



Conseil de l'immobilier de l'État

Rapport d'activité

(2011-2013)



Conseil de l'immobilier de l'État

« C'est quand on a longtemps fréquenté ces problèmes, quand on a vécu avec eux, que la vérité jaillit soudain dans l'âme comme la lumière jaillit de l'étincelle et ensuite croît d'elle-même ».

(Platon –Lettre VII).

Le rapport 2011/2013 du Conseil de l'Immobilier de l'État présente les avis émis entre les mois d'avril 2011 et novembre 2013.

Saisi par le ministre du budget, en charge du domaine, le Conseil formule des recommandations stratégiques, effectue un suivi et une évaluation de la politique de l'État et de ses opérateurs et donne un avis sur les grandes opérations immobilières.

La période écoulée a été marquée par une intensification de l'activité du Conseil en raison de la demande accrue d'avis. Se réunissant désormais deux fois par mois, le Conseil a ainsi rendu 59 avis durant cette période (N.B. : du 13 avril 2011 (avis 2011-14) au 16 octobre 2013 (avis 2013-26)).

Il a par ailleurs poursuivi la politique de recommandations thématiques initiée en 2010-2011 par l'avis général consacré aux Schémas Pluriannuels de Stratégie Immobilières (SPSI) des services déconcentrés de l'État. C'est ainsi qu'ont été émis des avis consacrés à la politique immobilière des universités, ainsi qu'à celle des organismes généraux de sécurité sociale (avis du 27 février 2013).

En 2013, ont débuté les auditions d'hôpitaux et d'organismes consulaires qui nourriront des avis et recommandations thématiques consacrés à ces réseaux durant l'année 2014.

Durant cette période le CIE a remis deux recommandations qui me paraissent particulièrement importantes. Il s'agit de documents, très circonstanciés, consacrés à la modernisation de la politique immobilière de l'État et à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Enfin le Conseil a été appelé à développer des auditions ponctuelles consacrées à la politique immobilière des opérateurs de l'État.

★

Si chacun des avis a sa pertinence propre, leur lecture permet de tirer des enseignements globaux.

En premier lieu d'indéniables progrès ont été constatés dans la gestion immobilière depuis 2006.

Tout d'abord, dans la connaissance du patrimoine et du coût de la fonction immobilière. Si la réserve substantielle de la Cour des Comptes sur la valeur de l'actif immobilier au bilan de l'État n'est toujours pas levée, les travaux entrepris depuis plusieurs années ont déjà permis d'améliorer notablement la qualité comptable de cette valeur.

Dans le même ordre d'idées, le premier document de politique transversale « Politique immobilière de l'État » remis en annexe du projet de loi de finances pour 2013, à la suite d'un amendement parlementaire, permet de synthétiser nombre de données jusqu'alors disparates.

Conseil de l'immobilier de l'État

C'est une première réponse à une demande ancienne du Conseil de l'Immobilier de l'État concernant les tableaux de bord de la fonction immobilière.

Le Service France Domaine développe progressivement ses attributions et compétences.

Enfin, nul ne remet plus en cause le fait que les opérateurs de l'État – entendus comme des organismes qui à un titre ou à un autre bénéficient de financements de nature publique, et assument une mission de service public à caractère national – doivent obéir aux mêmes règles que les services de l'État.

Pourtant des marges de progression importantes demeurent.

Le document « Moderniser la Politique Immobilière de l'État – Cinquante propositions du Conseil de l'Immobilier de l'État » les a soulignées. Je ne reviendrai pas en détail sur cette recommandation récemment rendue au ministre du budget, sauf à mentionner quatre enjeux cruciaux de la période qui s'ouvre :

- l'État manque encore d'une vraie direction immobilière, quels que soient les indéniables progrès réalisés grâce à la création de France Domaine ;
- les systèmes d'information sont insuffisants compte tenu de la complexité des enjeux et de la taille du patrimoine ;
- les mécanismes budgétaires sont trop complexes et peuvent nuire à une approche financière optimale des enjeux ;
- une difficulté accrue à faire respecter les normes de la politique immobilière de l'État doit être constatée. A titre d'illustration, la norme de 12 m² instaurée en 2009 comme un plafond pour l'immobilier de bureau semble désormais considérée par nombre d'opérateurs et d'administrations auditionnées comme un simple objectif indicatif atteignable à moyen terme.

*

Au-delà des avis formels du C.I.E, qu'ils concernent les règles générales de la politique immobilière de l'État ou des opérations ponctuelles, je regrette particulièrement que plusieurs opérations, symboliques aient battu en brèche les règles d'une saine gestion immobilière.

Je m'étonne ainsi que les responsables de la banque publique d'investissement aient cru pouvoir s'affranchir de règles de saine économie lors de la prise à bail de nouveaux locaux. Le caractère sensible de l'action de ce nouvel organisme, l'éminente priorité politique qui lui est accordée auraient dû conduire ces responsables à une approche plus soucieuse des deniers publics dans le choix et le dimensionnement du siège. Ayant suffisamment critiqué, avec tous mes collègues parlementaires, les conséquences financières des choix immobiliers des responsables de l'époque pour une institution d'une autre nature, la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité, je ne peux que regretter que certains types de réflexe demeurent et que la représentation nationale soit placée devant des faits accomplis.

Dans un autre ordre d'idée, je constate que, depuis l'abandon du projet de reconversion des bâtiments de l'hôtel de la marine et le rapport remis par M. Giscard d'Estaing, aucune avancée significative n'a été réalisée pour préserver ce bâtiment historique et lui conférer une nouvelle fonction. Je ne souhaite pas que l'on puisse dire que l'État est le seul propriétaire capable de détenir un tel bien en un tel lieu sans pouvoir le valoriser : cela donnerait trop d'arguments faciles aux contempteurs caricaturaux de l'action publique.

Conseil de l'immobilier de l'État

S'agissant des grandes opérations de l'immobilier ministériel, je ne peux que regretter l'incapacité du ministère de l'agriculture à mener à bien l'opération de regroupement de ses services sur le site de Picpus en raison de l'impossibilité de boucler le plan de financement dans les conditions initialement prévues. L'État a engagé 28 M€ dans cette opération qui, pour l'essentiel seront perdus, d'autant que la décision d'y reloger des activités universitaires avec le regroupement partiel de Paris III, prise sans que le Conseil ait eu à émettre un avis sur les diverses formules ouvertes, contraindra nécessairement à une redéfinition de programme alors que l'État était titulaire d'un permis de construire purgé de tout recours.

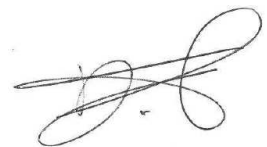
Enfin, il m'apparaîtrait utile que les tutelles ministérielles s'impliquent d'avantage pour faire partager aux opérateurs de l'État les règles de la politique immobilière de l'État avec les contraintes qu'elles impliquent, notamment dans la réflexion sur la pertinence de disposer de sièges parisiens – éventuellement dans des quartiers onéreux- alors même que l'activité principale est réalisée en province ou encore sur la nécessité de mener une réelle politique de valorisation foncière. A ce titre, l'exemple de l'Office National des Forêts, peu enclin à procéder aux cessions attendues par l'État et son budget depuis plusieurs années est caractéristique.

*

Ces questions devront faire l'objet d'une réelle priorité politique.

Il s'agit d'abord d'un enjeu d'efficacité pour l'exercice des missions de service public.

Il s'agit aussi d'un enjeu financier majeur : les dépenses immobilières s'élèvent, hors personnel, à huit milliards d'euros ; leur réduction significative est une opportunité cruciale dans le contexte actuel des finances publiques.



Jean-Louis DUMONT

Table des matières

1	VIE DU CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT	7
1.1	LES MISSIONS DU CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT	7
1.2	LE PRESIDENT ET LES MEMBRES DU CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT	7
1.3	L'ACTIVITE DU CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT	9
2	LES PRINCIPES GENERAUX DE LA POLITIQUE IMMOBILIERE DE L'ÉTAT	10
2.1	LA SYNTHÈSE DES CINQUANTE PROPOSITIONS DU CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT	11
2.2	LES AVIS GENERAUX RENDUS PAR LE CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT	18
3	LES OPERATIONS PARTICULIERES DES ADMINISTRATIONS CENTRALES ET DECONCENTREES	44
4	LES GRANDS PROJETS	74
5	LES OPERATEURS DE L'ÉTAT	94
5.1	LES OPERATEURS DE L'ÉTAT RELEVANT DE L'ENSEMBLE DES MINISTÈRES	94
5.2	LES OPERATEURS DE L'ÉTAT RELEVANT DU MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	131
5.3	LES OPERATEURS DU DOMAINE SOCIAL	213
5.4	LA STRATÉGIE IMMOBILIERE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE SANTÉ	239
5.5	LES CHAMBRES CONSULAIRES	293
	CONCLUSION	301

1 Vie du Conseil de l'Immobilier de l'État

1.1 Les missions du Conseil de l'Immobilier de l'État

Renouvelé dans ses fonctions par 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, le Conseil de l'Immobilier de l'État (CIE) « placé auprès du ministre chargé du domaine, est reconduit pour une durée de cinq ans à compter du 30 octobre 2011.

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.

A 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.

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

M. Jean-Louis DUMONT a été désigné président du CIE en remplacement de M. Yves DENIAUD, par arrêté du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, en date du 12 septembre 2012.

Le CIE a accueilli en 2012 deux nouveaux députés : M. Christophe CARESCHE, député de la 18^e circonscription de Paris, et Mme Jacqueline MAQUET, députée de la 2^e circonscription du Pas-de-Calais en remplacement de MM. Jean-Louis DUMONT et Richard MALLIÉ.

La liste des membres du CIE nommés par l'arrêté en date du 13 décembre 2011 reste, à ce jour, inchangée.

Conseil de l'immobilier de l'État

Membres	Qualités
M. Jean-Louis Dumont	Président
M. Guy Bléard	Représentant de l'Ordre des géomètres-experts
M. Yves Bonnet	Président de la Commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ)
M^e Jean-Christophe Chaput	Représentant de la Chambre des notaires de Paris
Mme Nathalie Charles	Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées
M. Christian Cléret	Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées
M. Christophe Caresche	Représentant parlementaire (député)
M^e Rémi-Pierre Draï	Représentant du Conseil national des barreaux
M. Michel Jouvent	Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées
M. François Lemasson	<i>Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées</i>
M. Roland du Luart	Représentant parlementaire (sénateur)
Mme Jacqueline Maquet	Représentante parlementaire (députée)
M. Albéric de Montgolfier	Représentant parlementaire (sénateur)
Mme Michèle Montiès-Courtois	Personnalité qualifiée dans le domaine de l'immobilier issue du secteur public et des entreprises privées
M. Carlo Petagna	Personnalité qualifiée étrangère dans la gestion et la valorisation des patrimoines publics
M. Pascal Plotegher	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

Depuis 2012, le CIE tient des séances en formation plénière dans les locaux de l'Assemblée nationale au cours desquelles sont abordées des problématiques immobilières plus générales et ouvrant la série des auditions thématiques et des séances en formation restreinte se déroulant à Bercy consacrés aux auditions d'opérateurs ou de services dans le cadre des cycles d'avis généraux (universités, hôpitaux, etc.) demandés par le ministre.

Durant la période couverte par ce rapport, d'avril 2011 à octobre 2013 le CIE a tenu 35 séances.

Ces 59 avis ont concerné différentes thématiques comme : la politique immobilière de l'État, l'examen des SPSI des administrations centrales et déconcentrées, l'examen des SPSI des opérateurs particulièrement sur les universités, les organismes du régime général de la sécurité sociale, les hôpitaux et les chambres consulaires.

2 Les principes généraux de la politique immobilière de l'État

La fonction première du CIE est de conseiller le ministre sur la stratégie immobilière de l'État et de ses opérateurs. A ce titre, il a rendu plusieurs avis non seulement sur sa mise en œuvre mais aussi sur la politique immobilière de l'État en elle-même.

Lors de sa séance du 15 mai 2013, le CIE a remis au ministre délégué au budget en charge du domaine de l'État, M. Bernard CAZENEUVE, un rapport présentant cinquante propositions pour moderniser la politique immobilière de l'État.

Ce document est disponible dans sa version intégrale sur le site Internet du CIE (http://www.economie.gouv.fr/files/Moderniser_la_politique_immobiliere_Etat.pdf).

A la demande du ministre du budget, le CIE a également conduit des réflexions et rendu des avis stratégiques pour améliorer la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs. Il s'est ainsi exprimé sur la nouvelle procédure d'avis immobilier (janvier 2012) et sur le projet de circulaire sur les contrôles triennaux des conventions d'utilisation (septembre 2012) élaborés par France domaine.

Le ministre du budget a demandé au Conseil un avis sur les conditions de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics.

Afin d'éclairer son avis le Conseil a sollicité un rapport sur les conditions de mise aux normes des bâtiments de l'État au regard du Grenelle de l'environnement auprès de la Cour des comptes et du Conseil général de l'environnement et du développement durable. Puis, le Conseil a procédé à l'audition des représentants des ministères en charge du Domaine, de l'Environnement et de l'Intérieur, ainsi que les représentants de structures particulièrement impliquées dans le développement de la politique du Grenelle que sont le Plan Bâtiment Grenelle et l'ADEME.

Le CIE a ainsi rendu un avis général en septembre 2012 sur ce sujet.

A la demande de son Président et après la confirmation des ministres concernés, le CIE a été associé aux travaux de mise en œuvre de 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. A la demande du ministre du budget, le CIE a ensuite rendu un avis sur le projet de décret pris pour l'application de l'article L. 3211-7 du CGPPP (février 2013).

Conformément aux dispositions prévues par le décret n° 2011-1388 du 28 octobre 2011 modifiant le décret n° 2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant le CIE, les présidents de la Commission Interministérielle des opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIM) et de la Commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) ont obligation de rendre compte au Conseil de l'activité de leur instance, au moins une fois par an. Le CIE a donc auditionné ces deux instances et rendu un avis sur le rapport présenté par la CTQ (novembre 2012).

2.1 La synthèse des cinquante propositions du Conseil de l'Immobilier de l'État.

1. La politique immobilière de l'État a fait l'objet de réformes majeures sous l'impulsion du Parlement depuis un peu moins de dix ans. Ses principaux objectifs sont :
 - Permettre aux administrations de disposer d'un parc immobilier mieux adapté à leurs missions et aux réformes qu'elles doivent conduire, notamment, en offrant aux agents et usagers des locaux adaptés aux besoins du service public, prenant en compte l'ensemble des normes applicables ;
 - Disposer d'un parc immobilier moins coûteux ; notamment diminuer le coût de la fonction immobilière de l'État, en allouant à ses services et ses opérateurs des surfaces rationalisées et des prestations mutualisées ;
 - Favoriser l'offre de logements, grâce à la mobilisation du foncier public à l'occasion des cessions foncières induites par les évolutions des besoins des acteurs publics ;
 - Valoriser le patrimoine immobilier, afin, notamment, de céder les immeubles inadaptés ou devenus inutiles à de juste valeur ;
 - Disposer d'un parc immobilier en bon état et répondant aux objectifs d'un « État exemplaire », notamment par le respect des objectifs d'accessibilité et de performance énergétique et environnementale.
2. Le CIE constate que les progrès accomplis sont aujourd'hui menacés par le caractère incomplet des réformes menées.

La séparation des fonctions de propriétaire et d'occupant, centrale pour toute amélioration de la gestion immobilière, n'a pas été conduite à son terme.

Le statut du représentant de l'État propriétaire ne lui permet pas d'imposer réellement la prise en compte des intérêts dudit propriétaire. Le respect des normes notamment des surfaces est très inégal ; le bilan de l'évolution des superficies occupées par l'État est d'ailleurs éclairant : après sept années de mise en œuvre des réformes, cette superficie a très peu diminué.

Le coût de la fonction immobilière d'ailleurs très élevé est mal cerné et insuffisamment clarifié dans ses affectations : 8 Mds d'euros de dépenses annuelles hors les frais de personnel qui semblent difficiles à déterminer.

La valorisation de l'actif immobilier (67 Mds d'euros) continue de faire l'objet d'une réserve substantielle de la Cour des Comptes¹.

Malgré les réformes, la superficie du parc occupé par l'État n'a que très peu diminué (-0,5 Mm² pour l'immobilier de bureau entre 2007 et 2011, pour une superficie occupée au 31/12/11 de 19 Mm², soit moins de 3 %).

L'architecture budgétaire, particulièrement complexe, est désormais contre productive dans le cadre d'une politique active de gestion et de résorption des coûts d'exploitation.

Les difficultés de la politique d'entretien rendent difficiles le respect des normes législatives en termes d'accessibilité et de Grenelle de l'environnement.

¹ Postérieurement à la rédaction de cet avis, le Cour des comptes a levé le caractère substantiel de cette réserve, tout en la maintenant pour la certification des comptes 2012.

Conseil de l'immobilier de l'État

Les responsables de la politique immobilière, sans nécessairement le savoir, pourraient être en situation de risque du fait de la non-réalisation de travaux de sécurité en raison du caractère incomplet des audits réalisés depuis plusieurs années voire de carence dans leur suivi.

3. Les enjeux de l'amélioration sont importants.

En termes financiers, à titre de comparaison, les entreprises qui engagent des programmes d'économies sur cette fonction se fixent un objectif compris entre 10 et 15 % de minoration des dépenses. Les économies susceptibles d'être effectuées peuvent donc se chiffrer entre 800 Mds et 1,2 Milliards d'euros.

Par ailleurs, l'État doit faire face à un important programme d'entretien et de rénovation dans ses bâtiments (accessibilité ; normes de sécurité ; mise en œuvre du Grenelle de l'environnement). A organisation et moyens constants ces travaux ne pourront pas être réalisés.

Enfin, l'immobilier est une fonction support, sollicitée pour un certain nombre de politiques publiques, notamment la politique du logement. Le maintien de l'organisation actuelle ne permettrait pas d'y répondre avec efficacité.

4. Dans ce contexte, le Conseil formule cinquante préconisations pour moderniser la politique immobilière.

Soucieux de ne pas se limiter aux questions de structure, mais voulant appréhender le sujet sous ses divers aspects, il organise ses propositions en quatre thèmes :

- la stratégie ;
- les instruments de pilotage et d'évaluation ;
- les conditions de professionnalisation de la gestion opérationnelle par métiers ;
- la mise en œuvre d'une politique de l'environnement ambitieuse.

La mise en œuvre de certaines de ces préconisations impliquerait des changements radicaux, d'autres relèvent de simples adaptations à court ou moyen termes.

Toutes ont une seule finalité : améliorer l'efficacité de l'action publique. Dans tous les cas, également, le Conseil est convaincu que les changements nécessiteront une concertation préalable, indispensable au succès des réformes mais également une volonté politique forte et un réel engagement des partis concernés.

5. Les principales réformes ou évaluations préconisées par le Conseil sont les suivantes :

5.1- En termes de structures, il est indispensable que l'État se dote d'une vraie direction immobilière. Deux formules sont principalement envisageables :

- l'érection de France Domaine en direction d'administration centrale ou en service à compétence nationale. Ses missions seraient clairement recentrées sur la seule gestion des actifs et de l'administration de biens.
- la transformation de France Domaine en Etablissement Public placé sous la tutelle du ministre en charge du domaine. Le Conseil préconise la mise en œuvre de cette seconde formule qui permet de mieux clarifier les responsabilités et de fixer des objectifs ambitieux tant en termes d'amélioration du patrimoine que d'économies.

5.2- Quelle que soit la forme juridique retenue pour la structure représentant l'État propriétaire, il est indispensable de mener à son terme la réforme distinguant les responsabilités du

Conseil de l'immobilier de l'État

propriétaire de celles de l'occupant. De ce point de vue, le Conseil préconise de réserver aux préfets le seul rôle de représentant des occupants et de confier aux seules structures territoriales de France Domaine la responsabilité de représentant du propriétaire.

5.3- Au plan territorial, l'organisation actuelle n'est pas adaptée : calquée sur la géographie administrative (région et département), elle ne permet pas d'appréhender les problématiques immobilières sur un territoire pertinent. Le Conseil préconise donc une approche de nature inter régionale.

5.4- Le Conseil préconise une réforme en profondeur de la fonction d'évaluation actuellement assumée par France Domaine.

Cette réforme concerne tout d'abord les personnes susceptibles de demander une évaluation à France Domaine. Actuellement, outre l'État, les collectivités locales sont tenues de faire évaluer leurs biens par France Domaine. Ce service rendu sans contrepartie financière place d'ailleurs souvent France Domaine dans une situation délicate. Si le Conseil préconise de supprimer cette mission, il considère que cette réforme devra faire l'objet d'une concertation approfondie avec les représentants des élus des collectivités locales pour en apprécier pleinement les conséquences.

En outre, France Domaine est actuellement en position ambiguë puisqu'il est à la fois évaluateur de biens et responsable de la politique de cession. Le Conseil préconise une séparation claire des services de l'État en charge de l'évaluation et du responsable de la gestion des actifs.

Enfin, le Conseil préconise qu'à partir d'un certain seuil l'État soit systématiquement tenu de faire procéder à une double évaluation des biens qu'il cède.

5.5- Le Conseil juge indispensable la modernisation des instruments de pilotage et d'évaluation de la politique immobilière de l'État. Cinq ans après le déploiement du système informatique CHORUS RE-FX, seules les fonctionnalités comptables de base sont opérationnelles. Aucun calendrier n'existe encore pour la mise en place des fonctionnalités propres à la politique immobilière et à ses spécificités.

De façon corollaire, malgré l'amorce que constitue le document de politique transversale consacré à l'immobilier, l'État ne dispose aujourd'hui d'aucun tableau de bord digne de ce nom pour le pilotage de la fonction immobilière au regard des occupations et effectifs. La première recommandation expresse du Conseil sur le sujet date du 26 novembre 2006.

Le Conseil estime que seul un tableau de bord effectif permettrait de suivre le niveau de réalisation des objectifs de la politique immobilière de l'État. Il juge indispensable qu'une réelle prise de conscience de l'importance de ce type de travail s'opère enfin au sein des services de l'État et qu'un calendrier réaliste et précis soit fixé à la fois pour le déploiement d'un système d'information opérationnel et l'amélioration régulière du tableau de bord à disposition des décideurs.

5.6- Le Conseil souhaite que les Schémas Pluriannuels de Stratégie Immobilière deviennent réellement les supports suivis de la stratégie d'implantation et d'entretien des services de l'État et de ses opérateurs. A cette fin les SPSI doivent refléter le parc occupé dans son ensemble et les orientations doivent être prises à un niveau au moins régional.

Le Conseil rappelle que ces documents doivent intégrer de façon opérationnelle le respect des normes. De ce point de vue, s'agissant de l'immobilier de bureau, le Conseil constate que les normes d'occupation en vigueur ne sont pas suffisamment considérées comme

Conseil de l'immobilier de l'État

contraignantes par les administrations occupantes (tout en sachant que ces normes doivent être évaluées en fonction des spécificités des bâtiments). Il appelle à une politique plus volontariste sur ce sujet.

S'agissant des opérateurs, les objectifs fixés dans les SPSI ne pourront être atteints sans clarifier les conditions de mise à disposition des biens de l'État. Le CIE pourrait être utilement saisi à ce sujet.

5.7- Le Conseil souligne l'importance du travail effectué par France Domaine pour professionnaliser ses équipes. Il constate toutefois que le « chantier » de la professionnalisation doit être poursuivi et intensifié.

Ceci est particulièrement le cas pour l'administration de biens (notamment pour la gestion locative du parc et plus généralement pour la maîtrise des coûts d'occupation).

Ceci est également vrai pour la politique de la gestion des immeubles : la professionnalisation des achats immobiliers publics doit se poursuivre en lien avec les services des achats de l'État et voir son champ élargi dans le cadre de la mutualisation des contrats, du réajustement des prestations de services et de l'intensification de la mise en concurrence.

5.8- Le Conseil juge indispensable de sanctuariser les crédits affectés à la politique d'entretien malgré le contexte budgétaire difficile. L'un des principes de la PIE depuis au moins sept ans est que la modernisation de la gestion va de pair avec l'amélioration de l'entretien des immeubles. Cette politique d'entretien permet par ailleurs de diminuer des situations de risques tant au regard de la sécurité qu'à celui du respect du droit (accessibilité, Grenelle de l'environnement).

5.9- Le Conseil souligne l'impérieuse nécessité de redonner une vraie priorité à la politique de maîtrise d'ouvrage publique. Le représentant de l'État propriétaire doit être en dernière analyse celui qui porte la maîtrise d'ouvrage publique. Les structures spécifiques de maîtrise d'ouvrage doivent donc faire l'objet d'une meilleure coordination – ceci ne devant évidemment pas nuire à la prise en compte des particularités fonctionnelles de certaines missions de service public.

L'amélioration de la politique de maîtrise d'ouvrage publique est la condition sine qua non de choix éclairé sur le mode opérationnel pour conduire une opération. Trop souvent, le choix de procédures innovantes telle que les partenariats public-privé, se fait pour des raisons négatives (doute sur la capacité d'une maîtrise d'ouvrage publique à tenir le calendrier, la programmation ou l'enveloppe financière) voire discutables (étalement dans le temps du financement d'un investissement).

5.10- Le Conseil rappelle l'importance de mettre en œuvre rapidement ses préconisations concernant le Grenelle de l'environnement.

5.11- L'ensemble de ces préconisations nécessitera, quel que soit le choix d'organisation, une refonte par clarification des sources de financement et des dépenses autorisées et une simplification du cadre budgétaire et financier.

La mutualisation des crédits permettra seule d'arbitrer les vraies priorités.

6. Le Conseil conscient du caractère parfois très marqué des innovations qu'il préconise, souligne que la réforme peut être modulée dès lors que les principes en sont clairs.

Conseil de l'immobilier de l'État

Appréciant les éventuelles difficultés de mise en œuvre d'un certain nombre de propositions, il souligne qu'elles ne pourront être réalisées sans une volonté politique forte et une continuité dans l'action. Elles nécessiteront un travail de mise au point, éventuellement dans le cadre du chantier de modernisation des politiques publiques, pour en apprécier à la fois la faisabilité technique et les conditions dans lesquelles elles peuvent être acceptées au plan social (droit du travail, évolution des métiers et compétences, nouvelles technologies).

Ce travail prendrait utilement la forme d'une mission de préfiguration portant sur les conditions de mise en place de l'établissement préconisé, ses compétences, son dimensionnement, sa structure et les étapes de son développement. Cette mission permettrait de préciser les conditions financières de fonctionnement de la nouvelle organisation. L'une des modalités de mise en œuvre sur lesquelles le Conseil insiste est la méthode d'expérimentation.

7. Sur tous les sujets, la définition d'un calendrier précis et engageant l'administration est indispensable, étant entendu que certains chantiers seront longs et que des rendez-vous intermédiaires seront nécessaires. La fixation d'une échéance, même éloignée, contraint à clarifier la trajectoire pour l'ensemble des acteurs. C'est un gage d'efficacité et une motivation nécessaire pour l'ensemble des acteurs, fortement sollicités dans ce domaine depuis 2007.
8. Quelles que soient les décisions prises à la suite de ces préconisations, le Conseil souligne l'urgence de réforme si l'État souhaite réellement améliorer l'état de son parc immobilier, assurer ses obligations de service public, répondre aux attentes des usagers du service public et de ses personnels et concrétiser les importantes marges d'économies que recèle la fonction immobilière.

Les réformes conduites depuis une dizaine d'années ont permis de sortir d'une situation dans laquelle cette fonction importante de toute politique publique était conduite sans souci de ses biens et de ses coûts ni même de son efficacité. Les propositions formulées par le CIE ont pour objet de poursuivre dans cette voie de progrès.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances et chargé du budget, a reçu le CIE le 15 mai 2013. A cette occasion, il a fait part des orientations qu'il entendait donner à la politique immobilière de l'État.

Le ministre a plus particulièrement souligné :

- la nécessité d'une plus grande professionnalisation, d'une programmation plus fine et plus exigeante en matière immobilière ;
- que les dérogations aux règles de la politique immobilière de l'État devraient désormais être exceptionnelles et que la mutualisation devrait être le principe, celui-ci s'appliquant avec la plus grande extension ;
- que cette mutualisation doit être géographique avec la généralisation de l'échelon régional comme territoire clé de la politique immobilière de l'État ; la mise en place de schémas directeurs immobiliers régionaux, étendus dans toute la mesure du possible aux opérateurs de l'État, sera l'instrument de cette régionalisation ;
- que la mutualisation doit concerner les moyens budgétaires, tant pour le fonctionnement du programme 309 que pour celui du compte d'affectation spéciale ;
- qu'une véritable politique de l'immobilier public doit intégrer non seulement l'immobilier de bureau mais tous les immobiliers spécifiques, non seulement l'immobilier de l'État mais aussi celui de ses opérateurs.

Il a par ailleurs considéré que l'évaluation, cœur de métier traditionnel de France Domaine devait être renforcée, ce qui nécessite une professionnalisation exemplaire pour en assumer pleinement la légitimité, une harmonisation au plan national ainsi que des échanges de compétences, de pratiques et de points de vue avec les évaluateurs privés.

Afin de couper court aux suspicions de conflit d'intérêt, il a indiqué qu'une séparation fonctionnelle plus claire entre les évaluateurs agissant pour l'État et ceux agissant pour les autres personnes publiques pourrait être envisagée.

S'agissant des cessions, il a souhaité notamment une formalisation accrue des procédures d'appel d'offres et l'introduction de conditions suspensives dans ceux-ci pour rendre les procédures de cession plus attractives.

Le ministre a par ailleurs souligné la question primordiale des systèmes d'information.

Il a également relevé que France Domaine ne dispose aujourd'hui d'aucune compétence en matière de maîtrise d'ouvrage publique qui constitue pourtant l'attribution naturelle d'un propriétaire.

Il a souhaité qu'une véritable analyse économique des projets immobiliers soit conduite préalablement à leur lancement.

Tout en réaffirmant le souhait que la politique immobilière devienne un vecteur de politique publique, et réaffirmé l'importance du rôle de l'État propriétaire, il a jugé prématurée l'autonomisation du service France Domaine en service à compétence nationale, et a fortiori, en établissement public.

Il a enfin souligné l'importance de la mobilisation de l'immobilier public pour la politique du logement mais aussi en faveur de l'intégration des personnes en situation de handicap et de la transition énergétique.

*

Conseil de l'immobilier de l'État

Le 18 décembre 2013, le comité interministériel de modernisation de l'administration publique a pris les décisions suivantes :

Décision n°9 : Le Gouvernement poursuit la rationalisation de la politique immobilière : il renforce la mutualisation des moyens et des ressources, professionnalise l'action de l'État-proprétaire et étend son périmètre. La politique immobilière doit aussi mieux prendre en compte l'accessibilité des bâtiments et leur performance énergétique, et contribuer à la mobilisation en faveur de la construction de logements.

Dans ce cadre, quatre régions expérimenteront en 2014 l'élaboration de schémas directeurs immobiliers régionaux, conçus sous l'égide du préfet. Ces schémas directeurs reposeront sur une analyse économique approfondie et comporteront des volets relatifs à l'accessibilité et à la performance énergétique. Ils intégreront l'ensemble des administrations déconcentrées et associeront les opérateurs de l'État, afin d'identifier toutes les possibilités de rationalisation et de mutualisation.

Un suivi approfondi d'un panel d'opérateurs présentant un fort enjeu sur le plan immobilier est instauré.

Une mission d'évaluation de la stratégie immobilière des organismes de sécurité sociale sera diligentée par la ministre des affaires sociales et le ministre délégué chargé du budget et du domaine.

France Domaine sera doté des outils informatiques métiers nécessaires à une meilleure connaissance du parc et à la professionnalisation de son action.

Enfin, la gouvernance de la politique immobilière sera réformée en vue de la simplifier, d'en renforcer la dimension stratégique, et de conforter le rôle de l'État propriétaire. Cette gouvernance sera, par ailleurs, articulée à la procédure budgétaire de manière plus étroite qu'aujourd'hui.

2.2 Les avis généraux rendus par le Conseil de l'Immobilier de l'État

Avis n°2012-01 en date du 12 janvier 2012

Sur les projets de décret et d'arrêté portant expérimentation d'une procédure de contre-expertise des projets immobiliers.

Vu le projet de décret portant expérimentation d'une procédure préalable de contre-expertise des projets immobiliers;

Vu le projet d'arrêté pris pour l'application du décret portant expérimentation d'une procédure préalable de contre-expertise des projets immobiliers;

Après avoir procédé à l'audition de M. Daniel DUBOST, chef du service France Domaine, durant sa séance du 12 janvier 2012.

Considérant que le projet de procédure préalable de contre-expertise tend à renforcer la maîtrise de l'État sur la dépense immobilière, notamment en ce qu'elle complète le dispositif de l'avis domanial enrichi qui porte sur une partie seulement des opérations immobilières et n'intègre pas d'analyse économique et financière globale

Considérant que cette procédure concernera les opérations de rénovation et de construction des services occupants de l'État et des organismes placés sous leur tutelle, quel que soit le montage juridique et portera sur la validité juridique, immobilière, budgétaire et financière des projets ;

Considérant que le champ d'application de cette procédure concerne les projets immobiliers relatifs aux immeubles majoritairement de bureaux, pour des opérations dont le coût global prévisionnel (comprenant toutes les charges induites) est supérieur à 10 M€, les opérations dont le coût global prévisionnel est compris entre 5 M€ et 10 M€ faisant l'objet d'une simple information de la commission ;

Considérant que le service France Domaine ne dispose pas actuellement des informations nécessaires à l'identification du volume des opérations concernées ;

Considérant que la procédure serait conduite par une commission administrative composée des représentants du ministère du budget, du ministère chargé de l'écologie et de l'administration responsable du projet; le service France Domaine assurant le secrétariat de la commission et instruisant les dossiers, en s'appuyant sur des experts le cas échéant externes ;

Considérant que la procédure préalable de contre-expertise serait lancée à titre expérimental pour une durée de deux ans et qu'à l'issue de cette période, le ministre chargé du domaine adressera au Premier ministre un rapport dressant le bilan ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 12 janvier 2012, se prononce favorablement sur l'expérimentation de la procédure de contre-expertise, avec les remarques et sous les réserves suivantes.

Conseil de l'immobilier de l'État

1. Le Conseil constate que l'obligation d'information des opérations engageant plus de 5M€ pour l'État est de nature à favoriser la maîtrise globale des dépenses immobilières.
2. Il relève que l'adéquation du seuil d'obligation d'avis est incertaine, ce dernier ayant été fixé à 10 M€ sans que soit estimé le nombre d'opérations potentiellement concernées et le volume d'activité en découlant. Il recommande que cette expérimentation soit conduite avec pragmatisme afin d'éviter les pièges d'un engorgement des circuits ou au contraire d'un champ d'application insuffisant.
3. Le Conseil note l'importance des conditions matérielles de mise en œuvre pour une bonne appropriation de la nouvelle procédure d'avis et ce, dès le lancement de l'expérimentation. Il souligne le danger d'allongement excessif des délais et d'alourdissement des procédures. Un tel écueil renforcerait les freins à l'évolution des positions des ministères utilisateurs quant à l'implication de France Domaine dans les opérations d'investissement.
4. Le Conseil souligne la pertinence du champ d'application de la mesure qui concerne tous les ministères, à l'exception des biens situés à l'étranger pour lesquels cette procédure aurait fait double emploi avec les compétences de la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger.
5. Le Conseil prend note que, s'agissant d'une procédure expérimentale, le champ de l'avis immobilier est limité aux immeubles de bureaux. Il considère que cette limitation est sage compte tenu des incertitudes précédemment évoquées sur le nombre d'opérations concernées. Il souhaite toutefois, si l'expérimentation était favorable que l'extension à d'autres types de biens immobiliers soit étudiée.
6. Le Conseil relève que la nouvelle procédure d'avis immobilier s'inscrit dans la logique d'appropriation progressive, par le représentant de l'État propriétaire, de la maîtrise des investissements immobiliers. L'expérimentation ne vaut cependant que par son caractère transitoire en vue de l'acquisition des compétences utiles au pilotage effectif par l'État propriétaire, qui devra à terme encadrer plutôt que contre-expertiser.

En conséquence, le Conseil demande à être saisi régulièrement des conditions de mise en œuvre de l'expérimentation envisagée.

*

Avis n°2012-18 en date du 12 septembre 2012***Sur les conditions de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics.***

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 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°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées et le décret n° 2006-555 du 17 mai 2006 relatif à

Conseil de l'immobilier de l'État

l'accessibilité des établissements recevant du public, des installations ouvertes au public et des bâtiments d'habitation et modifiant le code de la construction et de l'habitation ;

Vu la demande du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État au Conseil de l'Immobilier de l'État de recommandations sur la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement pour le parc immobilier public ;

Après avoir procédé

à l'audition de Mme Valérie BROS, Conseiller référendaire à la Cour des comptes et M. Georges DEBIESSE, membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable, auteurs du rapport demandé par le Conseil sur les conditions de mise aux normes des bâtiments de l'État au regard du Grenelle de l'environnement, au cours de sa séance du 12 janvier 2012 ;

à l'audition de M. Jean-Marc MICHEL, Directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature au ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement, sur la mise en place de la politique immobilière de l'État au regard du Grenelle de l'environnement, au cours de sa séance du 12 janvier 2012 ;

à l'audition de M. François LOOS, Président de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) et de M. Emmanuel ACCHIARDI, Directeur adjoint Villes et territoires durables, sur la mise en place de la politique immobilière de l'État au regard du Grenelle de l'environnement, au cours de sa séance du 14 mars 2012 ;

à l'audition de M. Thierry GENTILHOMME, Directeur de l'évaluation, de la performance, des affaires financières et immobilières du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration et de M. Alain CARTON, sous-directeur des affaires immobilières, sur la mise en place de la politique immobilière de l'État au regard du Grenelle de l'environnement, au cours de sa séance du 14 mars 2012 ;

à l'audition de M. Philippe PELLETIER, Président du Plan Bâtiment Grenelle au cours de sa séance du 15 mai 2012 ;

à l'audition de M. Philippe PARINI, Directeur général des finances publiques, et M. Daniel DUBOST, Chef du service France Domaine, au cours de sa séance du 4 juin 2012 ;

Considérant l'urgence de maîtriser notre consommation énergétique et les engagements pris en ce sens.

