'ADEME est inscrite sur la liste des opérateurs bénéficiant d'un suivi renforcé de la part de la DIE ;

Considérant que le plan d'actions bâti en 2012 par l'ADEME (SPSI 2012-2016) visait principalement à optimiser le parc locatif occupé par les directions régionales ; que le SPSI prévoyait, dans ce cadre, une réduction des surfaces occupées de 909 m² et des économies de loyers et de charges locatives à hauteur de 0,46 M€ (soit 14% des dépenses totales) ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que, globalement, les différentes réorganisations, réductions de surfaces et sous locations, qui s'inscrivent dans le nouveau découpage régional ont permis de réduire les surfaces occupées de 1 048 m² SUN (1 117 m² s'il n'est pas tenu compte du site de Mayotte qui n'était pas comptabilisé dans le SPSI initial) ;

Que l'économie annuelle s'élève à 0,54 M€ (soit 17% des dépenses totales) ;

Que cela correspond au cours du SPSI 2012-2016, à une réduction de 4,25 % de surface utile brute (-1 261 m²) et de 5,71 % de surface utile nette (-1 048 m²) toutes implantations confondues ;

Considérant que le nombre de poste de travail a diminué de 7,94%, passant de 1 196 postes en 2012 à 1 101 postes en 2016 (- 19 postes par an)⁸⁴ ; le nombre de postes de travail est équivalent aux effectifs occupants physiquement les locaux ;

Considérant a contrario que le ratio d'occupation a augmenté sur la période de 15,34 m² à 15,71 m² SUN / poste de travail, la diminution des surfaces occupées étant nettement moindre que la baisse des effectifs ;

Considérant que sur les cinq déménagements prévus au SPSI, deux sites seulement ont effectivement été réalisés entre 2012 et 2015 (Aquitaine et Poitou Charente) ;

Que la direction régionale de Guadeloupe n'a pas déménagé, la recherche de locaux aboutissant systématiquement à des loyers en hausse significative ; la direction régionale de Guyane devrait déménager quant à elle début 2017⁸⁵ selon l'ADEME ;

Que l'un des trois baux dont bénéficiait la direction régionale de Bretagne a été résilié (« Le Guillou » au 31 décembre 2014) et une renégociation engagée avec le bailleur actuel pour refondre les deux baux restants. Il en résulte un bail précaire à échéance de décembre 2018. Un déménagement est envisagé début 2019 ;

Considérant que les directions régionales ont été confrontées à diverses difficultés ne permettant pas l'atteinte des résultats prévus : incompatibilité entre restitution partielle de surface et structure des baux de location, contrainte de marchés immobiliers locaux ou encore nécessité de disposer d'espaces de réunion pénalisant la performance d'occupation des équipes de taille réduite ;

Considérant que de nombreux baux arrivent à échéance entre 2017 et 2019 ;

Sur la situation particulière des trois sites centraux

Considérant qu'en janvier 2015, à la demande du ministère de tutelle et conformément à la demande exprimée par le CIE dans ses avis de 2011 et 2013, un projet de regroupement des sites centraux sur deux implantations (Paris et Angers) a été étudié ;

Que les tensions sociales induites par cette perspective n'ont pas permis de voir aboutir le projet de rationalisation des implantations centrales par regroupement des personnels et cession du site de Valbonne (Sophia Antipolis) ;

⁸⁴ Source : tableau SPSI 2017-2021, ADEME-DIL du 28/02/2017

⁸⁵ Échéance du bail : 30 septembre 2017

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que la direction a réorienté son action en privilégiant l'exemplarité du site de Valbonne en termes d'occupation des surfaces et de coût de fonctionnement ;

Qu'un plan de réaménagement des locaux a été instauré afin d'atteindre l'objectif de 12 m² SUN par poste de travail, de libérer et louer les surfaces devenues inutiles à l'activité des services. Le travail mené intègre une réflexion sur les nouvelles formes d'organisation des espaces de travail et la multiplication des bureaux à postes multiples ;

Que la réflexion initiée en début d'année 2017 devrait, à échéance des travaux d'aménagement (juin 2017), permettre d'atteindre la cible de performance d'occupation et de dégager environ 400 m² pour la location à des tiers dont le CEREMA pourrait bénéficier ;

Que la démarche visant à réduire les coûts de fonctionnement conduite en parallèle s'est focalisée sur la réduction des frais de mission (réduction du nombre de déplacements et recours accru aux visio-conférences), l'optimisation de l'utilisation des véhicules de service (4 puis 3) et la réalisation d'un audit afin d'optimiser la consommation énergétique du bâtiment ;

Considérant que les sites centraux de Paris (échéance du bail au 1er juillet 2018) et d'Angers n'ont pas connu d'évolution majeure au cours du SPSI, la baisse du nombre de postes de travail étant comprise entre 3 et 4% durant la période couverte par le précédent SPSI ;

Que les pistes explorées pour améliorer l'implantation parisienne n'ont pas abouti qu'il s'agisse d'un projet d'acquisition non validé par les tutelles en 2013 ou d'un projet d'implantation sur le site de l'IGN à Saint-Mandé à l'initiative de la tutelle, étudié puis abandonné en 2015 ;

Sur les orientations du SPSI 2017-2021

Considérant que les données communiquées par l'ADEME sur les effectifs ne correspondent qu'à des hypothèses de travail ;

Considérant qu'en 2017, l'ADEME est implanté sur 30 sites dont 3 sites dits « centraux » pérennisés (Angers, Paris « Vicat » et Valbonne « Sophia ») et 5 sites ultra-marins ; le périmètre d'implantation reste constant ;

Que l'établissement occupe une surface totale de 28 375 m² SUB et 17 295 m² SUN en 2016 pour 1 101 postes de travail ;

Considérant que les effectifs pourraient atteindre 891 salariés en 2021 en prenant pour hypothèse une réduction des emplois sous plafond (937) de l'ordre de 1% par an (soit une baisse de 46 personnes en 5 ans) ;

Que les baisses futures d'effectifs par direction régionale ne sont pas précisées. L'hypothèse retenue est celle d'une répartition des baisses d'effectif équivalente sur les sites centraux pris dans leur ensemble et les directions régionales ;

Qu'en l'absence de données de cadrage plus précise à 5 ans, l'ADEME ne fixe pas d'objectif autre aux directions régionales que le respect du ratio d'occupation cible (norme plafond de 12 m² SUN par poste de travail) au cours du SPSI à venir, sans remise en question de l'implantation territoriale ;

Qu'à ce titre pour tout bail arrivant à échéance en région, une étude d'opportunité quant au déménagement de la structure sera réalisée avec le double objectif de respecter d'une part le ratio de 12 m² SUN et d'autre part de réduire les coûts immobiliers (coûts locatifs chargés) ;

Sur le devenir des sites centraux

Considérant que les orientations du SPSI 2017-2021 se fondent sur l'hypothèse d'une réduction des effectifs du site parisien de 20% à l'échéance 2021 au profit du site angevin avec pour objectifs l'optimisation de l'occupation du site d'Angers et la réduction des coûts immobiliers associés au site parisien. Dans ce cadre, l'ADEME envisage de relocaliser son siège parisien actuel dont le bail arrive à échéance en 2018 ;

➤ Concernant le site de Paris :

Considérant que le site de Paris-Vicat héberge à ce jour 194 personnes dans des locaux constitués de cinq étages contigus dans un bâtiment de huit étages. L'immeuble a été livré en 1982 ;

Que la surface locative est de 4 595 m² pour 3 233 m² SUN, soit un ratio SUN par poste de travail de 16,66 m². Les nombreuses salles de réunions mises à disposition des salariés y compris d'autres sites, ont une incidence sur ce ratio particulièrement élevé ;

Considérant que les effectifs actuellement de 194 personnes vont être amenés à diminuer à l'échéance du futur SPSI tenant compte de la baisse annuelle des plafonds d'emploi et des départs dans le cadre des dispositifs de mobilité organisés par l'établissement ;

Considérant que le loyer actuel s'élève à 270 € HT / m² soit 1,49 M€ ; les charges s'élèvent à 0,422 M€ TTC chauffage inclus (plus de 76 € HT m²) ; que le coût annuel de ce site (fiscalité incluse) est de 2M€ TTC annuel ;

Que les qualités intrinsèques du bâtiment n'en font pas un modèle d'exemplarité notamment en termes de performance énergétique ou de services aux usagers ;

Considérant que l'ADEME a engagé depuis l'été 2016 une recherche de nouvelle implantation en périphérie parisienne mais proche du site actuel susceptible d'accueillir les postes de travail actuels avec possibilité de resituer une partie des surfaces pour ajuster autant que de besoin les surfaces aux évolutions des effectifs du site Les critères suivants ont été mis en avant :

- conserver une occupation en locatif,
- abaisser drastiquement le loyer et les charges du site,
- respecter le ratio maximum de 12 m² SUN par poste de travail tant en début de période que par ajustement à la décroissance effective,
- choisir des locaux présentant des caractéristiques environnementales exemplaires et en adéquation avec l'image que l'ADEME devrait donner,
- minimiser les coûts de transport pour les déplacements vers le site d'Angers en conservant une liaison directe avec la gare Montparnasse ;

Considérant que seize projets ont été sélectionnés à l'issue d'une consultation et des négociations engagées avec trois d'entre eux afin d'obtenir les meilleurs services aux meilleures conditions financières ;

Considérant que le choix s'est porté sur l'immeuble Fairway situé à Montrouge notamment parce qu'il présente différentes garanties environnementales : label BBC 2005 Effinergie, label Minergie, label HQE ;

Que l'ADEME envisage de quitter le site actuel à échéance du bail en cours après réalisation de travaux d'aménagement sur le futur site ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que l'ADEME prévoit de réaliser en année pleine une économie de 0,7 M€ (soit 37% des dépenses actuelles loyer et charges) ;

Que le ratio SUN/PdeT passera de plus de 16 m² actuellement à 11,80 m² au 1er juillet 2018, puis à 11,5 m² en 2021 ;