Considérant la priorité accordée par l'État à ce sujet et sa volonté d'exemplarité affirmée constamment depuis le lancement du processus du Grenelle de l'environnement.

Considérant notamment que, dans le cadre de lutte contre le changement climatique, l'État s'est engagé dans une démarche exemplaire de rénovation énergétique de son parc, obligation qui est un aspect essentiel des lois du Grenelle de l'environnement.

Considérant les données suivantes :

Le secteur du bâtiment, qui consomme près de 43 % de l'énergie finale nationale et produit

Conseil de l'immobilier de l'État

123 millions de tonnes de dioxyde de carbone par an (soit près d'un quart des émissions nationales) est le troisième plus gros contributeur en termes d'émissions de gaz à effet de serre (après les transports et l'industrie) ; ses émissions ont augmenté d'environ 15% entre 1990 et 2005 ; or, en plus des logements (représentant 75% des surfaces), ce secteur compte des bâtiments tertiaires dont plus d'un tiers relève du secteur public : l'État et ses opérateurs (120 Mm²) et les collectivités locales (250 Mm²).

Pour l'ensemble du secteur tertiaire, l'usage chauffage représente encore le premier poste de consommation avec 45% de la consommation totale avant les usages spécifiques de l'électricité (36%) .

Considérant les obligations suivantes fixées par les lois n°2009-967 du 3 août 2009 et n°2010-788 du 10 juillet 2010, dites lois Grenelle 1 et 2 :

L'article 2 de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 confirme l'engagement de la France de diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050, en les réduisant de 3% en moyenne par an et de les ramener à un niveau inférieur à 140 millions de tonnes équivalent de dioxyde de carbone.

L'article 5 de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 dispose que « l'État se fixe comme objectif de réduire les consommations d'énergie du parc des bâtiments existants d'au moins 38% d'ici 2020. (...) I- Tous les bâtiments de l'État et de ses établissements publics seront soumis à un audit d'ici à 2010. L'objectif est, à partir du diagnostic ainsi établi, d'engager leur rénovation d'ici 2012 avec traitement de leurs surfaces les moins économes en énergie. Cette rénovation aura pour objectif de réduire d'au moins 40% les consommations d'énergie et d'au moins 50 % les émissions de gaz à effet de serre de ces bâtiments dans un délai de 8 ans (...) ».

L'article 3 de la loi n°2010-788 du 10 juillet 2010 dispose que « des travaux d'amélioration de la performance énergétique seront réalisés dans les bâtiments existants à usage tertiaire ou dans lesquels s'exerce une activité de service public dans un délai de 8 ans à compter du 1er janvier 2012 ».

Considérant que les ambitieux objectifs fixés dans le domaine énergétique sont cohérents avec les objectifs fixés par la loi de programme sur les orientations de la politique énergétique de 2005 : diminuer par quatre en moyenne les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050 (« le facteur 4 »).

Considérant que ce programme d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments de l'État et de ses établissements s'inscrit dans la professionnalisation de la gestion de l'immobilier de l'État qui conduit à distinguer les fonctions d'utilisateur et de propriétaire.

Considérant que le ministère en charge du Budget et le ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie pilotent la programmation et la conduite globale des opérations d'entretien au sein des cellules régionales et nationale de suivi de l'immobilier de l'État (CRSIE – CNSIE) en liaison avec les ministères occupants et que le ministère de l'intérieur participe à ces cellules au titre de sa responsabilité dans l'administration territoriale de l'État.

Considérant que les circulaires du 16 janvier 2009 du Premier ministre aux ministres et aux préfets proposent, dans leur annexe 2, une méthode d'audit et de mise à niveau du parc immobilier pertinente en trois phases :

Conseil de l'immobilier de l'État

Une première phase se composant d'un « diagnostic léger » de l'ensemble des bâtiments qui consiste à « rassembler l'ensemble des données et informations existantes sur chaque bâtiment (...) ; effectuer une première évaluation rapide de son état technique au regard de la maîtrise de l'énergie, de l'accessibilité aux personnes handicapées et plus généralement des grandes fonctions techniques et de la qualité d'usage (...); et proposer une classification du parc sur la base de l'intérêt stratégique de chaque bâtiment et sur l'importance et l'urgence de l'intervention technique ».

Une deuxième phase comportant des « audits plus poussés » sur la base de la classification établie lors de la première étape. « Des audits approfondis seront menés sur les bâtiments le nécessitant ». Ils devront analyser les aspects techniques, proposer un programme des travaux à réaliser et les actions à mettre en œuvre, ainsi qu'estimer les coûts des actions correctives envisagées.

Une dernière phase précisant « la programmation des travaux ». Dès « la fin des premiers audits, les priorités d'intervention seront définies collectivement dans un plan d'action pluriannuel, en cohérence avec tous les objectifs de la politique d'entretien, notamment ceux liés au Grenelle de l'environnement. Cela inclut le recours, par l'État, aux dispositifs de contractualisation ».

Considérant que, d'après les informations transmises au Conseil, la campagne financée à hauteur de 50M € au titre du plan de relance de 2009 pour réaliser des audits énergétiques, bâtementaires et d'accessibilité sur le patrimoine de l'État, a finalement concerné 15,3 millions de m² SHON sur les 22 millions de m² recensés comme « à auditer » en 2010 . La réalisation des audits n'a donc pas porté sur l'ensemble du parc , comme le prévoyait l'annexe 2 des circulaires du 16 janvier 2009 (suite de la loi du 3 août 2009 dite Grenelle 1).

Que l'objectif d'audit sur l'ensemble du parc supposait un traitement différencié des composantes du parc selon une méthode définie par l'annexe 2 de la circulaire du 16 janvier 2009 citée supra mais que cette méthode ne semble avoir été retenue que partiellement.

Que les surfaces auditées représentent 75% des surfaces de bureaux et que les surfaces de bureaux représentent environ 20% des surfaces totales propriétés de l'État , soit un audit portant in fine, sur seulement 15 % du parc.

Que la campagne d'audits s'est donc concentrée sur les immeubles de bureaux, qui présentent des enjeux importants, mais que l'analyse du parc immobilier aurait pu retenir un échantillon plus représentatif.

Que très peu de bâtiments du ministère de la Défense et la moitié du parc du ministère de la Justice ont été audités.

Que les audits réalisés dans le cadre ou en dehors du plan de relance, au niveau des administrations centrales ou déconcentrées ne sont pas tous répertoriés au niveau central, n'ayant pas été systématiquement transmis à France Domaine ou au ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie.

Que l'exploitation de ces audits se heurte à plusieurs limites, qui concernent notamment le périmètre (les audits des administrations centrales et des services déconcentrés ne

Conseil de l'immobilier de l'État

relevant pas du Préfet ne sont pas recensés) et la fiabilité des données recueillies dans l'Outil de Centralisation de données des Audits et de Planification des Investissements (OCAPI) (selon la restitution faite au COMO du 20 juillet 2012, la première phase d'un travail de fiabilisation a été réalisée pour 25 des 26 régions, conduisant à l'identification dans OCAPI de 16,7 Mm² d'immeubles audités. Il est prévu de confronter dans un second temps ces surfaces déclaratives à celles inscrites dans l'outil CHORUS REFX) et qu'elle n'est pas véritablement engagée à l'été 2012 alors que l'exercice a commencé en 2009.

Considérant, en termes de coûts,

Que les circulaires du 16 janvier 2009 du Premier ministre aux ministres et aux préfets indiquent, dans leur annexe 2, que le coût total du programme de rénovation énergétique est estimé par les travaux du Grenelle à 24 milliards d'euros, dont 10 milliards pour l'État seul.

Qu'une estimation plus précise du coût des travaux nécessaires à l'atteinte des objectifs du Grenelle sur le parc immobilier de l'État a été recherchée en se basant sur les résultats d'une expérimentation effectuée en région Rhône-Alpes et conclut à un coût moyen de 150 €/m² SHON pour la réduction moyenne des consommations de 40% à répartir sur la période d'intervention, soit pour une surface de l'ordre de 60Mm² pour le périmètre des bâtiments de l'État (estimation TGPE 2008), un coût estimé toutes surfaces à 9 milliards d'euros d'ici 2020 (en prenant en compte une réduction des surfaces de 1% par an, soit une réduction de 10% entre 2010 et 2020).

Qu'une note de la DGALN du 20 avril 2012 tend à estimer le coût de la rénovation énergétique, à partir d'un échantillon fiabilisé d'immeubles audités, à 10 milliards d'euros, soit un milliard par an.

Que ces estimations, intéressantes pour fixer des ordres de grandeur, doivent être considérées avec prudence compte tenu de leur méthode très globale de calcul.

Considérant, en termes de financement budgétaire,

Qu'une première enveloppe de 150 M€ consacrée à la rénovation thermique, l'amélioration de la qualité fonctionnelle et architecturale, l'accessibilité des bâtiments de l'État a permis la réalisation de premières opérations exemplaires.

Que le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » financé sur la base de 20% du montant des loyers budgétaires est destiné à supporter les dépenses du propriétaire et donc en partie les travaux nécessaires à l'amélioration énergétique.

Que l'affectation des crédits du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » atteste que priorité est donnée aux travaux de rattrapage de l'entretien, de sécurité et d'accessibilité avant de traiter des questions d'amélioration de la performance énergétique.

Que, de manière générale d'autres priorités de la politique immobilière de l'État et de la Réforme de l'Administration Territoriale de l'État (RÉATE) entrent en concurrence pour l'affectation des ressources disponibles.

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le document de politique transversale relatif à la « lutte contre le changement climatique » prévoit que l'effort consenti en 2012 pour les objectifs « Grenelle État exemplaire » s'élèvera à 40M €.

Considérant, en termes de modalités opérationnelles, que les travaux ne sont pas, et ne doivent pas être, la seule voie d'amélioration des performances énergétiques puisque le respect des objectifs du Grenelle de l'environnement passe aussi, voire d'abord, par une prise de conscience par chacun de sa responsabilité individuelle dans la réduction des gaspillages énergétiques.

Que les circulaires du 16 janvier 2009 précisent que l'atteinte des objectifs de la rénovation énergétique du parc immobilier de l'État nécessite la combinaison de plusieurs types d'action : une rigueur accrue dans l'exploitation et dans le comportement des occupants, notamment dans la consommation des fluides ; une amélioration des équipements de production et de distribution de chaleur (ou de froid) et d'éclairage ainsi que des dispositifs de contrôle et de régulation (qui permettent couramment des gains de l'ordre de 20 à 30 % sur la consommation énergétique) ; le recours aux énergies renouvelables ou à des dispositifs de production tels que les pompes à chaleur ou la cogénération ; des travaux plus lourds, portant sur l'enveloppe des bâtiments (isolation).

Que les Partenariats Public Privé (PPP), utilisés à bon escient, peuvent contribuer aux objectifs du Grenelle soit à titre essentiel soit accessoire dans le cadre d'une opération immobilière complexe, même si le surcoût que représente le recours au financement privé ne peut être compensé que dans des conditions rarement réunies à ce jour pour le bâtiment public .

Que les Contrats de Performance Énergétique (CPE) et les Certificats d'Economie d'Énergie n'ont pas fait l'objet à ce jour d'une véritable expérimentation au sein de l'État alors même qu'ils peuvent être particulièrement adaptés au développement des dispositifs de contrôle et de régulation pour des ensembles d'immeubles déterminés, comme l'atteste l'exemple des CPE lancés par plusieurs collectivités locales.

Que l'article 8 de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 a prévu que les baux conclus ou renouvelés portant sur des locaux de plus de 2000 m² à usage de bureaux ou de commerces comportent une annexe environnementale.

Que le décret n°2011-2058 du 30 décembre 2011 définit le contenu de cette annexe comme une obligation de communication entre le preneur et le bailleur de toute information utile relative aux consommations énergétiques des locaux. L'annexe consiste donc en un descriptif complet des caractéristiques énergétiques des équipements et systèmes des locaux loués, des consommations annuelles d'eau et d'énergie, de la quantité annuelle de déchets générés listés par le bailleur et le preneur. Elle détermine également la périodicité selon laquelle le preneur et le bailleur réalisent un bilan de l'évolution de la performance énergétique et environnementale des locaux loués, bilan sur la base duquel, ils s'engagent sur un programme d'actions visant à améliorer cette performance.

Considérant que la circulaire du Premier ministre du 3 décembre 2008, relative à l'exemplarité de l'État au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics, fixe aux administrations l'objectif de mener une action de sensibilisation au développement durable de tous leurs agents.

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant, toutefois, qu'une enquête réalisée en 2011 auprès de responsables d'achats publics du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie montre que seulement un tiers d'entre eux ont suivi une formation aux enjeux environnementaux de l'achat public.

Considérant que le label BBC limite la consommation énergétique du bâtiment à 50 KWh/m²/an, norme rendue obligatoire pour les constructions neuves dès 2013 par la RT 2012 et conforme aux engagements du Grenelle.

Considérant que la certification HQE est une démarche volontaire du maître d'œuvre qui s'engage sur une construction respectueuse de l'environnement selon un cahier des charges comprenant 14 cibles, et qui s'engage à atteindre sept de ces cibles sans pour autant assurer un objectif chiffré de réduction de la consommation énergétique.

En préliminaire à ses préconisations, le Conseil souligne la pertinence de la règle voulue par les Pouvoirs publics d'une application identique des obligations de rénovation énergétique du parc immobilier à l'immobilier privé et public.

Le Conseil se félicite de la volonté d'exemplarité exprimée par l'État en ce domaine crucial, au plan concret, dans la lutte pour la préservation de l'environnement. Il considère que cette volonté doit également être pleinement mise en œuvre par les opérateurs de l'État, et plus généralement, tous les organismes qui concourent à l'exercice d'une mission de service public. Même si elles ne relèvent pas de la compétence du Conseil, il souligne la responsabilité des autres personnes morales de droit public, principalement les collectivités locales en raison de l'importance de leur parc immobilier.

Le Conseil rappelle que, pour la bonne programmation des actions, il importe que les décrets d'application pour la mise en œuvre effective et dans de bonnes conditions des règles édictées par les lois Grenelle I et II, et notamment celui sur la rénovation du parc tertiaire, soient rapidement publiés.

Le CIE préconise les actions suivantes :

1. Pour le succès de la démarche du Grenelle comme pour l'efficacité de la gouvernance immobilière dans son ensemble, le Conseil demande que soit conduite à son terme la clarification du rôle des acteurs de l'immobilier public.

Au fil des auditions, il est apparu que la coopération entre les trois administrations en charge du pilotage du Grenelle (le ministère chargé du Budget, le ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie -MEDDE- et le ministère de l'Intérieur) n'était pas clairement structurée. Au contraire, cet exécutif tricéphale contribue à une dilution certaine des responsabilités.

L'articulation des rôles de France Domaine, représentant l'État propriétaire, et du MEDDE, en charge des questions de bâtiment et de développement durable, doit être mieux définie et précisée en distinguant la responsabilité de la programmation et du financement, d'une part, de l'expertise technique et de la maîtrise d'ouvrage, d'autre part.

De plus, de façon générale, la responsabilité du MEDDE dans le domaine de l'immobilier public doit être clairement tranchée. Cet aspect est essentiel afin d'allouer les moyens de la politique immobilière de manière cohérente.

Par ailleurs, la Cellule Nationale de Suivi de l'Immobilier de l'État (CNSIE) et ses déclinaisons régionales en charge de l'entretien et de la rénovation ont permis des

Conseil de l'immobilier de l'État

avancées en termes de coordination et de mutualisation des moyens. Mais celles-ci sont encore trop aléatoires dans un contexte caractérisé par l'inégale implication des services MEDDE/DREAL, le maintien des particularismes administratifs et le cumul par le préfet des fonctions de propriétaire et d'occupant, source de confusion dans la définition des priorités.

Les cellules régionales doivent être au service d'une stratégie de l'investissement pilotée par l'autorité chargée de la fonction propriétaire. Pour la bonne définition de celle-ci, il n'est pas logique que cette même autorité détermine également la priorisation des besoins en termes d'occupation.

Cette préconisation, non spécifique à la mise en œuvre du Grenelle, tient compte des constatations particulièrement mises en lumière par les auditions organisées sur ce sujet. Les lacunes dans l'exercice de la gouvernance tiennent au fait que toutes les conséquences de la séparation entre le propriétaire et l'occupant n'ont pas été tirées. Les difficultés qui en résultent pèsent tout au long du cycle des opérations immobilières de l'État, de la conception à la réalisation en passant par l'entretien. L'organisation de la maîtrise d'ouvrage publique ne peut rester inchangée au regard des principes de la politique immobilière de l'État d'une part, du défi de l'adaptation aux objectifs du développement durable, d'autre part.

Ces difficultés pèsent également sur les conditions de recours aux outils innovants, qui nécessiteraient tout particulièrement la mobilisation de ressources et de compétences dédiées et concentrées au niveau de l'État propriétaire.

2. Le Conseil de l'Immobilier de l'État préconise d'amplifier la rationalisation du patrimoine immobilier, action dont l'effet est déterminant au regard de la consommation énergétique.

La réduction des surfaces est évidemment le moyen le plus efficace de réduction de la consommation énergétique. Le Conseil appelle à ce titre, et comme il l'a fait en d'autres occasions, à l'amplification de l'effort en termes de respect du ratio cible d'occupation des bureaux. Il souligne que la cible fixée n'est pas aussi rigoureuse que dans d'autres pays européens.

Cela signifie en premier lieu que l'ensemble des administrations doit absolument se fixer le respect des normes d'occupation et anticiper les évolutions d'effectifs qui vont conduire mécaniquement à une diminution des besoins.

Cela signifie également que de nouvelles cibles sont à envisager dans les agglomérations où les loyers sont les plus élevés en même temps que la densité des transports la plus forte.

Très peu d'opérations d'aménagement en espace partagé ont encore vu le jour au sein des administrations. Cette voie, celle du télétravail et de l'optimisation des transports domicile travail doivent être poursuivies.

L'achèvement et le respect des SPSI, le déploiement des conventions d'occupation et leur contrôle, le suivi des orientations fixées aux opérateurs sont autant d'actions dont l'impact est essentiel pour la réduction de la consommation énergétique.

Conseil de l'immobilier de l'État

La politique de cessions doit être poursuivie et approfondie, y compris par la valorisation de certains biens avant cession (travaux, destination, adaptation des règles d'urbanisme) même si cette voie de perfectionnement de la politique immobilière de l'État se heurte à ce jour à la rareté des compétences mobilisables en régie. C'est un des aspects du rôle que pourrait jouer une structure comme la SOVAFIM.

3. Le Conseil de l'Immobilier de l'État invite à programmer l'effort dans une chronologie qui prenne en compte l'horizon temporel 2020 /2050 du Grenelle de l'environnement.

La consommation moyenne d'énergie (252 kWh par m² par an) et les émissions moyennes de gaz à effet de serre (31,4 KgCO₂ par m² par an) du parc de l'État audité conduisent - avec toutes les imperfections qui s'attachent à la mesure de la performance et aux diagnostics de performance énergétique- à classer ce parc en catégorie D (classe DPE). Les objectifs du Grenelle 2020 obligent l'État à atteindre pour sa consommation énergétique 140 kWh par m² par an (soit une classe DPE « C ») et pour les émissions de gaz à effet de serre 11,8 KgCO₂ par m² par an (soit une classe DPE « B ») .

L'État doit programmer les opérations permettant d'atteindre cette réduction énergétique par tranches pluriannuelles (faisant apparaître par types d'opérations les économies d'énergie attendues, les coûts, le montage juridique, le calendrier de réalisation...).

Cette programmation devra également s'appuyer sur l'analyse des cycles liés à la vétusté des bâtiments (rafraîchissement/rénovation/restructuration avec réfection de l'isolation) pour optimiser l'efficacité des travaux, en intégrant systématiquement l'amélioration de la performance énergétique au niveau adéquat dans chacune de ces catégories de travaux .

Enfin, cette programmation devra, autant que possible, anticiper les évolutions technologiques, techniques, comportementales ou réglementaires d'ici 2050. En effet, chaque projet étant conçu d'après les normes en vigueur au moment du montage de l'opération, il importe d'actualiser la cible de réduction énergétique au cours du contrat au regard des échéances du Grenelle de l'environnement pour éviter tout risque d'obsolescence prématurée (notamment s'assurer que les travaux programmés permettent de répondre aux normes Grenelle 2020 et intègrent les interventions permettant d'atteindre le facteur 4 en 2050).

Le Conseil souhaite que cette programmation figure dans le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances à compter du projet de la loi de finances 2014, ainsi qu'un bilan chiffré des progrès accomplis dans la mise en œuvre des objectifs.

4. Malgré la connaissance imparfaite de l'état du parc, le Conseil de l'Immobilier de l'État préconise d'amplifier sans délai les suites opérationnelles des audits

Diverses opérations, tant au niveau central que déconcentré (dans le cadre de la RéATE), comportent la construction de bâtiments certifiés HQE (haute qualité environnementale) ou labellisés BBC (bâtiment basse consommation) . Ainsi, de nombreuses administrations tant centrales que déconcentrées tendront avant 2020 à intégrer des locaux aux nouvelles normes. L'impact de ces opérations en termes d'économies d'énergie et donc leur

Conseil de l'immobilier de l'État

contribution à l'objectif global ne sera pas négligeable et mérite d'être précisé, malgré la marge d'incertitude inhérente à ce type de calculs.

Le Conseil souhaite donc qu'un bilan exhaustif des superficies rendues « Grenello-compatibles » depuis 2006, du fait de la politique de modernisation des implantations immobilières lui soit transmis d'ici la fin du premier semestre 2013.

L'enjeu majeur concerne l'adaptation du bâti ancien.

Le Conseil ne peut que regretter que le travail réalisé depuis plus de trois ans par l'administration tarde autant à produire des résultats concrets malgré le budget très conséquent qui lui a été alloué. Très partiels, les audits comportent des imprécisions récurrentes dans les unités de mesure des surfaces, la segmentation du parc selon la nature des ouvrages et des activités hébergées (même si les travaux en cours de la CNSIE devraient permettre de corriger ces lacunes d'ici décembre 2012).

Par ailleurs, la réduction de la consommation énergétique dépendant en partie de son occupation, les surfaces de bureaux ne seront pas traitées de la même manière que les surfaces des bâtiments d'enseignement ou des monuments historiques. Les estimations avancées pour les travaux pâtissent donc de cette approximation du périmètre du patrimoine à traiter selon que l'on s'attache aux seuls bureaux ou à une approche plus large du patrimoine de l'État. Or, les textes législatifs mentionnent l'immobilier tertiaire et non le seul immobilier de bureaux.

Dès lors, le Conseil craint que les fondements de la stratégie à déployer conservent une certaine fragilité à ce jour et que des difficultés de programmation en découlent.

Toutefois, il est urgent d'engager les opérations d'amélioration des bâtiments ou de réduction des surfaces à la lumière des audits réalisés avant que ceux-ci ne soient eux-mêmes obsolètes et avant d'accumuler un retard irrattrapable sur les objectifs 2020 du Grenelle.

A cette fin, le CIE insiste sur l'absolue nécessité de transparence de l'ensemble des administrations pour que puisse être établie une segmentation du parc à rapprocher de l'efficacité escomptée des travaux, afin de dégager les grandes priorités transversales.

C'est pourquoi, le CIE demande d'accélérer le travail de consolidation et de traitement des données et d'entreprendre l'exploitation immédiate des audits dans le cadre des programmes d'entretien du patrimoine élaborés au niveau régional. Il appartient à France Domaine, qui valide la programmation, d'enrichir au plus vite son arbitrage du fruit de l'approfondissement des travaux en cours.

5. Le Conseil préconise de concentrer l'effort sur les enjeux les plus significatifs.

Ce prisme doit s'intégrer dans une réflexion en cours au sein de l'Union européenne laquelle, dans le projet actuel de directive, insiste sur la soutenabilité budgétaire des programmes d'amélioration de l'efficacité énergétique.

Ce prisme conduit par ailleurs, à concentrer l'essentiel de l'investissement sur les immeubles justifiant une restructuration et risquant l'obsolescence en cas de non-

Conseil de l'immobilier de l'État

conformité aux normes énergétiques, et ceci de manière à améliorer significativement la performance de l'immeuble (de l'ordre de deux gains de classe pour les immeubles les plus consommateurs). Ces indications restent naturellement générales et doivent être adaptées et nuancées au vu des situations concrètes.

Le Conseil souligne à ce titre, dès lors que le caractère structurant de l'immeuble à long terme a été établi au regard des besoins locaux (échelle régionale au minimum), que :

- plus la superficie d'un immeuble est importante et plus il est facile d'amortir le coût des travaux par des économies d'échelle ;
- en théorie, pour reprendre la typologie traditionnelle en la matière, les immeubles construits dans les années 1980-1990 seront à restructurer dans les années à venir, ceux construits dans les années 1990-2000 à rénover et ceux construits après 2000 à rafraîchir, éléments de nature à contribuer à orienter les choix en addition du constat des besoins de remise à niveau des immeubles plus anciens.

Cette concentration de l'investissement en termes de travaux doit se combiner avec le remplacement systématique aux dates prévues de tous les équipements vétustes (chaudières, climatiseurs, fenêtres...) par des équipements énergétiquement plus performants.

Enfin, l'État, en tant que maître d'ouvrage, doit s'approprier puis systématiquement intégrer la notion du coût global partagé pour mesurer le taux de retour et finalement la pertinence des investissements à réaliser. En effet, un bâtiment ne peut plus se concevoir sans prévoir les conséquences financières et environnementales des choix constructifs et celles inhérentes à la durée de vie de l'ouvrage.

Le Conseil rappelle que l'amélioration de l'accessibilité des immeubles aux handicapés doit être systématiquement intégrée à tous les travaux portant sur des immeubles non conformes aux objectifs fixés par la loi pour l'échéance de 2015.

6. Le Conseil préconise une rationalisation des circuits budgétaires.

La multiplicité des supports et leur complexité nuit à une politique immobilière efficiente. Ce sujet, plus général que celui des conditions de réalisation des objectifs du Grenelle de l'environnement, a toutefois un impact décisif pour ceux-ci.

En effet, l'organisation budgétaire actuelle repose sur plusieurs circuits de financement, principalement :

- le CAS, qui a pour principe l'affectation du produit de cessions à des opérations immobilières avec des taux de retour différents selon les administrations ;
- la distinction entre les crédits d'entretien de l'immobilier de l'État à la charge du propriétaire (programme 309) ou à la charge de l'occupant (programme 333), distinction fondée mais qui ne doit pas rigidifier la gestion (des critères simples sont essentiels quand les dépenses sont « mixtes ») ;
- le budget général est sollicité soit dans le cadre de politiques publiques intégrant la dimension immobilière, soit en complément des trois budgets opérationnels de programme immobiliers pilotés par France Domaine.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil incite à clarifier les conditions de déploiement des crédits budgétaires au vu de la stratégie établie selon les axes proposés plus haut. En effet, dans un cadre contraint de finances publiques, les travaux relatifs à l'amélioration de la performance énergétique pourraient être systématiquement sacrifiés aux travaux de mise aux normes de sécurité ou d'accessibilité à moins que des arbitrages inverses soient faits localement sans vision générale. Les crédits mutualisés doivent rester à la main du propriétaire à l'échelon local, au moins pour l'ensemble du parc de bureaux, compte tenu des modalités de financement des travaux sur les équipements spécifiques.

D'ores et déjà, le Conseil constate que, selon la plupart des acteurs auditionnés, le niveau de financement du Grenelle pose problème si l'on compare des crédits, principalement ceux du programme 309, et les besoins estimés : le programme 309 n'est pas calibré pour à la fois, assurer le maintien à niveau du parc immobilier de l'État et atteindre les objectifs du Grenelle.

Considérant peu probable, en l'état des finances publiques, un accroissement substantiel des crédits sans contrepartie, le Conseil préconise :

- une amélioration de l'efficacité des circuits budgétaires pour faciliter la mise en œuvre rapide des opérations d'investissement, la longueur de celles-ci étant source de surcoûts ;
- la mise en place de dispositifs plus incitatifs liant l'accroissement des crédits à l'investissement ou au montant des économies de gestion.

7. Le Conseil de l'Immobilier de l'État préconise une expérimentation plus active des outils contractuels innovants dans le respect de règles de prudence.

S'agissant des Contrats de Performance énergétique (CPE), dont le principe est a priori intéressant, leur expérimentation, principalement dans les collectivités locales, est encore trop récente pour évaluer leur efficacité réelle.

Leur expérimentation tarde à se mettre en place au sein de l'État ces contrats requérant :

- de décrire l'état et les performances du bâti et des équipements de l'immeuble l'exploitation des audits doit désormais permettre de lever cet obstacle ;
- une technicité juridique singulière, mobilisant des ressources internes importantes ;
- des règles budgétaires qui impliquent de mobiliser l'ensemble des autorisations d'engagement dès le début du contrat, même pluriannuel ; ceci ne favorise pas l'emploi de ces contrats qui, pour être rentables, concernent des engagements de longue durée.

Le Conseil suggère que les administrations pilotes accompagnent les utilisateurs dans la mise œuvre des CPE, tant sur le plan technique que budgétaire ; il recommande de mettre en place des CPE par catégorie de bâtiments homogènes afin de maximiser les économies d'échelle. Il souhaite une adaptation des règles budgétaires pour éviter qu'une vision strictement comptable ne nuise à l'efficacité financière et économique.

Au regard des opérations importantes examinées par le Conseil, les Partenariats-Public-Privé de construction semblent pouvoir offrir une contribution substantielle aux objectifs du Grenelle. Les performances promises ne peuvent cependant compenser le surcoût du

Conseil de l'immobilier de l'État

recours à ce type de montage que dès lors qu'elles sont confirmées dans le temps. Cela suppose une grande compétence et vigilance des équipes accompagnant ces projets et une grande détermination de l'État dans le maintien des conditions prévues à l'origine. Encore plus que pour la maîtrise d'ouvrage classique, il est nécessaire d'y dédier des ressources humaines qui ne doivent pas être dispersées mais organisées en articulant la responsabilité du propriétaire avec celle de l'occupant.

L'attrait exercé par les PPP procède parfois de mauvaises raisons (défaut de financement public, contraintes de la commande publique, lacunes des moyens d'entretien, etc.). Le Conseil préconise que certains éléments des PPP, tels que le dialogue compétitif, soient plus largement utilisés en dehors de ce type de montage, au profit des procédures traditionnelles.

Plus généralement, le Conseil estime que certains aspects de la commande publique en matière constructive et les outils dédiés à ces missions doivent être encore améliorés. La rationalisation des agences de maîtrise d'ouvrage et l'optimisation du rôle de la Mission Interministérielle pour la qualité de la Construction Publique (MiQCP) sont des pistes de progrès, dès lors que leur articulation avec la fonction de propriétaire est clarifiée.

Par ailleurs, le Conseil encourage l'État à s'intéresser aux réflexions sur la mise en place d'une garantie de performance énergétique, tant pour les maîtres d'ouvrage que les professionnels du bâtiment.

Le Conseil préconise de poursuivre et d'approfondir la coopération entre la compétence immobilière et la compétence achat de l'État. La mise au point de contrats cadre en matière de maintenance énergétique sur l'initiative du Service des Achats de l'État contribue d'ores et déjà de manière substantielle aux économies.

Enfin, le Conseil estime que l'État pourrait tirer davantage profit des travaux réalisés par l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise d'Énergie (ADEME) et l'incite à une collaboration plus étroite avec cet opérateur.

8. Le Conseil de l'Immobilier de l'État appelle à une mobilisation massive en vue du changement des comportements.

Les experts sont unanimes : le changement de comportement des utilisateurs est de nature à susciter des économies d'énergie substantielles qui peuvent concourir à hauteur de près de 40% aux économies visées. Le Conseil estime que de telles actions, à la charge soit de l'occupant, soit du propriétaire doivent être déployées systématiquement. Elles concernent la réduction directe de la consommation de CO₂ mais aussi la production et le tri des déchets, la consommation d'eau, de papier, etc.

Il est essentiel de responsabiliser les services occupants. Le Conseil préconise la mise en place d'un programme de sensibilisation et de formation des agents publics sur l'empreinte énergétique de leurs gestes quotidiens et sur le rappel des règles d'usage aujourd'hui en vigueur. L'affichage de la performance énergétique (par immeuble, par administration...) est à encourager. La formation de l'utilisateur doit être aussi renforcée pour lui permettre d'optimiser les contrats d'entretien et les contrôles bâtimentaires.

Le Conseil suggère que l'intéressement des utilisateurs aux économies de gestion puisse

Conseil de l'immobilier de l'État

être majoré au regard de leur contribution aux économies d'énergie .

Il préconise également des actions de maîtrise des consommations de fluides : contrôle de l'opérationnalité de l'outil de suivi des consommations mis en place et de l'exploitation des résultats ; prise en compte, lors de tout changement d'implantation, non seulement du coût d'achat ou de déménagement, mais aussi des performances thermiques des immeubles et des charges de fonctionnement notamment celles ayant un impact sur l'environnement (impact décrit obligatoirement dans chaque SPSI).

Le Conseil engage en parallèle au respect des obligations du propriétaire en associant une annexe environnementale aux conventions d'occupation. La combinaison des deux instruments, conventions d'utilisation d'une part et annexe environnementale d'autre part, permettrait en effet d'amplifier les efforts des administrations dans le cadre de la mise en œuvre du Grenelle. Pour les conventions d'occupation existantes, ce travail pourrait commencer à l'occasion des phases de contrôle de ces premières conventions. Pour les nouvelles conventions d'occupation, l'annexe environnementale devrait être rendue obligatoire lors de leur signature.

Le Conseil considère que l'ensemble de ces dispositions reposant sur la volonté des acteurs ne peut s'envisager sans un référentiel partagé de températures de chauffage et de refroidissement des locaux selon leur usage. En l'espèce, une norme peut être mise en place progressivement permettant aux occupants de s'adapter à ce nouveau niveau de confort thermique. L'intérêt de ce dispositif est à mesurer au regard des gains potentiels, l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise d'Energie (ADEME) précisant qu'un degré en moins permet de réduire la consommation énergétique des bâtiments de 7 à 10 %. De bonnes pratiques quant aux périodes creuses (nuits, week-ends, vacances) s'avèrent également productrices d'économies substantielles.

9. Le Conseil de l'Immobilier de l'État préconise la mise en place ab initio d'un dispositif complet d'évaluation et de contrôle des résultats.

L'évaluation des résultats obtenus en termes d'économie d'énergie et de réduction des gaz à effet de serre doit porter sur la mise en œuvre des travaux engagés par bâtiment, ainsi que sur l'adéquation entre le coût (en € HT/m² SHON) et le gain moyen réalisé en fonction de la nature des travaux (kWep /m² SHON. an).

Elle porte, en outre, sur les consommations d'énergie et les émissions de CO₂ sur la base d'un outil de suivi des fluides qui doit être partagé entre propriétaire et occupant.

Le Conseil appelle au contrôle annuel du respect des normes et de l'évolution de la consommation. Le contrôle des conditions d'utilisation des biens constitue une mission de France Domaine au-delà de ses obligations et responsabilités de propriétaire, même si l'organisation de ce contrôle devra être partagée avec le Ministère de l'Ecologie. Ce suivi d'ores et déjà prévu dans le cadre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière et de l'outil CHORUS devrait faire l'objet d'une présentation synthétique dans le Document de Politique Transversale.

Enfin, le Conseil suggère d'examiner la possibilité d'engager l'État dans une démarche de certification de la qualité environnementale de ses bâtiments, tout en œuvrant au rapprochement et à la clarification des labels et certifications existants.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil estime que l'appréciation de la valeur verte d'un actif immobilier sera indispensable dans les années à venir. C'est pourquoi l'effort de l'État doit intervenir dans un cadre vérifiable et, chaque fois que possible, certifié. L'exemplarité de l'État passe par un effort de transparence porteur de dynamique au sein de l'administration et dans le secteur privé.

10. Enfin, le Conseil de l'Immobilier de l'État appelle à prendre en compte les problématiques environnementales dans le cadre d'une stratégie globale d'aménagement urbain et d'évolution des implantations des services publics.

La politique immobilière ne peut être conçue et mise en œuvre sans réflexion sur l'implantation des services publics de proximité (déplacements, organisation des modes de transports, problématiques plus générales d'aménagement du territoire, notamment). Le Préfet de Région doit intégrer cette dimension dans les documents d'orientation immobilière, notamment les schémas pluriannuels de stratégie immobilière. La mutualisation des surfaces entre acteurs publics et leur souplesse d'utilisation constitue une marge de manœuvre essentielle au niveau local sous l'impulsion du MEDDE.

L'examen des impacts environnementaux doit s'opérer non seulement au regard des bâtiments mais aussi au regard de l'aménagement urbain. Ainsi, l'optimisation des bâtiments ne doit pas être considérée sous la seule forme de performances énergétiques supérieures dans le bâtiment tout au long de son cycle de vie mais doit aussi être réalisée par l'insertion locale des bâtiments dans le système urbain.

Le Conseil suggère d'examiner toutes les interactions entre le bâtiment et son environnement pour obtenir un bilan global énergétique satisfaisant et retarder l'obsolescence immobilière.

Enfin, les diverses composantes du suivi des actions précitées pourraient utilement faire l'objet d'un rapport annuel de mise en œuvre des obligations du Grenelle de l'environnement par l'« État exemplaire » permettant de comparer simplement les engagements, leur calendrier prévisionnel de mise en œuvre et leur état de réalisation.

★

Avis n°2012-19 en date du 12 septembre 2012

Sur le projet de circulaire sur les contrôles triennaux des conventions.

Vu le décret n°2008-1248 du 1er décembre 2008 relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux par les services de l'État et ses établissements publics, l'arrêté du 21 avril 2009 relatif au modèle de conventionné mentionné à l'article R.128-12 du code de l'État, le décret n°2011-1612 du 22 novembre 2011 et les articles R 2313-1 à 6 du code général de la propriété des personnes publiques ;

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

Vu le projet de circulaire sur les contrôles triennaux des conventions ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu l'avis du CIE du 18 décembre 2007 sur la mise en place de baux internes ;

Après avoir procédé à l'audition de M. Pierre Sedillot, responsable de la gestion et de l'entretien des immeubles au sein de la mission chargée de la politique immobilière de l'État du service France domaine, représentant de M Daniel Dubost, chef du service France domaine, empêché, durant sa séance du 12 septembre 2012.