➤ Concernant le site d'Angers :

Considérant que le site d'Angers accueille 326 personnes (350 postes de travail) et présente un ratio d'occupation de 13,3 m² SUN⁸⁶. Les marges de manœuvres sont considérées comme conséquentes eu égard au nombre de postes libres et aux possibilités d'optimisation des surfaces ;

Considérant que sur la base des effectifs actuels et compte tenu à la fois des baisses prévisibles au plan local et des arrivées de personnels d'autres implantations, les effectifs angevins à horizon 2021 sont estimés à 333 personnes ;

Que sur la base d'un ratio de 12 m² SUN par poste de travail et 333 personnes, l'ADEME estime devoir libérer 354 m² en 2021. L'établissement se propose de les mettre en location pour des recettes annuelles de l'ordre de 50 000 € ou encore de les mettre à profit pour fédérer un réseau entrepreneurial local autour d'innovations pertinentes pour l'ADEME ;

Que l'établissement évaluera en 2017 l'intérêt de faire procéder au classement en ERP de l'auditorium de 100 places dont il dispose, en vue de l'ouvrir au public et de dégager des recettes ;

➤ Concernant le site de Valbone :

Considérant que ce site accueille 99 personnes et que ce chiffre pourrait être porté à 104 à l'issue du SPSI ;

Que l'ADEME entend faire aboutir les travaux engagés au cours du SPSI initial en libérant 400 m² destinés à la location, à l'été 2017 ;

Que le ratio SUN par poste de travail passera de 16,62 m² actuellement à 12,53 m² en 2017 et 11,93 m² en 2021 ;

Considérant qu'à l'initiative du ministère de tutelle, l'établissement accueillera dans les locaux libérés les équipes du laboratoire du CEREMA jusqu'alors implanté à Nice ;

Que le regroupement de l'ADEME et du CEREMA sur un site unique permettra de mutualiser les équipements et services dont des salles de visioconférence et un amphithéâtre de 200 places ;

Sur le devenir des sites en région

Considérant que suite aux réformes concernant la fusion des régions⁸⁷ puis celles portées par la loi NOTRe⁸⁸, l'ADEME a engagé une réorganisation de ses directions régionales ;

⁸⁶ Source : Tableau ADEME-DIL, SPSI 2017-2023. Ce chiffre est contredit par la note établie par l'ADEME en date du 18 janvier 2017 : 12,25 m² SUN par poste de travail

⁸⁷ Loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections départementales et régionales

⁸⁸ Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

Conseil de l'immobilier de l'État

Que les orientations retenues visent à adapter les directions régionales à l'échelle des nouvelles régions et permettre le maintien d'une présence au niveau stratégique régional ;

Considérant que le maintien des implantations, au sein d'organisations régionales repensées, est le choix retenu mais qu'il conviendra d'en adapter les surfaces selon l'évolution des effectifs régionaux et d'en réduire les coûts immobiliers et de fonctionnement ;

Qu'à cet effet, les directions régionales se sont rapprochées des RPIE en fin d'année 2016 afin d'inscrire leurs orientations immobilières dans le cadre des SDIR. L'ADEME retient de ses échanges que les priorités des RPIE vont à l'heure actuelle aux biens domaniaux d'une superficie supérieure à 1 000 m², ce en quoi l'établissement est peu concerné ;

Qu'à défaut de propositions dans le contexte des SDIR, les directions régionales relanceront les travaux déjà conduits : réduction de surface, renégociation de baux ou dégagement en priorité pour ce qui concerne les sites non conformes aux critères de la politique immobilière de l'État.

Considérant le cas particulier la direction régionale d'Ile de France :

Qu'elle occupe 908 m² SUB pour 386 526€ TTC par an de loyer et charges locatives, soit 426€ par m². Selon l'ADEME, cette implantation respecte la norme de l'État (loyer plafond : 330 €/m² HT HC), ce qui signifie que les charges et taxes représentent 96 €/m². Les informations à la disposition du Conseil ne lui permettent pas de s'assurer du respect de la norme.

Qu'elle occupe 605 m² SUN pour 38 postes de travail (43 postes en 2012), soit un ratio de 15,92 m² SUN/poste de travail, supérieur de 33% à la norme

Que le ratio loyer + charges par poste de travail est de plus de 10 100€ ;

Qu'un déménagement est envisagé à horizon de sa fin de bail en 2019 pour intégrer une nouvelle implantation ;

Considérant que l'ADEME a élaboré un bilan des émissions de gaz à effet de serre (GES) pour l'année 2014 dont le périmètre intègre l'ensemble de ses sites d'activité et leurs équipements, ainsi que les différentes sources fixes et mobiles d'émissions rattachées à ces sites (hors représentation de l'ADEME à Bruxelles). Ce deuxième bilan a été établi conformément à l'article 75 de la loi n°2010 788 du 12 juillet 2010⁸⁹. Il fait suite à celui concernant les activités de l'année 2011 ;

Que les émissions directes de GES représentent 483 t CO₂e en 2014, soit une baisse de 32,8 %⁹⁰ par rapport à 2011, année de référence. Elles représentent 8 % du total des émissions (degré d'incertitude : 9 %) ;

Que les émissions indirectes associées à l'énergie se chiffrent à 132 t CO₂e, soit une baisse de 48,8 %⁹¹ durant la même période. Elles correspondent à 2 % du total des émissions (degré d'incertitude : 7,5 %) ;

Que les autres émissions indirectes de GES s'élèvent à 5 561 t CO₂e, soit une baisse de 11,6 %⁹². Elles correspondent à 90 % du total des émissions (degré d'incertitude : 24 %) ;

⁸⁹ Publication le 1^{er} février 2016 concernant l'année d'activité 2014

⁹⁰ 719 tonnes équivalent carbone émises (tCO₂e) en 2011 et 483 tCO₂e émises en 2014

⁹¹ 258 tCO₂e en 2011 et 132 tCO₂e émises en 2014

Conseil de l'immobilier de l'État

Les représentants de l'ADEME et du ministère de tutelle ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 25 janvier et du 19 avril 2017, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil constate la réalisation de certaines des prévisions constituant le plan d'actions bâti en 2012 et fondé sur l'optimisation du parc locatif. Il regrette toutefois que ces actions n'aient pas toutes été menées à terme et qu'aucune n'ait été le fait des implantations du siège.

Il déplore six ans après la première audition le manque d'exploitation des marges de manœuvres existantes alors que l'établissement occupe un parc locatif non spécifique et est constitué d'un réseau de structures de petite taille (majoritairement composées de 10 à 20 postes de travail) présentant des ratios d'occupation ne respectant pas la norme imposée à l'État et ses opérateurs.

Il rappelle en outre que la stratégie immobilière de l'ADEME ne peut être conçue sans intégrer les paramètres que sont la baisse du plafond d'emploi et la trajectoire budgétaire prévisibles, a fortiori sur des structures territoriales de petite taille.

La Cour des comptes vient, dans un rapport particulier publié récemment, de relever l'absence de remise en cause du maillage territorial.

2. Le Conseil prend acte, en matière environnementale, de la publication du bilan des émissions de gaz à effet de serre de l'ADEME pour l'année 2014. Il s'interroge toutefois sur les conséquences qui en sont tirées et sur leur incidence dans le champ de l'immobilier. Il rappelle l'exemplarité qui incombe à l'État et à ses opérateurs en particulier ceux œuvrant dans le champ de l'environnement.
3. Le Conseil entend les travaux relatifs à la réorganisation fonctionnelle conduits par l'ADEME, il déplore en revanche que le regroupement de régions intervenu en 2016 n'ait pas incité l'établissement à fermer certaines implantations, la volonté de conserver l'ensemble des implantations ayant même été clairement affirmée et les trois sites centraux pérennisés en dépit des demandes du Conseil.

Il insiste donc pour que le prochain SPSI soit défini en cohérence avec le nouveau découpage des régions et l'organisation territoriale de l'État, dans une perspective de maîtrise et de réduction des coûts immobiliers.

4. Le Conseil encourage l'ADEME à poursuivre la concertation engagée avec les RPIE considérant le nombre d'implantation qu'il occupe.

Il demande également à l'ADEME, en concertation avec son ministère de tutelle, de se rapprocher des nombreux autres opérateurs du champ dont le réseau s'étend sur l'ensemble du territoire afin d'explorer toutes les pistes de mutualisation envisageables.

⁹² 6 295 tCO₂e en 2011 et 5 561 tCO₂e émises en 2014

Conseil de l'immobilier de l'État

5. Le Conseil s'interroge sur le coût élevé de certaines implantations (loyer+charges/PdeT) dont le ratio d'occupation est exorbitant. Il invite l'ADEME à fiabiliser les données d'inventaire qui lui ont été transmises et à justifier, le cas échéant, les données hors norme.

Il rappelle que le respect des normes de la politique immobilière de l'État, dont le ratio d'occupation fixé à 12 m² SUN par poste de travail maximum, n'est pas facultatif. Qu'il ne peut plus se satisfaire, près de dix ans après l'édiction des normes par le Premier ministre et six ans après la première audition de l'opérateur, du seul constat de ratios dépassant les 20 m² voire frôlant les 30 m² sans proposition opérationnelle d'actions correctives.

6. Le Conseil insiste en outre pour que les possibilités offertes par les nouveaux modes de travail soient intégrées aux réflexions conduites sur l'avenir de chacun des sites, d'autant que le télétravail fait d'ores et déjà l'objet d'une expérimentation de l'ADEME.
7. Le Conseil rappelle concernant le choix d'une implantation parisienne qu'il avait entendu le souhait de l'opérateur de bénéficier d'une « vitrine parisienne ». Il constate que dans les hypothèses présentées 80 % des 194 postes actuels y seraient maintenus, faisant de ce site le deuxième plus important du réseau, alors qu'il avait expressément demandé un maintien d'effectif restreint.