Considérant que la démarche de signature des conventions d'utilisation, entreprise en 2009, doit s'achever au 31 décembre 2013 conformément au décret visé en référence ;

Considérant que, à cette date, les conventions d'utilisation qui fondent les nouvelles relations entre le bailleur (État propriétaire) et les administrations occupantes (services de l'État et établissements publics) doivent toutes être signées, soit environ 60 000 conventions ;

Considérant que le bilan d'étape au 31 mars 2012 est de 10 151 conventions signées sur 27 560 projets de conventions envoyées aux occupants ;

Considérant que les conventions d'utilisation dont le modèle est défini dans l'arrêté du 21 avril 2009, comportent pour les immeubles à usage de bureaux, outre des clauses habituelles d'un bail (désignation de l'immeuble, durée de la convention, état des lieux, entretien, loyer, révision du loyer), des clauses relatives aux normes d'occupation et des engagements d'amélioration de la performance immobilière afin d'atteindre l'objectif des 12 m² SUN/PdT ;

Considérant que le préfet est à la fois le responsable territorial de France Domaine et le chef de certaines administrations déconcentrées, c'est-à-dire représentant à la fois du propriétaire et de l'occupant ;

Considérant que les contrôles sur les engagements d'amélioration de la performance immobilière qui concernent les ratios d'occupation et leur évolution par rapport à la norme des 12m²SUN/PdT, peuvent prendre en compte des éléments de contexte budgétaire et économique tels que des décisions de politique publique ainsi que des critères techniques et architecturaux susceptibles de limiter ou interdire la réalisation des objectifs définis et entraîner une redéfinition de nouvelles mesures de performance ;

Considérant que les premiers contrôles triennaux concerneront 71 conventions, constituant une première vague expérimentale et seront suivis d'une enquête permettant, le cas échéant, de procéder à des ajustements pour les contrôles à effectuer en 2013 ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 12 septembre 2012, fait les observations suivantes.

1. Le Conseil s'étonne du faible nombre de conventions signées à un an de l'échéance finale puisque seulement 25 % de l'objectif fin 2012 est atteint, soit 17 % de l'objectif final en 2013. Le Conseil rappelle l'importance de la signature de ces conventions - qui ne constituent qu'une première étape et restent encore éloignées de baux classiques - au regard du principe de séparation des fonctions de propriétaire et d'occupant, fondement de la Politique Immobilière de l'État. Le Conseil demande à France Domaine un bilan des difficultés rencontrées pour le traitement des conventions restant à signer.
2. S'agissant de la norme des 12 m² SUN/PdT précisée par la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009, le Conseil s'étonne que son application ne semble au

Conseil de l'immobilier de l'État

mieux qu'un objectif de moyen terme et, trop souvent, qu'une cible théorique. Le Conseil relève que l'appréciation de la norme d'occupation fait l'objet d'une approche souple dans le projet de circulaire. Si des marges d'appréciation sont nécessaires pour prendre en compte les circonstances particulières, elles ne doivent pas conduire à la non-réalisation des objectifs de performance immobilière à l'échelle d'un parc local

3. Le Conseil rappelle, comme il a déjà fait à plusieurs reprises que l'évolution réelle des effectifs doit naturellement être prise en compte dans le calcul des normes d'occupation.
4. Le Conseil regrette qu'un suivi national des contrôles triennaux ne soit pas prévu et demande que les données recueillies lors des contrôles triennaux soient intégrées dans Chorus Re FX afin d'en assurer la mise à jour.
5. Le Conseil préconise que les contrôles triennaux soient l'occasion de concevoir la transition vers une gestion locative professionnalisée fondée sur une répartition des responsabilités conforme à la distinction des fonctions. Il constate que cette administration de biens s'avère déjà dépasser les capacités du réseau et qu'elle devrait être externalisée, l'administration restant en charge du contrôle de la performance et des objectifs validés au titre des SPSI.
6. Enfin, le Conseil demande à être tenu informé de la circulaire qui sera diffusée aux services locaux du Domaine et des retours d'expérience de cette première vague de contrôles triennaux.

L'avis définitif sur le projet de circulaire ne pourra être rendu qu'après examen des réponses à ces différentes observations, particulièrement celle formulée en point n°1.

*

Avis n°2012-24 en date du 14 novembre 2012***Sur le rapport d'activité de la Commission pour la Transparence et la Qualité des opérations immobilières de l'État en 2011.***

Vu le décret n°2012-203 du 10 février 2012 relatif à la commission pour la transparence et la qualité des cessions du domaine immobilier de l'État (CTQ),

Vu l'article 1 du décret n°2011-1388 du 28 novembre 2011 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 CTQ rend compte de son activité au Conseil de l'immobilier de l'État,

Vu l'avis n°9 du Conseil de l'immobilier de l'État du 24 novembre 2010 sur le rapport d'activité en 2009 ;

Vu le courrier du 10 janvier 2012 adressé à la ministre en charge du domaine sur le rapport d'activité de la CTQ de 2010 ;

Vu le rapport d'activité pour 2011 de la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État, en date du 2 juillet 2012 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Après avoir entendu M Yves BONNET lors de sa séance du 14 novembre 2012, le Conseil de l'Immobilier de l'État approuve l'ensemble des recommandations contenues dans le rapport d'activité 2011 et, à la suite des échanges entre ses membres, souligne particulièrement les points suivants :

1. Le Conseil soutient le principe d'une double évaluation préalable en cas de cession afin de mieux garantir les intérêts de l'État. Le Conseil est aussi favorable à l'enregistrement systématique des écarts entre montant de l'évaluation initiale et prix de vente et, lorsque le manque à gagner pour l'État est substantiel, à la motivation du projet de transaction.
2. Le Conseil relève que les modalités de vente sans clauses suspensives représentent un enjeu majeur pour l'État qui, en faisant peser sur le preneur la totalité des risques, limitent l'intérêt des candidats potentiels et n'optimisent pas les produits de cessions. L'intégration de clauses liées à l'obtention des autorisations d'urbanisme par le futur acquéreur doit être étudiée au cas par cas et acceptées en fonction de la recette complémentaire qu'elles représentent et du risque encouru.
3. Le Conseil préconise que, lorsque l'État introduit dans les textes (cahiers des charges et actes de cession) des clauses de complément de prix et de sauvegarde, les modalités pratiques de suivi de ces clauses soient également fixées pour en assurer le respect à long terme.
4. Le Conseil recommande que le service France Domaine établisse des procédures de cession partagées et appliquées uniformément par chaque représentant de l'État propriétaire sur l'ensemble du territoire français. Une pratique commune fondée sur des règles publiques tendrait à la fois à sécuriser les procédures et à optimiser les résultats en élargissant le marché potentiel.
5. Enfin, le Conseil relève les moyens importants que le service France Domaine consacre à l'évaluation pour le compte de collectivités locales et par ailleurs le nombre élevé de cessions au profit de ces collectivités, sur la base des évaluations de France Domaine. Ces deux points appellent aux yeux du Conseil une séparation plus nette des fonctions et une distinction accrue entre évaluation professionnelle et modalités financières consenties, recommandation que le Conseil développera dans un autre cadre.

★

Conseil de l'immobilier de l'État

Avis n°2013-07 en date 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).

Le Conseil considère que le projet de décret est conforme au texte et à l'esprit de la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement.

Il estime que le dispositif projeté suscite des questions relatives à son efficacité :

- Longueur du processus d'inscription des terrains sur la liste préfectorale
- Difficulté d'instruction des dossiers des candidats
- Mobilisation des compétences internes des services de l'État.
- Risques juridiques liées à une application hétérogène des critères secondaires du calcul de décote.

Afin de lancer rapidement un volume significatif d'opérations de logements par la mobilisation du foncier public, le Conseil recommande, parallèlement à la mise en place de ce dispositif de cession, de procéder à des expérimentations ciblées de baux emphytéotiques.

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 (CIE) ;

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 saisine du ministre délégué au budget

Après avoir procédé à l'audition de Mme Nathalie MORIN, responsable du service France Domaine durant la séance en formation plénière du 27 février 2013 ;

Sur la loi et ses objectifs

Considérant que la loi vise à résorber en partie le déficit de logements neufs et à favoriser la construction de logements sociaux ;

Qu'afin de faire baisser les coûts d'une opération de logement social, la loi prévoit que le prix de la cession aux collectivités locales, du foncier de terrains de l'État ou de certains opérateurs, sera affecté d'une décote pouvant aller jusqu'à la cession gratuite pour la construction de logements sociaux ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que la loi renforce les dispositions de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains ;

Que la loi prévoit également la mobilisation du foncier public disponible en faveur du logement par l'intermédiaire de baux emphytéotiques ;

Sur la constitution des listes de terrains éligibles

Considérant que le service France Domaine est chargé d'identifier l'ensemble des terrains et biens cessibles ;

Qu'il revient aux services du ministère en charge du Logement d'étudier les caractéristiques de chacun des biens cessibles pour constituer un recensement des seuls biens cessibles répondant aux caractéristiques requises, notamment de constructibilité de programmes éligibles ;

Que sur la base de ce recensement, le préfet de département formule des propositions au préfet de région ;

Que le préfet de région doit recueillir l'avis du comité régional de l'habitat, du maire de la commune et du président de l'établissement public de coopération intercommunale concernée; avant d'établir la liste de terrains éligibles qui est publiée au recueil des actes administratifs de la préfecture de région ;

Que cette liste qui est actualisée chaque année, peut également être complétée après saisine du préfet du département ;

Que l'inscription d'un terrain sur la liste le rend éligible à l'application d'une décote de droit de son prix de cession selon les modalités de calcul fixées par le décret ;

Qu'un terrain de l'État qui ne serait pas inscrit sur la liste peut également, sous réserve de l'éligibilité de l'opération projetée, faire l'objet d'une décote selon les modalités de calcul fixées par le décret pour la seule partie du programme correspondant à la réalisation de logements ;

Sur l'éligibilité des opérations

Considérant que la loi impose que les programmes de constructions comportent pour être éligibles à la décote, « essentiellement des logements » ; que le projet de décret traduit cette condition en fixant un plafond d'« au moins 75 % de surface de plancher affectée au logement » ;

Que le projet de décret exclut les opérations de simple rénovation du bâti en fixant que « les terrains bâtis entrent dans le champ d'application de l'article L. 3211-7 lorsque les constructions existantes sont destinées à être démolies ou restructurées » ;

Que les équipements publics pouvant représenter jusqu'à 25 % des surfaces d'une opération comprenant essentiellement des logements, sont également éligibles à

Conseil de l'immobilier de l'État

l'application d'une décote de droit pour la part du programme dont l'objet est la construction d'équipements nécessaires à la petite enfance, notamment les crèches et les garderies, nécessaires l'enseignement scolaire, à caractère social, sportif ou culturel ; que la décote s'applique exclusivement sur la fraction réalisée dans l'intérêt des occupants des logements sociaux de l'opération ;

Sur le calcul de la valeur décotée du bien

Considérant que le calcul de la décote se rapporte à l'évaluation de la valeur vénale du bien fixée initialement par le directeur départemental des finances publiques ;

Que celui est opéré à partir d'un dossier détaillant les surfaces de chacun des éléments du programme des constructions projeté, un plan de financement et une estimation du prix de revient ou de vente des logements éligibles à la décote, un échéancier prévisionnel de l'opération et le cas échéant, les éléments nécessaires à l'application d'une décote pour la part du programme consacrée aux équipements publics ;

Considérant que le projet de décret prévoit un calcul de la décote en quatre séquences successives ;

Que la première étape conduit à définir des plages de décote possible s'étalant de 0 à un plafond défini au prorata du volume respectif de chacune des trois catégories de logements éligibles pour lesquelles sont arrêtés des seuils maximaux de décote en fonction du classement de la zone géographique mentionnée par l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation dans laquelle se situe la commune de situation du terrain aliéné ;

Qu'il revient ensuite au directeur des finances publiques départemental de décider du niveau de décote à appliquer à l'intérieur de chacune de ces plages ; que l'application de la décote dépend de l'appréciation de cinq critères secondaires pour lesquels il n'est pas fixé de pondération : tension du marché foncier et immobilier, capacités financières de l'acquéreur, situation de la commune au regard des objectifs de la loi SRU, contribution à l'amélioration de la mixité sociale et de la densification urbaine, difficultés techniques particulières notamment au regard des contraintes du terrain à céder (dépollution) ; que ces critères secondaires s'apprécient notamment au regard de la politique locale d'urbanisme et d'aménagement et de la stratégie foncière de la collectivité territoriale concernée ;

Que la décote ainsi calculée ne peut excéder la part du déséquilibre imputable respectivement aux seules catégories de logement éligibles à la décote ;

Que le taux de décote retenu est appliqué à la fraction du programme correspondant à la réalisation d'équipements publics éligibles réalisée dans l'intérêt des occupants des logements sociaux de l'opération ;

Que la décote globale accordée en vue de contribuer à l'équilibre financier de l'opération, est égale à la somme de celle attribuée pour la part des logements et de celle correspondant aux équipements ;

Que l'acte de vente mentionne la valeur vénale établie par le directeur départemental des finances publiques, le prix de cession faisant apparaître la décote consentie pour chacune

Conseil de l'immobilier de l'État

des parts du programme de construction et leur montant total ;

Sur les modalités de cession

Considérant que lorsqu'une collectivité locale ou son délégataire acquiert dans le cadre de l'exercice de son droit de priorité, un bien de l'État inscrit sur la liste des terrains éligibles, elle doit déposer un dossier décrivant le programme et le financement de l'opération projetée pour bénéficier de la décote calculée à partir de ces éléments.

Que, le droit de priorité ayant été purgé, le service France Domaine peut procéder à la mise en vente selon les règles de transparence et de mise en concurrence du droit commun ; que l'appel d'offre précise les conditions particulières de la vente pouvant notamment concerner le programme de l'opération et indique les critères d'analyse des offres.

Qu'indépendamment du prix proposé par l'acquéreur, le calcul de la décote est effectué sur la base de la valeur vénale du bien fixée initialement par le directeur départemental des finances publiques ;

Sur le dispositif de contrôle

Considérant que l'acquéreur d'un terrain de l'État doit rendre compte annuellement de l'état d'avancement du programme de construction au préfet de région et au préfet du département jusqu'au jour de la livraison effective du programme de logements ou au jour de la résiliation de la convention.

Qu'il est constitué une commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier composée, outre son président, de vingt-quatre membres dont le président du Conseil de l'immobilier de l'État ;

Que cette commission est notamment chargée par les ministres chargés du logement et de l'urbanisme de suivre le dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement et de s'assurer de la pertinence de la stratégie adoptée ;

Les représentants du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 27 février 2013, formule les remarques suivantes :

1. Le Conseil considère que le projet de décret est conforme au texte et à l'esprit de la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement.

Sur la constitution de listes de terrains éligibles

2. Le Conseil relève que la constitution de listes de terrains éligibles pose les

Conseil de l'immobilier de l'État

conditions d'un dialogue préalable à la procédure du droit de priorité entre l'État et collectivités locales ; que cette concertation en amont doit être mise à profit pour que soit déclinée localement la politique en faveur du logement.

3. Le Conseil relève que le processus d'élaboration des listes de terrains éligibles nécessitera du temps ; que la mise en œuvre du dispositif de décote pourrait précéder la publication des listes des terrains éligibles pour certaines opérations déjà identifiées.

Sur la nature des opérations éligibles

Le Conseil prend acte que :

4. Le projet de décret exclut les opérations de simple rénovation du bâti telles que celles réalisées à l'occasion du transfert de logements de l'État vers le parc social ;
5. Le projet de décret exclut les opérations mixtes dont la part de logement est inférieure à 75 % ; que cette disposition écarte les opérations d'aménagement importantes ciblant une mixité plus large entre logements, équipements publics, commerces et locaux d'activité mais est cohérente avec la priorité accordée par la loi à la construction de logements.
6. De nombreux types d'équipements publics sont éligibles à l'application d'une décote, mais que sa portée est restreinte par la prise en compte de la seule part réalisée exclusivement dans l'intérêt des occupants des logements sociaux de l'opération ; Le Conseil souligne que cette définition peut être très diversement interprétée et donc source de longues discussions ralentissant le bouclage des opérations..
7. Seules les opérations dont l'achèvement est envisagé dans les cinq ans sont éligibles. Le Conseil observe que ce délai peut se révéler court lorsque le projet s'inscrit dans une opération d'aménagement de type ZAC.
8. Il n'est pas prévu de mécanisme de sécurité qui viserait à éviter l'enrichissement abusif des communes. Le Conseil estime qu'une règle pourrait être fixée qui interdirait à une commune qui bénéficierait de cessions à moindre prix de l'État de céder ses propres biens (par exemple dans des opérations d'aménagement) à un prix supérieur à celui consenti par l'État.
9. Les dossiers des programmes sont à constituer en amont de la cession. Le Conseil s'interroge sur le degré de fiabilité des coûts et du plan de financement des opérations présentées par les candidats, en l'absence de réalisation d'études relatives à la qualité du terrain (sol, pollution, etc.).

Sur le prix de cession et ses modalités de calcul

10. Le Conseil observant que la valeur vénale du bien déterminée par le directeur départemental des finances publiques constitue la base du calcul de décote, considère qu'il importe de renforcer la fiabilité de cette évaluation. Le CIE et la CTQ ont eu l'occasion de souligner les difficultés liées à l'évaluation des biens de l'État dans le cas de cession de ses biens à des collectivités locales, se traduisant notamment par des révisions successives des valeurs estimées. Le Conseil demande à ce que la valeur des terrains inscrits fasse l'objet d'une double évaluation par les services du Domaine et un expert immobilier indépendant, chaque évaluation étant réalisée à partir de deux méthodes différentes, la méthode

Conseil de l'immobilier de l'État

dite du bilan promoteur pouvant constituer l'une des méthodes à appliquer.

11. Le Conseil comprend que la détermination de plages de décote possible pour lequel seul un plafond maximum est arrêté, tend à préserver les intérêts patrimoniaux de l'État. Il note que l'étendue de ces plages laisse une part prépondérante à l'appréciation des critères secondaires dans la détermination de la décote appliquée et fait peser une lourde responsabilité sur le directeur départemental des finances publiques.
12. Le Conseil souligne que les critères secondaires sont hétérogènes, qu'ils relèvent en grande majorité du registre qualitatif ; que leur appréciation est un exercice complexe au regard de l'obligation d'égalité de traitement des différents candidats qui ne manqueront pas de comparer leur situation aux conditions offertes à leur concurrent ou voisin.
13. Le Conseil comprend qu'il est indispensable de recourir à l'expertise des services du ministère en charge du Logement pour déterminer la part du déficit de l'opération imputable aux logements éligibles, compte tenu du système de financement du logement social. Il craint que la complexité de l'exercice soit accrue dans le cas d'une opération de promotion immobilière comportant des logements sociaux et d'autres destinés au marché libre.
14. Le Conseil s'inquiète des éventuelles conséquences juridiques que pourrait entraîner une application insuffisamment encadrée de l'appréciation des critères secondaires. Il craint également qu'un encadrement trop strict ne ralentisse le processus de mise à disposition du foncier de l'État.

Sur l'évaluation de la politique publique

15. S'agissant de la cession par appel d'offre, le Conseil s'interroge sur la pondération respective des critères relatifs à la nature du programme et de prix hors décote.
16. Le Conseil note que les services du ministère en charge du Logement seront fortement impliqués sur chaque procédure, depuis l'instruction préalable à l'inscription sur la liste des terrains éligibles jusqu'à l'analyse technique et financière des opérations proposées par les candidats à l'acquisition ; que les services des préfectures et des antennes de la direction générale des finances publiques seront également fortement sollicités ; que la mobilisation de ces ressources représente un coût qu'il convient d'identifier pour évaluer la performance de la politique publique.
17. Le Conseil relève que l'inscription de la valeur de décote concédée sur l'acte d'aliénation est une application du principe de transparence qui doit permettre à l'État de mieux apprécier le coût de sa politique
18. Le Conseil souligne que la décote correspond également à une perte de recette théorique pour chaque cession ; que le financement actuel de la politique immobilière de l'État repose largement sur les produits de cession de ses biens. Il appelle à un suivi attentif du montant des décotes et, selon les volumes enregistrés, à accélérer la révision des modalités de financement de la politique immobilière de l'État.
19. Le Conseil constate la complexité du dispositif et souhaite vivement que celle-ci ne constitue pas un facteur de ralentissement de la construction de logements qui serait en contradiction avec l'objectif de la loi.
20. Le Conseil s'interroge sur l'efficacité du dispositif de cession projeté, notamment à court terme. Parallèlement à sa mise en place, il recommande de procéder à des expérimentations ciblées de baux emphytéotiques afin de lancer rapidement un

Conseil de l'immobilier de l'État

volume significatif d'opérations de logements par la mobilisation du foncier public.

✱

3 Les opérations particulières des administrations centrales et déconcentrées

Le CIE a poursuivi l'examen des derniers schémas pluriannuels de stratégie immobilière des administrations centrales et déconcentrées.

Ces auditions ont conduit le CIE à formuler plusieurs réserves sur ces documents qui ne remplissent qu'imparfaitement leur objet. En effet, le CIE a constaté à de nombreuses reprises qu'ils ne répondaient que partiellement à leurs fonctions de diagnostic et de programmation.

Ainsi, leur périmètre n'intègre que les immeubles à usage principal de bureaux, quelque soit le statut de l'occupation. De plus, les données de surfaces sont trop souvent incomplètes et ne prennent que rarement en compte l'évolution des effectifs à court et moyen terme. Enfin, l'indication des coûts globaux par m² SUB et par occupant est fréquemment absente des SPSI ou insuffisamment documentée.

A propos de la localisation des implantations, principalement des métropoles régionales qui bénéficient d'un véritable marché immobilier avec des prix différenciés en fonction des localisations et d'un réseau de transports en commun performant, le CIE a souvent regretté que la recherche de bâtiments moins coûteux n'ait pas été systématiquement effectuée en dehors de l'hyper centre.

Plus généralement, le Conseil a régulièrement constaté une confusion entre la stratégie de l'État propriétaire et les attentes de l'État occupant et de ses évolutions structurelles.

La période quinquennale des premiers SPSI s'étant achevée en 2013, le CIE débutera en 2014 un cycle d'auditions de suivi sur la mise en œuvre de ces SPSI et d'examen des SPSI pour la période quinquennale 2014-2018. Ces auditions permettront notamment d'établir un bilan des actions entreprises, particulièrement au regard des recommandations du Conseil. Il attend que les SPSI présentés retraceront plus distinctement les besoins de l'occupant dans le respect des contraintes de la PIE et les orientations stratégiques relevant de l'État propriétaire pour répondre à ces besoins.

Conseil de l'immobilier de l'État

Avis n°2011-15 en date du 18 mai 2011

Sur la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière du ministère de la défense.

Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière révisé établi le 9 juin 2008 par le ministère de la défense, a fait l'objet d'un examen par le CIE le 18 juin de cette même année.

Une première version du SPSI, présentée en 2006, faisait état de l'utilisation par le ministère de quinze implantations, toutes domaniales, certains services d'administration centrale étant en outre dispersés au sein d'autres infrastructures militaires.

Le ministère prévoyait, d'ici à 2010, d'aliéner les bâtiments de la rue Saint-Didier, les 1 300 agents de la direction générale de la gendarmerie nationale (alors rattachée à ce ministère) qui les occupaient étant regroupés dans un bâtiment à construire à Issy-les-Moulineaux. Il entendait également céder le fort d'Issy, le siège de l'ENSTA (cité de l'Air) et l'établissement OAP Gley dans le 18ème arrondissement (hors périmètre de l'administration centrale).

L'îlot Saint-Germain devait faire l'objet d'un aménagement important en vue de l'accueil du « Pôle Stratégique de Paris », opération rendue possible par le transfert du service des moyens généraux vers la cité de l'air, du contrôle général des armées vers l'hôtel de l'Artillerie et de l'état-major de l'armée de terre dans un bâtiment neuf à construire sur le site de l'École militaire.

Une importante réorganisation des emprises de la cité de l'Air était également envisagée, la DGA prévoyant de regrouper, en 2007, 2 880 de ses agents (dont 2 000 en provenance de la cité de l'Air) sur un site locatif situé à Bagneux. Dans cette perspective, la cession de la partie de la cité de l'air située à l'ouest de l'avenue de la porte de Sèvres (8 ha) était envisagée, en commençant par les 3 ha situés à l'ouest de la future voie reliant Issy-les-Moulineaux à l'hôpital Georges-Pompidou. La parcelle conservée (8,5 ha) devait, quant à elle, faire l'objet d'importants travaux d'aménagement permettant de densifier son occupation.

L'opportunité de libérer les bureaux installés à la caserne Lourcine (bd de Port-Royal) était, par ailleurs, étudiée.

Le SPSI de 2008 modifiait ces axes de façon substantielle :

Les projets antérieurs étaient bouleversés par la décision de regrouper à l'horizon 2013, le ministre, les états-majors et l'administration centrale du ministère sur le site unique de Balard dans le 15ème arrondissement – dans des bâtiments à construire sur la parcelle Ouest - assortie d'une importante déconcentration en province des services dont le maintien en région Île-de-France n'est pas indispensable. Il était envisagé d'y implanter 5 400 nouveaux postes de travail et de densifier la parcelle Est (en passant de 5 000 à 6 100 postes de travail).

Un grand nombre d'emprises devenaient potentiellement cessibles, le ministère entendant cependant conserver l'hôtel de Brienne et l'hôtel de la Marine, ce dernier, après sa libération, devant être valorisé selon des conditions à définir.

La réorganisation des activités de la DGA permettait, en outre, d'envisager la cession d'une fraction de Balard (3 ha), d'un immeuble de Rueil-Malmaison ("ex-ateliers de Puteaux") et de la caserne Sully à Saint-Cloud.

Le transfert de l'ENSTA sur le plateau de Saclay (site de l'école Polytechnique) demeurait prévu, mais la conservation/réhabilitation de son siège actuel était désormais envisagée.

Conseil de l'immobilier de l'État

<i>Prévisions de cessions dans le cadre du regroupement à Balard</i>		
	SHON	Effectif
Îlot St-Germain (*)	57 600 m ²	3 200
39, rue de Bellechasse (Hôtel du Génie)	3 160 m ²	130
37, rue de Bellechasse (Abbaye de Penthemont)	8 636 m ²	350
104, rue de Grenelle (Hôtel de Penthemont)	1 360 m ²	40
Place St-Thomas-d'Aquin (Hôtel de l'Artillerie)	17 500 m ²	510
19, bd de la Tour Maubourg	1 960 m ²	100
Caserne Lourcine	30 400 m ²	834
TOTAL	120 616 m²	5 164

(*) A l'exception de l'hôtel de Brienne.

Hors champ du SPSI de l'administration centrale, le ministère prévoyait :

- la cession de l'établissement OAP Gley, la ville de Paris étant intéressée par cette emprise dans le cadre d'un projet d'aménagement urbain (la préfecture de Paris, utilisatrice d'une partie du site pour l'hébergement d'urgence, souhaitait toutefois conserver cette possibilité) ;
- la réalisation d'un programme de 40 000 m² de logements au profit des ressortissants du ministère sur le site de la caserne de Reuilly (Paris 12ème), ses occupants actuels étant appelés à rejoindre d'autres emprises.

Sous réserve du devenir de l'implantation locative de Bagneux, encore à l'étude, le ministère envisageait au total une diminution de près de 30 % des surfaces occupées.

Trois ans après l'élaboration de ce SPSI, le Conseil a jugé utile de faire le point sur l'état d'avancement de sa mise en œuvre. Bien qu'il ait entendu le délégué pour le regroupement des états-majors et des services centraux de la défense (DRESD) à propos du contrat de partenariat public privé retenu pour la mise en œuvre du projet Balard, il a décidé de ne pas exprimer d'avis sur ce sujet, la négociation du contrat n'ayant pas encore définitivement abouti. Le présent avis ne porte donc que sur les autres points du SPSI lesquels ont donné lieu à l'audition du Directeur de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) du ministère de la défense.

Au cours de cette audition, il a d'abord été rappelé que le projet initial de cession des emprises de l'administration centrale à un acheteur unique en la personne d'un consortium constitué par la CDC et la SOVAFIM n'avait pu aboutir en raison d'une offre financière estimée insuffisante.

On se situe désormais dans l'optique d'une vente immeuble par immeuble dont le calendrier n'a pas encore été arrêté en totalité. Certains biens ont toutefois déjà été cédés : tel est le cas du site de Montparnasse (partagé avec la DGAC) vendu dès 2010 et de la caserne Lourcine située boulevard du Port Royal, transformée en centre de vie étudiante. Par ailleurs, les projets de valorisation de la caserne de Reuilly, située dans le Nord du XIIème arrondissement, sont actuellement bloqués en raison de la position de la ville de Paris qui souhaite y développer un programme spécifique.

Les autres implantations (l'îlot Saint-Germain, les sites Bellechasse-Penthemont, Saint-Thomas-d'Aquin et Pépinière(1)) seront cédées ultérieurement. Le ministère établit actuellement, avec France domaine, le texte des appels d'offres qui seront lancés en 2012 pour des cessions qui pourraient intervenir en 2013. Sur tous ces bâtiments, la ville peut faire

Conseil de l'immobilier de l'État

jouer son droit de priorité mais l'îlot Saint-Germain est en outre inclus dans le périmètre de mise en valeur du 7^{ème} arrondissement ce qui implique un ensemble de contraintes susceptibles d'alarmer les acquéreurs potentiels d'autant que le conseil de Paris pourrait demander d'inscrire une part de logements sociaux dans le PSMV(2).

S'agissant de l'immeuble haussmannien du 19, boulevard de La Tour Maubourg, à proximité des Invalides, le premier appel d'offres demeuré infructueux va être relancé et l'on espère pouvoir lancer, d'ici la fin de l'année, l'appel d'offres pour la caserne Sully située à l'entrée du parc de Saint-Cloud que l'État essaie de vendre depuis trois ans.

Pour la valorisation de l'hôtel de la Marine, le bail emphytéotique initialement conçu donnait à la fois des garanties à l'acquéreur et des assurances quant à la destination de qualité réservée aux bâtiments. L'avenir de ce dossier est actuellement suspendu aux conclusions attendues de la commission mise en place pour assurer l'adéquation du montage juridique à l'objectif de maintien du bâtiment dans le patrimoine de l'État.

Le ministère a mis l'accent, par ailleurs, sur les aléas rencontrés entre l'évaluation initiale, les offres des acquéreurs, le calendrier des ventes et celui de la perception effective des recettes. A cela s'ajoutent, pour les emprises régionales, les cessions à l'euro symbolique prévues par la loi, la difficulté des négociations avec les collectivités territoriales et des classements peu favorables inscrits dans les plans locaux d'urbanisme. De ce fait, les recettes demeurent sensiblement en deçà des attentes. Celles-ci ayant été inscrites dans la loi de programmation militaire, le ministère se réserve la possibilité de demander une compensation budgétaire dans le cas où les produits de cession ne serait pas à la hauteur des prévisions.

Le problème de la dépollution pyrotechnique a également été évoqué. Aucun crédit spécifique n'étant inscrit à cet égard en loi de programmation et les recettes de cession étant inférieures aux attentes, le ministère de la défense, qui est tenu d'y procéder avant cession, signale qu'il a été amené à y consacrer des sommes très importantes.

Après avoir entendu le représentant du ministère de la défense en ses explications, le Conseil de l'immobilier de l'État a émis l'avis suivant :

AVIS

Le Conseil souligne que le statut dérogatoire dont bénéficie le ministère de la défense, en matière de retour sur produits de cession, vient à échéance en 2014. Il remarque, par ailleurs, que la prise en compte d'une fraction importante des recettes de cession attendues au titre de l'équilibre de la loi de programmation militaire déroge à la charte de gestion du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Dès lors que près de 40% du patrimoine de l'État se trouvent concernés par ce régime exceptionnel le Conseil considère que les principes mêmes de la politique immobilière seraient remis en cause si ce régime dérogatoire était maintenu au-delà de 2014. Il se prononce, à nouveau (voir son avis n°2010-04, du 6 octobre 2010, sur la modification du périmètre des recettes et des dépenses du compte d'affectation spéciale «gestion du patrimoine immobilier de l'État»), en faveur d'un retour aux règles de droit commun pour ce ministère, quitte à remettre à plat les conditions de financement de la dépollution des sites.

Observant que les produits de cession sont très loin, à ce jour, de correspondre aux montants escomptés, le Conseil estime qu'il convient de piloter très attentivement le déroulement des ventes attendues tant à Paris qu'en régions. Il insiste sur la nécessité de disposer avant toute cession d'une évaluation récente, approfondie et contradictoire du patrimoine concerné. Il constate, par ailleurs, dans la conduite des négociations, notamment avec la ville de Paris, des difficultés qui semblent rendre difficile de sauvegarder de manière satisfaisante les intérêts

Conseil de l'immobilier de l'État

financiers de l'État. Tout en appréhendant l'importance des objectifs de création de logements sociaux et dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, le Conseil appelle à une grande rigueur pour la défense des intérêts patrimoniaux et financiers de l'État lors des discussions avec une collectivité locale quelle qu'elle soit.

Le conseil considère enfin, hormis le cas des cessions donnant lieu à l'application des dispositions de la loi de finances pour 2009, qui autorise la cession à l'euro symbolique, avec complément de prix différé, des immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense dans le cadre des opérations de restructuration de la défense, que les ventes d'emprises militaires en région doivent être conduites avec la volonté d'en obtenir une valorisation minimale, même dans les cas où la cession doit être précédée d'une dépollution pyrotechnique.

*

Avis n°2011-16 en date du 18 mai 2011***Sur la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.***

Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière révisé établi par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales en 2008, a fait l'objet d'un examen par le CIE à la date du 27 mai.

Une première version du SPSI avait été présentée en 2006. Elle faisait état de l'utilisation par le ministère de 28 bâtiments (dont 10 en location). Hors le pôle décisionnel, appelé à demeurer autour du ministre place Beauvau et hors le pôle renseignement, situé à Levallois-Perret, les réflexions engagées alors par ce ministère tendaient à regrouper en un site unique l'ensemble des autres services ce qui conduisait à abandonner en totalité les sites (locatifs) de la rue Nélaton, de Nanterre (DCPJ) et d'Asnières (sécurité civile), ainsi que 57% des surfaces du site Beauvau. Les surfaces nécessaires au relogement des services étaient estimées à 85 000 m². Une solution domaniale, dans une zone d'implantation située autour de la porte de la Villette, était privilégiée.

Le redéploiement des crédits consacrés aux baux en cours, l'utilisation des recettes de cession et la mobilisation du foncier du boulevard Mac Donald (garage de la préfecture de police), combinés avec un montage financier innovant permettant un lissage sur plusieurs années de la charge financière, auraient permis de faire face aux coûts du projet.

Le ministère de l'outre-mer, pour sa part, n'envisageait pas de quitter le site de la rue Oudinot mais signalait la nécessité d'y conduire d'importants travaux durant la période 2006-2011.

Les éléments du SPSI révisé de mai 2008 mentionnaient que le regroupement du pôle renseignement sur le site de Levallois-Perret avait été effectué en juillet 2007, pour 1 700 agents issus des sites Beauvau et Nélaton, permettant (par un jeu de tiroirs) de libérer trois sites locatifs (6 215 m² SUN) et de mettre en vente l'immeuble de l'avenue Charles-Floquet libéré par la DIACT(1).

Ils mettaient l'accent sur des orientations nouvelles : l'«optimisation» du pôle Beauvau remplaçant le projet de libération d'une part majeure de l'îlot que prévoyait le SPSI de 2006. Les raisons invoquées touchaient à la sécurité et à la difficulté de la désimbrication des lots nécessitée par la cession. La mise aux normes du site était évaluée à 37 M€.

Conseil de l'immobilier de l'État

La nouvelle approche consiste à conserver les immeubles détenus en propriété en cœur d'îlot et à résilier les baux satellites. Cette approche se combine avec une politique de sécurisation qui s'est notamment traduite par la récente prise à bail de l'immeuble du 14 rue de Miromesnil en contrepartie des cessions prévues 6, rue Cambacérès et du 127, rue du Faubourg Saint-Honoré.

La valorisation du site Mac Donald passe désormais par un projet de cession pure et simple, une acquisition avenue Jean Jaurès permettant le relogement des garages et ateliers de la Préfecture de Police implantés sur le site.

Le relogement des services du site Nélaton doit avoir lieu au plus tard en 2012, échéance du bail. Le ministère recherche des sites « à cheval sur le périphérique » pour un besoin total de surfaces locatives utiles (satellites de Beauvau et Nélaton) évalué à 45 000/50 000 m².

La libération du site Oudinot n'est toujours pas envisagée, bien qu'elle soit nécessaire à la cession de l'immeuble du boulevard des Invalides appelé à être libéré par le ministère des affaires étrangères et européennes. Sa mise aux normes est évaluée à 17,6 M€.

Trois ans après l'élaboration des SPSI des administrations centrales, le Conseil a entrepris de faire le point sur l'état d'avancement de leur mise en œuvre. Cette démarche l'a conduit à auditionner le Secrétaire général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration (MIOMCTI).

Au cours de cette audition, le Secrétaire général du MIOMCTI a indiqué que les objectifs du schéma révisé de 2008 ont été atteints ou sont en passe de l'être : la sécurisation du pôle Beauvau, par la prise à bail du 14, rue de Miromesnil, la rationalisation des implantations avec la cession du 6, rue de Cambacérès et du 127, rue du Faubourg Saint-Honoré et la résiliation du bail du 14, rue de Cambacérès, l'intégration des modifications de périmètre avec le départ de la direction centrale des CRS à Levallois-Perret qui permet l'accueil du directeur général de la gendarmerie nationale et de son cabinet à Beauvau tandis que l'installation prochaine de ses services à Issy-les-Moulineaux permet la mise en vente de l'immeuble de la rue Saint-Didier. La mise en sécurité des toitures et façades du site Beauvau fait l'objet d'un plan sur cinq ans.

Le pôle transversal du ministère (quatre directions) regroupe, depuis 1985, 1 630 agents dans l'immeuble locatif de la rue Nélaton dont le bail (12,5 M€/an HT HC) arrive à expiration en mai 2012. Ce site présente aujourd'hui de sérieux problèmes de sécurité dont la résorption nécessiterait de lourds et coûteux travaux dont la réalisation implique le déménagement des agents (en bloc ou par tranches) et la location de locaux tampons. Le cabinet du ministre a donné la priorité à la recherche d'autres solutions locatives : 37 à 40 000 m² permettant le logement de 1 750 agents (avec la direction des systèmes d'information et de communication et l'office de la paye en cours de création).