Nonobstant les difficultés liées à la mobilité des agents, le Conseil déplore le manque d'envergure de cette opération et constate que, combiné au maintien de l'implantation de Valbonne, les actions concernant les sites centraux ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Il rappelle à cet effet avoir demandé le maintien de deux sites centraux et non de trois. Il ne peut que constater et déplorer que la multiplicité des sites induit structurellement de nombreux déplacements entre ces implantations.

En conséquence, il invite l'ADEME en relation étroite avec sa tutelle, avant toute décision concernant le futur site parisien, à se pencher sur la dimension de la structure à maintenir en région parisienne.

À l'aune des résultats de cette réflexion, il demande que les conséquences sur le projet immobilier en soient tirées.

En bonne méthode, il invite l'opérateur à procéder à une analyse comparative des offres en coût complet.

8. Le Conseil rappelle enfin qu'il avait, en 2013, attaché une importance particulière à la situation immobilière de la direction régionale d'Ile-de-France. Il s'interroge sur le respect supposé de la norme économique que constitue le loyer plafond fixé par le ministre en charge du domaine à 330 €/m²/an dans le département des hauts de Seine (hors Neuilly-sur-Seine, Boulogne-Billancourt et La-Défense). En tout état de cause, il constate l'évolution particulièrement défavorable du ratio d'occupation qui atteint pratiquement 16 m² SUN par poste de travail.

Il déplore qu'aucun objectif ambitieux ne soit fixé concernant cette implantation, en dehors d'un hypothétique déménagement et suggère que cette réflexion s'articule avec celles relatives à l'implantation de la « vitrine parisienne » de l'ADEME.

Au ministère de tutelle,

9. Le Conseil constate après avoir auditionné un certain nombre d'opérateurs du champ de l'environnement au sens large, et fonctionnant sur le principe d'un réseau territorialement implanté le peu de cas fait des possibilités de mutualisation inter-opérateurs.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il relève que les efforts que chacun réalise de son côté ne produisent d'autre effet que de créer de la surface vacante morcelée dont la dispersion sur une multitude d'implantation ne permet de dégager aucun bénéfice. Il invite donc le ministère à jouer la carte de la mutualisation et à favoriser le rapprochement inter-opérateur.

Cette recommandation lui paraît d'autant plus importante que l'exemplarité du ministère de l'environnement sur les sujets permettant de limiter les consommations d'énergie et d'émission de gaz à effet de serre devrait être l'un des premiers critères de choix.

Au représentant de l'État propriétaire,

10. Le Conseil rappelle que l'ADEME est un opérateur figurant sur la liste de ceux bénéficiant d'un suivi renforcé. Il ne verrait que des avantages à ce que ce suivi permette, à tout le moins, de fiabiliser les données d'inventaire du parc occupé par l'opérateur.

Il insiste donc pour que les outils développés par la direction de l'immobilier de l'État soient utilisés à cet effet et déplore six ans après le début du SPSI initial que la question de l'inventaire et de sa mise à jour doivent encore être évoquée.



Au-delà de la situation de l'ADEME, le Conseil souligne l'importance et la nécessité de mieux prendre en compte dans toute stratégie immobilière l'impact des déplacements sur le choix des implantations. Cette recommandation s'applique tout particulièrement à Paris ; la diminution du nombre de déplacements dans la capitale répond d'ailleurs à une priorité municipale.

Enfin, le Conseil demande à ce qu'il lui soit adressé avant la fin d'année 2017 et pour chaque implantation à fort ratio d'occupation le détail des pistes explorées et des actions conduites et envisagées pour y remédier.

Il demande, en outre, à être destinataire du SPSI avant sa validation.

★

Avis n°2017-06 sur la stratégie immobilière du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)

Le Cerema a été créé il y a quatre ans par fusion d'entités issues du réseau scientifique et technique du ministère en charge de l'environnement. Le Conseil de l'immobilier de l'État relève que l'établissement a procédé à un inventaire précis de son patrimoine en 2014 mais que celui-ci n'a pas été mis à jour depuis. Le Conseil regrette que plusieurs opérations aient été validées par le Conseil d'administration sans que la définition préalable des besoins de l'établissement et la stratégie immobilière globale en découlant n'apparaissent clairement.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le 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 portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Vu le décret n°2017-918 du 9 mai 2017 relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la loi n°2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports dont la création du Cerema (titre IX) ;

Vu le décret n°2013-1273 du 27 décembre 2013 relatif au fonctionnement et à l'organisation du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2014-27 du 15 octobre 2014 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (MLETR) ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 8 février 2017 M. Bernard LARROUTUROU, directeur général du Cerema, accompagné de Mme Sylvie MOREAU, secrétaire générale et directrice des ressources humaines et de M. Christophe DUPAS, chef du service patrimoine et moyens généraux en présence de MM. Michel VERMEULEN, délégué-adjoint à l'action foncière et immobilière et de la mer, Serge MARTINS, chef du département de la politique immobilière, Jean-Louis ANTOINE, chef du bureau de la tutelle du Cerema, du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de MM. Philippe BAUCHOT directeur adjoint, Jildaz ECOLAN et Jean-Michel REMONGIN, de la direction de l'immobilier de l'État ;

Considérant que le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) est un établissement public de l'État à caractère administratif. Il a été créé par la loi n°2013-431 du 28 mai 2013 afin de moderniser le réseau scientifique et technique des ministères chargés du développement durable, de l'urbanisme et des transports. Son organisation et son fonctionnement sont fixés par le décret n°2013-1273 du 27 décembre 2013 ;

Que ce nouvel établissement est issu de la fusion des huit centres d'études techniques de l'équipement (CETE), du centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), du centre d'études techniques, maritimes et fluviales (CETMEF) et du service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (SETRA) ;

Considérant que la loi prévoit que :

- l'établissement comprend un siège, des directions techniques et des implantations territoriales ayant une vocation nationale (l'implantation du siège à Bron (69) est précisée par le décret de création de l'établissement) ;
- l'établissement constitue un centre de ressources et d'expertises scientifiques et techniques interdisciplinaires apportant son concours à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques en matière d'aménagement, d'égalité des territoires et de développement durable, notamment dans les domaines de l'environnement, des transports et de leurs infrastructures, de la prévention des risques, de la sécurité routière et maritime, de la mer, de l'urbanisme, de la construction, de l'habitat et du logement, de l'énergie et du climat ;

Considérant que l'établissement a pour missions :

- de promouvoir et de faciliter des modes de gestion des territoires qui intègrent l'ensemble des facteurs environnementaux, économiques et sociaux ;
- d'accompagner les acteurs publics et privés dans la transition vers une économie sobre en ressources et « décarbonée », respectueuse de l'environnement et équitable ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- d'apporter à l'État et aux acteurs territoriaux un appui, en termes d'ingénierie et d'expertise technique sur les projets d'aménagement nécessitant notamment une approche pluridisciplinaire ou impliquant un effort de solidarité ;
- d'assister les acteurs publics dans la gestion de leur patrimoine d'infrastructures de transport et de leur patrimoine immobilier ;
- de renforcer la capacité des acteurs territoriaux à faire face aux risques auxquels sont soumis leurs territoires et leurs populations ;
- de promouvoir aux échelons territorial, national, européen et international les règles de l'art et le savoir-faire développés dans le cadre de ses missions et en assurer la capitalisation.

Considérant que l'établissement dispose d'un budget initial de 247 M€⁹³ pour 2017 dont une subvention pour charges de service public (SCSP) de 209,6 M€ ;

Considérant que les effectifs du Cerema au 31 décembre 2016 étaient de 2 959 ETP avec une projection inférieure à 2 842 ETP au 31 décembre 2017 du fait du schéma d'emplois 2017, soit une baisse de près de 4 %⁹⁴ ;

Considérant que la direction du Cerema indique ne disposer d'aucune information concernant les perspectives dans les prochaines années mais appuie ses réflexions sur une hypothèse de réduction d'environ 12% des effectifs entre décembre 2016 et décembre 2020 ;

Considérant que le Cerema dispose d'un inventaire documenté et d'un état des lieux du patrimoine à date du 31 décembre 2014⁹⁵ réalisé dans le cadre du volet diagnostic du schéma pluriannuel de stratégie immobilière ; que son actualisation est en cours dans le cadre de la préparation du futur schéma pluriannuel de stratégie immobilière ;

Qu'une base de données patrimoniales a été constituée et contient pour chaque bâtiment occupé⁹⁶ outre des informations de localisation, d'occupation, de dimensions, d'énergies utilisées, des données relatives à l'état de santé du gros œuvre, des équipements techniques, des aménagements intérieurs et extérieurs, à l'état fonctionnel, à l'état d'accessibilité, à l'état réglementaire ;

Que les bâtiments sont distingués selon leur usage et la typologie suivante : bureau, bureau-laboratoire, atelier, habitation, restauration ;

Considérant que le Cerema est organisé en 11 directions territoriales et techniques ; que le patrimoine occupé se compose de près de 180 bâtiments de bureaux et de bâtiments techniques sur 191 204 m² SHON ; ce patrimoine est constitué de près de 94 % de bâtiments domaniaux dans le cadre de conventions d'utilisation (à titre gratuit) ; que certains bâtiments sont partagés avec d'autres services ou opérateurs de l'État⁹⁷ ;

Considérant que le patrimoine du Cerema représente 32 sites domaniaux dont 29 mis à disposition, l'établissement public assurant la gestion courante et le gros entretien ; les 3 autres sont rattachés et gérés

⁹³ En baisse de 9 M€ depuis 2014 (soit une baisse de 3,5 %)

⁹⁴ En baisse de 8,32 % sur la période 2014-2017

⁹⁵ Cf. « Schéma directeur immobilier : état des lieux »

⁹⁶ Lorsque le bâtiment est également occupé par un autre service que le Cerema, les données saisies correspondent à l'ensemble du bâtiment, les données propres au Cerema sont ajoutées lorsqu'elles sont identifiables

⁹⁷ Le CEREMA gère 206 367 m² SHON. L'écart entre surfaces gérées et surfaces occupées correspond aux surfaces occupées par des services hébergés par le Cerema mais ne faisant pas partie du Cerema.