A l'issue de la phase de prospection, trois propositions ont été comparées dont une seule, l'immeuble Lumière, dans le 12^{ème} arrondissement, permettait le regroupement souhaité sur un seul bâtiment. Cet immeuble jouit en outre d'une excellente desserte, d'un restaurant inter entreprises, d'une salle de sport et d'une crèche; après réalisation de travaux d'adaptation il répondra aux exigences de sécurité requises. La synthèse financière communiquée présente cette proposition comme économiquement la plus compétitive, avec pour 37 600 m² SUBL(2) et un bail ferme de 12 ans : un loyer facial de 415 €/m²/an HT HC et un loyer économique de 330 €, grâce à une franchise de 27 mois (dont neuf de travaux). Les travaux, pris en charge par le bailleur, font l'objet d'un surloyer de 85 €/m² HT (lissé sur 12 ans). Au total, le coût global est affiché à 26 M€/an. Il a été précisé que le bailleur n'envisageait pas à ce stade la possibilité d'une cession.

Conseil de l'immobilier de l'État

Après avoir entendu les représentants du MEDDTL en leurs explications, le Conseil de l'immobilier de l'État a émis l'avis suivant :

AVIS

1. Réserve faite du projet concernant l'implantation des services aujourd'hui installés dans l'immeuble Nélaton, le Conseil donne acte au ministère de ce que les orientations du SPSI de 2008 ont été mises en œuvre par ses soins dans des conditions satisfaisantes.
2. S'agissant de la prise à bail envisagée de l'immeuble Lumière, le Conseil :

- observe tout d'abord que la liste des trois propositions finales ne comprend aucune localisation en commune limitrophe et, que dans la phase antérieure des recherches, il semble qu'aucune localisation en dehors de Paris et des Hauts-de-Seine n'ait été présélectionnée. Le Conseil en conclut que les localisations susceptibles d'être financièrement les plus attractives n'ont pas été suffisamment prises en considération.

- relève, en deuxième lieu, qu'une prise à bail ferme de 12 ans produit un loyer cumulé de 312 M€, alors qu'il a été indiqué, au cours de l'audition, que le coût d'une acquisition s'inscrirait dans une fourchette de 200 à 250 M€. S'agissant de l'implantation d'un service de l'État dont la pérennité ne fait pas l'objet de débat, le CIE a déjà eu l'occasion de mentionner que l'acquisition devrait être la seule solution envisagée (cf. notamment les avis n° 2010-07 et n° 2010-11). Le CIE déplore, à cet égard, l'abandon du projet initial d'implantation à La Villette et la non intégration dans le cahier des charges de la préférence à donner à la propriété.

- constate que le ministère ne peut prolonger la location du site Nélaton en l'état, eu égard aux sérieuses carences de cet immeuble (que l'État n'aurait pas dû tolérer aussi longtemps). Il n'en demeure pas moins que le coût de l'option proposée s'inscrit en hausse de près de 60% par rapport à la situation antérieure selon les éléments communiqués (de 16,3 M€ à 26 M€). La situation tendue des finances publiques aurait dû conduire à une recherche déterminée d'une solution budgétaire moins onéreuse. A cet égard le Conseil ne peut que réitérer une de ses précédentes observations, tendant à souligner que l'instauration d'un prix locatif plafond ne dispense pas de rechercher des solutions globalement plus avantageuses.

Pour l'ensemble de ces motifs le Conseil considère que la prise à bail de l'immeuble Lumière ne peut se justifier qu'en cas d'impossibilité de parvenir à une solution d'acquisition. Dans le cas seulement où une telle option ne pourrait se concrétiser dans un délai raisonnable, la location du site Lumière devrait avoir un caractère explicitement transitoire (soit, théoriquement, un bail n'excédant pas neuf ans) ; dans cette hypothèse, le Conseil demande qu'une acquisition soit mise à l'étude

★

Conseil de l'immobilier de l'État***Avis n°2011-19 en date du 5 octobre 2011******Sur la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière du ministère des affaires étrangères et européennes.***

Considérant le SPSI du Ministère des Affaires étrangères et européennes et sa présentation au Conseil le 14 mai 2008, notamment l'objectif approuvé par le CIE et validé par le ministre chargé du domaine de regroupement sur deux sites de l'administration centrale du ministère ;

Considérant l'ensemble des documents portés à la connaissance du Conseil et les précisions apportées par France domaine lors de la séance de mars 2011 ;

Considérant les recommandations précédentes du Conseil à l'appui de son avis sur le SPSI ;

Après avoir entendu les responsables du Ministère des Affaires étrangères et européennes et le Président de la SOVAFIM ;

Le Conseil de l'Immobilier de l'État, après en avoir délibéré lors de sa séance du 5 octobre 2011, a adopté l'avis suivant :

1. Le Conseil constate que le SPSI du ministère est en voie de réalisation. Le travail réalisé par les services du ministère en lien avec France domaine est notable et a permis une amélioration significative en termes de nombre d'implantations, de localisations et de superficies occupées.
2. Le Conseil observe que la totalité des surfaces prévues n'a pas été libérée à ce jour et que l'équilibre financier de l'opération d'ensemble, dont la maîtrise ne repose pas sur le seul ministère, n'est pas avéré, du fait du remploi au bénéfice des services de l'État, de biens libérés initialement par le MAEE, avec l'objectif d'une cession.

Le Conseil rappelle que des engagements avaient été pris pour que le financement de l'opération de la Convention et du Quai d'Orsay soient couverts par les produits de cession principalement celles des immeubles de l'avenue Kléber et de la rue Monsieur. Il constate que la totalité des produits de cession s'élèvent aujourd'hui à 568 M€, et que déduction faite de la recette affectée au désendettement et à la mutualisation, l'enveloppe mise à disposition du ministère pour financer ses opérations de restructuration s'élève à 480 M€.

Il constate par ailleurs, que la totalité de cette enveloppe a été consommée par l'opération de la Convention dont le coût global de s'élève à 360 M€ H.T. soit 424 M€ TTC et les 49 M€ TTC de loyers intermédiaires des cessions

Le conseil constate, dans ces conditions, l'absence de financement intégral pour l'opération du quai d'Orsay.

Nonobstant l'évolution des projets, le Conseil rappelle qu'il est de la responsabilité de l'État propriétaire d'assurer le bouclage des plans de financement des SPSI ministériels approuvés par le ministre en charge du Domaine, quitte à faire apparaître les surcoûts sur l'opération qui a provoqué la perte de la recette attendue par le MAEE.

Conseil de l'immobilier de l'État

3. Le Conseil constate que le coût prévisionnel du projet de rénovation du Quai d'Orsay, a pratiquement doublé en trois ans. Le coût des travaux nécessaires à la création des espaces de bureaux supplémentaires en grande partie grâce à la transformation des anciens locaux d'archives, à la remise en état des bureaux existants, à la sécurisation du site, à une modernisation et une remise aux normes de l'ensemble des installations techniques, à la création de parkings et à un ravalement de l'hôtel du ministre était évalué à 70 M€ en mai 2008. Les derniers éléments communiqués font état d'un coût global minimum de 120 M€.

Le Conseil estime que l'estimation financière du projet est élevée et justifie d'être étayée au regard de la valorisation potentielle de l'actif, telle qu'elle devra apparaître au bilan de l'État.

4. S'agissant de l'opération de restructuration des anciens locaux d'archives, le Conseil prend acte du besoin exprimé de recourir à une structure expérimentée constituée de professionnels pour mener à bien ce dossier complexe. Il s'interroge cependant sur la pertinence du montage envisagé induisant un transfert de propriété au profit de la SOVAFIM, suivi d'un transfert- retour à l'État. L'emploi de cette formule complexe au regard d'autres types de montages nécessite une justification plus précise.

Le conseil prend acte du fait que le coût annoncé de cette opération serait compris entre 32 et 35 M€ TTC (travaux et frais de maîtrise d'ouvrage) auxquels s'ajoutent 10 M€ TTC au titre de provisions pour révisions de prix et imprévus ainsi qu'une enveloppe comprise entre 10,2 et 11,3 M€ pour couvrir les frais d'études correspondant à l'opération globale de rénovation du site du Quai d'Orsay. Ces estimations suscitent les observations suivantes :

Le coût annoncé de travaux (entre 2900 et 3200 € Ht /m² SHON, hors maîtrise d'œuvre) n'appelle pas d'observations. Toutefois, la provision pour imprévu et révision de prix paraît très élevée.

Les montants en cause ainsi que la précision selon laquelle les coûts sont présentés toutes dépenses confondues suggère que le financement du montage de l'opération comprenant la rémunération de la SOVAFIM est intégré

Le Conseil prend note que la restructuration des locaux d'archives constitue la première tranche d'une opération globale de rénovation du site du quai d'Orsay dont les tranches deux et trois seront réalisées pour leur part, sous maîtrise d'ouvrage de l'État. A ce titre toutes les études doivent être lancées simultanément afin d'assurer la coordination entre les différentes tranches. Dans ces conditions, le Conseil s'interroge sur la pertinence du montage envisagé notamment au regard de la complexité opérationnelle induite par la coexistence de deux opérations supposant deux maîtres d'ouvrage, deux maîtres d'œuvre et deux chantiers distincts sur un site unique.

Il note que le principal bénéfice attendu de la solution est un gain de temps estimé à deux années, mais que deux années se seront écoulées entre la libération des locaux et le démarrage prévu de l'opération.

Le Conseil demande en conséquence à disposer de deux éléments d'appréciation :

- le projet de mandat à la SOVAFIM relatif à l'opération de restructuration des anciens locaux d'archives du Quai d'Orsay.

Conseil de l'immobilier de l'État

- le plan de financement établi par la SOVAFIM pour cette opération, permettant de valider le coût du portage et la rentabilité des investissements.

En l'attente de réponses à ses observations, le Conseil émet un avis réservé sur le projet de confier à la SOVAFIM la maîtrise d'ouvrage directe de l'opération de restructuration des archives

★

Avis n°2011-21 en date du 5 octobre 2011

Sur le projet d'expérimentation de délégation de maîtrise d'ouvrage à la SOVAFIM pour quelques opérations immobilières à l'étranger.

Considérant les conclusions du rapport de préfiguration d'une foncière de portage et/ou de gestion des immeubles de l'État et de ses opérateurs à l'Etranger le SPSI du ministère des Affaires étrangères et européennes ;

Considérant les recommandations précédentes du Conseil faisant suite à la demande adressée au Conseil par le Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique en date du 26 mars 2009, à propos des préconisations de la mission de préfiguration de la foncière de portage et/ou de gestion des immeubles de l'État et de ses opérateurs à l'étranger ;

Considérant la présentation au Conseil le 5 octobre 2011 d'un projet d'expérimentation de délégation de maîtrise d'ouvrage à la SOVAFIM pour quelques opérations immobilières à l'étranger ;

Après avoir entendu le Président de la SOVAFIM et les responsables du ministère des Affaires étrangères et européennes ;

Le Conseil de l'Immobilier de l'État, après en avoir délibéré lors de sa séance du 5 octobre 2011, a adopté l'avis suivant :

Le Conseil prend acte de la suspension du projet de création d'une foncière de portage et de gestion des immeubles de l'État et de ses opérateurs à l'étranger ;

Le Conseil, conformément aux réserves dont il avait assorti son avis favorable à la mise en place d'une foncière, préconise que les SPSI correspondant aux sites concernés par cette expérimentation soient validés avant engagement de toute opération. Le CIE a pris note de l'intention du ministère des Affaires étrangères et européennes en ce sens mais relève l'ancienneté de cet engagement devant les parlementaires et le Conseil (2008). Il appelle à la finalisation rapide de ces schémas, essentiels à la gestion des implantations à l'étranger quelles qu'en soient les modalités

Le Conseil approuve le pragmatisme qui préside à l'expérimentation sur la conduite d'opérations dans quelques villes dont Madrid et Séoul. Il rappelle qu'il avait, dans son avis du 31 mars 2009, recommandé la mise en œuvre d'une expérimentation préalable qui s'inscrirait dans un cadre budgétaire et comptable spécifique, qui permettrait d'appliquer les principes de financement et d'amortissement d'entreprise et qui pourrait prendre la forme d'un

Conseil de l'immobilier de l'État

conventionnement avec une société existante comme la SOVAFIM à laquelle serait transféré un parc constituant un ensemble géographique cohérent en vue de sa gestion.

Le Conseil rappelle cependant les objectifs ayant présidé à l'étude de création d'une foncière, à savoir l'affirmation de l'unicité de la fonction propriétaire à travers les instances de pilotage et la professionnalisation de la gestion sur des bases budgétaires et comptables d'entreprise. A cet égard, l'expérimentation envisagée portant sur la réalisation d'opérations de maîtrise d'ouvrage et de commercialisation reste en retrait de cet objectif.

Le Conseil s'interroge sur la pertinence d'un transfert provisoire de droits réels à une société anonyme de droit commun dont le capital social est entièrement détenu par l'État et qui déléguerait elle-même le pilotage de l'opération à un promoteur privé. Il exprime sa préoccupation quant à la complexité du montage envisagé pour une délégation de maîtrise d'ouvrage opérationnelle, particulièrement pour des opérations qui seront conduites dans le cadre du droit local. Le CIE considère que la justification du rôle à confier à la SOVAFIM, au-delà d'un simple mandat de prestation de services et de commercialisation, doit être approfondie et argumentée.

En conséquence, le Conseil demande à être saisi régulièrement des conditions de mise en œuvre des deux expérimentations envisagées ainsi qu'avant toute nouvelle expérimentation.

★

Avis n°2012-02 en date du 28 février 2012

Sur la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière des services administratifs et des structures relevant des services du Premier ministre.

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 le schéma pluriannuel de stratégie immobilière des services administratifs et des structures relevant des services du Premier ministre, en date du 30 décembre 2011 ;

Vu la proposition de la SOVAFIM et les éléments du dossier relatif à l'opération de restructuration de l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy projeté par la SOVAFIM constitué de la présentation du programme des travaux, du programme fonctionnel et du rapport d'audit sur les existants, en date du 3 février 2012 ;

Vu la note du service France Domaine relative au projet de « centre de gouvernement » en date du 24 février 2012 ;

Après avoir procédé à l'audition de Mme Isabelle SAURAT, directrice des services administratifs et financiers des services du Premier ministre et entendu les précisions apportées par M. Ludovic GUILCHER, directeur adjoint du cabinet de la ministre du Budget des Comptes publics et de la Réforme de l'État, en charge de la réforme de l'État et de la politique immobilière, Mme Amélie VERDIER sous-directrice de la première sous-direction de la direction du Budget, M. Daniel DUBOST, chef du service France Domaine et de Mme Catherine DELORT, sous-directrice de la première sous-direction de la direction des affaires juridiques des ministères financiers, durant sa séance du 28 février 2012 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que la mise en œuvre du premier SPSI des Services du Premier Ministre (SPM) sur la période 2007-2011, a donné lieu à la réalisation de 23 opérations immobilières (relocalisations, restitutions de 11 sites, intégration de 8 autres, négociations de baux, travaux d'investissement) et s'est traduite par une réduction du nombre d'implantations passées de 42 à 39 et une optimisation des surfaces occupées passées de 130 474 m² SUB à 118 127 m² ;

Considérant que l'ancienneté et l'état du patrimoine occupé rend délicats et coûteux les travaux d'entretien, de rénovation technique et de mise aux normes des bâtiments ;

Considérant que l'éclatement actuel des services du Premier ministre sur une trentaine de sites ne répond pas aux besoins de communication et de synergie des services ;

Considérant que la nature des immeubles occupés rend difficile toute densification complémentaire et n'offre pas une flexibilité suffisante des espaces pour accompagner de manière satisfaisante les évolutions régulières des services du Premier ministre ;

Considérant que les Autorités Administratives Indépendantes (AAI) sont actuellement hébergées dans le parc locatif privé dans des conditions d'occupation (en moyenne 17,2 m² SUN /agent) et de coûts de location (jusqu'à 707 € /m²) supérieurs aux normes de la Politique Immobilière de l'État ;

Considérant la décision du Conseil de Modernisation des Politiques Publiques (CMPP) de juin 2010 visant à rationaliser l'organisation des services logistiques et immobiliers ;

Considérant que seul le regroupement des nombreuses structures de petite taille relevant des services du Premier ministre peut permettre d'optimiser leurs coûts immobiliers ;

Considérant que l'état technique de l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy nécessite des travaux de réhabilitation et de mise en conformité impossibles à conduire en site occupé, que l'occupation des locaux ne peut être maintenue et que le départ de ses occupants actuels est programmé pour l'année 2012 ;

Considérant que l'étude conduite en 2009 par le service France Domaine relative à la cession de l'immeuble concluait à une inadéquation du produit au marché en raison de sa localisation et de son volume et que le Conseil, pour sa part, avait souligné l'intérêt qu'un tel immeuble pourrait représenter à terme pour l'État ;

Considérant la décision intervenue en réunion interministérielle du 5 novembre 2009, prise sur la base du rapport d'avril 2009 du service France Domaine, de restructurer l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy pour y regrouper les SPM et les AAI dans une perspective d'occupation de 2500 à 2800 personnes ;

Considérant la décision intervenue lors de cette même réunion de confier à la SOVAFIM l'étude de faisabilité du projet ainsi que l'établissement du programme fonctionnel et technique de l'opération ;

Considérant la lettre du 6 mai 2011 du ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État confiant mandat à la SOVAFIM pour présenter début 2012, les conditions juridico-financières dans lesquelles elle pourrait procéder à la restructuration effective de l'immeuble, afin de permettre au premier trimestre 2012 une décision de l'État sur le projet dans son ensemble ;

Considérant le projet de SPSI présenté en séance visant à regrouper sur le site de Ségur-Fontenoy 22 structures actuellement implantés sur 22 sites différents comprenant les services administratifs des SPM, deux cabinets ministériels, le Contrôleur Budgétaire et Comptable Ministériel (CBCM) des SPM et plusieurs AAI ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le nouveau projet de SPSI sur la période 2012-2016, prévoit l'abandon de 21 sites le nombre d'implantations passant de 39 à 18 et une optimisation des surfaces occupées passant de 118 127 m² SUB à 111 218 m² SUB;

Considérant que le SPSI prévoit la cession des immeubles libérés au terme de l'opération dont les hôtels particuliers de Clermont, de Broglie, de Mailly-Nesle et de Vogüé pour un montant estimé en 2009 par le service France Domaine à 160 M€ ;

Considérant la surface estimée du site restructuré de Ségur-Fontenoy de 46 850 m², répartie en 43 512 m² SUB bureaux et 3 300 m² pour des surfaces spécifiques support intégrant 8 logements, salles à manger et de réceptions pour les Autorités installées, un auditorium et l'emprise d'un bureau de poste ;

Considérant les ratios d'occupation projetés sur le site de Ségur-Fontenoy conformes aux normes cibles de la politique immobilière de l'État de 19.48 m² SUB / agent et de 11.84 m² SUN / agent, le besoin annoncé de 2051 postes de travail pour le périmètre de l'organisation projetée et l'occupation théorique en découlant de 39 953 m² SUB et 24 283 m² SUN ;

Considérant que la surface résiduelle disponible permet d'envisager l'installation de 200 à 250 postes de travail complémentaires ;

Considérant les travaux d'audit sur les existants de l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy conduits par les experts de la SOVAFIM qui mettent en évidence les contraintes de préservation des façades extérieures et intérieures du cœur d'îlot selon les prescriptions de l'Architecte des Bâtiments de France, les insuffisances actuelle de la structure de l'immeuble, la restructuration indispensable du bâti et la refonte de ses installations techniques pour sa mise en conformité ;

Considérant qu'il est envisagé de conduire le projet de rénovation de l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy selon une démarche HQE avec un niveau de performance correspondant au label « Effinergie rénovation 2009 » ;

Considérant le coût des travaux de l'opération estimés par les experts de la SOVAFIM à 169 M€ HT réparti en 147 M€ de travaux de restructuration de l'immeuble, 12 M€ de cloisons modulaires et 10M€ pour la création d'un parking de 5 niveaux en sous-sol au cœur de l'îlot ;

Considérant qu'il est envisagé de confier la réalisation de cette opération à un promoteur dans le cadre d'un contrat unique comprenant conception et construction, sélectionné après mise en concurrence et dont la rémunération estimée à 42 M€ HT porte le montant du contrat à 211 M€ HT ;

Considérant qu'il est envisagé de confier le portage de l'opération à la SOVAFIM dans le cadre d'un montage juridique et financier prévoyant l'acquisition par la SOVAFIM auprès de l'État de droits sur le bâti de l'ensemble immobilier pour une durée déterminée moyennant le versement d'une soulte, la réalisation des travaux sous maîtrise d'ouvrage SOVAFIM et, à l'achèvement des travaux, la location de l'immeuble aux pouvoirs publics pendant 30 ans, la propriété de l'actif revenant à l'État au terme de cette période ;

Considérant la proposition financière de la SOVAFIM fixant à 20 M€ la soulte versée à l'État à l'acquisition des droits de superficie de l'immeuble, et à 20,8 M€ le montant annuel des loyers versés par l'État, les loyers devant faire l'objet d'une indexation dont les termes n'ont pas été précisés à ce stade ;

Considérant l'analyse de la direction des affaires juridiques des ministères financiers relative aux conditions de portage de l'opération : après avoir écarté trois hypothèses de travail (marché de conception réalisation dans le cadre de la loi MOP ; bail emphytéotique administratif ou transfert de droits réels dans le cadre d'une convention avec la SOVAFIM), la DAJ conclut à la validation du montage aller et retour proposé reposant sur le transfert du seul

Conseil de l'immobilier de l'État

droit de superficie, considérant la durée de détention d'une durée suffisante (entre vingt et trente ans) pour ne pas être considéré comme un contournement de la loi MOP et les modalités de mise en œuvre de l'opération conformes aux règles européennes de mise en concurrence des marchés de travaux ;

Considérant l'analyse de la direction du Budget estimant que les conditions financières de l'opération telle qu'envisagée avec la SOVAFIM entraînant un surcoût de l'ordre de 30% par rapport à une opération classique de maîtrise d'ouvrage publique peut être acceptée compte tenu des avantages opérationnels, juridiques et financiers de la formule SOVAFIM (contrat faisant porter la responsabilité du risque opérationnel sur le titulaire et permettant la maîtrise de l'évolution du programme fonctionnel) ;

Considérant l'analyse de la direction du Budget estimant que le montage proposé n'aura pas pour effet d'intégrer le financement des investissements réalisés par la SOVAFIM dans le calcul de la dette publique au sens du traité de Maastricht et que la perspective d'une évolution des normes de comptabilité publique selon la nouvelle norme IAS 17 qui assimilera à une dette les loyers futurs des baux en cours n'est pas actuellement à l'étude ;

Considérant le calendrier de l'opération présenté prévoyant la livraison de l'immeuble en 2016 ;

Considérant le projet de décret et d'arrêté d'application portant expérimentation d'une procédure préalable de contre-expertise des projets immobiliers d'un montant supérieur à 10 M€ ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 28 février 2012, donne un avis favorable au schéma pluriannuel de stratégie immobilière des services administratifs et des structures relevant des services du Premier ministre, avec les remarques et sous les réserves suivantes.

1. Le Conseil note l'intérêt de regrouper au sein de l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy des services dont les missions impliquent une grande proximité avec les organes de décision du pouvoir exécutif et avec le Parlement et dont les besoins pourront faire l'objet de surfaces et de prestations mutualisées.
2. Le Conseil souligne que le projet de regroupement au sein d'un immeuble domanial de 22 structures aujourd'hui implantées sur 22 sites différents dans des conditions d'occupation respectant la norme de 12 m² SUN / poste de travail s'inscrit parfaitement dans le cadre de la politique de rationalisation de la politique immobilière de l'État et atteste de la volonté d'exemplarité en la matière des services du Premier ministre.
3. Le Conseil souligne que les performances d'occupation projetées sont le résultat d'un travail remarquable de normalisation des surfaces effectué par les services et il encourage ces derniers à poursuivre leurs efforts dans l'accompagnement de la mise en œuvre du schéma directeur de façon à préserver le niveau de performance annoncé de 2300 postes occupés en anticipant la réduction des effectifs.

Il n'appartient pas au Conseil d'émettre un avis sur le détail du programme envisagé. Il souligne toutefois que certains éléments (notamment le nombre de niveaux de parking souterrain) sont à l'évidence des facteurs de risque opérationnel et de surcoûts tandis que d'autres contribuent à minorer la superficie affectée aux bureaux.

Par ailleurs, le Conseil insiste pour que les AAI respectent scrupuleusement les normes de

Conseil de l'immobilier de l'État

la politique immobilière de l'État : leur caractère spécifique vise à préserver leur indépendance fonctionnelle et non un statut immobilier dérogatoire.

4. Le Conseil relève que, s'agissant d'une opération exemplaire, l'objectif de performance énergétique envisagé doit permettre a minima, de respecter les préoccupations du Grenelle de l'Environnement. De ce point de vue, l'opération s'intègre dans la démarche initiée par l'État pour l'ensemble des bâtiments du secteur tertiaire.
5. Le Conseil prend acte de la position des services du Premier ministre, conforté par l'avis de la direction des affaires juridiques des ministères financiers considérant le montage juridique envisagé conforme aux règles européennes relatives à la commande publique et au cadre législatif national.
6. Le Conseil prend acte de l'avis de la direction du Budget qui estime que le projet tel qu'envisagé n'aura pas pour effet d'intégrer la dette de la SOVAFIM ou les loyers futurs dus par l'État sur l'ensemble de la période du contrat, dans le calcul de la dette publique au sens du traité de Maastricht
7. Le Conseil, souligne la complexité de l'opération de restructuration projetée au regard de la taille de l'ensemble immobilier, de sa situation géographique, des contraintes d'urbanisme, des prescriptions de l'Architecte des Bâtiments de France, de l'état technique des ouvrages existants de la nature des travaux à entreprendre et de la part importante d'impondérables et d'aléas inhérents à ce type d'opération.

Il souligne le caractère déterminant de la qualité et de la compétence de l'équipe de maîtrise d'ouvrage dans la gestion de ce type de dossier où les opérateurs susceptibles de répondre à l'appel d'offres sont peu nombreux et possèdent une expérience solide dans la négociation de ce modèle de contrat. Il prend acte des assurances données sur la capacité de la SOVAFIM à mener une opération de cette importance et de ce niveau de complexité.

Le Conseil estime que les risques de l'opération, donc ses coûts et délais, mériteraient d'être réévalués. Il souligne que les chantiers de réhabilitation importants comportent toujours des difficultés non appréhendées au départ. Il s'étonne particulièrement d'un calendrier de travaux qui ne tient pas compte des délais d'instruction des autorisations d'urbanisme et de traitement des recours.

8. Le Conseil estime le surcoût du montage proposé, de l'ordre de 30% selon le dossier présenté, particulièrement élevé. Le dossier en sa forme actuelle ne permet pas au CIE d'identifier les avantages économiques et fonctionnels de ce montage et de ce surcoût.
9. Le Conseil appelle particulièrement l'attention des services du Premier ministre sur la nécessité d'un contrat équilibré avec la SOVAFIM et donc sur une rédaction très précise des droits et obligations de celle-ci. Il importe que la SOVAFIM voie sa responsabilité engagée s'agissant du respect des coûts et délais prévisionnels - d'autant que tout dépassement pèserait in fine, sur l'État, unique actionnaire de la SOVAFIM. Le Conseil souligne l'importance de l'estimation des risques et de leur rémunération, des garanties prévues pour les services de l'État en cas de non-respect des obligations de la SOVAFIM et des conditions d'intégration des éventuelles évolutions du programme fonctionnel en cours d'opération.
10. Compte tenu de l'équilibrage global de l'opération présenté au Conseil, celui-ci demande que les produits de cession liés à cette opération soient intégralement affectés au désendettement de l'État.

Conseil de l'immobilier de l'État

11. Le Conseil souhaite que les procédures et le calendrier de vente soient optimisés, en particulier en assurant à ces procédures une publicité très élargie ainsi que l'a proposé la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) dans son rapport annuel public de 2010.
12. Au total, le Conseil considère que l'opération présentée est conforme à la politique immobilière de l'État. Il souligne toutefois qu'au vu des données en sa possession et prenant note que les conditions financières proposées à ce stade demeurent à négocier, l'intérêt économique et financier du montage envisagé est perfectible. En tout état de cause, le Conseil se félicite, sur cet aspect du dossier, de la contre-expertise que permettra la nouvelle procédure d'avis immobilier (cf. avis du CIE n°2012-01).

Le Conseil souhaite être régulièrement tenu informé des conditions d'évolution du dossier de création d'un centre de Gouvernement sur l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy notamment avant la signature du contrat avec la SOVAFIM.

★

Avis n°2012-20 en date du 10 octobre 2012

Sur la projet de regroupement de l'administration centrale sur le site de la Défense des ministères de l'égalité, des territoires et du logement (METL) et de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE).

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 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 le projet de schéma pluriannuel de stratégie immobilière établi par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire en date du 29 avril 2008 ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État communiqué au Ministre le 27 mai 2008 après examen de ce projet de SPSI le 14 mai 2008 ;

Vu la recommandation du Conseil de l'immobilier de l'État n°2011-03 rendue lors de la séance du 13 avril 2011 ;

Après avoir procédé à l'audition de M. Jean-François MONTEILS, Secrétaire général du MEDDE et du METL, M. Philippe BAUCHOT, Délégué à l'action foncière et immobilière (DAFI) du MEDDE et METL accompagné de M. Arnaud Le COGUIC et entendu les précisions apportées par M. Daniel DUBOST, chef du service France Domaine, accompagné de MM. Pierre DURAND-DULACRE et Stanislas de CHAMPROUX du service France Domaine durant sa séance du 10 octobre 2012 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant le projet de SPSI du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDAT) en date du 29 avril 2008, examiné par le Conseil de l'immobilier de l'État lors de sa séance du 14 mai 2008 ;

Que ce projet prenait en compte la nouvelle configuration ministérielle en vigueur, conduisant à intégrer 7700 agents répartis sur 16 implantations dans Paris (3247 agents), 7 à la Défense (3395 agents) et 11 en dehors de ces deux secteurs (990 agents) ; que le ministère se proposait de construire dans le quartier de la Défense un immeuble de grande hauteur (environ 61 000 m² SUB pour 4000 agents) permettant le regroupement de son administration centrale (hors aviation civile) pour un coût estimé à 341,4 M€ HT (503 M€ HT en coût total 2012, 677 M€ en montant complet valeur 2016) ; que dans l'attente, une prise à bail dans la paroi Nord de l'Arche et dans la tour Voltaire permettait d'accueillir 1200 agents ; que seraient libérés les immeubles avenue de Ségur et rue de Suffren (location) ; que les cabinets seraient regroupés boulevard St Germain et que l'immeuble de la place Fontenoy serait abandonné.

Considérant les conclusions du Conseil de l'Immobilier de l'État présentées dans le cadre de l'avis global sur les SPSI transmis au Ministre aux termes desquelles les orientations générales du SPSI étaient positives dans leurs principes mais que « le coût des implantations resterait élevé et qu'en outre les réductions d'effectifs à échéance 2016 ne sont pas suffisamment prises en compte. Dès lors, si les opérations de Marne-la-Vallée et de Saint-Mandé paraissent pouvoir être validées, sous réserve d'en maîtriser l'équilibre financier, il n'en va pas de même de celle de la Défense dont le solde positif à terme n'est pas assuré. Il y aurait matière, de ce seul fait, à inviter le ministère à revoir sensiblement à la baisse son programme et à faire procéder à une expertise externe indépendante » ;

Que ces remarques ont été reprises à son compte par le Ministre chargé du domaine qui en a informé son collègue chargé de l'écologie et précisé ses réserves à la validation du SPSI du ministère par courrier du 11 juin 2009.

Considérant que trois ans après l'élaboration des SPSI des administrations centrales, le Conseil de l'Immobilier de l'État a fait le bilan sur l'état d'avancement de leur mise en œuvre ; qu'à cette occasion, le ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDDTL) a fait état d'un second projet concernant le regroupement de ses services en date du 13 avril 2011 ;

Que, à l'issue de l'examen de ce projet, le Conseil de l'Immobilier de l'État constatait que, n'ayant pu être destinataire au moins des grandes lignes de l'étude en cours, il prenait acte que cette étude devrait être rendue à brève échéance et souhaitait en être alors rendu destinataire (Recommandation n°2011-03) ;

Que, sur la base des éléments communiqués, le Conseil s'interrogeait sur certaines hypothèses, particulièrement en termes d'effectif ; que « la détermination des effectifs effectivement concernés par le regroupement envisagé devait être effectuée avec clarté car elle détermine évidemment les caractéristiques du programme [...]. Lors de l'audition, il a été fait état d'un effectif de 5000 agents désormais tous regroupés à La Défense. Les recherches effectuées, qui anticipent une diminution de 10% des effectifs, portent sur le logement de 4500 postes de travail, ce nombre étant toutefois susceptible d'être ramené à 4000 postes selon les opportunités. Ce dernier chiffre correspond très exactement à celui mis en avant il y a trois ans, lorsque le ministère était porteur d'un projet de construction d'un immeuble de grande hauteur à La Défense » ;

Que, le Conseil rappelait également être défavorable à une solution locative qui conduirait à

Conseil de l'immobilier de l'État

un accroissement du coût supporté par le budget de l'État et souhaitait être consulté avant toute décision concernant une éventuelle acquisition.

Considérant que, à la suite de cette recommandation les services ont demandé un arbitrage sur les conditions de poursuite de la consultation et que la réunion interministérielle du 30 mars 2012 a arrêté le cadre de celle-ci et notamment la nécessité d'obtenir une confirmation formelle de la part des propriétaires de leur engagement à proposer des immeubles susceptibles d'accueillir les services et de s'engager à reprendre les propriétés de l'État dans l'Arche, les investisseurs étant alors invités à formuler une nouvelle proposition comprenant la location avec option d'achat.

Considérant que vingt-deux réponses ont été reçues mais seulement cinq propositions retenues, les autres ne répondant pas aux critères de la consultation, à savoir un immeuble disponible à l'échéance 2016, d'une surface de 75 000 m² SUBL permettant le regroupement de 4000 à 4500 postes de travail dans le périmètre du boulevard Circulaire de la Défense, avec un loyer économique plafond de 400 € HT HC /m² SUBL /an ;

Qu'aucun de ces projets de regroupement dans un immeuble unique retenus en phase finale n'apportant de réponse satisfaisante sur les plans juridique, économique et opérationnel, il a été décidé d'approfondir le scénario de double localisation intégrant les propriétés de l'État dans l'Arche, soit la paroi Sud et le toit. Que dès lors il s'agissait de trouver la surface complémentaire permettant de mettre fin aux baux répartis entre les tours Pascal, la tour Voltaire et la paroi Nord de la Grande Arche.

Considérant que le scénario retenu en termes d'effectif concerne 4940 agents actuellement présents dans les différents bâtiments du site de la Défense, soit 166 124 m² SHON (136 010 m² SUBL ; 71 504 m² SUN) pour un ratio moyen de 14,4 m² SUN /poste de travail et que le coût locatif complet de ces implantations, toutes charges comprises est de 80,1 M€ TTC pour 2012.

Considérant que cette approche rend impérative la réalisation de travaux conséquents sur les propriétés de l'État dans l'Arche et l'installation d'une partie des effectifs dans une autre localisation ; que les principales solutions identifiées par les ministères sont la paroi Nord de l'Arche et l'immeuble Esplanade (Tour Séquoia).

Considérant que la réhabilitation de la paroi Sud de l'Arche exige des travaux lourds de maintenance afin de garantir une installation durable conforme aux obligations réglementaires (accessibilité des personnes à mobilité réduite, réglementation thermique) et au respect des normes d'occupation définies pour les bureaux de l'État en densifiant l'occupation des plateaux actuels et la rénovation du toit de l'Arche ;

Que ces travaux sont estimés à 159 M€ HT (soit 247 M€ TTC) dont 47 M€ HT pour le toit ; qu'il serait juridiquement possible de les réaliser dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif (BEA) avec mise en concurrence européenne.

Considérant le scénario consistant à regrouper l'ensemble des effectifs dans l'Arche en louant puis acquérant la paroi Nord ;

Que ce scénario présente des espaces de travail très contraints par les éléments structurels de l'ouvrage (faible hauteur sur les niveaux bas et faible éclairage sur les faces intérieures des parois) ; que la paroi Nord permet toutefois de répondre aux objectifs du projet en accueillant 2090 postes de travail sur 43 800 m² SUB (24 247 m² SUN), soit 11,19 m² SUN/PT ; que les charges d'exploitation élevées (125 € HT/m² SUBL/an) devraient se réduire sur certains postes (maintenance/exploitation) dans le cadre d'une gestion de l'ensemble de l'Arche par un seul occupant ; que cette paroi nécessite

Conseil de l'immobilier de l'État

également des travaux de réhabilitation importants ; que selon l'option financière retenue, l'État pourrait acquérir le bien en l'état libéré de ses occupants pour 248 M€ HD-HT au 31 décembre 2013 ou à l'issue d'un bail de 3 ou 15 ans (pour un loyer économique global de 418 € HT HC par m², soit un loyer annuel de 28 913 735 € TTC) après réhabilitation par le bailleur (au prix de 421 ou 452 M€ HT HC) ; que dans le cadre de ce projet, une location complémentaire pour 310 agents est présentée comme nécessaire (bail civil de 12 ans) ; que le calendrier de cette opération imposerait de renouveler certains baux en cours durant la réalisation des travaux de rénovation mentionnés.

Considérant le scénario de location puis d'acquisition de l'immeuble Esplanade ;

Que cet immeuble situé à 300 mètres de l'Arche, permet d'accueillir 2415 postes de travail sur 52 584 m² SUB (32 étages), soit une occupation de 11,71 m²SUN/PT ; que cet immeuble est certifié HQE exploitation depuis 2011 ; que son niveau de charges d'exploitation est de 115 HT/m² SUBL/an ; que la durée ferme d'engagement locatif est fixée à 13,5 ans avec un taux d'actualisation de 2,75% /an et une franchise de loyers de 18 mois sur l'ensemble des surfaces ; que le loyer économique global proposé est de 408 €/m² HT/HC (soit un loyer annuel 32 202 891 € TTC) ; que le prix de cession net vendeur est de 412 M€ HD (valeur 2012) diminué du tiers des loyers HT versés à la date de la levée d'option d'achat ;

Que l'analyse de la direction des affaires juridiques des ministères financiers sur la faisabilité juridique de ces deux projets, en date du 4 mai 2012, conclut que le scénario Esplanade- Arche paroi Sud peut être réalisé sans suivre une procédure de mise en concurrence, les travaux étant effectués par le propriétaire dans un immeuble existant tandis que le scénario de location avec option d'achat de l'Arche paroi Nord s'analyse comme un marché public de travaux nécessitant une mise en concurrence européenne ; que cette dernière contrainte entraînerait des délais de procédure d'environ deux ans ;

Que le calendrier de l'opération Esplanade-paroi Sud permettrait à la fois de loger les agents de la paroi Sud durant les travaux et d'accueillir les agents des tours Pascal et Voltaire et de la paroi Nord à échéance des baux en cours suscitant un gain par rapport au scénario Arche paroi Nord et Sud qui impliquerait de prolonger les baux actuels, entraînant un surcoût évalué à 139 M€.

Considérant qu'aucun élément du dossier n'intègre une éventuelle localisation de la seconde implantation sur la Défense en dehors du boulevard Circulaire, soit une zone proche géographiquement mais moins onéreuse.

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 10 octobre 2012, émet les remarques et formule les recommandations suivantes .

1. Le Conseil émet d'abord une remarque de méthode. Il observe les délais et les coûts de location importants associés à cette démarche de regroupement de services depuis qu'elle a été initiée. Il regrette que pour une opération d'une telle ampleur un dialogue plus nourri n'ait pas été noué avec le Conseil de l'Immobilier de l'État. A titre d'illustration, les préconisations du Conseil en matière d'acquisition pour les besoins pérennes, ou la communication d'informations concernant les possibilités d'alternatives plus éloignées, auraient pu utilement être intégrées plus tôt dans le processus d'analyse.

Conseil de l'immobilier de l'État

2. Le Conseil constate que le projet consistant à regrouper l'ensemble des services sur l'Arche parois Nord et Sud souffre principalement de la complexité à rénover cet ouvrage dans sa totalité, des défauts intrinsèques de l'immeuble et du calendrier des travaux qui ne permettrait pas de libérer les immeubles actuellement loués au terme de leur bail;

Toutefois, le Conseil appelle à prendre en compte l'enjeu patrimonial de l'Arche de la Défense. L'État ne peut rénover pour partie cet ouvrage public (paroi Sud et toit) sans se soucier de la pérennité de l'ensemble de l'ouvrage. Il doit anticiper l'éventualité de la libération de la paroi Nord et se positionner quant à une éventuelle pression en vue de son acquisition alors même qu'il sera engagé financièrement dans d'autres opérations immobilières.

Le Conseil appelle aussi à une réflexion globale quant à la capacité indispensable en permanence, l'objectif étant fixé par le cahier des charges sur la base des ratios d'occupation de France Domaine (12m² SUN/poste de travail) sans étude sur l'impact des missions et nouveaux modes d'organisation du travail sur la place des bureaux partagés et espaces ouverts ou les formules éventuelles d'appoint. Les enjeux de la rénovation d'un bâtiment imposent une réflexion préalable sur ces aspects et peuvent conduire à rechercher un immeuble de capacité moindre. La capacité cible de 4500 postes de travail comporte une hypothèse de réduction des effectifs mais reste en effet très élevée, aux yeux du Conseil, tant au regard du coût immobilier dans le secteur que des besoins de proximité prévisibles et des possibilités de mutualisation entre deux implantations majeures distantes de 300 mètres.

Enfin, le Conseil souligne l'ambiguïté du dossier s'agissant de la rénovation du toit de l'Arche. Celui-ci semble en effet considérer comme acquise la réouverture au public du toit sans que l'opportunité ni la rentabilité n'en soit démontrée. Le Conseil estime, compte tenu du coût des travaux envisagés, que l'espace rénové sur le toit de l'Arche doit être utilisé de façon optimale. De ce fait, l'utilisation pour le seul usage professionnel des services de l'État est une formule qui doit être d'ores et déjà décidée, à l'exclusion de tout projet qui induirait une perte de valeur en termes d'immobilier de bureau et des surcoût d'exploitation. Au demeurant, toute autre décision aurait un intérêt aléatoire, le seul argument du point de vue sur les toits de Paris pouvant être invoqué par d'autres, de la tour Eiffel à la tour Montparnasse, notamment.

L'état actuel des finances publiques implique que tous les projets immobiliers de l'État, ou de ses opérateurs, intègrent désormais clairement les contraintes budgétaires.

En conséquence, le Conseil émet les réserves suivantes sur le projet qui lui a été soumis :

1. Le Conseil constate que le projet Arche paroi Sud-Tour Esplanade présente un loyer global intéressant pour le secteur bien que légèrement supérieur au loyer économique de 400 € HT HC /m² fixé comme plafond par le ministre. Une franchise de trois mois supplémentaires est nécessaire pour équilibrer ce dépassement. Il constate cependant que les rendements d'occupation (21,8 m² SUB par poste de travail au lieu des 18 m² SUB par poste de travail préconisés par France Domaine) et d'accueil du bâtiment (à 54% le taux SUN/SUB est très en dessous des 67% minimum conseillé) témoignent d'une performance médiocre de l'immeuble.
2. Le Conseil relève que, s'agissant des ministères de l'Égalité, des Territoires et du

Conseil de l'immobilier de l'État

Logement (METL) et de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE), l'objectif de performance énergétique associé à leur implantation devrait attester de l'exemplarité de l'État. A ce stade, il n'a pas été certifié au Conseil que les solutions proposées permettraient de respecter les normes 2020 du Grenelle de l'environnement même si l'immeuble de l'Esplanade est certifié HQE exploitation. De façon plus générale, le Conseil souhaite que toutes les précautions soient prises pour s'assurer de la parfaite conformité juridique de l'immeuble considéré.

3. Le Conseil relève enfin que la réflexion sur la localisation de ces ministères s'est concentrée sur le périmètre exclusif de la Défense à l'intérieur du boulevard Circulaire. Aucune analyse alternative d'ensemble n'a été présentée au Conseil malgré sa demande formulée en 2008 à l'exception des informations concernant l'examen déjà ancien de l'immeuble « les Serres de l'Arche », dans un contexte économique différent.
4. Le Conseil estime que l'intérêt de regrouper sur un site unique, à défaut d'un immeuble unique, l'ensemble des services de ces deux ministères correspond à un coût substantiel, dès lors que ce regroupement se fait à la porte ouest de Paris. L'État devrait donc soit envisager une implantation plus éloignée du pôle de l'Arche, soit compenser le choix de la cohésion géographique par des efforts particuliers.
5. Si le scénario « immeuble Esplanade » devait être retenu, malgré les interrogations que cette solution suscite, notamment au regard des obligations résultant des lois du 3 août 2009 et du 12 juillet 2010, le Conseil estime que tout doit être mis en œuvre pour optimiser et rationaliser l'occupation des surfaces et le fonctionnement. Cela supposerait, compte tenu des avancées dont l'État doit monter l'exemple en termes d'organisation du travail, une densification accrue de l'occupation des espaces permettant le regroupement intégral de l'administration centrale en incluant les cabinets des Ministres. Un tel choix permettrait de valoriser le site du boulevard Saint Germain et rendrait l'opération plus vertueuse au regard de la Politique Immobilière de l'État.
6. Par ailleurs, le Conseil souligne la complexité de l'opération de rénovation projetée dans les propriétés de l'État dans l'Arche. Il estime que les risques de l'opération en termes de coûts et délais mériteraient d'être approfondis. Il souligne que les chantiers de réhabilitation importants comportent fréquemment des difficultés non appréhendées au départ, d'autant plus lorsqu'ils portent sur des ouvrages dont l'architecture est réputée singulière. Une sécurisation du projet sur le plan juridique est donc nécessaire afin de se prémunir contre les conséquences d'un non-respect du calendrier des travaux de rénovation de l'Arche Sud.
7. Le Conseil demande enfin à être saisi en temps utile concernant les étapes à venir, tant pour information sur les conditions initiales de réalisation du projet retenu que, le cas échéant, sur toute perspective d'acquisition.

*

Conseil de l'immobilier de l'État*Avis n°2013-14 en date du 26 juin 2013****Sur le projet de création d'un second pôle de l'administration centrale du ministère de l'agriculture et de la pêche.***

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

Vu la loi de programmation n°2009-967 du 3 août 2009 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 circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers 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 organismes divers de l'exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu l'avis de France Domaine du 22 février 2008 sur le projet de SPSI du ministère de l'agriculture et de la pêche du 11 février 2008 ;

Vu le SPSI du ministère de l'agriculture et de la pêche du 28 mars 2008 et sa présentation au Conseil lors de la séance du 16 avril 2008 ;

Vu le dossier de emploi relatif au projet Picpus 2ème pôle-étude de financement produit par France Domaine le 21 avril 2010 ;

Après avoir procédé à l'audition de Mme MORIN, chef du service France Domaine et de M. Bruno SOULIÉ, en charge de la mission politique immobilière de l'État du service, lors de la séance du 26 juin 2013 ;

Considérant l'objectif approuvé par le CIE et validé par le ministre chargé du domaine de regroupement sur deux sites de l'administration centrale du ministère ;

Considérant, le projet de création d'un deuxième pôle de l'administration centrale sur le site du 12 avenue de Saint-Mandé - 33, rue de Picpus présenté au Conseil en avril 2008

Considérant que le projet prévoyait la construction de 34 590 m² SHON pour l'implantation de 1 445 postes de travail ;

Que le coût de travaux était estimé en valeur novembre 2007 à 120 M€ TTC, soit un coût complet incluant la révision des prix, les coûts des aménagements intérieurs, du déménagement et de l'acquisition de mobilier complémentaire de 151 M€ ;

Qu'il convenait d'ajouter 14 M€ à ce total correspondant à l'indemnisation de l'IT-FCBA qui occupait alors la parcelle ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le bâtiment devait être livrable en octobre 2013 ;

Qu'en contrepartie de cette opération les implantations suivantes seraient abandonnées :

Adresse	Statut	3.1.1.1.1.1 SHON	SUB
251 rue de Vaugirard (15 ^{ème})	locatif	17 024 m ²	13 216 m ²
3 rue barbet-de-Jouy (7 ^{ème})	domanial	9 142 m ²	7 462 m ²
1 ^{er} avenue de Lowendal (7 ^{ème})	domanial	4 442 m ²	3 855 m ²
3 place de Fontenoy (7 ^{ème})	m à d g	1 347 m ²	1 142 m ²
19 avenue du Maine (15 ^{ème})	domanial	4 245 m ²	3 445 m ²
12 rue Rol-Tanguy (Montreuil)	locatif	2 165 m ²	2 072 m ²
		38 365 m ²	31 192 m ²

Que le financement de l'opération était principalement assuré par le produit des cessions déjà réalisées et la vente des biens domaniaux à libérer ;

Que le financement du projet devait être complété par le versement par l'Office national des forêts (ONF) de 50 M€ de contrepartie financière dans le cadre du transfert des maisons forestières de l'État à l'ONF, dont le principe a été validé en réunion interministérielle du 5 mars 2008 ;

Considérant les réserves préalables formulées par France Domaine dans son avis du 21 février 2008 sur le projet de SPSI du ministère de l'agriculture et de la pêche, et plus particulièrement celles relatives au projet de création d'un deuxième pôle de l'administration centrale sur le site du 12 avenue de Saint-Mandé - 33, rue de Picpus présenté en avril 2008 , soit :

Que le projet de réinstallation sur le site de Picpus relevait d'un processus long ne pouvant aboutir avant 2013 ;

Que l'équilibre financier de l'opération n'était pas assuré au regard des règles de fonctionnement du compte d'affectation spécial (CAS) ;

Que si l'équilibre ne parvenait pas à être rétabli, la localisation devrait être réétudiée dans la perspective d'un emplacement moins onéreux ;

Qu'il convenait en particulier d'intégrer dans le plan de financement, la diminution des taux de récupération des produits de cession ;

Que les valeurs des cessions prévisionnelles étaient établies sur la base du TGPE 2007 ;

Que, s'agissant du transfert des maisons forestières de l'État à l'ONF, le service France Domaine ne formulait pas d'observation, dans l'attente des conclusions de la mission IGF-IGA sur ce sujet ;

Considérant les observations précédentes du Conseil à l'appui de son avis sur le SPSI, soit ;

Que le Conseil regrettait que des solutions alternatives moins coûteuses, grâce au choix d'un site périphérique, n'aient pas été sérieusement étudiées ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Qu'il proposait néanmoins de valider globalement ce SPSI en précisant que France domaine devrait être étroitement associé au choix des modalités de réalisation et à la définition du programme de l'opération ;

Que cette validation était subordonnée à la vérification de l'équilibre financier de l'opération et à la mise en évidence d'un solde positif à terme ;

Considérant les observations formulées par France domaine dans le dossier de emploi relatif au projet Picpus 2ème pôle - étude de financement du 21 avril 2010, soit ;

Que le projet de regroupement des services sur deux sites, devait permettre d'accroître la performance immobilière des locaux utilisés par l'administration centrale du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, et d'améliorer de 20 % le ratio d'occupation pour le rendre conforme aux normes de la politique immobilière de l'État ;

Que le projet devait se traduire également par une réduction de 36 % du coût d'exploitation des immeubles par agent et une économie du budget de fonctionnement de 3,9 M€ / an ;

Que le plan de financement présenté par le ministère comportait une impasse de 27 M€, du fait de l'évolution des règles des taux de retour sur produits de cession ;

Que les modalités de cession ou d'indemnisation du ministère en cas de réutilisation des locaux libérés rue Barbet-de-Jouy après le départ des services du ministère, n'étaient pas fixées et que le financement de 47, 6 M€ en résultant ne pouvait être assuré ;

Que compte-tenu de ces éléments, le tableau de trésorerie produit par le ministère faisait apparaître un solde négatif dès l'année 2012, qui ne pouvait être résorbé par des avances, ce dispositif n'étant pas compatible avec les modalités de gestion du CAS ;

Que l'avis se concluait par un appel aux services du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche à se rapprocher de France Domaine pour examiner comment résorber ce déséquilibre, en réduire le montant ou financer cette trésorerie par de nouvelles cessions à identifier ;

Considérant les informations portées à la connaissance du Conseil par France domaine lors de la séance du 26 juin 2013 ;

Considérant que l'opération immobilière de Picpus est à un stade relativement avancé ; que l'État a recruté une maîtrise d'œuvre et une maîtrise d'ouvrage déléguée et est titulaire d'un permis de construire purgé de tout recours pour la construction de 35 000 m² de bureaux ; que l'État a dépensé 14 M€ en études préalables ;

Que le ministère de l'agriculture a versé 14 M€ à l'Institut technologique FCBA (forêt, cellulose, bois-construction, ameublement) pour la résiliation anticipée du bail conclu en 1984 entre l'État et le FCBA pour des locaux du site de Picpus et la libération du site ;

Que le ministère de l'agriculture et de la pêche doit renoncer à la recette de 50 M€ correspondant à la contrepartie financière du transfert des maisons forestières de l'État à l'ONF ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le service France Domaine doute aujourd'hui que les produits de cessions des sites libérés puissent atteindre le niveau des estimations retenues en 2008 ;

Que compte-tenu des impasses de financement, il aurait été décidé le 11 janvier 2013, d'interrompre et d'abandonner le projet de création d'un deuxième pôle de l'administration centrale du ministère de l'agriculture et de la pêche sur le site de Picpus ;

Que cette décision pose à la fois la question du devenir du site de Picpus et de l'évolution du SPSI du ministère.

Considérant, s'agissant du devenir du site de Picpus, que le service France Domaine a envisagé trois options intégrant la valorisation du permis de construire déjà obtenu ;

Que l'hypothèse d'une vente de gré à gré à une société immobilière supposant la conclusion d'un bail en état futur d'achèvement avec l'État pour l'occupation des locaux par l'administration a été écartée à l'issue d'une étude juridique ;

Que la piste privilégiée consisterait à reloger l'université Paris 3 Sorbonne nouvelle, actuellement répartie sur une quinzaine de sites en mauvais état ; que le site de Picpus serait l'un des sites présélectionnés par l'EPAURIF qui est en charge de la recherche d'une solution immobilière pour l'université ; que la nécessité du dépôt d'un nouveau permis de construire pour permettre les adaptations au projet de l'université serait à l'étude ;

Que le transfert du bien à la SOVAFIM serait étudié plus avant dans le cas où l'hypothèse de l'université Paris 3 ne pourrait aboutir.

Considérant qu'un nouveau SPSI du ministère de l'agriculture serait à l'étude ; que la nouvelle stratégie consisterait en un redéploiement des services de cette administration centrale sur une partie des sites actuels et conduirait notamment à abandonner le site de la rue du Maine ;

Les représentants du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de la séance du 26 juin 2013 fait les observations suivantes :

S'agissant de l'abandon du projet de création d'un deuxième pôle de l'administration centrale sur le site du 12 avenue de Saint-Mandé - 33, rue de Picpus :

1. Le Conseil constate que l'abandon du projet initial de création d'un deuxième pôle de l'administration centrale sur le site de Picpus ne découle pas d'évènements extérieurs à l'administration mais de facteurs endogènes et plus particulièrement de l'application des règles budgétaires pour le financement de cet investissement.

Il s'inquiète que cinq années aient été nécessaires pour conclure à une impasse de financement du projet de création d'un deuxième pôle de l'administration centrale sur le site de Picpus, depuis sa présentation au Conseil en avril 2008 et la formulation d'une réserve expresse quant à la vérification de l'équilibre de l'opération.

2. Il souligne les effets pervers de la stricte application des règles du compte d'affectation spéciale (CAS) qui, du fait de sa gestion budgétaire par ministère

Conseil de l'immobilier de l'État

semble empêcher, en l'espèce, de mener à terme une opération dont il était attendu des bénéfices, tant fonctionnels qu'en économies de fonctionnement. Il rappelle sa recommandation en faveur de la révision des règles de gestion du programme 723 et notamment de la généralisation du principe de mutualisation.

3. Il note que le projet a été lancé et développé jusqu'à un stade avancé justifiant un montant de dépenses de 28 M€, alors même que le service France Domaine, représentant de l'État propriétaire émettait à plusieurs reprises, de sérieux doutes quant à sa capacité à financer l'opération. Il observe que la conduite de cette opération a particulièrement souffert du manque d'affirmation de la capacité d'arbitrage du propriétaire. Il estime que ce dossier illustre le caractère inabouti de la réforme visant à séparer rôles du propriétaire et de l'occupant, clé de voûte de la politique immobilière de l'État. Il appelle à une révision et une simplification des chaînes de décision pour que les responsabilités respectives du propriétaire et de l'occupant soient mieux comprises et intégrées par chacun.
4. Le Conseil, rappelant les vertus avancées du projet initial (regroupement des services, diminution des surfaces, amélioration des conditions de travail des agents, réduction du coût immobilier, abandon de location à des tiers, financement partiel par le produit de cessions de locaux libérés) et prenant acte des dépenses engagées à ce stade, regrette qu'aucune analyse financière comparative des différentes hypothèses envisagées ne lui ait été communiquée. Il appelle à compléter l'instruction du dossier d'une analyse économique.

D'une façon générale, le Conseil regrette que les approches économiques des dossiers se limitent trop souvent à des questions budgétaires. Dans une perspective de professionnalisation de l'action de l'État en matière immobilière, il recommande que le représentant de l'État propriétaire s'approprie les méthodes d'analyse financière des professionnels de la branche et, si nécessaire, que soient développées des actions de formation aux outils de l'analyse financière immobilière à destination de ses équipes.

En tout état de cause, il demande que soient désormais produits pour chacun des dossiers de projets immobiliers qui lui seront soumis, d'une part, une analyse de l'évolution des coûts immobiliers de l'occupant, et d'autre part, une analyse financière présentée sous la forme d'un tableau intégrant l'ensemble des paramètres financiers des opérations et permettant d'établir la rentabilité de l'opération du point de vue du propriétaire.

5. Il demande à être informé en parallèle, de l'état du dossier relatif au transfert des maisons forestières à l'ONF et de l'analyse économique ayant conduit à suspendre l'opération décidée en 2008.

S'agissant du devenir du site de Picpus et de sa valorisation en cas d'abandon du projet initial :

6. Le Conseil s'étonne que France Domaine n'ait pas envisagé la mise sur le marché du site de Picpus sur lequel l'État dispose d'autorisations d'urbanisme purgées de tout recours. L'État ayant dépensé 28 M€ pour cette opération, il serait difficilement compréhensible que la simple faisabilité opérationnelle de cession (notamment par rapport aux capacités d'absorption du marché) ne soit pas examinée.

Le Conseil considère, au regard de la situation des finances publiques, que la valorisation doit être la solution privilégiée, à la fois en raison de l'importance des dépenses engagées et de la recette potentielle qui, seule, permettra de les amortir.

Conseil de l'immobilier de l'État

7. Le Conseil exprime des doutes quant à l'intérêt financier d'implanter une université sur un site pour lequel l'État dispose de droits à construire des surfaces de bureaux. Il s'interroge également sur la simplicité juridique de cette formule notamment dans les relations avec la ville de Paris qui pourrait contester ce changement d'affectation, le permis de construire ayant été délivré pour une opération différente.

Il demande, dans l'hypothèse où cette piste devait être privilégiée, à être saisi du nouveau SPSI de l'université Paris 3.

S'agissant d'une nouvelle stratégie immobilière du ministère de l'agriculture et de la pêche, en cas d'abandon du projet initial :

8. Le Conseil prend note qu'une nouvelle stratégie immobilière du ministère de l'agriculture et de la pêche est à l'étude. Il souhaite que celle-ci soit orientée vers une implantation périphérique du deuxième pôle de l'administration centrale dont le coût moindre devrait permettre de préserver les objectifs du projet initial et d'atteindre un équilibre entre dépenses et recettes principalement produites par les cessions des biens libérés. Il demande que le détail de ce nouveau schéma pluriannuel de stratégie immobilière lui soit communiqué.

★

Avis n°2013-21 en date du 17 juillet 2013

Sur la stratégie immobilière de la préfecture de police de Paris.

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

Vu la loi de programmation n°2009-967 du 3 août 2009 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 circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers 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 organismes divers de l'exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu le schéma immobilier régional de sécurité intérieure (SIRSI) de décembre 2008 ; actualisé en 2009-2013 et en cours d'évolution ;

Vu le dossier adressé avant l'audition par la préfecture de police présentant la politique immobilière de la préfecture, les schémas stratégiques, la politique de rationalisation des implantations immobilières, les baux et leur renégociation, les cessions de patrimoine et le projet d'installation de la direction de la police judiciaire sur la ZAC des Batignolles ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Après avoir procédé à l'audition de M. Eric MORVAN, préfet, secrétaire général pour l'administration, accompagné de MM. Gérard BRANLY chef du service des affaires immobilières et M. Gérard MARLAY des services de la police judiciaire, en présence de M. Alain CARTON sous directeur des affaires immobilières à la direction de l'évaluation, de la performance et des affaires financières et immobilières (DEPAFI) au ministère de l'intérieur, de M. Bruno SOULIÉ, responsable de la mission chargée de la politique immobilière de l'État du service France Domaine accompagné de MM. Frédéric BRIGAUD et Patrick Grégoire, lors de la séance du 17 juillet 2013 ;

Considérant qu'en vertu des missions exercées par le préfet de police de Paris, le périmètre d'action de la préfecture de police de Paris s'étend sur Paris, les trois départements de la petite couronne (départements des Hauts-de-Seine, Seine-Saint Denis et Val-de-Marne) et toute la région Ile de France dans le cadre de la zone de défense de Paris ;

Considérant que, bien que placée sous l'autorité du ministère de l'intérieur, la préfecture de police de Paris reçoit une partie de ses moyens budgétaires de la ville de Paris (budget spécial de la préfecture de police) ;

Considérant que le patrimoine immobilier géré par la préfecture de police de Paris couvre 407 sites sur 956 932 m² SHON dont un peu plus de la moitié (529 270 m² SHON répartis sur 266 sites -114 en propriété, 80 mis à disposition gratuite et 72 locations) appartient au patrimoine de l'État, 112 119 m² SHON répartis en 54 sites (30 en propriété et mise à disposition gratuite, 24 locations) appartiennent au patrimoine de la ville de Paris et le patrimoine de la brigade des sapeurs pompiers de Paris de 315 543 m² SHON répartis sur 87 sites (71 en propriété, 4 mis à disposition et 12 locations) appartenant soit à la ville de Paris soit mis à disposition ou loués aux communes des trois départements de la petite couronne ;

Considérant que le patrimoine immobilier est très varié, composé de bâtiments préfectoraux commissariats, casernes de sapeurs pompiers, laboratoires, ERP, bâtiments spécifiques pour la police, stands de tir, armureries, etc. ;

Considérant que la préfecture de police de Paris a rédigé un schéma immobilier de sécurité intérieure (SIRSI 2009-2013), intégré dans le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) de la région Ile de France et en cours d'évolution aujourd'hui ;

Considérant que la stratégie immobilière de la préfecture de police de Paris vise à optimiser les occupations des sites et à limiter les implantations dont les gains sont plus fonctionnels que financiers, le poids des coûts immobiliers n'ayant cessé de croître entre 2008 et 2013, l'application des normes et des référentiels actuels conduisant à une augmentation des surfaces avec chaque projet immobilier ;

Considérant que le coût des locations qui s'élève à 34,8 M€ sur un budget total de 180 M€ hors masse salariale, tend à baisser à la suite de la renégociation des baux les plus onéreux conduite depuis 2009, ce qui représente une économie annuelle de 400 000 €, soit 1,15% de la dépense de location ;

Considérant que les services de la police judiciaire installés au 36, quai des orfèvres, dans l'ensemble du bâtiment Lutèce, sur deux plateaux de l'immeuble quai de Gesvres et sur le site des Rentiers, s'implanteront à horizon 2017 dans la ZAC des Batignolles, dans un immeuble construit pour ses besoins, à proximité du tribunal de grande instance de Paris ;

Considérant que, après le départ des services de la police judiciaire, la préfecture de police de Paris souhaite conserver le 36, quai des orfèvres et restructurer l'immeuble pour y redéployer des services à partir de 2020 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que plusieurs projets en cours comme la prochaine fusion des secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) de Paris et de Versailles, le regroupement des commissariats du centre de Paris et des laboratoires de l'institut national de la police scientifique, la création d'un pôle logistique de la brigade des sapeurs pompiers, la réflexion sur l'implantation des garages d'entretien des véhicules, vont entraîner une réduction du nombre de sites ;

Considérant que le préfet, secrétaire général pour l'administration a estimé lors de l'audition que l'immobilier constitue, compte tenu du contexte budgétaire difficile, le principal levier pour retrouver des marges de manœuvre, tout en soulignant la lenteur de réalisation des opérations et la présence obligatoire des services de sécurité sur l'ensemble du territoire ;

Les représentants de la préfecture de police de Paris, ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de la séance du 17 juillet 2013, fait les observations suivantes sur la stratégie immobilière de la préfecture de police de Paris :

1. Le Conseil constate l'importance du patrimoine géré par la préfecture de police de Paris tant en superficie qu'en nombre d'implantations, qui résulte de l'importance du territoire sur lequel elle exerce ses missions, et aux exigences immobilières particulières en termes de sécurité.
2. Le Conseil observe que la stratégie immobilière qui vise à optimiser les occupations des sites et à limiter les implantations, obtient des résultats plus rapides sur les services des fonctions support que sur les services opérationnels même si la réforme de la police d'agglomération et la fusion des SGAP de Paris et Versailles devraient permettre des avancées importantes. Le Conseil suggère que la préfecture de police de Paris élabore un schéma immobilier pluriannuel à plus long terme qu'aujourd'hui afin de mieux anticiper les restructurations de sites, quitte à prévoir des scénarii alternatifs puisque la préfecture de police de Paris ne dispose pas d'une vision de l'organisation à long terme.
3. Le Conseil relève que la renégociation des baux commencée depuis 2009 qui permet une économie annuelle de location de 400 000 euros doit être poursuivie et intensifiée même si l'exercice est difficile compte tenu de la territorialité des missions exercées. Il relève aussi qu'en l'espèce l'application des normes et des référentiels de la politique immobilière de l'État a un effet inverse aux objectifs recherchés globalement puisqu'elle conduit à l'augmentation des surfaces pour chaque projet et à l'accroissement des coûts immobiliers. Ces surcoûts dont le Conseil souhaiterait pouvoir apprécier dans quelle mesure ils sont inévitables, doivent a fortiori stimuler la recherche d'économies sur les postes qui peuvent s'y prêter.
4. Alors qu'il est attendu des gains opérationnels notables du projet d'implantation des services de la police judiciaire sur la ZAC de Batignolles, le Conseil s'étonne de la volonté de la préfecture de police de Paris de conserver ses implantations au cœur du palais de justice de Paris dont les locaux sont vétustes et peu adaptés aux besoins des services. Outre les précisions sur le projet d'y implanter le musée de la police aujourd'hui localisé dans le commissariat du Vème arrondissement de Paris, les décisions de la réunion interministérielle relative à la restructuration de ce site et l'ensemble des opérations immobilières retenues et mises en cohérence par France Domaine tant pour le ministère de l'intérieur que pour le ministère de la justice

Conseil de l'immobilier de l'État

devront être communiquées au Conseil.

De façon plus générale, le Conseil souligne que la situation actuelle des finances publiques devrait conduire à intégrer la forte réduction des coûts immobiliers comme une priorité réelle et que, quand une opération telle que celle des Batignolles est réalisée, elle devrait conduire soit à la cession des locaux abandonnés soit, quand cela n'apparaît pas possible, à une réutilisation permettant la diminution d'autres coûts immobiliers.

5. Le CIE note avec satisfaction que le projet de restructuration du site du palais de justice de Paris fait l'objet d'études très en amont dont il convient de tirer les conclusions en toute rigueur et transparence avant le lancement des travaux. Cette anticipation doit également permettre d'optimiser l'articulation des opérations en vue de la réimplantation des services au sein du site des Batignolles. Ainsi qu'il l'a déjà demandé (avis n°2013-09 du 24 avril 2013 sur la stratégie immobilière l'école nationale de la magistrature), le Conseil souhaite être rendu destinataire des projets relatifs à ce site.
6. Le Conseil s'interroge sur la prise en compte de la question du logement des personnels dans de grandes opérations telle que la relocalisation de la Police Judiciaire et relève que la capacité de financement de l'État est limitée alors que les besoins augmentent. Il propose que des concertations soient organisées avec la ville de Paris et les principaux bailleurs sociaux à Paris pour offrir des solutions plus nombreuses aux personnels de l'État.

*

4 Les grands projets

Le ministre chargé du domaine a demandé au Conseil de l'Immobilier de l'État de formuler des recommandations stratégiques sur quelques projets de grande envergure, à l'instar du Grand Paris et du projet Saclay.

Ainsi, le Conseil a apprécié, dans un avis rendu le 15 juin 2011, l'impact sur la stratégie immobilière de l'État des travaux et réflexions de la société du Grand Paris, chargée de la conception et de l'élaboration du schéma d'ensemble et des projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du Grand Paris.

Par la suite, le Conseil s'est intéressé au suivi du projet Paris Saclay, projet d'envergure à la fois économique, universitaire et urbain, avec environ 600 000 m² de locaux d'enseignement, de bureaux, de logements à construire d'ici 2020 et 7700 hectares à aménager. Il a auditionné, dans un premier temps, des établissements de l'enseignement supérieur appelés à rejoindre le site de Saclay. Des avis ont été rendus pour chacun sur leur stratégie immobilière. Puis, le Conseil a auditionné les principaux acteurs institutionnels de ce projet (l'établissement public paris Saclay et la fondation de coopération scientifique) afin de nourrir un avis général qui sera rendu au cours de l'année 2014.

Conseil de l'immobilier de l'État

*Avis n°2011-17 en date du 15 juin 2011**Sur l'impact du schéma d'ensemble du réseau de transport public élaboré par la société du Grand Paris sur la stratégie immobilière de l'État.*

La mission principale de l'établissement public de l'État dénommé "Société du Grand Paris" (SGP) est la conception et la réalisation des infrastructures du réseau de transport public du Grand Paris : construction des lignes, construction et aménagement des gares, acquisition des matériels roulants(1). Pour l'exercice de cette mission principale, la SGP dispose d'un droit d'expropriation ou de préemption.

La SGP a également pour mission :

- de conduire des opérations d'aménagement ou de construction, notamment autour des nouvelles gares, avec les compétences d'un établissement public d'aménagement ;
- d'assister le préfet d'Île-de-France pour la préparation et la mise en cohérence des contrats de développement territorial.

La Société du Grand Paris a la possibilité de confier des missions d'étude ou d'assistance à des établissements publics de l'État et peut conclure des marchés selon une procédure négociée (sans publicité ni mise en concurrence) avec la RATP, la SNCF ou RFF, "sur la base des activités qu'ils exercent à titre exclusif pour la gestion des lignes et des réseaux ferroviaires d'Île-de-France", pour la réalisation des infrastructures et des matériels ainsi que les opérations d'investissement.

La Société du Grand Paris est dirigée par un directoire qui exerce ses fonctions sous le contrôle d'un conseil de surveillance. Il est composé de trois membres nommés par décret, M. Marc Véron en est le président.

Le conseil de surveillance comprend onze représentants de l'État, le président du conseil régional d'Île-de-France, les présidents des conseils généraux des huit départements franciliens et un maire ou président d'intercommunalité. En juillet 2010, l'État a nommé par décret ses onze représentants ainsi que M. André Santini, en tant que maire d'une commune d'Île-de-France, et ce dernier a été élu à la tête du conseil.

En vue d'y installer son siège la Société du Grand Paris a signé en mai 2011 un bail, prenant effet au 1er septembre 2011, pour 2 224 m² de bureaux dans un immeuble situé à Saint-Denis, dans le secteur Landy-France, lieu d'implantation d'une des gares majeures du futur réseau de transport du Grand Paris.

Au titre du réseau de transport public du Grand Paris, le schéma d'ensemble(2) qui a été arrêté se compose de trois lignes de métro automatique de 175 km et de 57 gares nouvelles, avec pour objectif, en tous points, de n'être jamais à plus de trente minutes du centre de Paris.

- Une ligne (rouge) : Le Bourget/Chelles/Villejuif/La Défense/Gonesse/Roissy/ Le Mesnil-Amelot, de 95 km et 40 gares. Cette ligne en rocade dessert les Hauts-de-Seine, le Val-de-Marne, la Seine-Saint-Denis, la Seine-et-Marne et le Val-d'Oise et permet des déplacements de banlieue à banlieue sans avoir à transiter par le centre de Paris.

Conseil de l'immobilier de l'État

- Une ligne (bleue) : Orly/Saint-Denis Pleyel, de 30 km - dont 9 km correspondent à la ligne 14 actuelle et 6 km au prolongement entre St-Lazare et Mairie de Saint-Ouen qui sera réalisé d'ici 2017 - et 12 gares nouvelles. Elle assure la liaison entre Paris, le pôle de Saint-Denis Pleyel au nord et la plate-forme d'Orly au sud. Elle est en correspondance avec les deux autres lignes du réseau du Grand Paris (à Saint-Denis Pleyel, Villejuif et Orly).
- Une ligne (verte) : Orly/Versailles/Nanterre de 50 km et 13 gares. Elle dessert le nord du département de l'Essonne grâce à 5 gares nouvelles, contribuera au développement du plateau de Saclay et relie la plate-forme d'Orly à Versailles. Elle sera prolongée ultérieurement au nord en direction de Rueil-Malmaison et de Nanterre.

Le schéma d'ensemble recommande en outre de développer une offre de transport structurante complémentaire :

- Une desserte Saint-Denis Pleyel – Noisy Champs, qui permettra de relier le centre et le sud de la Seine-Saint-Denis.
- Une liaison entre Champigny et Val-de-Fontenay, qui permettra d'accroître l'accessibilité de ce pôle d'activités depuis le centre du Val de Marne.
- Un prolongement, après 2025, de la liaison, en proche couronne Est, entre Noisy-Champs et Saint-Denis Pleyel, jusqu'à Nanterre.

L'acquisition des tréfonds, pour le percement des tunnels, et des emprises nécessaires à la construction des gares et des sites de maintenance est estimée à un total de 5 500 parcelles, ce qui nécessite de mettre en place des procédures d'acquisition de façon quasi industrielle. En partenariat avec France domaine, des procédures conjointes seront adoptées avec le concours de la Chambre des notaires de Paris et du Conseil supérieur du notariat, grâce également à la mobilisation des géomètres experts, sans omettre la collaboration avec RFF, la SNCF et la RATP. A l'été 2011 une consultation sera lancée en vue du recrutement de prestataires afin de pouvoir engager les négociations en privilégiant autant que possible la voie amiable. Le calendrier arrêté prévoit le lancement de l'enquête publique d'ici un an, le lancement des travaux préparatoires en 2013 et le début du percement des tunnels en 2015.

Conformément à la loi du 3 juin 2010, la Société du Grand Paris assurera la maîtrise d'ouvrage du réseau de transport public du Grand Paris. Les investissements à effectuer avant 2025 par la SGP pour la réalisation du réseau de transport public du Grand Paris sont estimés, hors matériel roulant, à 17,5 Md€ (aux conditions économiques de 2008. En outre, la SGP contribuera à hauteur d'environ 300 M€ au financement de la liaison Saint-Lazare - Mairie de Saint-Ouen, dont le coût est estimé à 1 Md€. Enfin, le protocole État-Région du 26 janvier 2011 prévoit une contribution à la desserte de l'Est proche pour une part d'investissement maximale de 2 Mds€.

Au total, ce sont donc 20,5 Mds€ qui seront investis par la SGP au profit de cette nouvelle offre de transport. Le financement sera assuré grâce à une dotation en capital de l'État de 4 Mds€, aux recettes fiscales affectées à la Société du Grand Paris et à l'emprunt. De leur côté, les collectivités locales d'Île-de-France contribueront à ces dépenses à hauteur de 700 M€, pour le tronçon Saint-Lazare/Mairie de Saint-Ouen, et de 900 M€, pour la réalisation du réseau de transport public du Grand Paris.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) de son côté pourra engager 15 Mds€ pour la réhabilitation du réseau existant.