Conseil de l'immobilier de l'État

soit par le ministère de tutelle (Paris), une préfecture de région (Nantes) ou un autre opérateur (Champs-sur-Marne) et hébergent le Cerema. Il occupe également 7 biens pris à bail (locaux de bureaux ou locaux techniques) ;

Considérant que le Cerema partage quelques implantations avec des opérateurs qu'il héberge ; qu'à ce titre, les modalités de gestion et de règlement des charges liées à l'immobilier sont définies par voie de convention ou de règlement de site, la gestion courante étant assurée par le Cerema ⁹⁸ ;

Considérant que les bâtiments occupés par le Cerema selon l'inventaire à fin 2014 représentaient 60 412 m² SHON de bureaux, 142 930 m² SHON de bureaux et laboratoires ⁹⁹, 14 175 m² SHON de bâtiments techniques et 25 086 m² SHON de locaux de stockage et garages ; que ces superficies correspondent aux surfaces effectivement occupées par le Cerema ;

Considérant que le foncier mobilisé est évalué à 1,350 Mm² ;

Que les sites du Cerema sont situés pour la plupart dans des zones de densité faible à moyenne, les implantations étant caractérisées par des parcelles souvent importantes ¹⁰⁰ dont l'emprise du bâti n'excède généralement pas 15 % ;

Considérant que le Cerema est implanté sur les sites occupés antérieurement par les services et directions composant l'établissement par fusion ;

Considérant que le patrimoine occupé par le Cerema est valorisé 130,8 M€ (données Chorus RE-FX au 31 décembre 2012) hors les sites d'Aix-en-Provence (1,2 M€) et Angers (1 M€) qui n'étaient plus occupés par l'établissement lors la réalisation du bilan ;

Considérant que les locaux occupés (tous types de bâtiments confondus) datent des années 1960-1975 pour plus de 63 % d'entre eux ;

Considérant que, sur la base des données figurant au bilan 2014 (superficie et nombre de postes de travail), la performance d'occupation est de 16,9 m² SUN par poste de travail pour les immeubles soumis à performance immobilière ;

Que la performance immobilière est appréciée sur 48 471 m² SUN, alors que les catégories « bureau » et « bureau-laboratoire » totalisent 60 285 m² SUN ;

Qu'elle résulte, pour une part, des baisses d'effectifs depuis la création de l'établissement sans modification du périmètre immobilier (avec des écarts importants selon les sites : 9 m² - 38 m²) ;

Considérant par ailleurs que le ratio moyen d'optimisation de l'occupation des postes de travail (nombre de poste de travail / ETPT) est de 1,22 alors que la mutualisation des postes pour les temps partiels et les itinérants devrait permettre d'atteindre un ratio inférieur à 1 tout en tenant compte des postes vacants ¹⁰¹ ;

⁹⁸ Sites de Plouzané (29), Bron (69), L'Isle-d'Abeau (38), Metz (57), Aix-en-Provence (13), Le Grand-Quevilly (76), Lille (59), Saint-Médard-en-Jalles (33)

⁹⁹ Immobilier spécifique aux activités dites de laboratoire (essais et mesures)

¹⁰⁰ De 788 m² à 201 942 m² selon l'état des lieux.

¹⁰¹ La circulaire du 19 février 2010 relative à la PIE précise à ce sujet que ce ratio ne fait pas l'objet d'une valeur cible mais doit être observé dans son évolution.

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que l'état de santé des bâtiments « bureau » est satisfaisant pour 73 % de la SHON et peu, à pas satisfaisant pour 24 % de la SHON (3 % sont très satisfaisants) ;

Que l'état de santé des bâtiments de la catégorie « bureau - laboratoires » est qualifié de satisfaisant à 65,6 % de la SHON et peu satisfaisant pour 30 % (4,4 % sont très satisfaisants) ;

Que l'état de santé des bâtiments techniques et de stockage et garages est en revanche majoritairement peu ou pas satisfaisant (56,5 % de la SHON) ;

Considérant que l'état énergétique de l'enveloppe des bâtiments « bureau-laboratoire » est peu satisfaisant à 61,7 % de la SHON en m² des bâtiments chauffés ;

Considérant qu'en termes de cotation énergétique (selon la réglementation en vigueur concernant les diagnostics de performance énergétique – DPE-), seuls 1,5 % des m² SHON des bâtiments chauffés est en classe A, 24,9 % en classe C et 44,3 % en classe D ;

Considérant que les crédits d'investissement ont été principalement consacrés à des travaux de mise en conformité et réglementaires depuis la création de l'établissement (2,2 M€ en 2014 et 1,8 M€ en 2015) ;

Considérant que les besoins en GER ont été chiffrés à 38,5 M€ HT sur dix ans hors amélioration énergétique et mise en accessibilité (dont 15 M€ à court terme et 23,5 M€ à moyen terme) ;

Considérant qu'une opération de relogement est en cours concernant les services de Nice ;

Que les activités du laboratoire de Nice sont jusqu'à présent hébergées principalement dans un bâtiment domanial sur le port de Nice disposant de 551 m² de surfaces de bureaux, et, à proximité immédiate, dans une location de 300 m² de surfaces d'ateliers pour ses activités de mesures et d'essais ;

Que le montant annuel des charges de fonctionnement et d'entretien s'élève en moyenne à 72 000 € HT et le loyer à 19 000 € HT ;

Que le déménagement des équipes du laboratoire vers le site de l'Ademe à Sophia-Antipolis s'accompagnera en parallèle du transfert des activités d'essais et de mesures vers le site d'Aix-Les Milles. L'installation à Sophia-Antipolis sera effective pour la fin du mois d'octobre 2017 ;

Que les futurs locaux, qui hébergeront 30 postes de travail, offriront 400 m² de surfaces de bureaux et 30m² d'ateliers. Le montant annuel du loyer, en cours de négociation avec l'Ademe, est estimé à 60 000 € HT et 25 000 € HT de charges ;

Considérant que le Cerema s'est engagé dans plusieurs actions visant l'optimisation de sa consommation d'énergie ; qu'il participe à la troisième édition du concours « Cube 2020 » ; qu'il a en outre adhéré à l'accord-cadre lancé par la direction des achats de l'État sur le système de management de l'énergie ;

Considérant que le Cerema envisage également d'intégrer des opérations de rénovation énergétique de son parc immobilier dans son futur SPSI et notamment sur les bâtiments présentant les consommations les plus importantes ;

Concernant les orientations du futurs SPSI,

Considérant que la stratégie immobilière et la stratégie d'implantation territoriales doivent prendre en compte trois enjeux qualifiés d'essentiels :

- renforcer les relations avec les acteurs des territoires,

Conseil de l'immobilier de l'État

- conforter l'action du Cerema et développer ses compétences,
- veiller à la situation économique du Cerema et accroître ses ressources propres.

Considérant qu'un scénario à 5 ans a été établi pour chacune des 11 directions territoriales et techniques ; que leur mise en œuvre se fera après échange avec les préfets de région dans le cadre des SDIR ;

Considérant que les scénarios ne précisent pas les besoins auxquels ils répondent, notamment en termes d'effectifs à accueillir, ou encore de prise en compte des réformes concernant la fusion des régions¹⁰² et celles portées par la Loi NOTRE¹⁰³ ;

Considérant qu'un certain nombre d'implantations seront conservées ou quittées mais que les éléments transmis ne fixent pas d'objectifs de réduction de superficie ou du coût global au poste de travail, d'accroissement de la performance immobilière ou encore de environnementale ;

Considérant que le choix de quitter ou de conserver chaque site actuel du Cerema à horizon 2020 a fait l'objet d'une délibération en Conseil d'administration du 29 avril 2016 ;

Qu'en application de cette délibération, les sites de Nice (06), Bonneuil-sur-Marne (94), Le Bourget (93), Paris (75), Angers (49), Aix-en-Provence (13), et Compiègne (60) devront être quittés d'ici 2018 ;

Que le site de Bron (pris à bail) devrait être quitté mais que cela reste lié à la création du futur siège de l'établissement ;

Que le site de Metz (57) (pris à bail) sera quitté à horizon 2020, deux scénarios de relocalisation étant à l'étude ;

Qu'à Nantes (44), le Cerema souhaite un relogement dans un bien domanial en centre-ville ;

Que les sites de Bordeaux (33) et Saint-Médard-en-Jalles (33) ont vocation à être regroupés sur un site unique ;

Considérant que le Cerema fait état, en outre, de quatre projets de construction de bâtiments neufs ou de rénovation lourde pour :

- l'installation du siège à Bron ;
- la rénovation du site de Nancy-Tomblaine,
- la construction sur le site de Bordeaux ou de Saint-Médard-en-Jalles pour y regrouper les équipes de deux sites,
- une opération de rénovation – construction sur le site d'Aix-en-Provence ;

Concernant le futur siège du Cerema,

Considérant que le décret portant création de l'établissement prévoyait une implantation du siège à BRON (69) ; que le siège est actuellement implanté dans cinq bâtiments sur le site de « la Cité des mobilités » à Bron, dont certains sont en location ;

¹⁰² Loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections départementales et régionales.

¹⁰³ Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le regroupement des 140 personnes du siège dans un bâtiment unique permettra de favoriser le travail transversal et la communication quotidienne des équipes ;

Que l'estimation du montant de l'opération est de 7 M€ HT (valeur 2016) ;

Considérant que le travail de programmation détaillée du futur siège de l'établissement sera précédé d'une réflexion partagée avec les autres occupants du site, Ifsttar et services du MEEM (Centre d'études des tunnels, DGITM) ;

Que cette réflexion devrait également s'inscrire dans la continuité de l'étude prospective d'évolution du site, menée par les services du préfet de région ;

Les représentants du Cerema, de son ministère de tutelle et de la Direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 8 février 2017 et du 12 juillet 2017 , formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil rappelle qu'un inventaire fiable et objectif est le préalable à toute stratégie immobilière. Il constate que l'inventaire datant de 2014 est documenté. Il déplore toutefois qu'il ne soit pas actualisé ni partagé avec la DIE. Il demande donc que les données soient fiabilisées (actualisées) et renseignées dans les outils mis en œuvre par la DIE et partagés par les acteurs de l'immobilier public.