Après avoir entendu, lors de sa séance du 15 juin 2011, le Président du conseil de surveillance et le Président du directoire de la société du Grand Paris en leurs explications, le Conseil de l'immobilier de l'État a émis l'avis suivant :

AVIS

1. Le Grand Paris est le cadre dans lequel devra être élaborée la deuxième génération des SPSI pour l'ensemble des services de l'État et des opérateurs présents en Île-de-France. L'occasion qu'il offre de mettre en œuvre les principes de la politique immobilière en termes de localisation, de statut d'occupation et de fonctionnalité, doit être impérativement saisie et préparée dès maintenant.
2. Le Conseil prend acte de l'ampleur de bouleversement qu'induirait la mise en œuvre du schéma de transports récemment approuvé.

Il apprécie la mobilisation des moyens en cours, autour de la SGP, et notamment la mise en place, sous l'égide de France domaine, d'une cellule dédiée à la procédure d'appropriation foncière massive qui s'impose. Le respect des délais et des coûts sera grandement tributaire de la capacité de cette cellule à réaliser les acquisitions à l'amiable (et à déclencher les procédures d'expropriation subsidiaires assez tôt). Le CIE souhaite enfin que France Domaine le tienne périodiquement informé de l'avancement des travaux de cette cellule.

3. Le Conseil souhaite disposer de précisions concernant la classification des gares au vu des possibilités de construction aux abords. Il est demandeur de compléments d'information sur le calendrier de réalisation des opérations au fur et à mesure de l'avancement des études.
4. Le Conseil souligne que la mise en service des infrastructures du réseau de transport public du Grand Paris va établir, à moyen terme, des relations rapides entre le cœur de la capitale et de nouveaux quartiers, dans lesquels l'offre de bureaux modernes et conformes à la RT 2012, constituera une remarquable opportunité que les administrations et les opérateurs de l'État devront saisir. Dans cette perspective, le Conseil recommande d'étudier d'ores et déjà le transfert de certaines de leurs implantations – et en particulier des services support – en direction de ces nouveaux quartiers, en commençant par les implantations dont les coûts de location et/ou de fonctionnement sont les plus onéreux. La SGP en installant son siège à Saint-Denis montre l'exemple.

Le conseil considère, en particulier, que le lancement du chantier du Grand Paris avec les opportunités d'acquisition immobilière qui vont en découler, doit être l'occasion pour les services d'État à vocation pérenne actuellement hébergés dans des sites locatifs de bénéficier d'une implantation domaniale.

5. A cet égard, le Conseil constate que l'arbitrage entre location et acquisition ne résulte actuellement pas exclusivement d'une comparaison économique et financière mais également de l'impact sur l'endettement de l'État des formules d'achat. Sans sous-estimer le caractère prégnant de la dette au regard des critères

Conseil de l'immobilier de l'État

de convergence, le Conseil souligne que l'impact en moyenne période du coût cumulé d'une location est équivalent, voire supérieur, sur le volume de dépenses à celui de la charge d'emprunt alors que l'acquisition permet un accroissement de la valeur de l'actif.

6. Dans un rapport sur la gestion territoriale de l'État présenté en octobre 2009, la Cour des comptes observait, à propos des schémas pluriannuels de stratégie immobilière, que l'État n'avait pas conduit de réflexion ni élaboré une stratégie sur sa présence immobilière en Île-de-France. Elle relevait que pour parvenir à cette fin, « il eût fallu appréhender l'ensemble des parcs occupés par les administrations centrales et déconcentrées et non les dissocier » et ajoutait que cette carence « prive l'État d'un atout, dans les réflexions qu'il conduit avec les collectivités locales intéressées, à propos du Grand Paris ». Le Conseil considère que l'État doit saisir l'occasion de la mise en œuvre du schéma du réseau de transport public du Grand Paris pour conduire cette réflexion et élaborer cette stratégie d'ensemble.

*

Avis n°2012-23 en date du 14 novembre 2012

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech).

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 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 circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le projet de schéma pluriannuel de stratégie immobilière d'AgroParisTech établi le 15 juillet 2010 et mis à jour en décembre 2010 ;

Vu les réserves émises par France Domaine le 21 février 2011 et l'avis favorable du 6 juin 2011 à la suite des compléments apportés ;

Après avoir procédé à l'audition de Monsieur Gilles TRYSTRAM, Directeur Général d'AgroParisTech, et de Monsieur Jérôme DEVISMES, Directeur du patrimoine immobilier et des achats publics, et de Madame Marion PHAM responsable de l'immobilier durant la séance en formation restreinte du 3 octobre 2012 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le patrimoine placé sous la responsabilité d'AgroParisTech s'étend sur 130 847 m² SHON, dont la majorité des biens sont mis à disposition par l'État, seuls les sites de Nancy et Kourou étant des biens propres ; que ce patrimoine inclut des résidences étudiantes et des logements pour le personnel ; que l'établissement dispose également d'un patrimoine foncier non bâti d'environ 1230 hectares.

Considérant que le patrimoine d'AgroParisTech est localisé sur huit sites, dont les quatre plus importants sont en Ile-de-France (Paris Claude Bernard, Paris Maine, Massy et Thivernal-Grignon) ; que ce patrimoine est spécifique puisque dédié majoritairement à la recherche et à l'enseignement ; que les surfaces de bureaux représentent seulement 16% du parc d'Agro Paris Tech ; que le rendement d'occupation dans l'utilisation des surfaces (12m² SUN/poste de travail) n'est respecté que sur deux sites (Paris Claude Bernard et Kourou).

Considérant que l'opération principale du projet de schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) consiste à regrouper les établissements parisiens sur un site unique à Saclay, permettant de réduire les surfaces de 92 460 m² SHON (hors résidences étudiantes) à 64 000 m² SHON.

Considérant que le projet d'installation à Saclay répond tant à des besoins pédagogiques et scientifiques, en rapprochant la formation des laboratoires de recherche, qu'à des besoins économiques et de bon fonctionnement ; que le total des économies attendues (économies sur fonctionnement, liées au transfert de la maintenance/exploitation/entretien au prestataire privé et économies sur les crédits d'investissements) est croissant entre 2018 et 2044 ; qu'il est estimé à 2,9M€ TTC par an entre 2018-2020 jusqu'à 4,55 M€ TTC par an entre 2028-2044.

Considérant que ce projet fait appel à un montage juridique particulier, le partenariat public-public consistant à créer une société de droit privé (société par actions simplifiée) dont les actionnaires seraient des établissements publics (AgroParisTech, l'Institut National de la recherche Agronomique et la Caisse des dépôts et consignations) ; que ce projet est dans l'attente de la création de cette société de réalisation pour poursuivre son développement.

Considérant que ce projet d'un montant de 238 millions d'euros pour 64 000 m² SHON propose en contrepartie de l'importance de l'investissement initial un bâtiment exemplaire en termes de rationalisation des espaces et performance énergétique ; qu'il n'est toutefois pas connu à ce stade le niveau des performances énergétiques proposé par ce projet.

Considérant que le financement de ce projet est assuré à 47 % par les produits de cession des sites d'AgroParisTech.

Considérant toutefois que la capacité de financement est en cours d'expertise par le ministère de tutelle et que des inquiétudes existent quant aux produits attendus pour certains de ces sites (notamment Grignon) ; qu'au regard des estimations de France domaine, un total de 126,2 M€ hors droits de transaction est attendu pour l'ensemble des sites parisiens ; que cette estimation est d'environ un tiers en moyenne en dessous de la valeur vénale hors contraintes issues du PLU selon des expertises réalisées en 2008 et que l'écart porte sur des valeurs importantes notamment pour le site de la rue Claude Bernard évalué à 112 M€ par un cabinet spécialisé et désormais à 70 M€ par France Domaine (du fait de la modification générale du Plan local d'urbanisme de la ville de Paris en 2006 et 2012, et de sa situation en secteur d'équipements universitaires) et pour le site situé avenue du Maine désormais estimé à 14,25 M€ contre 28 M€ du fait de l'affectation de l'emprise à une résidence pour l'habitat des personnes âgées et dépendantes ; que le total de pertes de recettes pour ces deux emprises s'élève ainsi à environ 56M€ au minimum.

Considérant que les autres opérations du SPSI consistent pour l'essentiel en des travaux d'investissement indispensables pour permettre l'exploitation des centres franciliens jusqu'à la

Conseil de l'immobilier de l'État

réalisation du campus de Saclay et en des projets de sauvegarde des bâtiments, de mise en sécurité et mise en conformité pour l'ensemble de ces centres, Kourou, Nancy et Montpellier.

Que le total des investissements nécessaires à l'exploitation des centres est ainsi estimé à 5 189 000 €, dont 3 307 000 € représentent des investissements de mise en sécurité prioritaires et urgents.

Considérant que les travaux d'accessibilité des sites aux personnes handicapées nécessitent, selon une première étude conduite par le ministère en charge de l'agriculture, cinq millions d'euros HT hors aménagement des espaces extérieurs et voiries ; que ce dernier volet est important pour les centres de Massy et Grignon ; qu' une seconde étude sollicitée par l'opérateur auprès d'un architecte, retient une estimation globale de 20 M€ TTC ; qu'à ce jour, seuls les travaux d'aménagement de l'entrée principale du centre Claude Bernard sont financés.

Considérant que la réflexion sur les travaux d'amélioration de la performance énergétique se limite au périmètre des centres franciliens de l'établissement ; qu'une étude conclut à un coût global de 43 M€ TTC ; qu' à ce jour, seules les menuiseries extérieures du centre Claude Bernard ont été remplacées en partie ; que par ailleurs, la première tranche des travaux de mise en sécurité du site de Montpellier prévoyait des travaux d'amélioration énergétique financés au titre du plan de relance économique de 2008-2009.

Les représentants d'AgroParisTech ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 3 octobre et du 14 novembre 2012, formule les remarques suivantes :

1. Le Conseil souligne la qualité technique du dossier qui lui a été présenté.
2. Le Conseil constate qu'AgroParisTech doit densifier ses espaces tertiaires de façon à réduire ses surfaces et respecter les ratios d'occupation fixés par le politique immobilière de l'État pour les locaux tertiaires de l'ensemble de ses site ; que le projet Saclay conduirait à une réduction d'environ 30 % des surfaces (en m² SHON) et respecterait les recommandations de France domaine et notamment le ratio d'occupation de 12 m² SUN par poste de travail pour les espaces tertiaires, répondant ainsi à cette directive.
3. Toutefois, le Conseil relève le coût élevé de ce projet, environ 4 192 € TTC par m² SHON et souligne qu' à cette condition financière l'exemplarité en termes de performance énergétique est indispensable ; le Conseil estime que la construction envisagée doit être un bâtiment à énergie positive et invite l'opérateur à la plus grande vigilance quant à cette réalisation.
4. Le Conseil note que le projet de Saclay met en œuvre un montage juridique particulier de partenariat public-public. Le Conseil qui y voit une nouvelle illustration de la difficulté à réaliser des opérations importantes dans le cadre du budget et des procédures de maîtrise d'ouvrage publique classique, considère que France Domaine doit piloter un tel montage, quels que soient le soutien juridique proposé par le ministère de tutelle et la compétence de l'opérateur.
5. Le Conseil relève que le financement du projet Saclay repose en partie sur les cessions des sites parisiens ; qu'une inquiétude demeure sur le montant réel des cessions alors que le montant pris en compte dans le plan de financement se fonde

Conseil de l'immobilier de l'État

sur des évaluations déjà très obérées par les contraintes liées à la destination des emprises ; qu'une baisse trop significative des montants envisagés compromettrait ce plan de financement et que la destruction de valeur issue d'une valorisation sous optimale pourrait remettre en cause un projet approuvé dans son principe. Le Conseil regrette que des décisions d'urbanisme prises par la collectivité locale apparemment sans concertation avec l'État et encore moins avec l'opérateur concerné aient pour effet de mettre en danger la réalisation d'un projet indispensable tant pour la qualité de l'enseignement supérieur et de la recherche, que de la modernisation des bâtiments pour les mettre aux normes d'accessibilité et du Grenelle de l'environnement.

6. Que ce contexte pourrait induire un surcoût de fonctionnement substantiel dans la mesure où le projet serait différé ou réalisé par tranches, notamment en termes de report des suppressions d'emplois prévues.
7. Le Conseil constate, enfin, que ce projet d'envergure conduit AgroParisTech à n'entreprendre qu'un minimum de travaux dictés par l'urgence et la mise en sécurité et à négliger toute démarche d'optimisation et de valorisation du reste du bâti et du non bâti. Le Conseil attire l'attention de l'opérateur à n'envisager des travaux de mise aux normes que sur les sites pérennes et indispensables à son activité, notamment en région parisienne.

D'une manière générale, le Conseil souligne que toute décision qui affecte la valeur d'un bien immobilier, qu'elle soit prise par l'État ou une collectivité locale, devrait être précédée d'une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences. Cette démarche est indispensable pour que les responsables des politiques publiques arbitrent en toute connaissance des conséquences, notamment financières, de leurs décisions. Le Conseil suggère que ce manque à gagner soit maîtrisé dans sa durée, par la réévaluation périodique des contraintes urbanistiques d'une part et d'autre part dans le cadre de dispositions, telles les baux à long terme, permettant la valorisation à terme des biens concernés.

*

Avis n°2013-12 en date du 17 juillet 2013***Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Institut Mines Télécom.***

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 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 circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu la circulaire interministérielle du 15 avril 2011 relative au transfert de propriété au profit des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) des biens immobiliers appartenant à l'État ;

Vu le projet de schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'institut Mines Telecom de juillet 2010 et les notes complémentaires produites le 14 juin et 22 novembre 2011 ;

Vu les avis du service France Domaine en date du 16 novembre 2010, du 28 juin 2011 et du 25 novembre 2011;

Vu le rapport de la commission d'enquête du tribunal administratif de Paris du 14 octobre 2011 relatif au projet de modification du PLU de Paris ;

Après avoir procédé à l'audition de Mme Jocelyne SOUSSAN-COANTIC, Secrétaire générale de l'Institut Mines Télécom en présence de M. Emmanuel CAQUOT, Chef de la MTE au ministère du budget, de M. François POUGET, Chef du bureau MIREs au ministère du budget accompagné de M. Alban VIRLET, de M. Nicolas NAVILLE, Adjoint au chef de bureau DGALN/DHUP/AD2 au ministère de l'égalité des territoires et du logement (METL) et de M. Bruno SOULIÉ, responsable de la mission de France Domaine chargée de la politique immobilière de l'État accompagné de MM. Didier PETITJEAN et Pierre SEDILLOT ;

Considérant que l'Institut Mines-Télécom est un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, placé sous la tutelle du ministère du Redressement productif ; qu'il résulte de la transformation en mars 2012, de l'Institut Télécom, et du rattachement des écoles des mines qui conservent cependant leur autonomie de gestion d'établissement public et disposent notamment de leur propre SPSI ;

Considérant qu'en dehors des six écoles des Mines qui lui sont rattachés, l'Institut Mines-Télécom regroupe quatre écoles : Télécom ParisTech (Paris et Sophia Antipolis), Télécom Bretagne (Brest et Rennes), Télécom SudParis (Evry) et Télécom Ecole de Management (Evry) et deux filiales : Télécom Lille 1 et Eurécom (Sophia Antipolis), groupements d'intérêt économique (GIE) gérés en partie par l'Institut Télécom et l'Université Lille 1 pour Télécom Lille 1 et par un réseau d'acteurs académiques et industriels pour Eurécom ;

Considérant le volet diagnostic du SPSI de juillet 2010 diagnostic portant sur l'ensemble des immeubles occupés ou détenus par l'Institut Télécom sur les sites de Paris, Evry, Lille, Brest et Rennes au 31 décembre 2009 ;

Que ce patrimoine représente un ensemble de 92 unités immobilières de plus de près de 125 000 m² SUB essentiellement répartis sur les sites de Paris, Evry et Brest ;

Que les bâtiments occupés par l'établissement sont, à l'exception de 4 sites sur Paris (7 560 m² SUB), de l'ensemble immobilier lillois (7 970 m²) et de structures modulaires, des biens propres de l'établissement, propriétaire de 87 % des surfaces occupées ;

Que la valeur vénale du parc immobilier hors foncier de l'établissement a été estimée en 2010 à 134,9 M€ ;

Que 20,9% des surfaces du parc immobilier de l'Institut correspondent à des salles de

Conseil de l'immobilier de l'État

cours, laboratoires ou ateliers ; que 20% sont des logements (résidences étudiantes et logements de fonction), que 18,9 % sont des bureaux, 21,8 %, sont consacrées à la vie étudiante et autres surfaces annexes de travail (archives, salles serveurs, réserves...) et que les 18,4 % restant représentent des surfaces de dégagement.

Que neuf bâtiments entrent dans la catégorie des immeubles de bureaux ; que trois d'entre-eux accueillent exclusivement des activités administratives ; que les ratios d'occupation moyens de l'ensemble des bâtiments majoritairement de bureaux sont de 13,22 m² SUN / ETPT et de 12,99 m² SUN / poste de travail ;

Que l'institut dispose de résidences étudiantes sur les sites de Paris, Evry et Brest qui représentent 28 750 m² SUB et que les logements sont en moyenne, jugés peu fonctionnels; le site de Brest comprenant notamment 5 maisons individuelles d'une surface totale de 1380 m² SUB (soit en moyenne 276 m² SUB pour chaque maison)

Que si le parc occupé par l'Institut Télécom est jugé satisfaisant sur les plans technique, fonctionnel et réglementaire, des disparités existent entre les différentes localisations ; que les sites de Lille et de Rennes qui datent des années 1990-2000, bénéficient d'infrastructures récentes ; que le site d'Evry est confronté au vieillissement des équipements et nécessite des mises aux normes ; que les sites de Brest et Paris, sont également à remettre à niveau ;

Que le besoin en investissement des travaux de réhabilitation et de remise en état était estimé à 60 M€, dont 13,5 M€ programmés au moment de la rédaction du SPSI.

Considérant que la stratégie immobilière de l'établissement poursuit quatre objectifs :

- remettre à niveau le parc existant pour valoriser le patrimoine de l'Institut et mettre à disposition des étudiants, des chercheurs et des intervenants des locaux performants et modernes répondant aux standards actuels ;
- poursuivre les projets de création de nouveaux campus sur le Plateau de Saclay et à Sophia Antipolis pour accroître l'attractivité et la visibilité de l'établissement et répondre à l'évolution souhaitée du nombre d'étudiants ;
- accompagner les écoles dans la réalisation de leurs projets immobiliers (Brest, Rennes et Evry) pour s'adapter aux évolutions des activités et des effectifs,
- anticiper les impacts des nouveaux projets sur le patrimoine existant ;

Considérant que de nouveaux projets immobiliers sont portés au sein des écoles pour répondre aux évolutions des activités et des effectifs : sur Evry, la construction de la Maison de l'Innovation des Sciences et des Sociétés (MISS) est financée avec le soutien des collectivités locales (8 M€ sur les 10,8 M€ HT de l'opération) et création de trois amphithéâtres ; réalisation d'un nouveau bâtiment sur Brest (coût 1,4 M€ HT) en remplacement d'un bâtiment existant inadapte et obsolète ; projets d'extension sur Rennes ;

Considérant qu'Eurécom est installée dans un nouveau bâtiment de 7 105 m² SHON (18 M€) dans le cadre d'un projet plus global de création de campus partagé avec l'INRIA, le CNRS et l'Université de Nice-Sophia Antipolis ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le Président de la République a fait part le 24 septembre 2010, de la décision d'installer sur le plateau de Saclay, plusieurs établissements d'enseignement supérieur et de recherche dont l'Institut Télécom ;

Que cette décision a fait évoluer le projet d'un déménagement partiel de Télécom ParisTech de Paris à une installation à Palaiseau de la totalité de Télécom ParisTech, de la direction générale de l'Institut Mines-Télécom et des activités de Télécom SudParis actuellement localisées à Evry ;

Que cette opération doit permettre de remédier à la saturation des sites franciliens de l'Institut résultant de son développement ;

Que cette opération conduira à libérer l'ensemble immobilier de la rue Barrault représentant 30 000 m² SUB ;

Que la réutilisation des 3380 m² SUB libérés à Evry par le transfert vers Saclay de 272 agents, 256 vacataires et 268 étudiants de Télécom sud Paris, ne conduira pas à une réduction des surfaces de ce site, mais permettra un accroissement des surfaces occupées par utilisateur.

Que le programme fonctionnel de la future implantation table sur une augmentation des effectifs hébergés de 6 % pour le personnel, de 21 % pour les étudiants de l'école auxquels s'ajoutent 21 % d'étudiants supplémentaires venant d'autres établissements dans le cadre de la mutualisation de l'enseignement ; que ce programme prévoit la construction d'un immeuble de 42 713 m² SHON, sur la base d'un ratio cible de 12 m² par agent et de 5 m² par étudiant, soit une augmentation de 16,4 % de la surface utile et de 26,5 % de la surface construite (SHON) par rapport à la situation existante ;

Que les candidats du concours de maîtrise d'œuvre doivent remettre leurs propositions établies sur la base de ce programme fonctionnel pour le 12 juin 2013 ;

Qu'il ressort des éléments financiers présentés que le projet d'installation à Saclay est estimé toutes dépenses confondues (TDC) à 141,6 M€ ; que ce coût correspond à un montant prévisionnel hors taxes de 78 M€ de travaux complétés d'une réserve de 5 % pour aléas, de 12 M€ de frais d'actualisation et de révision de prix et de 22,6 M€ HT de frais d'honoraires et frais d'opération ;

Que ce montant n'intègre pas le prix du terrain d'assiette de la construction ; que celui-ci est rétrocédé à l'euro symbolique par l'Etablissement Public Paris Saclay (EPPS) à qui l'État a initialement transféré le foncier de l'opération pour que l'établissement en réalise l'aménagement ; que le financement de l'aménagement primaire est directement assuré par les programmes des investissements d'avenir et du Plan campus, sur la base d'une quote-part de 200 € / m² construit ;

Que le coût des seuls travaux rapporté à la surface projetée est de 1 813 € HT / m² SHON ; que ce ratio est inférieur de 23 % à la moyenne de ceux des quatre opérations comparables réalisées sur la même zone ;

Que, compte tenu du différé entre la réalisation de la construction et l'encaissement des produits de cession des locaux libérés, un coût de portage de l'opération estimé à 5 M€ vient s'ajouter au coût des travaux portant le montant global de l'opération à 146,6 M€ ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le plan de financement du projet Saclay intègre pour 102,1 M€ de produits de cessions espérés de la vente des immeubles parisiens libérés à l'issue de l'emménagement à Palaiseau en 2018, 15,9 M€ de subvention au titre du programme des investissements d'avenir et 5 M€ d'apport de l'établissement ;

Que ce financement comporte une impasse de 23,6 M€ ; que l'établissement a formulé une demande de complément de subvention au titre du programme d'investissements d'avenir pour boucler le financement de l'opération et que cette requête est en cours d'examen ;

Considérant que le service France Domaine a rendu un premier avis le 16 novembre 2010 approuvant le SPSI tout en l'assortissant de réserves relatives à l'évolution du parc immobilier ;

Que ce service a considéré que la réponse communiquée par l'Institut en date du 14 juin 2011 n'apportait pas d'explications à l'écart entre surfaces entrantes et surfaces libérées dans le cadre du projet Saclay ;

Que l'établissement ayant produit les éléments complémentaires attendus, France Domaine a approuvé le SPSI complété en date du 25 novembre 2011 ; que dans cet avis, le service souligne que l'analyse comparative des surfaces entrantes / sortantes fait apparaître une augmentation de surfaces supérieure à la croissance des effectifs concernés ; qu'il note également que le financement de l'opération sera à étudier au regard du décalage temporel entre dépenses et recettes potentielles issues des libérations de surfaces ainsi que de l'évolution de la valeur de marché du site de la rue Barrault du fait de la modification du PLU de la ville de Paris

Considérant que le financement de l'opération Saclay repose essentiellement sur la cession du siège de la rue Barrault dont le service France Domaine estime la valeur à 75,5 M€ ;

Que rapportée aux 30 000 m² SUB du site, l'estimation correspond à une valeur unitaire de 2 500 € / m² SUB pour cet ensemble immobilier situé à proximité du quartier de la Butte-aux-Cailles du XIII^{ème} arrondissement ;

Que l'estimation intègre les contraintes du PLU de Paris qui inscrit sur l'ensemble du site une servitude de destination d'« Équipement d'enseignement supérieur » ;

Que cette disposition est intervenue postérieurement à l'annonce du déménagement de l'Institut par le Président de la République, dans le cadre d'une modification du PLU de Paris ayant fait l'objet d'une enquête publique ;

Qu'il ressort du rapport de la commission d'enquête du tribunal administratif de Paris du 14 octobre 2011 que la disposition prise par la Ville de Paris intervient en réaction des décisions prises par l'État en vue de regrouper les étudiants et les chercheurs d'Ile-de-France sur le campus Paris-Saclay et que la Ville de Paris a recours au dispositif de localisation d'équipement pour protéger son potentiel scientifique et technologique ;

Que dans ce cadre, l'Institut Télécom a signifié son opposition à l'édification d'un périmètre de localisation d'équipements dédiés à l'Enseignement supérieur sur son site, au motif que cette disposition aurait pour effet de dévaloriser le patrimoine compromettant ainsi le financement de l'implantation à Saclay ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que s'agissant de la perte supposée de la valeur vénale des équipements universitaires situés dans un périmètre de localisation au profit d'un autre établissement d'enseignement supérieur, la commission a considéré que cette crainte n'est pas aussi justifiée qu'il apparaît a priori, étant donné que, en référence à l'article L.230-3 du Code de l'urbanisme, la valeur vénale des anciens équipements universitaires devra être calculée par un juge de l'expropriation selon une procédure qui vise à éviter toute spoliation ;

Les représentants de l'institut Mines Télécom et le représentant du ministère du budget, ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 15 mai et du 17 juillet 2013, fait les observations suivantes sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'IMT :

1. Le Conseil salue la qualité des documents produits par l'Institut Mines Télécom et l'encourage à actualiser régulièrement ses données pour éclairer ses arbitrages et optimiser ses coûts immobiliers. Il l'invite notamment à poursuivre ses efforts de rationalisation par la recherche de dispositifs de mutualisation.
2. Le Conseil relève que les ratios d'occupation moyens de l'ensemble des bâtiments majoritairement de bureaux demeurent légèrement supérieurs à la norme de l'État et l'engage à définir un plan d'action lui permettant de la respecter strictement sur chacune de ses implantations.
3. Le Conseil notant que les surfaces de logement hors Paris, dont les implantations ont vocation à être abandonnées, représentent 19 300 m² SUB, souhaite que l'Institut conduise une réflexion sur l'intérêt de la détention de ce type d'actif qui génère des contraintes de gestion. Il s'étonne que des maisons individuelles de plus de 250 m² SUB soient affectées au personnel et invite l'Institut à s'assurer de la conformité des conditions de leur affectation avec les règles de gestion de l'État.
4. Le Conseil prend acte que l'opération Saclay ne conduira pas à diminuer les surfaces du site d'Evry, mais que les 3380 m² SUB libérés vont servir à « décompresser » le site de Télécom sud Paris. Il invite l'Institut et sa tutelle à s'assurer que le niveau d'activité justifie pleinement le remploi de ce qui représente 14% des surfaces actuelles du site d'Evry hors logement.
5. Le Conseil s'étonnant que le programme fonctionnel de la future implantation table sur une augmentation des surfaces supérieure à celle des effectifs hébergés, sur la base de ratios de 12 m² par agent et de 5 m² par étudiant. Il comprend, de la présentation du projet, qu'aux besoins propres de l'école viennent s'ajouter des besoins correspondant aux enseignements mutualisés. Il s'inquiète de ce mode de calcul qui semble indiquer que la mutualisation entre établissements conduit à augmenter les surfaces des installations et non à les diminuer et demande que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) lui apporte des précisions de nature à vérifier la cohérence de la programmation des projets d'établissement d'enseignement sur le plateau de Saclay.
6. Le Conseil note que le programme prévisionnel du projet Saclay comprend deux tiers de surfaces « utiles » à l'activité et un tiers de surfaces complémentaires correspondant essentiellement aux circulations et dont la quantité dépendra du parti architectural retenu. Il invite l'Institut à intégrer la performance de plan dans les critères de choix du concours d'architecture en cours, soulignant qu'à chaque m² construit correspond un coût ponctuel de construction mais également un coût annuel d'entretien.

Conseil de l'immobilier de l'État

7. Le Conseil souhaite alerter les acteurs du projet sur les risques du lancement d'une opération dont le budget est insuffisamment dimensionné. Il s'inquiète de ce que le plan de financement de l'opération ne soit pas totalement assuré à ce stade et que celui-ci semble intégrer un programme de cession dont les délais de réalisation sont optimistes et les produits attendus actualisés à 3% par an correspondent à une vision à la hausse du marché en contradiction avec les tendances observées.

Il pointe un ratio prévisionnel de coût de travaux nettement inférieur à ceux d'opérations comparables et souhaite rappeler combien est délicate la conduite d'un projet dont l'enveloppe financière initiale est sous estimée. La recherche en cours d'opération de financements complémentaires et d'économies parallèles conduit à une multiplication des négociations de tous ordres (prix, programme, missions, sociales) qui augmentent d'autant la durée de l'opération et peuvent conduire à un report de la date d'emménagement - en l'espèce, à la rentrée scolaire suivante - et susciter des coûts supplémentaires.

8. Le Conseil prend acte que le financement de l'opération Saclay repose essentiellement sur la cession du siège de la rue Barrault dont la valorisation dépend des contraintes du PLU de Paris qui a inscrit sur l'ensemble du site une servitude de destination d'« Équipement d'enseignement supérieur » postérieurement à l'annonce du déménagement de l'Institut. Le Conseil note que la commission d'enquête du tribunal administratif de Paris du 14 octobre 2011 a considéré que la crainte de dévalorisation de l'actif n'était pas « aussi justifiée qu'il apparaît a priori pour la raison exposée ci-dessus » et considère que la valorisation du bien doit être désormais conduite soit à l'occasion de la procédure de cession soit de l'exercice du droit de délaissement, de la manière la moins pénalisante pour l'établissement.
9. D'une manière générale, comme il l'a indiqué dans de précédents avis, le Conseil souligne que toute décision de modification de la règle d'urbanisme affectant la valeur d'un bien dont la cession répond à un objectif d'intérêt général devrait faire l'objet d'une étroite concertation voire d'une étude d'impact permettant de hiérarchiser les intérêts publics en présence. Cette démarche devrait être conduite sous l'égide du Préfet, par ailleurs responsable, dans l'organisation actuelle, de la défense des intérêts de l'État propriétaire. Dans le respect de l'autonomie des collectivités et établissements, elle devrait tendre à garantir que les responsables des politiques publiques arbitrent en toute connaissance des conséquences de leurs décisions.

★

Avis n°2013-13 en date du 17 juillet 2013

Sur le projet d'implantation sur le plateau de Saclay de l'école centrale de Paris.

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 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 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers 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 organismes divers de l'exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le projet de schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'école centrale de Paris du 16 décembre 2011 ;

Vu les documents complémentaires adressés le 7 juin 2013 et la présentation lors de l'audition du 12 juin 2013 ;

Vu l'avis du service France Domaine du 26 juin 2012 ;

Vu l'avis du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche du 22 janvier 2013 ;

Après avoir procédé à l'audition de M Hervé BIAUSSER, directeur général de l'ECP accompagné de Mme Martine BEURTON, directrice générale des services, en présence de MM Alain NEVEU et Yann LE TOURNEUR du service des grands investissements du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et de M. Bruno SOULIE chef de la mission chargée de la politique immobilière de l'État au service France Domaine ;

Considérant que l'école centrale de Paris est un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), sous statut de grand établissement, placé sous la tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

Considérant que l'ECP est une des grandes écoles françaises d'ingénieurs qui vise à transposer son succès en France à l'international en participant au développement de l'école centrale de Pékin ouverte en 2005 et de l'école centrale de Casablanca qui ouvrira en septembre 2014 ;

Considérant que l'ECP, pour renforcer ses appuis scientifiques et techniques et accroître sa visibilité sur la scène internationale, noue des partenariats académiques avec l'école supérieure d'électricité (SUPELEC) qui iront jusqu'à la fusion en 2014 des deux établissements, ainsi qu'avec l'école normale supérieure de Cachan et l'université de Paris-Sud ;

Considérant que l'ECP compte 1024 ETP d'enseignants et de personnels non enseignants, accueille 2341 élèves en formation dont environ 40 % d'étudiants étrangers et pourrait accueillir 3100 étudiants et 1399 personnels en 2016 ;

Considérant que l'ECP a défini depuis 2004 une stratégie en cinq axes : conforter sa primauté dans la formation généraliste ; développer la visibilité et l'actualité de sa recherche ; amplifier son développement international ; consolider les liens avec les entreprises ; repenser son organisation et développer son management ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que l'ECP s'inscrit dans le cadre du projet de l'université Paris Saclay qui doit voir le jour en 2014 ;

Considérant que l'ECP, autrefois implantée à Paris, est installée depuis 1962 à Châtenay-Malabry sur un site unique et doit s'implanter en 2016 sur le plateau de Saclay ;

Considérant, s'agissant du site actuel de Châtenay-Malabry (d'après le SPSI de 2011) :

Que l'implantation actuelle à Châtenay-Malabry s'étend sur un terrain de 18 hectares dont 4 hectares sont dédiés à des résidences pour les élèves centraliens et cédés par bail emphytéotique de 99 ans à la société HLM « Maison des élèves de l'école centrale », terrain destiné à être cédé, estimé 100 M€ en 2008 ;

Que le bâti couvre 95 289 m² SHON dont 36 992 m² SHON de logement étudiants et 55 817 m² SHON (55 705 m² SHON dans le PowerPoint) pour les autres locaux dont notamment 35 410 m² SHON pour les espaces d'enseignement et de recherche et 12 242 m² SHON pour les locaux administratifs ;

Que les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 7,05 M€ par an (chiffres 2010 TTC) ;

Que le ratio des locaux tertiaires serait de 18,4 m² SUN/PdT selon France Domaine et de 15,8 m² SUN/PdT selon l'ECP, soit un ratio sensiblement supérieur au plafond des 12 m² SUN/PdT ;

Que le taux moyen d'occupation des locaux est de 92% correspondant à un taux de 47 % pour les amphithéâtres et de 104 % pour les salles banalisées ;

Qu'une restructuration aurait un coût supérieur à une construction neuve sans offrir les avantages de la proximité avec d'autres partenaires scientifiques ; qu'en conséquence, le Conseil d'administration de l'ECP a décidé le 30 janvier 2009 de quitter le site de Châtenay-Malabry et de s'implanter à horizon 2017 sur le plateau de Saclay où se construit un grand centre mondial de recherche et d'innovation ;

Considérant, s'agissant du projet d'installation sur le plateau de Saclay (d'après la présentation du 12 juin 2013) :

Que l'ECP s'installera à Gif-sur Yvette, sur le plateau du Moulon, sur le carré des sciences où est déjà installé SUPELEC, où s'implantera l'école normale supérieure de Cachan et où l'université Paris 11 a déjà des bâtiments de son IUT et installera ses départements de pharmacie et de physique légère ;

Qu'en raison du mode de financement et du cadre réglementaire actuel du site, en accord avec le MESR, le commissariat aux grands investissements (CGI) et le comité de pilotage de Saclay, l'ECP a été conduite à mener l'opération immobilière en partie en maîtrise d'ouvrage publique (MOP) et en partie en contrat de partenariat public/privé (PPP) ;

Que la partie la plus sensible qui relève de l'ECP est conçue en Loi MOP et que la partie la plus standardisée, nécessitant un meilleur cadrage en amont, est construite en PPP ;

Que le site de l'ECP sur le plateau de Saclay sera plus ouvert et plus tourné vers la

Conseil de l'immobilier de l'État

recherche que le site de Chatenay-Malabry, sera organisé en trois univers scientifiques qui sont l'homme et le monde ; les sciences et la technologie ; l'entreprise auxquels s'adjoindra un quatrième ensemble réunissant les fonctions communes (logistique, impression, administration, services) ; les univers scientifiques regrouperont les espaces dédiés à la recherche, l'enseignement et l'ingénierie administrative ;

Que les surfaces totales arbitrées présentées le 12 juin 2013 sont de 50 392 m² SU (74 159 m² SHON) dont 37 544 m² SU pour l'ECP et 12 848 m² SU pour les fonctions mutualisées (notamment salles de cours, restauration et locaux sportifs) ;

Que ces surfaces se répartissent pour le bâtiment 1 construit en Loi MOP en 30 590 m² SU (soit 45 050 m² SHON) pour un coût de 95,6 M€ HT soit 160,5 M€ TDC dont 137,5 M€ pour l'ECP en propre, 5,8 M€ pour la restauration, 17,2 M€ pour les surfaces mutualisées ;

Que le bâtiment 2 construit en PPP couvre 19 802 m² SU (soit 29 109 m² SHON) pour un coût de 59,3M€ HT soit 99,3 M€ TDC dont 76,8 M€ pour l'ECP, 14,6 M€ pour les surfaces mutualisées et 7,9 M€ pour les espaces sportifs, que la mission d'appui aux PPP a donné un avis favorable à ce projet ;

Que le coût de l'opération est de 154,9 M€ HT et de 259,8 M€ TDC répartis entre un montant de 214,3 M€ relatif aux surfaces de l'ECP, 31,8 M€ pour les surfaces mutualisées, 5,8 M€ pour les espaces de restauration et 7,9 M€ pour les espaces sportifs ;

Que le montant total de l'opération est arrêté à ce jour à 259,8 M€ (dont 23,3 M€ de coût complémentaire) à compléter par un montant d'environ 4,17 M€ de variation de coût de financement du PPP qui reste à arbitrer, soit un coût total de l'opération de 263,97 M€ ;

Que le financement de l'opération est assuré par 134,7 M€ de crédits consommables, par 101,8 M€ de crédits non consommables et par un complément maximal qui reste à arbitrer de 27,5 M€ à partir du programme investissements d'avenir (PIA) pour financer les surcoûts ;

Que les 134,7 M€ se répartissent entre 7 M€ de CPER de l'ECP, 2 M€ pour le CPER SUPELEC, 8 M€ apportés par le mécénat de l'ECP, 4 M€ d'économies budgétaires sur les crédits de fonctionnement courant de l'ECP ; 100 M€ par le produit de la cession du terrain de Chatenay-Malabry, 13,7 M€ par des crédits du programme investissement d'avenir (PIA) pour les équipements sportifs et de restauration ;

Que sur les 134,7 M€, des incertitudes pèsent notamment sur les 100 M€ relatifs au produit de cession de la vente du terrain de Chatenay-Malabry dont l'estimation date de 2008 et doit être actualisée par France Domaine en septembre 2013 ; que la ville de Chatenay-Malabry se portera acquéreur de ce terrain aux termes d'un protocole signé avec l'État ; qu'une partie de ce terrain (4ha) supporte des logements étudiants mais que les clauses du bail emphytéotique liant l'État et la Société gérant lesdits logements sont favorables à l'État et devraient donc permettre la valorisation correcte de ce terrain ;

Que l'intégralité du produit de cession reviendra à l'ECP en vertu de l'article 61 de la loi de finances 2011 ;

Que le montant de 4 M€ d'économies réalisées sur le fonctionnement courant sur le site actuel et sur le maintien du budget de fonctionnement du futur site n'est pas assuré ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le projet relatif aux logements d'étudiants n'est pas intégré dans le dossier actuel et sera traité par l'établissement public du plateau de Saclay (EPPS) ;

Que les locaux de restauration sont construits dans le cadre de la Loi MOP, financés par des crédits du programme d'investissement d'avenir (PIA) et gérés par le CROUS en concession ;

Que les équipements sportifs sont construits dans le cadre du PPP, financés par des crédits du programme d'investissement d'avenir (PIA) et gérés par le PPP contre paiement de redevance au prorata de l'utilisation ;

Les représentants de l'école centrale de Paris et les représentants du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et de France Domaine ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 12 juin et du 17 juillet 2013, fait les observations suivantes sur le projet d'implantation sur le plateau de Saclay de l'ECP :

1. Le Conseil relève l'importance de l'opération du plateau de Saclay ainsi que les enjeux scientifiques et universitaires pour les différents établissements. Ce dossier emblématique pour la renommée des grandes écoles françaises et de la recherche scientifique française suscite de grandes attentes et comporte une obligation de réussite tant pour la communauté scientifique que pour les pouvoirs politiques.
2. Le Conseil note la difficulté de lecture des documents fournis qui ont présenté des variations importantes, compliquant la compréhension du dossier. Il appelle les services à veiller, en lien avec les opérateurs, à ce que le Conseil dispose d'une information actualisée avant les auditions.
3. Le Conseil relève que la réussite de ce projet suppose un calendrier rigoureux, un programme opérationnel arrêté et un plan de financement précis. Or lors de l'audition, le Conseil a constaté qu'aucune de ces conditions ne semble clairement remplie : le Conseil alerte sur cet état de faits qui compromet la réussite du projet.
4. S'agissant du calendrier, le Conseil note que l'ECP a défini sa stratégie depuis 2009 (qui consiste à conforter la renommée de l'école tant au niveau national qu'international et à développer un nouveau projet immobilier en conséquence). Que l'ECP doit faire la rentrée 2017 dans ses nouveaux locaux et que les travaux devraient donc se dérouler entre l'été 2013 et mars 2017, ce qui est réalisable si le programme et le financement sont fiabilisés. Cependant le Conseil relève que ces décisions urgentes sont attendues au mieux pour la rentrée 2013, induisant un premier retard dans le calendrier.
5. S'agissant du programme, le Conseil observe que le projet d'implantation de l'ECP sur le plateau de Saclay a varié entre le SPSI de 2011, un dossier produit en juin 2013 et le dossier présenté en séance. Entre le site de Chatenay-Malabry et le projet actuel, le Conseil relève une augmentation des surfaces SHON de 33 %, alors que la surface utile ne varie que de moins de 3%. L'augmentation de surfaces est justifiée par le pari de la croissance des effectifs de l'école alors que cette augmentation aurait pu être atténuée par la mutualisation des salles et des équipements présentée comme un axe fort du projet de l'opération du plateau de Saclay. Le Conseil remarque que la mutualisation semble en l'occurrence se traduire par l'ouverture à l'extérieur d'équipements dimensionnés en conséquence.