Il relève en outre que l'absence d'actualisation ne permet pas de mesurer les évolutions depuis la création du Cerema et les économies réalisées, le cas échéant, par la mutualisation des fonctions supports qu'une telle fusion ne peut qu'induire. Cela devrait en outre permettre de fixer des objectifs étayés pour la période à venir.

L'actualisation de la valorisation dans Chorus des biens occupés est également à mettre à jour, les données datant de 2012.

2. Le Conseil relève la particularité des emprises foncières occupées par le Cerema et s'interroge sur l'absence de volonté apparente de valorisation de ces dernières (plus d'1,350 M m² avec une emprise bâtie inférieure à 15 %).

Il encourage le Cerema à s'interroger sur la nécessité de conserver ces emprises au regard des missions qui sont les siennes et, le cas échéant, à explorer toutes formes de valorisation appropriées. Dans ce contexte, il invite l'établissement et son ministère de tutelle à une certaine exemplarité en participant à l'effort de création de logements grâce à la mobilisation du foncier public à l'occasion de possibles cessions foncières de biens devenus inutiles à l'établissement.

3. Le Conseil remarque les difficultés à apprécier la performance immobilière de l'immobilier spécifique (laboratoire – hangar). Il n'en demeure pas moins nécessaire de s'interroger sur l'utilité de ces locaux au regard des missions et des besoins de l'établissement.

Conseil de l'immobilier de l'État

4. Le Conseil s'étonne du manque de lisibilité du schéma d'emplois dont fait état le Cerema, de la part du ministère de tutelle. Si le Conseil ne méconnaît pas les difficultés sociales liées à la communication d'un schéma d'emplois lorsque la tendance est à la baisse, il constate que l'absence de cette donnée de base n'autorise aucune stratégie immobilière pertinente.

Il constate l'absence de communication à ce sujet de la part du ministère de tutelle et demande que cette donnée soit intégrée au futur SPSI du Cerema.

5. Le Conseil déplore que le Conseil d'administration a validé un certain nombre d'opérations de nature immobilière relevant de la stratégie d'implantation de l'établissement avant même la consolidation des données d'inventaire du patrimoine occupé, l'expression des besoins et la formalisation de la stratégie immobilière.
6. Le Conseil invite également le Cerema à s'interroger sur son implantation territoriale à moyen et long termes, ce volet ayant été jusqu'alors peu exploré, au-delà de l'héritage laissé par les structures préexistantes.

Il recommande, puisque l'établissement considère son ancrage dans les territoires comme une condition du renforcement de ses relations de partenariat avec les collectivités territoriales, de développer une stratégie immobilière compatible, voire commune, avec les autres opérateurs du champ de l'environnement ayant la même préoccupation, sous l'égide de son ministère de tutelle et en relation avec le préfet de région qui pilote, dans un cadre régional, la politique immobilière de l'État.

Il recommande de prioriser cette réflexion par rapport à la construction d'un siège.

7. Le Conseil relève enfin que la question stratégique de la construction d'un modèle économique permettant d'assurer sa soutenabilité reste entière 5 ans après la création de l'établissement et devrait constituer un préalable à toute autre action.

Au ministère de tutelle,

8. Le Conseil rappelle une nouvelle fois à l'issue de l'audition d'un opérateur du champ de l'environnement qu'il appartient au ministère de définir les stratégies de site tels celui de Bron ou de Marne-la-Vallée caractérisés par des regroupements d'opérateurs, à son initiative. Il rappelle son souhait que le ministère prône activement un rapprochement inter-opérateurs, particulièrement pour ce qui concerne les opérateurs organisés en réseau sur le territoire. Il invite dans cette perspective le ministère à ne pas négliger les possibilités offertes par les réserves foncières dont disposent les opérateurs.

Il insiste pour que ce regard croisé bénéficie en premier lieu au projet de création du futur siège du Cerema et au devenir des sites majeurs occupés sur le territoire par les opérateurs sous sa tutelle.

Il renouvelle en conséquence l'invitation faite au ministère de lui présenter sa stratégie par site, lors d'une audition à programmer avant la fin 2017, dans le respect des démarches relevant des schémas directeurs immobiliers régionaux.

Il insiste auprès du ministère, comme il a eu l'occasion de le faire auparavant (Avis n°2016-20, Ifsttar) pour que la problématique du foncier et de sa valorisation soit pleinement intégrée dans la stratégie immobilière des opérateurs placés sous sa tutelle.

Conseil de l'immobilier de l'État

Au représentant de l'État propriétaire,

9. Le Conseil relève, comme il a eu l'occasion de le faire lors de précédentes auditions, la difficulté d'apprécier la performance immobilière de l'immobilier spécifique utile aux missions de certains établissements. Il invite donc la DIE à réfléchir aux critères de performance de ces espaces.
10. Le Conseil remarque en outre que la question du foncier et de son usage, voire de sa valorisation, est peu prise en compte alors que certains opérateurs, dans le champ de l'environnement, se caractérisent par un foncier étendu, peu densément bâti, dont l'utilité au regard des missions n'est pas avéré.

Il recommande à la DIE d'engager une réflexion sur le devenir de ces emprises conjointement avec le ministère de tutelle et les opérateurs.
11. Le Conseil rappelle enfin que le Cerema est un opérateur figurant sur la liste de ceux bénéficiant d'un suivi renforcé. Il ne verrait que des avantages à ce que ce suivi permette, à tout le moins de fiabiliser les données d'inventaire du parc occupé par l'opérateur.



En conclusion, le Conseil sera tout particulièrement attentif au respect des objectifs de la politique immobilière de l'État sur les sites de regroupement d'opérateurs tant en termes de rationalisation et mutualisation des implantations que sur l'optimisation économique et énergétique. Il demande à être destinataire du SPSI avant sa validation.

*

6.7 LES OPÉRATEURS RELEVANT D'AUTRES MINISTÈRES

Le CIE a procédé cette année à l'audition de l'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) placé sous la tutelle du ministère des armées et du travail.

Cet opérateur a été créé en 2005 et a été doté à son origine d'un patrimoine disparate et lourd à gérer comme l'a souligné la Cour des comptes. Le CIE a relevé l'absence de stratégie immobilière, le patrimoine étant constitué de biens non choisis, obtenus par transfert. Il souligne les effets notoirement inopérants et pénalisants des relations contractuelles avec la société 2IDE pour la gestion immobilière de l'EPIDe. Le Conseil a recommandé une remise en cause rapide de ce dispositif.

*

Avis n°2017-13 sur la stratégie immobilière de l'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDE)

L'Établissement public d'insertion de la Défense (ÉPIDe) est un établissement d'insertion sociale et professionnelle de jeunes sans diplômes ou en voie de marginalisation, créé en 2005 et doté à son origine d'un patrimoine disparate et lourd à gérer selon les termes de la Cour des comptes. Le Conseil de l'immobilier de l'État relève l'absence de stratégie immobilière, le patrimoine étant constitué de biens non choisis, obtenus par transfert. Il souligne les effets notoirement inopérants et pénalisants des relations contractuelles avec la société 2IDE pour la gestion immobilière de l'ÉPIDe. Le CIE recommande une remise en cause rapide de ce dispositif.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le 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 portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret n°2017-918 du 9 mai 2017 relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire ;

Vu la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu l'ordonnance n°2005-883 du 2 août 2005 relative à la mise en place au sein des institutions de la défense d'un dispositif d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté (ÉPIDe) ;

Vu le décret n°2005-887 du 2 août 2005, relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement public d'insertion de la défense ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition et les éléments complémentaires du 27 février 2017 ;

Après avoir entendu Mme Nathalie HANET, directrice générale de l'ÉPIDe, accompagnée de M. Philippe KASPI, secrétaire général, de Mme Caroline RIZENTHALER, directrice des soutiens et des affaires financières, de M. Jean SERVEILLE, directeur du patrimoine et de la législation, en présence de Mme Émilie GUERIN, adjointe au chef de la mission insertion des jeunes à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) au ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, de M. Simon CHAPIRO, de Mme Anaïs BREAUD, sous-directrice du renouvellement urbain, du développement économie et de l'emploi au commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), de Mme Myriam ACHARI, directrice de la mémoire, du patrimoine et des archives au ministère de la défense, de M. Philippe BAUCHOT directeur adjoint de la direction immobilière de l'État accompagné de M. Didier PETITJEAN lors de sa séance du 9 novembre 2016 ;

Considérant que l'ordonnance n°2005-883 du 2 août 2005 a instauré la mise en place au sein des institutions de la défense d'un dispositif d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté, créant simultanément le dispositif d'insertion et la structure d'accueil : l'établissement public d'insertion de la défense (ÉPIDe) ;

Considérant que l'ÉPIDe est un établissement public de l'État placé lors sa création sous la tutelle du ministre de la défense et du ministre chargé de l'emploi ;

Qu'il a pour objet l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sans diplômes ou sans titres professionnels ou en voie de marginalisation sociale ; à ce titre, il organise des formations dispensées dans des institutions avec un encadrement s'inspirant du modèle militaire ; il accueille et héberge des jeunes dans le cadre de ces formations ; il peut développer des actions de coopération nationale ou internationale avec des collectivités publiques, des entreprises, des organismes publics ou privés de formation ou intéressés à ce type d'action, notamment par voie de convention ou de prise de participation.

Considérant que les ressources de l'établissement sont constituées par des subventions, avances, fonds de concours, dotations et participations de l'État, de la Communauté européenne, des collectivités territoriales, des établissements publics ou de toute autre personne morale ; des dons et legs ; le produit de la taxe d'apprentissage et les ressources provenant de l'application de la législation sur la formation professionnelle continue ; les produits des activités de l'établissement ; les produits des contrats et conventions ; les revenus des biens meubles et immeubles, fonds et valeurs ; les produits des aliénations ; le produit des emprunts ; les immeubles qui lui sont apportés en dotation ;

Considérant que les conditions d'organisation et de fonctionnement de l'établissement public d'insertion de la défense sont précisées par le décret n°2005-887 du 2 août 2005, relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement public d'insertion de la défense ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que l'établissement est administré par un conseil d'administration composé de quatorze membres dont des représentants des ministères de la défense, de l'emploi, de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, du budget ainsi que de personnalités qualifiées désignées en raison de leurs compétences en matière notamment de formation, d'insertion professionnelle et d'emploi ;

Considérant qu'à son origine l'établissement ne disposait pas d'un budget d'investissement lui permettant d'intervenir sur le patrimoine mis à sa disposition, le financement étant assuré par les seuls crédits d'intervention de la mission « travail et emploi » (programme 102). Les crédits du programme « politique de la ville »¹⁰⁴ (programme 147) et des co-financements du Fond Social Européen sont venus abonder le budget de l'établissement en 2009 ;

Considérant qu'en 2016, le budget de l'ÉPIDe s'élève à 90 M€, dont la moitié consacrée à la masse salariale ;

Que les effectifs globaux en 2016 sont de 1 052 ETP avec une prévision à 1 160 ETP en 2019 à l'issue de la montée en charge liée à l'ouverture du centre situé à Toulouse et de celui situé dans le Gard ;

Considérant que le coût de l'immobilier est estimé par l'ÉPIDe à 23,5 M€ (2016) ;

Sur la constitution du parc immobilier de l'ÉPIDe et le rôle de la société 2IDE,

Considérant que le 1er septembre 2005, le premier centre de l'ÉPIDe ouvrait dans un ancien CREPS¹⁰⁵ mis à disposition, dans l'urgence, à Montry (77) ;

Que le transfert du site de Montry au bénéfice de l'ÉPIDe n'a été officialisé qu'en 2007 par décret¹⁰⁶, plaçant l'établissement dans des conditions précaires d'occupation du site pendant deux ans ;

Considérant que le ministère de la défense a apporté son soutien au dispositif en réalisant des transferts d'immeubles domaniaux au bénéfice de l'ÉPIDe, comme le fit le ministère de la santé, de la jeunesse et de la ville avec le transfert de l'ex-CREPS de Montry. Ces biens ont été transférés à l'établissement en pleine propriété et à titre gratuit, par voie de décrets¹⁰⁷ ;

Que les biens représentent selon les données figurant dans ces décrets (site de Montry compris) une superficie totale de 1,6 Mm² et une valeur vénale de 65,5 millions d'euros ;

Considérant que la période 2005/2008 se caractérise par l'urgence d'ouvrir des sites pour accueillir le dispositif d'insertion sociale et professionnelle des jeunes et « des apports [immobiliers] [...] faits non pas

¹⁰⁴ Le ministère chargé de la ville était alors devenu la 3^e tutelle de l'établissement.

¹⁰⁵ CREPS : Centre de ressources, d'expertise et de performance sportive, établissement sous tutelle du ministre chargé des sports

¹⁰⁶ Décret n°2007-1471 du 15 octobre 2007 portant apport au profit de l'établissement public d'insertion de la défense d'un immeuble domaniaux

¹⁰⁷ Décret n°2006-381 du 30 mars 2006 pour les emprises de Marseille (13), Dijon (21), Bordeaux (33), Châlons-en-Champagne (51), Orcines (63), Doullens (80), Fréjus (83)

Décret n°2006-1485 du 29 novembre 2016 pour les emprises d'Ambronay (01), Lunel (34), Ars-Laquenexy et Jury (57), Margny-lès-Compiègne (60), Arras (62), Linas-Monthléry (91), Berlfort (90)

Décret n°2009-310 du 19 mars 2009 pour les emprises de Toulouse-Francazal (31) et Strasbourg (67)

Conseil de l'immobilier de l'État

pour favoriser une implantation rationnelle des sites sur le territoire, mais en opportunité pour dégager des éléments du patrimoine dont le ministère de la défense n'entendait pas conserver la charge »¹⁰⁸ ;

Considérant que les biens transférés sont valorisés de plusieurs façons, soit par installation d'un centre, soit par cession, soit par intégration dans un mécanisme mis en œuvre par la caisse des dépôts et consignations afin d'emprunter les sommes nécessaires au développement des centres de formation (2IDE) ;

Considérant que lors de sa création, l'ÉPIDe avait d'importants besoins immobiliers en plus de la nécessité de réhabiliter des biens reçus en dotation, alors qu'il ne disposait pas de crédits d'investissement appropriés ;

Que dans ce contexte la société Immobilier, insertion, défense, emploi (2IDE) a été créée. Il s'agit d'une société par actions simplifiées, constituée en février 2006 (devenue société anonyme en février 2007) ayant pour objet la constitution du patrimoine immobilier utile aux missions de l'établissement et mis à sa disposition dans le cadre de baux de longue durée¹⁰⁹ ;

Qu'elle « acquiert par voie d'achat ou d'apport en nature tous biens immobiliers bâtis ou non bâtis nécessaires pour la réalisation de son objet, construits sur les terrains, et réhabilite les immeubles dont elle se sera rendue propriétaire. Elle peut également réaliser ses opérations dans le cadre de contrats de mise à disposition de longue durée des biens immobiliers bâtis ou non bâtis »¹¹⁰ ;

Considérant qu'elle dispose d'un capital détenu à 51% par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et à 49% par l'ÉPIDe ;

Que le capital de la société était constitué par un apport en nature composé des sites reçus du ministère de la défense (part ÉPIDe) et par un apport en numéraire pour la CDC ;

Que la société a pu souscrire à des taux considérés alors comme avantageux mais qui ne le sont plus à ce jour, des emprunts couverts par une garantie de l'État pour réaliser les travaux nécessaires à l'adaptation des centres ;

Considérant que l'ÉPIDe règle un loyer pour chacun des centres (sous bail 2IDE) permettant de rembourser les emprunts et leurs intérêts et de rémunérer les actionnaires (ÉPIDe 49% et CDC de 51%) au titre des fonds propres apportés (taux de rentabilité des fonds propres prévu à 5,6%) ;

Considérant que le dispositif 2IDE a été critiqué par la Cour des comptes dans son rapport public annuel 2011, le jugeant disproportionné¹¹¹ et s'inquiétant du fait qu'il se traduise « par la sujétion de l'établissement à des baux à 25 ans ». Elle l'a par ailleurs jugé déséquilibré qualifiant de « quasi léonine(s) » certaines des stipulations du protocole d'actionnaires conclu initialement entre l'établissement et la CDC ;

Que le protocole a été revu en février 2012, mais la Cour des Comptes a considéré en 2015 que la nouvelle version ne répondait que partiellement aux observations qu'elle avait formulées ;

¹⁰⁸ Extrait du rapport de la cour des comptes sur la gestion de l'ÉPIDe février 2011

¹⁰⁹ Extrait du rapport d'information n° 290 (2007-2008) de M. François TRUCY, fait au nom de la commission des finances : La Défense et l'insertion des jeunes : le Service militaire adapté et le dispositif « Défense deuxième chance » « Apprendre à réussir », avril 2008

¹¹⁰ Dito supra

¹¹¹ À ce jour la société, qui a cessé toute action de développement, ne gère que neuf centres alors qu'au moment de sa création, il était envisagé qu'elle en créât et gérât une cinquantaine.

Conseil de l'immobilier de l'État

Que l'établissement considère que la qualité de la réalisation des travaux effectués par 2IDE n'est pas satisfaisante, la réception des centres de Marseille, Belfort, Doullens et Lyon mal conduite, de nombreuses malfaçons constatées plusieurs années après, l'ensemble pénalisant le fonctionnement des centres concernés et entraînant des surcoûts ;

Qu'un certain nombre de travaux (révision des réseaux) n'a pas été réalisé avant livraison et mise en service des centres ;

Que « la société 2IDE n'est pas compétitive s'agissant de la réalisation des menus travaux de sa responsabilité » selon l'établissement ;

Considérant que le réexamen de la relation de l'établissement avec la société 2IDE est une des priorités inscrites dans le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2015/2017 ;

Que depuis fin 2014, il a été entrepris de réduire le coût de la fonction immobilière de 2IDE en faisant un effort dans un premier temps sur les loyers calculés sur :

- les objectifs de rentabilité des fonds propres ;
- le prix de revient du bien basé sur la valeur du terrain et du bâti en fin de bail et les travaux générés par le plan de gros entretien et par les charges ;
- le remboursement des emprunts avec un taux d'intérêt moyen à hauteur de 4 %¹¹² ;

Considérant que les statuts de 2IDE prévoient la révision tous les cinq ans du protocole d'accord. Celle-ci aurait dû intervenir en 2016 ;

Considérant que l'établissement envisage l'évolution de ses relations avec 2IDE selon trois axes possibles :

- La sortie de la société 2IDE avec le rachat par l'État des actions, ainsi que de la dette à hauteur de 65 M€¹¹³, ce qui impliquerait notamment la mise en place d'un budget d'investissement pour l'établissement et nécessite une autorisation des tutelles ;
- Une optimisation sans sortie de 2IDE par diminution du capital investi par la CDC, une réduction des travaux de gros entretien tout en préservant la qualité du bâti, une diminution du taux d'intérêt utilisé pour calculer les plans d'affaires de l'ordre de 0,5 % à 1 % et le remboursement partiel de la dette avec la trésorerie de 2IDE ;

Sur le parc immobilier occupé par l'établissement,

Considérant que l'ÉPIDe s'est doté d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) adopté par son Conseil d'administration en 2015 ;

Considérant que la politique immobilière de l'établissement est conduite selon les cinq axes suivants : l'adaptation et l'entretien des infrastructures nécessaires à l'offre de service, la rationalisation du patrimoine, la recherche d'économies par la négociation des baux en cours de renouvellement, l'optimisation du coût de la fonction immobilière de 2IDE, le respect de l'environnement ;

Qu'un schéma directeur d'infrastructure est élaboré pour chaque centre ;

¹¹² Comité d'audit de 2IDE du 17 février 2012

¹¹³ Rapport de gestion des Commissaires aux Comptes, rapport de gestion 2015 : « L'endettement de la société est de 65,148k€. Il se décompose en 64 571k€ de dettes fi et 576k€ de dettes diverses ».