Conseil de l'immobilier de l'État

sans chiffrage d'une éventuelle participation des partenaires intéressés.

6. Le Conseil a noté le choix de conduire cette opération d'une part en loi MOP et d'autre part en PPP. Il souligne néanmoins le paradoxe qui conduit à réserver la construction de programmes classiques à une forme de contrat qui est en principe justifiée par la complexité. Il estime nécessaire de tirer toutes les conséquences des difficultés rencontrées à ce jour par la conduite de ces partenariats en matière d'immobilier public, et récemment universitaire, afin de réserver le recours à ces montages aux cas où leur emploi apporte un avantage avéré substantiel.
7. Quant au financement, le Conseil souligne que le schéma du projet a beaucoup évolué et n'est toujours pas finalisé, les arbitrages étant suspendus au fait de traiter les trois écoles (AgroParistech, Mines Télécom et ECP) ensemble pour maîtriser les dépassements financiers. Le Conseil recommande que ces décisions interviennent rapidement et demande à être informé du budget total de l'opération de l'ECP, ainsi que de l'ensemble des arbitrages relatifs aux opérations du plateau de Saclay. Il appelle l'EPPS à jouer un rôle fort dans ces arbitrages afin que les économies soient faites dans le respect de l'intérêt collectif des universités et en optimisant les mutualisations d'espaces.
8. Le Conseil appelle en outre à finaliser au plus vite les conditions de cession de l'emprise de Chatenay-Malabry sur la base d'une concertation avec la collectivité afin de sécuriser au maximum tant le résultat que les délais de cette opération.
9. S'agissant des programmes de logement étudiant le Conseil demande que l'EPPS, auditionné par ailleurs, qui définit les emplacements et organise la maîtrise d'ouvrage, lui fasse parvenir des informations plus complètes sur les programmes et leur financement.

*

5 Les opérateurs de l'État

5.1 Les opérateurs de l'État relevant de l'ensemble des ministères

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 sélectionné un échantillon représentatif afin d'examiner la stratégie immobilière des opérateurs de l'État.

Au cours des auditions, le Conseil a constaté que la rédaction des SPSI a permis de mieux recenser les biens mis à disposition par l'État (valeur estimée à 40 Mds€). Cependant, leur mise en œuvre apparaît difficile en l'absence de loyers budgétaires incitant les opérateurs à réduire les surfaces occupées. Cette observation se traduit très souvent par une réticence des opérateurs à quitter leur siège social situé dans le centre de Paris.

La seconde audition du CIRAD devant le CIE en septembre 2013 amorce un cycle nouveau d'auditions dites « de suivi » sur la mise en œuvre des SPSI par les opérateurs de l'État qui se poursuivra au cours de l'année 2014. Ces auditions de suite ont pour objectif d'établir un bilan des actions entreprises, notamment au regard des recommandations du Conseil. A cette occasion, le Conseil espère que la préoccupation d'amélioration de la gestion immobilière chez les opérateurs de l'État sera désormais plus prégnante.

Conseil de l'immobilier de l'État***Avis n°2011-14 en date du 13 avril 2011******Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD).***

Vu le décret n° 2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant le Conseil de l'immobilier de l'État,

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État,

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État,

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances,

Vu le projet de schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD),

Vu l'avis du service France domaine du 15 mars 2011 sur le projet de schéma pluriannuel de stratégie immobilière du CIRAD.

Considérant que le CIRAD dispose en pleine propriété dans le 16ème arrondissement de Paris, à usage principalement de siège social, d'un hôtel particulier situé au 42 rue Scheffer, utilisé comme siège social et qu'il loue à la même adresse un bâtiment complémentaire à usage de bureaux ;

Considérant que cet ensemble de bâtiments comporte de nombreuses salles de réunion souvent partagées avec d'autres organismes de recherche ;

Considérant qu'il n'est pas établi qu'une telle localisation présente pour le fonctionnement du CIRAD des avantages supérieurs à ceux d'une implantation alternative dans un secteur périphérique convenablement desservi par les transports en commun, conformément aux orientations de la politique immobilière de l'État et aux préconisations du Conseil, voire à un regroupement de l'immeuble des services sur le site principal du CIRAD à Montpellier ;

Considérant que le CIRAD possède en outre deux autres immeubles dans le 16ème arrondissement (square Pétrarque et rue du général Clergerie) qui ne lui sont pas d'une utilité fonctionnelle directe mais qui sont donnés en location et constituent pour cet opérateur des recettes financières permettant de limiter le recours aux subventions de l'État ;

Considérant que le CIRAD détient des biens immobiliers situés dans le site du Jardin tropical de Paris-Nogent, qui sont construits sur des terrains appartenant à diverses collectivités et sont utiles à la mission de recherche et d'enseignement de cet organisme en lien avec d'autres services de recherche ;

Considérant que l'activité de recherche et de coopération du CIRAD se concentre de plus en plus à Montpellier où cet organisme a constitué des réserves foncières en vue d'une utilisation ultérieure ;

Considérant que le CIRAD s'est par ailleurs progressivement désengagé des biens immobiliers qu'il possédait dans des États étrangers, anciennes colonies françaises ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le CIRAD dispose toujours dans les départements d'Outre-mer de nombreux biens immobiliers de nature diverse (bureaux, laboratoires, serres, parcelles forestières, etc.), sans qu'il soit suffisamment établi par le SPSI que tous ces biens sont toujours pleinement utiles aux objectifs de l'établissement ;

Les représentants du CIRAD ayant été entendus en leurs explications lors de la séance du Conseil du 13 avril 2011.

Le Conseil de l'immobilier de l'État, après en avoir délibéré lors de sa séance du 13 avril 2011 a adopté l'avis suivant :

1. Le Conseil donne acte aux responsables du CIRAD de leur volonté de préserver au mieux les intérêts patrimoniaux de l'établissement public. Le Conseil souligne par ailleurs que selon les indications qui lui ont été données, la politique d'utilisation des locaux, conjointe avec d'autres organismes de recherche, et de location du patrimoine du CIRAD, a pour objet de limiter le montant des subventions publiques qui lui sont versées.
2. Le Conseil recommande toutefois une expertise de la valeur des immeubles du CIRAD détenus à Paris, occupés et donnés en location, afin de préciser les conditions dans lesquelles la conservation et les modalités d'occupation de ces immeubles pourraient être arbitrées. Durant le temps de location, il conviendra de s'assurer de la pertinence des loyers perçus.
3. Le Conseil souhaite que le CIRAD privilégie pour son siège social et les besoins de ses services restés à ce jour dans Paris, les critères de fonctionnalité et d'adaptation aux normes environnementales, qu'il étudie la possibilité de céder l'hôtel particulier de la rue Scheffer en vue d'acquérir un immeuble situé dans une zone moins centrale de la région parisienne, voire la relocalisation complète des activités à Montpellier,
4. Le Conseil estime en outre nécessaire que le CIRAD dispose d'une liste précise et détaillée (nature, statut, surface, valeur) de chaque bien immobilier occupé, en particulier Outre-mer, afin d'apprécier précisément ses besoins et de bâtir un schéma pluriannuel de stratégie immobilière complet.

*

Avis n°2011-20 en date du 5 octobre 2011

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière d'UbiFrance et de l'AFII.

Vu 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 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu la note d'UBIFRANCE du 30 juin 2010 relative à sa stratégie immobilière ;

Vu l'avis du service France Domaine du 25 octobre 2010 sur le SPSI d'UBIFRANCE ;

Vu les notes de l'AFII du 9 juillet 2010 et du 6 avril 2011 relatives à sa stratégie immobilière ;

Vu les avis du 6 avril 2010 et courrier du 07 juin 2011 du service France Domaine sur le SPSI de l'AFII ;

Vu le courrier commun d'UBIFRANCE et de l'AFII du 15 avril 2011 ;

Considérant la problématique de la double implantation du siège d'UBIFRANCE à Paris et à Marseille ;

Considérant le projet d'UBIFRANCE de réduction de surfaces et de loyer de son implantation marseillaise à l'échéance du bail de mars 2013 ;

Considérant les mesures envisagées par UBIFRANCE pour améliorer les performances énergétiques de son immeuble parisien ;

Considérant le projet de dénonciation du bail actuel relatif à l'occupation par l'AFII d'une partie des locaux parisiens d'UBIFRANCE et de son remplacement par une convention d'occupation et une convention de services ;

Considérant la stratégie d'UBIFRANCE et de l'AFII visant à implanter en priorité leurs services à l'étranger au sein des ambassades, ou en cas d'impossibilité, à rechercher les solutions les plus rationnelles ;

Considérant que les ratios actuels d'occupation des implantations à l'étranger se situent au-dessus des normes cibles fixées par la politique immobilière de l'État ;

Considérant la politique de mutualisation des implantations immobilières et des services supports menée depuis quelques années par UBIFRANCE et l'AFII ;

Considérant la volonté des deux établissements de procéder à l'élaboration d'un SPSI commun ;

Après avoir entendu les représentants d'UBIFRANCE et de l'AFII lors de la séance du Conseil du 5 octobre 2011.

Le Conseil de l'Immobilier de l'État, après en avoir délibéré lors de sa séance du 5 octobre 2011, a adopté l'avis suivant :

1. S'agissant de l'implantation marseillaise d'UBIFRANCE, le Conseil considère qu'il y a lieu de préparer dès à présent la négociation avec le propriétaire en vue de l'échéance du bail en 2013 afin de mettre celui-ci en conformité avec les normes cibles de la politique immobilière. Il recommande également d'arrêter une stratégie avec les autorités de tutelle, concernant le maintien à terme de l'implantation marseillaise, et ce, avant la signature du nouveau bail.
2. Le Conseil prend acte des efforts de rationalisation accomplis par les deux

Conseil de l'immobilier de l'État

établissements. Il considère cependant que la mutualisation des espaces de représentation des implantations à l'étranger doit se traduire par des ratios d'occupation conformes aux normes cibles.

3. Le Conseil considère qu'il y a lieu de poursuivre la politique de mutualisation engagée par les deux établissements et demande à être destinataire avant la fin de l'année, du SPSI commun approuvé par les autorités de tutelles.

★

Avis n°2012-07 en date du 5 juin 2012

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU).

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 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 circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine du 1er juin 2010 ;

Vu les avis du Contrôleur général économique et financier de l'ANRU en date du 26 novembre 2008 et 12 novembre 2010 ;

Vu l'avis conforme du service France Domaine du 13 octobre 2010 assorti d'une réserve ;

Après avoir procédé à l'audition de Monsieur Pierre SALLENAVE, Directeur Général de l'ANRU, et Mme Catherine LACAZE, directrice financière de l'ANRU, durant sa séance restreinte du 22 mai 2012 ;

Considérant que la stratégie immobilière de l'ANRU repose sur l'utilisation de locaux en location et vise à regrouper ses services sur un seul site afin d'améliorer son fonctionnement et les conditions de travail de ses salariés, d'une part, et d'optimiser la gestion de son site, d'autre part ;

Considérant que pour accueillir ses services sur un même site, l'ANRU a signé un bail d'extension en 2010 dans les locaux de son site principal situé rue Vaugirard, Paris 6e

Conseil de l'immobilier de l'État

arrondissement, à un loyer inférieur à 400 € par m² conformément aux exigences de France Domaine ;

Considérant que lors de la signature de ce bail, l'ANRU a négocié la faculté de moduler les surfaces louées afin d'adapter les locaux à la décroissance possible des effectifs de l'agence à partir de 2014, et notamment de restituer des surfaces sans attendre les échéances habituelles de trois ans ;

Considérant qu'un déménagement du site actuel coûterait, selon l'évaluation présentée par l'ANRU, entre 1,6 et 2,2 M€ en fonction des caractéristiques des nouveaux locaux et qu'il est, à ce jour, impossible d'escompter un retour sur investissement dans une solution locative en raison de l'absence de lisibilité sur les perspectives d'avenir de l'ANRU ;

Considérant que la possibilité d'une implantation dans un immeuble domanial qui aurait amélioré le bilan économique pour l'État n'a pas été envisagée ;

Considérant que le bail du site principal arrivant à échéance en 2013 doit, selon les indications fournies, être renégocié à un loyer aussi avantageux que l'extension conclue en 2010, d'une part, et que le projet de bail prévoit désormais une réduction du nombre de places de parking et une annexe environnementale, d'autre part ;

Considérant que cette opération conduit, toutefois, à prolonger une augmentation du ratio d'occupation, supérieur depuis 2010 aux règles édictées par France Domaine, qui se traduit, à ce jour, par un excédent d'environ 200 m² SUB, correspondant peu ou prou à un niveau dans l'immeuble loué.

Considérant que, malgré une négociation à la baisse, la situation géographique de l'immeuble loué par l'ANRU implique des loyers élevés ;

Les représentants de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil après en avoir délibéré lors de ses séances du 22 mai et du 5 juin 2012, donne un avis favorable au schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine sous réserve des remarques suivantes :

1. Le Conseil a pris note des arguments de l'ANRU sur sa volonté de conserver une localisation au cœur de Paris, à proximité des principales institutions nationales et de ses partenaires et proposant des accès faciles aux transports. Sans émettre d'avis en opportunité, ce qui ne lui appartient pas, sur la pertinence d'une implantation dans le sixième arrondissement de Paris pour l'agence de rénovation urbaine, le Conseil rappelle que la stratégie immobilière de l'État, pour ses services et ses opérateurs, doit conduire à une politique rationnelle et économe tournée vers la réduction des surfaces et le choix de loyers moins dispendieux, compatible avec une situation bien desservie par les transports en commun.
2. Le Conseil prend acte de la volonté de l'ANRU de rapprocher ses effectifs et relève que si une localisation alternative de l'ANRU avait été étudiée dès 2010, le coût d'un déménagement vers une localisation moins centrale aurait pu être amorti de façon plus certaine.
3. Le Conseil prend note des incertitudes actuelles liées au devenir de l'ANRU qui lui imposent de prévoir un scénario de décroissance de ses activités et de ses effectifs dès 2014.
4. Le Conseil relève que le schéma stratégique immobilier de l'ANRU propose une

Conseil de l'immobilier de l'État

légère économie des loyers après négociation du bail de la rue Vaugirard arrivant à échéance en 2013, mais aucune réduction des surfaces et proroge une localisation dans un arrondissement où les prix de l'immobilier sont parmi les plus élevés.

Il note, cependant, que les améliorations consenties dans le cadre de la renégociation sont accompagnées de souplesses de gestion appréciables au regard de l'activité future de l'ANRU.

5. Le Conseil approuve, par conséquent, le choix consistant à renégocier le bail rue Vaugirard dans le 6^e arrondissement de Paris dans les conditions précédemment décrites sous la réserve de faire les meilleurs efforts dans cette renégociation avec l'aide de France Domaine pour réduire l'espace loué de façon à respecter les ratios d'occupation cible.
6. Le Conseil invite l'ANRU, dans le cas où les incertitudes liées à la poursuite de son activité seraient levées, à considérer le choix de sa localisation d'ici 2014 au regard des orientations générales de la politique immobilière de l'État et à rechercher une solution locative moins onéreuse ou une localisation dans un immeuble domanial libéré.

*

Avis n°2012-10 en date du 12 septembre 2012

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'agence de l'eau Adour Garonne.

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 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 circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers 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 organismes divers de l'exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'agence de l'eau du 17 juin 2010, la note complémentaire du 6 décembre 2011 ;

Vu le protocole de coopération entre l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et les six agences de l'eau signé en juillet 2010 et la décision du 5^{ème} conseil de

Conseil de l'immobilier de l'État

modernisation des politiques publiques de mars 2011 relative à la poursuite des mutualisations entre l'ONEMA et les agences de l'eau. Ces mutualisations concernent l'entrée en vigueur de référentiels communs sur la surveillance et l'évaluation de l'État des milieux aquatiques, la finalisation des modalités de recouvrement des redevances, le développement d'un logiciel commun de gestion de ressources humaines.

Vu les avis du service France Domaine du 19 novembre 2011 et du 10 avril 2012 ;

Après avoir procédé à l'audition de Monsieur Jean-Gabriel Mc COOK, secrétaire général de l'agence de l'eau Adour Garonne et de M Xavier ETCHART, directeur du département Gestion des infrastructures, modernisation et innovations technologiques, durant sa séance du 19 juin 2012 ;

Considérant que l'agence de l'eau Adour Garonne, une des six agences de l'eau en France, est un établissement à caractère administratif sous tutelle du ministère chargé de l'écologie, créée par la Loi sur l'eau de 1964 pour prendre en charge la gestion décentralisée de la politique de l'eau ;

Considérant que l'agence de l'eau est dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière grâce à des ressources fiscales qu'elle perçoit directement sous forme de redevances. Elle attribue des aides financières pour améliorer la qualité de l'eau sur des projets conduits par des collectivités, des entreprises, des agriculteurs ou des particuliers ;

Considérant que l'agence de l'eau est administrée par un conseil d'administration qui définit un programme d'intervention pluriannuel et vote le budget et que le comité de bassin appelé aussi « parlement de l'eau », oriente les actions de l'agence de l'eau à travers l'élaboration, le suivi et la mise à jour, tous les six ans, du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) ;

Considérant que l'agence de l'eau Adour Garonne étend son activité sur les bassins hydrographiques de l'Adour, La Garonne, la Dordogne, la Charente, le Lot et le Tarn soit sur les régions Aquitaine, Midi -Pyrénées et Poitou-Charentes ;

Considérant que l'agence de l'eau compte 265 postes budgétaires, 314 effectifs physiques et 314 postes de travail, répartis dans les cinq délégations régionales (Toulouse, Bordeaux, Brive, Pau et Rodez) et au siège à Toulouse ;

Considérant que le siège à Toulouse est un bien propre de 5 671 m² SUB et 2 272 m² SUN dont 2 272 m² de bureaux pour 225 postes de travail et un ratio de 12,97m² par agent ; qu'il est composé de deux bâtiments, un bâtiment datant du XVIII^e siècle (« Lauragais ») en cours de restructuration et un bâtiment datant de 1986, construit pour l'agence de l'eau et comprenant plusieurs salles de réunion équipées en visioconférence afin de réduire les déplacements avec les autres délégations et de salles d'accueil pour des manifestations ; que des superficies de terrain restent disponibles et sont utilisées pour construire un nouveau bâtiment de 1 500 m² destiné à accueillir au rez de chaussée des espaces mutualisés (une salle de restauration pour l'ensemble du site, la salle informatique de l'agence), au premier étage la délégation interrégionale de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et au second étage la délégation de Toulouse de l'agence de l'eau ;

Considérant que la délégation de Bordeaux; sise dans le quartier d'affaires de Bordeaux-Lac, est la plus grosse délégation ; qu'elle est hébergée dans un immeuble qui est un bien propre, situé dans une copropriété de trois bâtiments, de construction récente, lequel accueille 23 postes de travail sur 660 m² SUB et 334 m² SUN, soit un ratio d'occupation de 14,52 m² par agent ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que la délégation de Brive est sise dans un immeuble détenu en propriété, récent et en bon état, sans travaux, de 381 m² SUB et 235 m² SUN soit un ratio de 20,94 m² pour 16 postes de travail ;

Considérant que la délégation de Pau est installée dans un bien propre, de construction récente sur 381 m² SUB et 235 m² SUN dont 183 m² de bureaux pour 16 postes de travail, soit un ratio de 14,69 m² par agent. Des travaux d'isolation des murs et installation d'une VMC sont en cours ;

Considérant que la délégation de Rodez est implantée dans un immeuble en location sur 341 m² SUB et 185 m² SUN pour 16 postes de travail soit un ratio de 13,21 m² par agent ;

Considérant que la délégation de Toulouse occupe un immeuble en location jusqu'en fin 2013, sur 495 m² SUB et 274 m² SUN pour 20 postes de travail, soit un ratio de 13,7 m² par agent. Cette location sera abandonnée fin 2013 quand la construction d'un bâtiment HQE sur le terrain du siège de l'agence sera achevée. Cette construction vise un objectif de consommation d'énergie limitée à 50 % de la consommation de même surface respectant les standards de la norme 2005. L'installation de géothermie (pompes à chaleur eau) est en cours d'étude et rendrait le bâtiment à énergie positive, sans climatisation, avec des pare soleil et un toit végétalisme ;

Considérant que, outre la construction du nouveau bâtiment, les principales évolutions en cours sont dans le bâtiment du siège, la rénovation de la salle du conseil pour accueillir 120 à 150 personnes et pour pouvoir organiser aussi les réunions du comité de bassin et supprimer ainsi la location de salles, opération achevée fin 2012 ou en 2013 ;

Considérant que la rénovation en 2013 du bâtiment « Lauragais » permettra de rapatrier tout le personnel dans le bâtiment du siège et de libérer tous les espaces et de les dédier à l'organisation de réunions avec les partenaires de l'agence et à des actions d'information s et de communication envers les associations, le grand public, les scolaires ;

Considérant que la stratégie immobilière de l'agence consiste en deux axes, l'un relatif à une rationalisation des occupations avec transfert du personnel du siège vers les délégations, comme prévu dans le projet d'établissement, ce qui permettra d'améliorer le ratio d'occupation des délégations mais pas celui du siège ; l'autre relatif à une amélioration de la performance énergétique et du bilan de gaz à effet de serre par des travaux d'isolation et de modernisation des équipements techniques ;

Considérant que l'agence de l'eau, en tant qu'opérateur de l'État, a mis en œuvre des mesures d'économies tant sur les charges de fonctionnement (réduites de 10 % depuis trois ans), que sur son parc automobile et que l'agence poursuit un plan de performance énergétique depuis trois ans avec l'appui de l'ADEME et d'un bureau d'études ;

Considérant que l'agence dispose d'un responsable immobilier qui pilote les prestataires dans le cadre d'un contrat multiservices externalisé et fait appel à une maîtrise d'ouvrage pour les travaux, les petits travaux étant assurés par un agent en interne ;

Les représentants de l'agence de l'eau Adour Garonne ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 19 juin et 2012 et du 12 septembre 2012, fait les observations suivantes sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'agence de l'eau Adour Garonne :

Conseil de l'immobilier de l'État

1. Le Conseil constate que l'agence applique en partie les règles des administrations, étendues aux opérateurs (réduction des personnels, maîtrise des dépenses de fonctionnement, rationalisation des implantations immobilières). Ainsi l'agence a réduit ses dépenses de fonctionnement de 10% en trois ans, de 20 % les déplacements en installant dans les salles de réunion des équipements de visioconférence et son parc automobile de 12% ;
2. Le Conseil appelle l'agence néanmoins au respect de la norme des 12 m² SUN/poste de travail sur les locaux tertiaires, notamment dans les délégations. Le ratio moyen des délégations est passé de 17,72 m²/PdT à 15,66 m² par transfert de huit postes ouverts en délégations comme prévu dans le projet d'établissement.
3. Le Conseil remarque que l'agence conduit une politique d'entretien et de maintenance privilégiant l'emploi de matériaux et de technologies respectueux de l'environnement et visant à améliorer les efforts de performance énergétique sur les bâtiments (par exemple travaux d'isolation de la toiture du siège avec de la laine de mouton, suppression de l'amiante, pose de films solaires sur le bâtiment de la délégation de Bordeaux).
4. Le Conseil se félicite du regroupement de la délégation de Toulouse de l'agence de l'eau et de la délégation interrégionale de l'ONEMA, qui s'inscrit dans le cadre de l'application d'une décision politique préconisant la mutualisation et le renforcement de la collaboration entre les agences de l'eau et l'ONEMA au niveau des bassins.
5. Le Conseil souligne que le projet de construction d'un bâtiment neuf regroupant sur 1 500 m² SUB, 30 personnes de l'ONEMA et 20 personnes de la délégation de Toulouse sur 600 m² SUB chacune, avec mutualisation des salles informatiques, documentaires et un restaurant doit s'inscrire dans le respect des normes de la politique immobilière, notamment avec paiement par l'ONEMA d'un loyer au prix du marché, et le respect impératif de la norme des 12 m²SUN/PdT dans le cadre d'une construction en cours. Avec un coût de projet financé sur fonds propres de 3,1 M€ incluant l'installation de la géothermie, les économies réalisées consistent en l'abandon du bail (100 000€ par an), une baisse de 8 % des charges immobilières et de 56% des charges de fonctionnement. Le Conseil note que le retour sur investissement doit rester inférieur à 15 ans.
6. Le Conseil souligne la nécessité, en contrepartie de ce projet, de la cession du bâtiment du Lauraguais ; S'il entend en partie les arguments en faveur du maintien de sa propriété car le bâtiment est très intégré dans l'enceinte de l'agence, le Conseil s'interroge sur le projet tendant à faire de ce lieu une vitrine de l'agence en concertation avec la mairie de Toulouse, la DREAL et d'autres partenaires, autour d'expositions sur la problématique de l'eau. Le Conseil considère qu'une valorisation réelle doit être recherchée. Dans le contexte actuel des finances publiques, alors que nombre de projets immobiliers présentés au Conseil souffrent d'un défaut de financement malgré leur pertinence fonctionnelle, l'État, tutelle de ses opérateurs, financés sur des mesures fiscales parafiscales ou liées à leur mission de service public, a le devoir de veiller à la valorisation maximale de leurs biens immobiliers.
7. Le Conseil souligne que le service chargé de l'immobilier se limite à un responsable qui pilote les prestataires dans le cadre d'un contrat externalisé multiservices et d'une maîtrise d'ouvrage pour les gros travaux : il recommande que le rôle d'appui de la DREAL soit clarifié pour les opérateurs comme pour les services sur la base des moyens affectés à ces services.
8. Le Conseil constate que la question de la valeur des biens portés au bilan de l'Agence n'est pas une donnée fondamentale pour les responsables auditionnés. Il recommande que la valeur des biens propres soit mieux affichée et prise en compte

Conseil de l'immobilier de l'État

dans la stratégie de l'opérateur.

9. Le Conseil constate que l'agence n'a pas présenté un budget de fonctionnement et lui demande de fournir ce document ainsi qu'un budget de la construction du bâtiment de la délégation de Toulouse et les ratios de surface de ce nouveau bâtiment.

★

Avis n°2012-15 en date du 12 septembre 2012***Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN).***

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 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 le décret n°2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du Muséum National d'Histoire Naturelle du 24 mai 2011 ;

Vu l'avis conforme du service France Domaine du 7 octobre 2011 complété de trois observations ;

Après avoir procédé à l'audition de Messieurs Pierre DUBREUIL, Directeur général des services du MNHN et Guillaume d'ABBADIE, adjoint au Directeur général du MNHN, durant sa séance du 10 juillet 2012 ;

Considérant que le patrimoine placé sous la responsabilité du MNHN s'étend sur 182 000 m² SHON et 687 hectares de foncier.

Considérant que le patrimoine du MNHN est localisé sur seize implantations, dont neuf en Ile-de-France (40 hectares et 88% des surfaces SHON dans Paris) et six sites non bâtis pour une surface foncière d'environ 7 hectares (hors périmètre SPSI).

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que ce patrimoine est dédié à des activités diverses et spécialisées, ainsi 47 % des surfaces utiles sont dites spécifiques (parcs zoologiques, conservation et exposition de collections, laboratoire de recherche) et que 17 % sont des espaces ouverts au public (galeries d'exposition publiques et bibliothèques).

Considérant que les surfaces tertiaires, situées à 93% dans Paris, présentent un ratio d'occupation pondéré de 10 m² SUN par poste de travail. Seules les trois implantations en province présentent des ratios supérieurs à 12m² SUN par poste de travail.

Considérant que le patrimoine immobilier du MNHN est ancien et présente un état technique (pour 32 % pour des surfaces) et fonctionnel (pour 40% des surfaces) peu satisfaisant ou mauvais.

Considérant que la stratégie immobilière du MNHN vise principalement à améliorer les conditions de sécurité des professionnels et usagers, de recherche et d'enseignement, de conservation et de diffusion des connaissances.

Considérant qu'en 2009, seuls 25 % du budget de fonctionnement était consacré à l'exploitation du patrimoine immobilier (entretien- maintenance, nettoyage, sûreté- sécurité et fluides).

Considérant, qu'à ce titre, de nombreuses opérations ont été engagées depuis 2005 et se sont poursuivies durant la période 2007-2011. Ainsi, 64 millions d'euros ont-ils ainsi été investis dans le patrimoine immobilier entre 2005 et 2009 dont 34 millions d'euros pour cinq opérations majeures (le Musée de l'Homme, les Serres du Jardin des Plantes, le Parc zoologique de Paris, les réseaux et allées du Jardin des Plantes et le Grand Herbier).

Considérant que le coût moyen de ces investissements est élevé (88 euros par m² par an) et en rapport avec le retard accumulé dans l'entretien de ce patrimoine.

Considérant que le projet « Jardin des Plantes et îlot Buffon Poliveau » prévoit la mise à disposition entre 2014 et 2017 d'environ 11 000m² SHON de bâtiments neufs pérennes, la démolition ou le transfert d'environ 10 000 m² SHON et la rénovation d'environ 12 000m² SHON dans l'îlot Buffon et 20 000m² SHON au jardin des Plantes et que, à l'horizon 2020, le MNHN devrait récupérer environ 11 000m² SHON supplémentaires avec la construction des bâtiments C1 et C3.

Considérant que les bâtiments à construire ont tous vocation à accueillir des plateformes techniques ou activités du MNHN, et pour certains d'entre eux les activités de Paris 3.

Considérant que le projet « Parc Zoologique de Paris » met à disposition en 2014, 27 200m² SHON (dont 16 800m² neufs et 10 400 m² rénovés) en remplacement de 34 000m² SHON avant rénovation, que d'après le tableau de financement transmis à France Domaine, le bilan économique de cette opération semble positif.

Considérant que le « Musée de l'Homme » occupe un bâtiment domanial de 16 645 m² SUB, en cours de restructuration et rénovation lourde pour un coût de 60 M€, que ce projet doit mettre à disposition près de 20 000m² de SHON rénovés en 2014,

Considérant que le tableau d'autofinancement présenté au Conseil conduit à constater que, hors l'opération en partenariat public-privé du parc zoologique de Paris, le MNHN est confronté à une contrainte financière très forte au vu de ses objectifs

Les représentants du Muséum National d'Histoire Naturelle ayant été entendus en leurs explications,

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances des 10 juillet et 12 septembre 2012, donne un avis favorable au schéma pluriannuel de stratégie immobilière du Muséum National d'Histoire Naturelle, en l'assortissant des remarques suivantes :

1. D'une manière générale et même si de telles considérations ne relèvent pas directement de la compétence du CIE, le Conseil regrette le long manque d'investissement qui oblige le Muséum à un effort de rattrapage difficilement soutenable aujourd'hui. Le Conseil considère donc favorablement les efforts accomplis par le MNHN pour mettre à niveau ses installations et renouer avec une politique d'investissement conforme à l'importance de ses installations.
2. Le Conseil relève que la stratégie vise notamment, conformément à la PIE, à rationaliser l'usage des immeubles, réduire les surfaces occupées, améliorer la qualité du bâti, mettre en sécurité les locaux, répondre aux normes d'accessibilité et aux nouvelles exigences environnementales.
3. Le Conseil approuve la recherche d'une valorisation commerciale compatible avec les contraintes juridiques, domaniales et fonctionnelles de l'établissement mais incite le MNHN à approfondir sa stratégie de recours aux partenariats privés et mécénats, tant sur le plan déontologique que programmatique, afin d'assurer l'indépendance du Muséum dans les conditions de réalisation du noyau central de ses missions.
4. Le Conseil relève que le projet Poliveau associant le MNHN et l'université Paris 3 prévoit une augmentation des surfaces construites sur l'îlot dont une partie sera réaffectée au Muséum. Dans le cadre d'une politique de valorisation immobilière, il est normal que le MNHN, qui manque de locaux pour ses chercheurs et collections, cherche à améliorer ces conditions. Par ailleurs, cette opération de densification universitaire et scientifique dans un quartier où le coût du foncier est élevé s'impose au Muséum. Il s'agit néanmoins d'un choix dont la rationalité n'est pas immobilière, dont les modalités sont complexes, et dont la réalisation dans le temps, notamment en ce qui concerne le retour des surfaces escomptées par le MNHN, appelle un pilotage particulièrement attentif par l'Etablissement public d'aménagement universitaire de la Région Ile-de-France (Epaurif) en charge du projet.
5. Le Conseil souligne les enjeux de l'opération en partenariat public-privé du parc zoologique de Paris et de la maîtrise des coûts et des délais du projet du Musée de l'Homme. Il appelle France Domaine, avec les ministères de tutelle, à accompagner ces opérations qui engagent fortement l'État propriétaire. Il est notamment important que l'État assiste son établissement public dans les discussions avec la Ville de Paris et les éventuels opérateurs privés pour défendre les intérêts patrimoniaux de la collectivité nationale.
6. Au regard de l'ampleur et de la diversité des projets en cours, le Conseil incite le MNHN à sécuriser les opérations indispensables en concentrant l'investissement public sur le cœur de ses missions de conservation, exposition et recherche, en recherchant systématiquement des partenariats pour les actions de développement ou les manifestations ponctuelles.
7. Le Conseil constate l'exigence de professionnalisme qui pèse sur la fonction immobilière et patrimoniale du Muséum et justifie une structuration du recours à l'externalisation. Une telle démarche devrait être l'occasion de revisiter les fonctions traditionnelles au regard des nouvelles technologies adaptées à un contexte scientifique moderne.
8. Le Conseil encourage le MNHN à poursuivre, avec la prudence nécessaire, ses efforts de rationalisation et de valorisation de son patrimoine notamment avec le site

Conseil de l'immobilier de l'État

de la Haute Touche, qui constitue une réserve foncière importante.

9. Le Conseil encourage, plus globalement, le MNHN à établir une stratégie de valorisation et de conservation de ses collections axée sur l'économie et la différenciation des besoins immobiliers en termes de lieux d'exposition et de stockage notamment, et à développer les actions de mutualisation avec les institutions européennes comparables.

★

Avis n°2012-16 en date du 12 septembre 2012

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Agence Nationale de Sécurité sanitaire de l'Alimentation, de l'Environnement et du travail (ANSES).