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le patrimoine occupé par les centres de l'ÉPIDE relève de plusieurs statuts :

- neufs centres sont loués dans le cadre de baux de longue durée à la société 2IDE ;
- un centre est loué dans le cadre d'un bail privé de longue durée ;
- cinq centres sont la propriété de l'ÉPIDE ;
- trois centres sont occupés dans le cadre de baux locatifs de courte durée ;

Considérant que le siège est situé à Malakoff (92). Il occupe un bien privé pris à bail dont l'échéance est fixée au 1er novembre 2018 et dont le loyer 2016 s'élève à 0,419 M€ pour 1 528 m² SHON ;

Qu'il a préalablement et successivement été installé à la caserne Reuilly (Paris 12) lors de la phase de lancement du projet de juillet à septembre 2005, puis sur la zone aéronautique Louis Bréguet à Vélizy-Villacoublay (78) de septembre 2005 à juillet 2006 et ensuite à la caserne Sully à Saint-Cloud (92) ;

Pour ce qui concerne les centres loués à la société 2IDE :

Considérant que les neufs centres loués sont ceux d'Alençon, Belfort, Bourges, Cambrai, Combrée, Doullens, Marseille, Lyon Meuzieu, Val-de-Reuil ;

Considérant que les échéances des baux s'échelonnent de juin 2031 pour le plus court (Val-de-Reuil) à juillet 2037 pour le plus long (Lyon Meuzieu) ;

Considérant que l'état des centres est qualifié de « bon » pour Alençon et Cambrai ;

Qu'il est qualifié de « moyen » pour Belfort, Bourges, Doullens, Marseille et Lyon Meuzieu :

- le site de Belfort présente de nombreuses malfaçons concernant des matériaux, équipements voire des constructions, une isolation thermique insuffisante, des infiltrations en toiture du bâtiment d'hébergement,
- le site de Bourges fait l'objet d'une programmation pluriannuelle afin de remettre et de maintenir à niveau cette infrastructure vieillissante, en partenariat entre l'ÉPIDE et 2IDE,
- le site de Doullens est constitué pour une part de bâtiments en bon état, pour une part de bâtiments à démolir (danger et amiante ou très mauvais état ou en bon état mais non fonctionnel) et pour une autre part de bâtiments en mauvais état et à rénover, ainsi que d'une voirie et d'un réseau d'assainissement tous deux en très mauvais état,
- le site de Marseille est une infrastructure récente, mais présentant de nombreuses malfaçons, dont les espaces sportifs ne sont pas exploitables suite notamment à un affaissement du sol et dont les installations techniques des bâtiments sont à revoir,
- le site de Lyon Meuzieu est une infrastructure récente (2012), présentant également de nombreuses malfaçons non admissibles (matériaux, équipements, construction...) dans les bâtiments administratif et d'hébergement ;

Que l'état des centres de Combrée et de Val-de-Reuil est qualifié de « mauvais » :

- le site de Combrée n'est implanté que sur 25% des bâtiments existants, lesquels sont de mauvaise qualité. Les bâtiments inoccupés et non entretenus se dégradent et sont régulièrement vandalisés. Le transfert du centre pourrait être envisagé,
- le site de Val-de-Reuil nécessite des travaux de rénovation pour le bâtiment principal (activités administratives et pédagogiques. Le bâtiment d'hébergement, fortement dégradé, doit faire l'objet en 2017 d'investissements (distribution ECS et équipements sanitaires). Le réseau principal d'adduction eau potable nécessiterait également des travaux importants.

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que la valeur vénale de ces biens au global est estimée à 36 M€ et les loyers payés par l'ÉPIDe en 2016 s'élèvent à 7,956 M€. Pour mémoire les loyers payés en 2014 et 2015 s'élevaient à plus de 9,1 M€ avant renégociation ;

Considérant que le coût d'exploitation en 2016 varie de 1,2 M€ à Val-de-Reuil (soit 5 700 € à la place) à 0,180 M€ à Combrée (soit 2 400 € à la place) ;

Considérant que le ratio coût de la maintenance au m² SHON¹¹⁴ en 2016 varie de 26,75 € à Marseille à 2,89 € à Bourges, la moyenne étant à 9,35 € ;

Pour ce qui concerne les centres, propriété de l'ÉPIDe :

Considérant que les actifs, propriété de l'ÉPIDe sont ceux de Bordeaux, Brétigny-sur-Orge, Compiègne, Montry et Strasbourg ;

Considérant que l'état des centres est qualifié de « bon » pour Strasbourg ;

Qu'il est qualifié de « moyen » pour Bordeaux, Brétigny et Compiègne :

- le site de Bordeaux est constitué d'un ensemble de bâtiments vétustes et ne disposant pas d'équipements et de locaux de sport,
- le site de Brétigny est composé de bâtiments en bon état, en état moyen, en mauvais état et d'un bâtiment pour lesquels de forts investissements sont prévus par l'établissement,
- le site de Compiègne est doté de locaux pédagogiques inadaptés, de réseaux de chauffage et d'eau potable, de matériels de cuisine et de locaux de cuisine vétustes notamment.

Qu'il est qualifié de « mauvais » pour Montry et les coûts d'entretien du château sont particulièrement élevés ;

Considérant que les coûts d'exploitation en 2016 varient de 1 M€ à Montry (soit 5 700 € à la place) à 0,6 M€ à Compiègne (soit 3 480 € à la place) ;

Considérant que le ratio coût de la maintenance au m² SHON¹¹⁵ en 2016 varie de 21,26 € à Brétigny à 2,92 € à Montry, la moyenne étant à 10,56 € ;

Considérant que la valeur vénale des biens est estimée globalement à 33,6 M€ ;

Pour ce qui concerne les centres en location de courte durée :

Considérant que les centres de Langres (bail avec la ville) et Lanrodec (bail privé) sont des biens pris à bail avec une échéance fin 2021. Le site de Velet est un bien pris à bail auprès du Conseil régional Bourgogne. L'échéance est fixée en juillet 2017 ;

Que le site de Langres est en bon état, des travaux de maintenance et d'entretien étant programmés et réalisés par la Ville de Langres (loyer 2016 : 0,191 M€ pour une capacité d'accueil de 90 places) ;

¹¹⁴ Calculé selon les données de l'ÉPIDe

¹¹⁵ Dito supra

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le site de Lanrodec est considéré comme étant en « mauvais » état. Le centre occupe un tiers de l'ensemble du bâti du site. L'infrastructure n'a pas fait l'objet d'investissement de la part du propriétaire depuis 10 ans. Les bâtiments sont mal isolés et les consommations d'énergie conséquentes. L'assainissement n'est pas conforme à la réglementation. Les propriétaires souhaitant vendre ce site de 22 ha et malgré la proposition d'achat sous condition faite à l'ÉPIDe, eu égard au coût des travaux à réaliser, l'établissement s'oriente vers une relocalisation ;

Que le site de Velet est en bon état. Le centre est installé dans une partie du lycée forestier. L'infrastructure est de qualité le bailleur contribue financièrement aux travaux de maintenance ;

Pour ce qui concerne les autres centres et biens :

Considérant que les engagements politiques en faveur du développement de l'ÉPIDe ont conduit l'établissement à inaugurer en mars 2017 son 19e centre à Toulouse. Il se situe dans des locaux mis à disposition gratuitement par l'État et accueille 60 volontaires (capacité à terme de 150 places) ;

Considérant que depuis 2012, l'ÉPIDe a entrepris une restructuration de ses implantations ayant conduit à la fermeture de trois centres et à l'ouverture de celui de Lyon-Meyzieu¹¹⁶. Certains biens inutiles ou inappropriés aux besoins de l'ÉPIDe ont été restitués ou cédés, ou sont en passe de l'être ;

Considérant les implantations non utiles à l'ÉPIDe :

- à Dijon, un terrain de 4,3 ha estimé à 2,7 M€ (en 2015) constitue une réserve foncière en cas de regroupement de plusieurs centres de l'Est ;
- à Lunel, un terrain de 4,4 ha estimé à 0,8 M€ (en 2014) sera mis en vente dès qu'il ne sera plus classé en zone inondable ;
- à Toulouse (Francazal), une emprise foncière de 10,3 ha estimée à 4,1 M€ (en 2015) sera restituée à l'État en 2017 ;
- à Ussel, un terrain de 2 ha estimé à 0,07 M€ sera mis en vente en 2017/2018 ;

Considérant qu'à ces quatre emprises s'ajoutent :

- 2 parcelles à Montry, non utilisées par le centre, elles seront mises en vente en 2017 (2 ha, valeur 2016 : 0,6 M€) ;
- 3 parcelles à Strasbourg non utilisées par le centre, elles seront mises en vente en 2018 (0,7 ha, valeur 2016 : 4,4 M€) ;

Considérant que les locaux étant destinés à l'accueil de jeunes de 18 à 25 ans, les questions de sécurité et de confort sont essentielles ;

Considérant que les centres ne sont pas des établissements recevant du public (ERP) au sens du Code de la construction et de l'habitation mais relèvent de dispositions particulières liées à leur rattachement au ministère de la défense ;

¹¹⁶ Selon le rapport d'information n° 290 (2007-2008) de M. François TRUCY, fait au nom de la commission des finances : La Défense et l'insertion des jeunes : le Service militaire adapté et le dispositif « Défense deuxième chance » « Apprendre à réussir », avril 2008

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que, selon l'ÉPIDe, les centres n'ont pas vocation à accueillir des personnes handicapées, qu'à ce titre ces ouvrages ne sont donc pas soumis aux règles d'accessibilité pour les personnes en situation de handicap ; que les programmes visent toutefois à se rapprocher des règles s'imposant aux ERP, mais ne prennent pas en compte les contraintes d'accessibilité ;

Sur le plan de développement de l'établissement et les perspectives immobilières,

Considérant que pour répondre à une forte volonté politique¹¹⁷, un accroissement de 27% de la capacité d'accueil des établissements existants a été programmé et réalisée par l'ouverture progressive de 570 places supplémentaires en 12 mois réparties sur quinze des dix-huit centres. Le nombre total de places est ainsi porté à 2 655 places depuis juin 2016 ;

Que cet accroissement représente un effort considérable pour le centre de Lyon-Mezieu (+75 % de places), Cambrai (+66 % de places), Saint-Quentin et Strasbourg (+60 % de places) ;

Considérant que le taux d'occupation moyen en 2016, année de montée en capacité, est de 77,9 % et varie selon les établissements entre 61,6 % (Strasbourg) et 95,3 % (Combrée) ;

Considérant que le plan de développement portait également le projet de création de deux nouveaux centres à horizon 2017 dans le Sud de la France, zone qui n'était pas couverte par le dispositif. Des recherches de site ont été effectuées avec le concours actif des services territoriaux de l'État, permettant d'identifier deux secteurs géographiques, Toulouse, d'une part, et la région de Nîmes, d'autre part ;

Considérant que l'ouverture d'un 20e centre de l'ÉPIDe a été acté par son conseil d'administration en avril 2017; qu'il se situera à La Grand'Combe (30)¹¹⁸ après qu'une implantation ait été envisagée à Nîmes puis abandonnée eu égard aux travaux à réaliser ;

Considérant que le projet porté par Alès Agglomération occupera une surface totale de plus de 7 000 m² et sera conforme aux exigences du projet pédagogique de l'ÉPIDe, qui inclut notamment de nombreuses activités sportives et les espaces inhérents ;

Considérant que l'établissement envisage en outre la relocalisation de son centre de Lanrodec (22) installé dans un bien pris à bail (privé) dont l'échéance est fixée au 31 décembre 2021 ;

Que ce projet se justifie tant par l'état des bâtiments, par le volume des travaux qui seraient à réaliser, que par la mauvaise desserte du site ;

Qu'une recherche d'implantation dans un périmètre de 50km est en cours ;

Considérant que l'ÉPIDe s'interroge sur le devenir de deux implantations dans des biens pris à bail et dont l'échéance est proche :

- le siège situé à Malakoff sous bail privé dont l'échéance arrive à échéance le 1er novembre 2018 ;
- le centre situé à Velet dont le bail signé avec le conseil régional arrive à échéance mi-juillet 2017 ;

¹¹⁷ Annonce faite par le Président de la République en février 2015

¹¹⁸ <http://www.epide.fr/actualites/detail/article/le-centre-epide-du-gard-sinstallera-dans-lagglomeration-daies/>

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant enfin que le nombre de centres ou leur capacité pourraient être amenés à évoluer pour répondre à de nouveaux développements demandés à l'établissement ;

Les représentants de l'ÉPIDe, des ministères de tutelle et de la Direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 9 novembre 2016 et du 12 juillet 2017, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil prend note des conditions dans lesquelles l'ÉPIDe a été créé.

Il entend que sa structuration et l'absence de budget d'investissement alors que les besoins immobiliers étaient forts, n'ont pas permis d'asseoir la création de l'ÉPIDe sur des bases opérationnelles et économiquement soutenables en matière immobilière.

2. Le Conseil relève également que le plan de développement de l'établissement est essentiellement lié à l'expression de la volonté politique qu'il s'agisse d'accroissement de capacité, ou d'ouverture de centres nouveaux.

Il constate là encore le hiatus avec les nécessités de l'élaboration d'une stratégie immobilière à l'échelle d'un SPSI (quinquennale), dans la mesure où les priorités ont semblé évoluer dans diverses directions depuis la création de l'établissement.

Il s'interroge quant aux possibilités que l'établissement aurait, par anticipation, d'étudier quelques scénarios possibles d'implantation de nouveaux centres en cas de besoin avéré et documenté, à défaut de disposer d'un plan stratégique à 10 ans.

Concernant le cadre bâti, le Conseil s'interroge sur les raisons pour lesquels l'ÉPIDe considère que les centres n'ont pas vocation à accueillir des personnes handicapées. Il considère à ce titre que les établissements devraient relever du code de la construction et de l'habitation (CCH) et de la réglementation applicable aux ERP y compris en matière d'accessibilité, et cela a fortiori depuis l'élargissement du nombre de tutelles en direction du « domaine » public.

Il entend également que les règles en matière environnementale qui s'imposent par le CCH soient également prises en compte dans le patrimoine de l'ÉPIDe.

3. Le Conseil retient qu'un tiers des centres présentait un taux d'occupation moyen en 2016 inférieur à 75% de la capacité d'accueil. Il considère que pour une part ce taux non satisfaisant peut s'expliquer par l'augmentation de capacité en cours d'année (entre 17 et 75 % selon les sites).

Si le Conseil est bien conscient qu'une fluctuation du taux d'occupation est possible, il invite néanmoins l'établissement à rapporter les coûts d'occupation à l'effectif réel accueilli et non à la capacité théorique du centre ou encore au m², afin de mesurer pleinement le coût de l'occupation voire de la sous occupation des locaux.

Il s'interroge enfin sur l'adéquation entre l'offre actuelle et la demande par site.

Conseil de l'immobilier de l'État

4. Le Conseil constate que l'établissement est doté d'un SPSI depuis 2015 mais regrette qu'il ne soit pas partagé avec la Direction de l'immobilier de l'État. Il invite donc l'établissement à s'en rapprocher ce qui lui permettra de bénéficier outre de l'expertise de ce service, des outils immobiliers qu'il développe.
5. Le Conseil constate que les apports immobiliers, par leur nature, leur implantation, leur qualité, voire leur inadéquation partielle ou totale aux missions de l'établissement et à ses besoins ont créé un contexte peu propice à l'élaboration d'une stratégie immobilière dont l'établissement, douze ans après sa création, subit encore les effets.

Il invite l'établissement à procéder rapidement à la restitution des emprises inutiles et terrains inoccupés.

6. Le Conseil relève que le rapport entre la valeur vénale et le loyer versé à la société 2IDE traduit une forte rentabilité des actifs et que le taux d'intérêt moyen (4 %) mentionné lors de la présentation paraît en décalage avec les taux actuels du marché.

Le Conseil peut comprendre le montage retenu à la création de l'ÉPIDe et le recours à la société 2IDE. Il relève néanmoins que ce dispositif était par nature, comme l'a pointé la Cour des comptes dès 2011, très déséquilibré et imposait à l'ÉPIDe de lourdes contraintes en termes d'objectifs de rentabilité des investissements en fonds propres et de durée, interdisant également la renégociation des baux.

Il constate que, malgré la révision du protocole en 2012, malgré l'objectif fixé à l'établissement par ses tutelles (ministères chargés de la Ville et de l'emploi) en 2014 concernant le réexamen de la relation ÉPIDe - 2IDE, malgré les travaux entrepris fin 2014 pour réduire le coût de la fonction immobilière de 2IDE en faisant un effort sur les loyers, la situation ne peut être estimée satisfaisante à l'heure actuelle.

Il déplore a fortiori que la révision du protocole d'accord, prévue statutairement en 2016, n'ait pas eu lieu et s'interroge sur les conséquences juridiques qu'il conviendrait de tirer de cette situation.

En conséquence, il demande une remise en cause rapide de ce dispositif qui pèse sur les finances de l'opérateur sans réelle valeur ajoutée sur la qualité du patrimoine, a fortiori lorsque l'établissement constate la qualité insatisfaisante des travaux réalisés par 2IDE, de la réception de certains centres, la présence de nombreuses malfaçons pénalisant le fonctionnement des centres concernés et entraînant des surcoûts.

Il insiste pour que l'ÉPIDe se fasse assister des services ou opérateurs compétents dans l'étude des scénarii d'évolution de ses relations avec la société 2IDE.

7. Le Conseil s'interroge en outre sur les modalités d'appréciation de la performance immobilière des sites et accessoirement du siège tant par l'ÉPIDe que par les tutelles et invite l'établissement à formuler des critères objectifs d'appréciation.

En conclusion, le Conseil souhaite être destinataire du SPSI actualisé qui ne lui a pas été remis malgré ses demandes et invite l'ÉPIDe à le tenir informé des évolutions dans sa relation à la société.

*

7. Conclusion

Les auditions du CIE en 2017 lui ont permis de mesurer les progrès dans la prise en compte de l'immobilier comme vecteur de réduction des dépenses publiques et d'accompagnement au changement. Le Conseil a fait néanmoins le constat plus de dix ans après sa création, de l'absence d'inventaire fiabilisé et de stratégie immobilière tenant compte des besoins prévisibles à moyen terme (tenant compte notamment de la baisse des plafonds d'emplois et de la situation des finances publiques).

En 2018, le Conseil continuera, par ses avis, à éclairer le ministre en charge du domaine. Il s'intéressera notamment à la stratégie immobilière présentée dans les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) et aux opérations à mener dans les cités administratives. Ces auditions lui permettront de porter un regard sur l'organisation de la fonction immobilière de l'État décidée en 2016.

Le Conseil engagera un nouveau cycle d'auditions sur les SPSI des administrations centrales des ministères pour la période quinquennale 2018-2023.

Il rendra des avis sur de nouveaux d'opérateurs et poursuivra ses audits de suite.

*