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 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 circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'ANSES de janvier 2012 ;

Vu l'avis conforme du service France Domaine du 3 juillet 2012 assorti de plusieurs réserves ;

Après avoir procédé à l'audition de Monsieur de M. Martial METTENDORFF, Directeur général adjoint en charge des ressources de l'ANSES, durant sa séance en formation restreinte du 10 juillet 2012 ;

Considérant que l'ANSES occupe 127 bâtiments dont les surfaces ne sont pas connues pour un quart du parc et que la SHON des 73% des immeubles pour lesquels l'information est disponible représente 73 000 m².

Considérant que les $\frac{3}{4}$ des surfaces occupées correspondent à des laboratoires, animaleries et locaux techniques et que la part des immeubles de bureaux ne représente que 16% des surfaces.

Considérant que l'implantation de la douzaine de sites scientifiques de l'ANSES sur le territoire français résulte à la fois de la volonté de l'État d'exercer ses missions au plus près des filières de production agricole et du soutien des collectivités locales.

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que l'ANSES n'est propriétaire d'aucun bâtiment, que 40 % des immeubles relèvent de la propriété domaniale et sont sous le contrôle de l'Etablissement et que les autres bâtiments qui relèvent de statuts juridiques variables sont implantés sur du foncier maîtrisé par des collectivités locales ou d'autres opérateurs (université, INRA, IFREMER).

Considérant que le siège et les services administratifs de l'Agence sont implantés dans cinq bâtiments situés à Maisons-Alfort pour un total de 10 000 m² SUB, et que deux locations représentent 80% de ces surfaces.

Considérant que l'ANSES s'est engagée dans une opération de construction de son nouveau siège d'une surface de 9173 m² SUB pour 515 agents sur le campus de l'école vétérinaire de Maisons-Alfort, selon un dispositif contractuel de type AOT-L dont le budget prévisionnel et le financement n'ont pas été précisés.

Considérant que l'ANSES a fait réaliser un diagnostic technique du patrimoine occupé, que le besoin de financement est estimé à 10,8 M€ sur cinq ans pour la réalisation de travaux d'isolation du bâti et à 1,9 M€ pour la mise en conformité du parc existant.

Considérant que la performance d'occupation calculée par l'ANSES selon des modalités particulières est de 11,2 m² SUB bureaux / poste de travail pour les locaux de bureaux, de 28,6. m² SUB scientifique / utilisateurs pour les surfaces scientifiques et que les autres types d'usages sont exclus du périmètre de l'analyse de la performance d'occupation.

Considérant que le patrimoine de l'ANSES ne présente pas d'enjeux de valorisation importants, compte tenu des mesures de sécurité autour des installations scientifiques, de la faible attractivité des secteurs et des biens, du peu de disponibilité et de la maîtrise réduite du foncier.

Considérant que l'ANSES envisage une opération de cession pour le site désaffecté de la bergerie expérimentale de Sclos de Contes (06).

Considérant que dans la perspective de renforcement de ses missions, l'ANSES a inscrit une dizaine d'opérations conséquentes (constructions, extensions, réhabilitations, réaménagements) aux Plans Pluriannuel d'Investissement (PPI) en cours et à venir dont les budgets prévisionnels demeurent à préciser.

Considérant que l'avis rendu par France Domaine fait état d'une sous-densification de certains bâtiments majoritairement tertiaires se traduisant par des ratios d'occupation sensiblement supérieurs au seuil de 12 m² SUN. Que cet avis appelle en outre à préciser les calendriers et les financements des opérations de travaux envisagées.

Les représentants de l'ANSES ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil après en avoir délibéré lors de ses séances du 19 juin et du 12 septembre 2012, approuve le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'ANSES sous réserve des remarques suivantes :

1. Le Conseil constate que les règles appliquées par l'État aux administrations (réduction des personnels, maîtrise des dépenses de fonctionnement, rationalisation des implantations immobilières) ont été étendues aux opérateurs en tenant compte, en partie, de leur spécificité. Ainsi, la norme des 12 m² SUN/poste de travail ne s'applique qu'aux locaux tertiaires et non aux locaux spécifiques (comme les laboratoires ou espaces de recherche). Il appelle l'ANSES au respect de cette norme pour les bureaux. Le Conseil considère en outre qu'il appartient à

Conseil de l'immobilier de l'État

- l'établissement de définir une cible de référence adaptée pour les locaux techniques et d'effectuer un parangonnage à cet égard.
2. S'agissant de l'opération de relocalisation du siège, le Conseil souligne l'intérêt de la démarche de rationalisation tendant au regroupement au sein d'un immeuble unique et devant se traduire par une économie de loyer. Il appelle l'établissement à maximiser cette économie en veillant au respect strict des ratios d'occupation tels que fixés par la politique immobilière de l'État et à un pilotage exemplaire de l'opération afin d'éviter tout dérapage de délai et de coûts. Par ailleurs, le Conseil souhaite que le choix du mode d'occupation locatif soit explicité et justifié sur le plan économique.
 3. Le Conseil relève qu'un premier diagnostic du bâti a permis d'identifier un besoin de financement pour des travaux de gros entretien mais souligne que l'inventaire du parc doit être complété tant quantitativement que qualitativement afin de programmer les étapes d'une rationalisation de l'ensemble de ce patrimoine sensible en fonction des orientations retenues à la suite de l'audit RGPP.
 4. Comprenant que la situation de l'ANSES comporte divers facteurs de rigidité du fait des implantations liées aux filières agricoles et de la spécificité des locaux de laboratoire et de recherche, le Conseil encourage l'ANSES à développer la mutualisation des espaces et des installations dans le cadre de collaborations avec d'autres entités scientifiques compatibles.

*

Avis n°2013-08 en date du 24 avril 2013

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Institut Français du Cheval et de l'Équitation (IFCE).

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 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 circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu la circulaire interministérielle du 15 avril 2011 relative au transfert de propriété au profit des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) des biens immobiliers appartenant à l'État ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu le projet de schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'institut français du cheval et de l'équitation de septembre 2010 ;

Vu l'avis du service France Domaine du 12 décembre 2011 ;

Vu l'avis du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire du 5 octobre 2011 ;

Après avoir procédé à l'audition de MM Christian VANIER, directeur général et Philippe CHANTEUR, secrétaire général de l'IFCÉ, en présence de M Xavier AURIAC-MEILLEUR de la direction des affaires financières, sociales et logistiques du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et Mme Morgane LETHUILLÉ, représentante de France Domaine ;

Considérant que l'institut français du cheval et de l'équitation est un établissement public à caractère administratif, créé en 2010 par regroupement des Haras nationaux et de l'École nationale d'équitation (ÉNE) de Saumur, placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'agriculture et des sports.

Considérant que l'IFCÉ a pour mission de promouvoir l'élevage des équidés, les activités liées au cheval et de favoriser le rayonnement de l'équitation et l'art équestre en partenariat avec les organisations socioprofessionnelles, les collectivités locales et les associations ;

Considérant que l'équitation de tradition française est inscrite depuis 2011 sur la liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité par l'UNESCO ;

Considérant que l'établissement se désengage des activités d'étalonnage transférées au secteur concurrentiel par la création d'un groupement d'intérêt public (GIP) France-Haras, ce qui entraîne une forte restructuration des 76 centres techniques présents dans les départements et une perte importante de recettes, ce transfert devant être achevé en 2014 ;

Considérant que la fusion des deux établissements implique une forte réduction des effectifs avec une baisse de 50 ETP par an durant neuf ans, touchant en particulier les métiers du cheval ;

Considérant que l'établissement compte 810 agents dont environ 50 % d'administratifs fin 2010 et doit en compter 450 à terme ;

Considérant que l'IFCÉ possède un parc immobilier sur dix huit sites sur une emprise foncière de 1 837 hectares et un bâti de 161 000 m² SHON sur 345 bâtiments (dont 62 à usage de bureaux, 190 bâtiments d'exploitation et 93 bâtiments à usage principal de logements) et que le patrimoine non bâti constitué de terres agricoles, de terrains, de bois n'est pas présenté dans le SPSI,

Considérant que sur les dix huit sites, neuf sont en propriété et neuf sont loués ou mis à disposition par les collectivités locales, les biens propres représentent 82 % de l'emprise foncière et 53% de la surface bâtie dont le site du Pin concentre à lui seul 60 % de l'emprise foncière et 10 % du bâti ;

Considérant que l'essentiel du parc immobilier se constitue des haras nationaux, composés de bâtiments anciens, très hétérogènes puisqu'un haras type comprend onze bâtiments dont des bureaux, des logements, des écuries, des manèges, des installations annexes comme des selleries, des locaux de stockage, des infirmeries laboratoires et locaux vétérinaires, ce qui rend leur cession difficile,

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le patrimoine est sous occupé avec un ratio d'occupation par agent en moyenne de 19m² et une importante vacance des boxes de chevaux dont 67 % seulement sont occupés tout au long de l'année :

Considérant que la stratégie immobilière de l'IFCÉ repose sur deux objectifs : la création de pôles hippiques en partenariat avec les collectivités locales et la rationalisation des sites ;

Considérant que la création de pôles hippiques vise à transférer la responsabilité immobilière à une structure tierce, pour les sites en propriété ou à rétrocéder l'entretien du propriétaire au propriétaire pour les sites en location ;

Considérant que les opérations de transfert aux collectivités locales par la création de syndicats mixtes sur la base d'autorisations d'occupation temporaire (AOT) à 30 ans se heurtent aux difficultés financières des collectivités locales qui bien que très intéressées par la reprise des sites n'offrent pas de contrepartie financière, ce que oblige l'IFCÉ à geler ces opérations ;

Considérant que la formule de partenariats privés autour d'activités économiques annexes, l'IFCÉ devenant locataire, connaît quelques illustrations (dans le Lot, une clinique d'équithérapie) mais est encore peu développée ;

Considérant que l'IFCÉ cherche à améliorer la performance immobilière de chaque site soit par mutualisation soit par rationalisation ;

Considérant que la mutualisation des sites est limitée en raison de la proximité souhaitée entre les haras et les professionnels de la filière cheval et de l'équitation, de l'implantation des sites sur l'ensemble du territoire, de la spécialisation des haras ; que seuls les sites de Tarbes et Gelos peuvent être regroupés ;

Considérant que la rationalisation des sites est elle aussi difficile car les haras sont des complexes homogènes, dont l'allotissement pour ne céder que les surfaces inexploitées est malaisé alors que les cessions en bloc présentent peu d'intérêt pour le marché immobilier local.

Considérant que la RGPP prévoyait la cession de huit haras mais que trois seulement ont été engagées, à Compiègne, Annecy et Blois ; que le site de Compiègne composé d'une dizaine de bâtiments classés monuments historiques et situé en centre ville a donné lieu à la modification du PLU pour permettre la vente à la découpe à l'exclusion de la partie centrale du haras, ce qui a reporté le processus de vente ; que les cessions des haras nationaux d'Annecy et de Blois dont les estimations de vente ont fluctué, rencontrent des contestations judiciaires ;

Considérant que la fermeture de haras n'a pas à ce jour été décidée par la tutelle ni par le conseil d'administration de l'IFCÉ ;

Considérant que les propriétés agricoles, notamment les terres agricoles, sont cédées lorsqu'elles sont devenues inutiles mais gardées quand elles sont incluses dans d'autres biens ou pour maîtriser le foncier et l'environnement des établissements ;

Considérant que l'immobilier de l'ÉNE à Saumur comprend deux sites, l'école proprement dite qui héberge le Cadre Noir et le site des équipements sportifs où s'entraîne l'équipe nationale d'équitation, propriété de l'État en cours de transfert à l'ÉNE ;

Considérant que les logements destinés aux agents sont cédés quand ils sont situés en dehors de site. Ainsi la maison du directeur de l'ÉNE au cœur de Saumur, la maison du sous-directeur du haras à Compiègne, le village de logements à Saint-Lô seront vendus en 2013 ;

Considérant que l'IFCÉ qui évoque 140 logements mis à disposition de ses agents dont 51 sous le régime de l'utilité de service, 1 sous régime de la nécessité absolue de service et 88 sous le régime d'occupation précaire (convention d'AOT) doit mettre ses logements en conformité avec la nouvelle réglementation relative aux concessions de logements (articles R

Conseil de l'immobilier de l'État

2124-65 et R2124-68 du CG3P) et appliquer l'arrêté du 14 décembre 2012 qui accorde quarante trois concessions de logement par nécessité absolue de service à l'IFCÉ ;

Considérant que les locaux administratifs sont dispersés sur 62 bâtiments à usage principal de bureaux,

Considérant que le ratio d'occupation moyen des espaces de travail de 22 m² SUN/effectif administratif dépasse très largement la norme d'occupation de 12m² SUN par poste de travail fixée par France Domaine ;

Considérant que le siège de l'établissement est fixé à Saumur conformément au décret du 22 janvier 2010 ;

Considérant que l'antenne administrative de Pompadour devait être transférée à Saumur par décision du second conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008, que l'audit de la révision générale des politiques publiques (RGPP) de fin 2011 a conclu au maintien de l'antenne à Pompadour compte tenu du coût trop élevé du transfert des soixante agents (estimé à 1,5 M€) que l'établissement ne peut financer ; que depuis l'État a confirmé le maintien de l'antenne administrative à Pompadour ;

Considérant que l'antenne de Paris est implantée depuis la vente du siège rue de la Grande Armée dans des locaux sis 83-85 Boulevard Vincent Auriol dans le XIII^e arrondissement sur 640 m², loués 180 000 € par an (dont 11 000 € d'impôts compris), composés de douze parkings, quatre salles de réunion, des bureaux pour environ dix ETP (secrétariat et bureau de passage pour le directeur général, services de la communication, direction de l'action territoriale), une médiathèque ;

Considérant que les locaux parisiens servent essentiellement à des réunions pour l'IFCE dont la réunion du conseil d'administration et pour les professionnels (France-Haras, associations professionnelles) ainsi que pour des actions de formation ;

Considérant que l'IFCÉ compte trois médiathèques, l'une à Saumur, l'autre au Pin et la troisième à Paris jugée trop grande par rapport aux usages et qu'un regroupement doit être entrepris ;

Considérant que l'IFCÉ souhaite maintenir sa location à Paris et recherche comme le permet son bail, un sous-locataire pour occuper des locaux devenus trop grands après des départs non remplacés, densifier les locaux et réduire les charges, que l'IFCÉ n'a pas cherché à renégocier son bail dont le loyer n'est pas élevé ;

Considérant que le directeur général de l'IFCÉ dispose de trois bureaux, un à Saumur, un à Pompadour et un à Paris ;

Considérant que le budget de l'établissement est en équilibre en 2013, en intégrant les produits prévisionnels des cessions d'Annecy et de Blois pour un montant de 9 M€ ; qu'aucune opération nouvelle d'investissement n'est prévue en 2013 faute de ressources suffisantes et que des opérations nouvelles ne seront inscrites en 2014 qu'en cas de réalisation d'actifs ;

Considérant que le budget de l'IFCÉ ne permet pas d'assurer l'entretien du patrimoine, notamment le patrimoine historique ;

Considérant l'échec du partenariat que l'IFCÉ a envisagé avec la SOVAFIM pour la vente du haras national d'Annecy ;

Considérant que le représentant du ministère chargé de l'agriculture reconnaît que la tutelle n'émet que des préconisations car l'établissement a la pleine maîtrise de son immobilier composé de biens propres à 82 % de l'emprise foncière et à 53 % des surfaces SHON, que le patrimoine de l'IFCÉ ancien et polyvalent avec des espaces professionnels plus

Conseil de l'immobilier de l'État

qu'administratifs se prête difficilement à la densification des occupations et au respect de la norme d'occupation des bureaux fixée par France Domaine ;

Les représentants de l'institut français du cheval et de l'équitation et le représentant du ministère chargé de l'agriculture, ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 11 mars et du 24 avril 2013, fait les observations suivantes sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'IFCÉ :

1. Le Conseil prend acte de la stratégie immobilière définie par l'établissement dans le cadre de la fusion des haras nationaux et de l'école nationale d'équitation qui consiste à conduire une politique de valorisation par transfert ou partenariat avec les collectivités locales ou le secteur privé autour d'activités économiques en lien avec le cheval et par rationalisation du parc immobilier.
2. Le Conseil note que l'établissement peine à mettre en œuvre la stratégie définie, notamment s'agissant des cessions puisque les ventes des sites d'Annecy, de Blois et de Compiègne envisagées depuis 2010 ne sont pas encore finalisées en 2013 et que le processus est au point mort. Le Conseil relève que si le partenariat initié avec la SOVAFIM n'a pas été conclu, il en demeure pas moins que pour réussir les cessions, l'IFCÉ doit s'appuyer sur un conseil et sur une publicité élargie pour tirer le meilleur parti de biens très spécifiques.
3. S'agissant des modalités de valorisation, le Conseil constate que trois sites seulement (Tarbes, Le Pin et Cluny) ont fait l'objet d'un transfert à des syndicats mixtes, le site de Pompadour devant faire l'objet d'un appel d'offres à lancer au second trimestre 2013. Si cette option, inscrite dans le contrat d'objectifs et de performance que l'IFCÉ a signé avec l'État pour 2011-2013, répond le mieux aux enjeux de l'IFCE et des collectivités locales selon le ministère de l'agriculture, l'établissement rencontre de graves difficultés à conclure de tels transferts. La tutelle, si elle confirme cette orientation, doit aider l'IFCÉ à lever les blocages quitte à faire évoluer les montages (composition du syndicat, conditions du transfert, baux emphytéotiques, etc.).
4. Par ailleurs le développement d'activités économiques annexes en lien avec le cheval dans le cadre de partenariat privé reste peu pratiqué : des cahiers des charges doivent être conçus en lien avec la tutelle pour encadrer et favoriser de tels partenariats.
5. Le Conseil remarque que l'IFCÉ conduit lentement la fusion des deux établissements. Malgré la baisse importante des effectifs, le Conseil note que le réseau demeure inchangé, le nombre d'implantations ne diminue pas, les cessions de haras et de centres techniques sont encore peu nombreuses. Le Conseil entend que l'IFCÉ considère que la cession pure et simple des haras n'est pas une bonne solution mais demande que cette question fasse l'objet d'un arbitrage explicite dans le cadre de la préparation du nouveau contrat d'objectifs (2014-2017).
6. Plus généralement le Conseil appelle à affiner à la fois les objectifs et la stratégie en distinguant deux questions : quelle part du parc actuel reste utile à l'activité de l'établissement et comment adapter la politique de valorisation et de rationalisation au vu des difficultés rencontrées lors des cessions, des transferts aux collectivités territoriales et des négociations avec des partenaires privés ?
7. Le Conseil observe que le devenir des trois sites administratifs qui devait être fixé fin 2011, reste incertain. Les trois antennes administratives demeurent alors que la

Conseil de l'immobilier de l'État

réduction des effectifs est engagée et qu'un regroupement sur le site de Saumur, siège de l'établissement est souhaitable. Le maintien d'une antenne parisienne constituée de locaux loués et dédiés essentiellement à l'organisation de réunions et de formations n'apparaît plus justifié au Conseil. Le bail devrait être renégocié pour réduire les surfaces puis résilié lorsqu'il arrivera à son terme. Le maintien de l'antenne de Pompadour doit être reconsidéré en vue d'un regroupement des services programmé par étapes sur le site unique de Saumur, à la faveur de la forte réduction des personnels.

8. Le Conseil souligne que l'IFCÉ doit appliquer le quota de quarante trois concessions par nécessité absolue de service accordé au personnel chargé de la surveillance des chevaux sur vingt deux sites fixé par arrêté et vendre les logements inutiles.
9. Le Conseil constate que l'IFCÉ est confronté à des difficultés financières insolubles en l'état du fait du poids des travaux d'entretien que l'établissement prévoit de financer par des produits de cessions puisque les recettes apportées par l'étalement ont disparu alors que ces produits tardent à se concrétiser. L'équilibre budgétaire est précaire et exige la clarification rapide des moyens à engager.
10. Tout en étant conscient des singularités patrimoniales liées à l'activité même de l'IFCÉ, le Conseil souligne qu'en l'état des finances publiques des décisions de rationalisation forte permettant des économies significatives sur le poste immobilier sont indispensables.

*

Avis n°2013-09 en date du 24 avril 2013

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'École Nationale de la Magistrature (ENM).

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

Vu la loi de programmation n°2009-967 du 3 août 2009 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 circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers 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 organismes divers de l'exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le projet de schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'école nationale de la magistrature du 17 mai 2010 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu l'avis du service France Domaine du 1er octobre 2010 ;

Après avoir procédé à l'audition de M Daniel CHASLES, secrétaire général de l'école nationale de la magistrature ; en présence de M Philippe MONNOT, sous-directeur adjoint de l'immobilier au ministère de la justice et de Mme Morgane LATHUILLÉ, représentante de France Domaine lors de la séance du 11 mars 2013 ;

Considérant que l'école nationale de la magistrature a pour mission d'assurer la formation professionnelle initiale des auditeurs de justice (élèves magistrats) et d'organiser la formation continue des magistrats et des magistrats non professionnels (juges de proximité, juges des tribunaux de commerce, conciliateurs de justice) ;

Considérant que l'ENM a accueilli 20 000 personnes en formation en 2012, compte tenu notamment de l'obligation faite aux magistrats en fonction de suivre cinq jours de formation continue par an ;

Considérant que l'ENM distingue la formation continue nationale, conçue et mise en œuvre de façon centralisée par l'ENM, de la formation continue déconcentrée organisée à l'initiative de la Cour de cassation et des cours d'appel et dispensée régionalement ;

Considérant que les formations continues techniques ont lieu à Paris, afin de bénéficier des meilleurs spécialistes lors de sessions groupées alors que les formations informatiques et de langues sont déconcentrées ;

Considérant que l'ENM dispose de deux implantations, une à Bordeaux, siège historique de l'école, l'autre à Paris dans un immeuble acheté en 1980 ;

Considérant que chacune des deux implantations présente des problématiques différentes ;

Considérant, s'agissant du site de Bordeaux :

Que le site s'étend sur 5 700 m² SUB, sur trois bâtiments dont le bâtiment Gillet achevé en 1972, la tour Rodgers réceptionnée en 1997 et la tour des Minimes datant du XV^{ème} siècle restaurée en 1982 ; que la convention d'utilisation du site a été signée en 2011 ;

Que le bâtiment Gillet présente un ratio SUN/PdT de 14,24 m² et la tour Rodgers de 10,83 m² SUN/PdT ;

Que le bâtiment Gillet présente des problèmes d'isolation, notamment des menuiseries extérieures simple vitrage à remplacer, des murs extérieurs présentant des ponts thermiques à doubler, l'installation de chauffage et de climatisation à remplacer, les travaux d'accessibilité à prévoir pour être en conformité avec la loi de 2005 ;

Que pour réduire les consommations d'énergie, une première tranche de travaux a concerné l'enveloppe thermique du bâtiment Gillet et l'isolation de la toiture de la tour Rodgers pour un montant total de 1,07 M€ TTC et a été réalisée en 2010 et 2011 et réceptionnés en 2012 ;

Que d'autres travaux sont à prévoir comme la réfection totale de la chaufferie et le remplacement du mur rideau de la salle des pas perdus ;

Que le projet d'une nouvelle extension a été abandonné à cause du coût ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant, s'agissant du site de Paris :

Que le bâtiment sis 3 ter quai aux fleurs n'a pas été conçu pour des bureaux, qu'il est enserré dans des immeubles d'habitation, au sein d'une copropriété, dans un quartier où la protection des monuments historiques impose des contraintes fortes ;

Que le ratio du bâtiment parisien est de 12,68 m² SUN/PdT, hors salles de formation ;

Que le bâtiment s'étend sur 1 500 m² SUN et s'avère insuffisant pour répondre aux besoins de l'ENM, ce qui conduit l'établissement à louer des salles de formation à l'extérieur pour un montant de 350 000 € par an sur un budget total de 30 M€ ;

Que l'ENM a estimé ses besoins à 3 400 m² SUN avec deux amphithéâtres et des salles de formation soit plus du double des surfaces actuelles alors que le site parisien ne dispose que d'un seul amphithéâtre ; que cette estimation a été transmise pour étude à l'agence pour l'immobilier de la justice ;

Qu'un grand auditorium est prévu sur le site du tribunal de grande instance (TGI) de Paris aux Batignolles et pourra être mutualisé ;

Que le bâtiment nécessite d'importants travaux comme le remplacement des fenêtres pour 180 000 € TTC, des travaux d'isolation et de mise aux normes accessibilité ;

Qu'il s'agit d'un ERP ayant fait l'objet d'un avis défavorable de la préfecture de police relatif aux équipements de détection et d'alarme en 2010 puis d'un avis favorable en 2011 ;

Que le bâtiment acquis en 1980 pour 4,47 M€, a été estimé à 10,26 M€ en 2010 ;

Que dans le cadre de l'occupation du palais de justice de Paris, il est prévu que l'ENM s'installe dans une partie des locaux libérés à l'horizon 2019 et y occupe des surfaces de bureau et de salles de formation ;

Que l'ENM attend une décision sur l'occupation du palais de justice et compte tenu de ce projet, sursoit aux travaux de réhabilitation de l'immeuble du quai aux fleurs à Paris ;

Qu'aucun autre projet de réimplantation des activités parisiennes n'a été étudié, ni sur le site des Batignolles ni sur celui du Millénaire où les services du ministère vont s'implanter vers 2015 ni sur un autre site en périphérie de Paris ni même dans le cadre d'une réorganisation sur la possibilité de réduire le nombre de formations dispensées à Paris au bénéfice d'actions déconcentrées ;

Que le représentant du ministère de la justice indique qu'une installation de l'ENM sur le site du TGI de Paris aux Batignolles aurait contraint à imposer des contraintes de sécurité disproportionnées pour l'ENM ;

Que le ministère de la justice entend optimiser le site du palais de justice et créer une synergie des services judiciaires en regroupant la cour de cassation, la cour d'appel de Paris, le conseil supérieur de la magistrature et l'ENM ;

Que, selon le ministère, le projet d'installer l'ENM dans le palais de justice en aménageant des salles de formation et des bureaux au sein du bâtiment permettra à l'ENM de proposer

Conseil de l'immobilier de l'État

une offre de formation de proximité aux services judiciaires présents sur ce site, d'éviter une acquisition, de bénéficier d'une implantation au cœur de Paris, très bien desservie par les transports en commun et présentant donc plus d'avantages qu'une implantation sur le site du Millénaire ;

Qu'une étude est en cours pour préciser les besoins des services intéressés par une implantation sur le site du palais de justice de Paris ;

Considérant par ailleurs que le SPSI présenté par l'ENM couvre quatre ans (2010-2013) et non cinq ans comme prévu par France Domaine; qu'il doit être actualisé cette année avec des perspectives plus longues (2014-2018) ;

Considérant que le représentant du ministère de la justice rappelle la politique immobilière menée par ce ministère, qui consiste à regrouper les services administratifs centraux et le secrétariat général du ministère exerçant des fonctions régaliennes sur deux sites parisiens pérennes et dans des immeubles domaniaux (place Vendôme, l'immeuble le Millénaire dans le XIX^e arrondissement acheté 223 M€ en 2012) par abandon des huit sites actuels, réalisant ainsi d'importantes économies sur des locations couteuses ;

Considérant que le palais de justice de Paris constitue un troisième site abrité d ans un bâtiment domanial et historique ;

Considérant la politique de décentralisation conduite par le ministère vis à vis de ses écoles dont l'école nationale de la protection judiciaire de la jeunesse implantée à Roubaix, l'école nationale des greffes localisée à Dijon, l'ENM installée à Bordeaux et Paris, avec des actions de mutualisation des formations entre les écoles :

Le représentant de l'école nationale de la magistrature et le représentant du ministère de la justice ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 11 mars et du 24 avril 2013 fait les observations suivantes sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'ENM

1. Le Conseil prend acte de la stratégie définie par l'ENM dans son SPSI qui consiste à maintenir deux implantations pour l'école mais n'a pas eu communication d'éléments d'étude permettant de conforter ce choix. Il constate que le SPSI arrive à échéance et que sa nouvelle version devrait conduire l'école à clarifier ses choix stratégiques pour les cinq années à venir.

Ces choix devront s'appuyer sur une analyse de l'ensemble des facteurs de rationalisation de l'immobilier, parmi lesquels :

- le regroupement de l'ensemble des formations sur le site de Bordeaux
- une implantation en périphérie de Paris
- la possibilité de développer les formations en province dans les cours d'appel.

Ces trois formules devraient faire l'objet d'une évaluation pour apprécier les coûts tant en investissement qu'en fonctionnement qu'ils impliquent. De ce point de vue, le Conseil ne mésestime pas la densité intellectuelle qui caractérise Paris et paraît justifier que les formations permanentes les plus approfondies y soient prévues. Il s'interroge toutefois sur le fait de savoir si un bilan économique a été effectué pour apprécier les conséquences de ce point. Le Conseil demande à être rendu destinataire de ce nouveau document.

Conseil de l'immobilier de l'État

2. Le Conseil observe que l'ENM immobilise un immeuble dédié quasi uniquement à la formation pour une valeur de 10 M€ au cœur de Paris et dépense en sus 350 000 € par an de location de salles de formation complémentaires. Cet immeuble très bien localisé, ne répondant pas aux fonctionnalités et à l'organisation de l'ENM, représente un actif important qui pourrait être valorisé et dont le produit de cession pourrait faciliter et accélérer le financement de l'acquisition de l'immeuble du Millénaire.
3. Le Conseil relève que le projet d'occupation du palais de justice de Paris après le départ du TGI de Paris en 2017 est un projet d'envergure qui nécessite une implication forte de l'État propriétaire. Ce projet doit être piloté dans le cadre d'un schéma global immobilier du centre de Paris afin d'optimiser l'usage d'un site prestigieux, offrant des surfaces importantes. Le Conseil considère que l'immobilisation de superficies conséquentes pour des salles de formation dans l'hyper-centre de Paris mérite, à tout le moins, une décision explicite des responsables de l'État propriétaire, particulièrement dans le contexte actuel des finances publiques.

Compte tenu des enjeux particulièrement importants, le Conseil souhaite être rendu destinataire avant la fin du mois de juin 2013, d'un document élaboré conjointement par France Domaine et les services du ministère de la justice, présentant à la fois l'état d'occupation du palais de justice (tant par les services de l'État que par des structures qui n'en dépendent pas) et les hypothèses actuelles de travail pour le réemploi des surfaces libérées après le départ du TGI.

4. Le Conseil souligne et salue l'effort de rationalisation engagé par le ministère de la justice qui regroupe les activités régaliennes des services centraux dans des immeubles domaniaux. Il considère que parallèlement la politique de décentralisation relative aux écoles doit être poursuivie.

★

Avis n°2013-19 en date du 29 mai 2013

Sur la stratégie immobilière de Voies Navigables de France (VNF).

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

Vu la loi de programmation n°2009-967 du 3 août 2009 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 circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu le décret n°2012-722 du 9 mai 2012 modifiant le décret n°60-1441 du 26 décembre 1960 portant statut de Voies navigables de France et fixant les modalités de commissionnement et d'assermentation de ses agents ;

Vu le décret n°2012-1083 du 25 septembre 2012 portant modification du décret n°91-796 du 20 août 1991 relatif au domaine confié à Voies navigables de France ;

Vu le projet de schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'établissement Voies navigables de France du 28 février 2011 ;

Vu l'avis du service France Domaine en date du 20 juin 2011 ;

Après avoir procédé à l'audition de M. Marc PAPINUTTI, Directeur général de VNF accompagné de M. Pascal GIRARDOT, Directeur général délégué de VNF, en présence de Mme Fabienne TROMBERT, adjointe au chef du bureau des voies navigables, (DGITM/DIT/RFP4) du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie lors de la séance du 29 mai 2013 ;

Considérant que Voies navigables de France emploie 4700 personnes ; que l'établissement est organisé autour de sept directions territoriales ; que son budget pour 2012 faisait état de 248 millions d'euros en recettes de fonctionnement et 206,6 millions d'euros en investissement pour 135,8 millions d'euros de dépenses en fonctionnement et 163,6 millions d'euros en investissement ;

Considérant que le décret n° 2012-722 du 9 mai 2012 modifiant le décret n° 60-1441 du 26 décembre 1960 portant statut de Voies navigables de France et fixant les modalités de commissionnement et d'assermentation de ses agents crée le nouvel établissement public administratif Voies navigables de France (VNF) au 1er janvier 2013 et le place sous la tutelle du ministre chargé des transports ;

Considérant que le décret n° 2012-1083 du 25 septembre 2012 portant modification du décret n° 91-796 du 20 août 1991 relatif au domaine confié à Voies navigables de France rappelle que VNF gère et exploite, pour l'accomplissement de ses missions, le domaine de l'État qui lui est confié et lui abandonne en outre la gestion des locaux administratifs et des logements de fonction à compter du 1er janvier 2013, les immeubles concernés devant faire l'objet d'une convention entre l'État et l'établissement afin d'en déterminer les conditions d'utilisation ;

Considérant que ces textes créent une situation juridique nouvelle permettant à VNF d'intervenir sur l'ensemble du parc immobilier nécessaire à son activité et d'assurer ainsi la gestion des bâtiments couverts par le SPSI achevé en février 2011 ; que la fiabilisation de l'inventaire du domaine public confié à VNF a permis d'arrêter la liste des bâtiments confiés en gestion à VNF et d'inscrire les actifs contrôlés au bilan de VNF ; que cet inventaire a servi de base à l'élaboration du SPSI ;

Considérant que la stratégie immobilière de VNF et le contrat d'objectifs et de performance signé avec l'État en janvier 2012 sont l'occasion de rationaliser et de mettre aux normes le parc tout en améliorant les conditions de travail et de logement des agents ; que ces lignes directrices s'appliquent à une centaine de bâtiments administratifs, plus de deux mille maisons éclésiastiques et cinq cents centres de maintenance et d'exploitation ;

Considérant, s'agissant des bâtiments administratifs des services :

Que ces objectifs concernent 109 bâtiments, dont 97 biens en gestion, 6 biens en location,

Conseil de l'immobilier de l'État

3 biens dont les services sont hébergés dans d'autres services de l'État et 3 biens privés ;

Qu'à l'exception des biens issus du domaine privé, de construction récente et en bon état, le patrimoine confié à VNF est souvent vétuste et peu adapté aux missions administratives de l'établissement ; que le ratio d'occupation est parfois peu satisfaisant du fait de l'évolution des organisations, notamment la diminution des effectifs ;

Que le SPSI a retenu pour chaque site l'un des scénarii suivants : le maintien, consistant à conserver les locaux en l'état, l'optimisation visant à améliorer la performance et la fonctionnalité des locaux, l'arbitrage entre adaptation des locaux ou leur sortie du parc par la cession, la démolition des locaux ou la dénonciation des baux ;

Que les principaux projets consistent à regrouper des services du siège des directions territoriales : création de la Direction Centre-Bourgogne avec une direction des interventions opérationnelles à Nevers ; reconstructions, réhabilitations ou reconfigurations des installations des subdivisions territoriales et travaux d'amélioration de locaux conservés ;

Que VNF, avant d'être responsable de la gestion de son patrimoine d'exploitation, était contraint de quitter les implantations domaniales obsolètes pour prendre à bail des locaux plus adaptés à son organisation ; que depuis le changement de statut juridique de VNF et donc la suppression des loyers budgétaires, la relocalisation des services sur d'autres sites autres que ceux dont dispose VNF en gestion crée une charge nouvelle de fonctionnement alors que VNF libère des locaux utilisables pour d'autres opérateurs ou services de l'État ;

Que cette charge locative représente un montant annuel total de 1,5 millions d'euros (valeur 2013) TTC ; qu'une augmentation progressive de cette charge est estimée à un million d'euros d'ici le 1er janvier 2015, la portera à 2,5 millions d'euros annuels ;

Que VNF a d'ores et déjà évalué le montant des investissements sur les bâtiments administratifs à plus de 26 millions d'euros ;

Que certains biens administratifs déclarés non utiles aux missions de l'établissement font l'objet d'une cession-déclassement avant vente ; qu'à ce jour deux actifs ont été cédés (le site de St-Didier et les locaux de l'agence développement de St Quentin) ; que le retour du produit de cession est à porter au bilan des opérations immobilières de VNF ; mais que le reversement financier n'est pas encore opérationnel ;

Considérant, s'agissant des maisons éclésiastiques :

Que le décret n° 2012-1083 du 25 septembre 2012 sus cité modifie le domaine confié à VNF et intègre dans son périmètre près de 1200 maisons de service ; que la politique d'affectation de ces logements n'est pas arrêtée ; que sur un total de 1163 maisons de service, 947 relèvent de la nécessité absolue de service et 216 de l'usage de service ; qu'une programmation budgétaire supérieure aux années précédentes a été décidée afin de remettre en état les logements les plus vétustes sans distinction dans la nature de l'occupation ;

Que ces logements ont été classés selon la nature des travaux identifiés : logements prioritaires (mise hors d'eau, isolation du couvert, mise aux normes du tableau électrique et

Conseil de l'immobilier de l'État

adaptation du système de chauffage au logement), travaux de mise aux normes du système d'assainissement et changement des huisseries en mauvais état et travaux légers de réhabilitation, de confort ou de maintien en bon état du logement ; qu'au 12 mars 2013, 150 logements de service occupés par des agents dans le cadre de leur fonction d'exploitation-maintenance ont été identifiés comme prioritaires pour un coût programmé à hauteur de 3 millions d'euros par an sur trois ans ;

Qu'il est, en outre, nécessaire de prévoir une enveloppe complémentaire de l'ordre de 3 millions par an pour la réhabilitation des autres logements pour lesquels des travaux sont aussi nécessaires bien que moins prioritaires ;

Que VNF doit s'assurer de l'utilité pour le service de certains biens vacants, pour décider de les maintenir en logement de service, ou de les retenir pour une opération de valorisation ou de les proposer à la cession ou à la démolition ; qu'à ce jour une cinquantaine de maisons vacantes sont jugées trop vétustes et seront démolies d'ici 2015, le coût financier étant supporté par l'enveloppe complémentaire citée précédemment ;

Que près de 800 maisons éclusières font l'objet de conventions d'occupation temporaire, qu'il revient à l'établissement de s'assurer de l'adéquation revenus/charges d'investissement et entretien du logement afin de déterminer si le parc peut faire l'objet de déclassement et de ventes ; qu'un budget est alloué pour les maisons dont la valorisation constitue un enjeu ;

Considérant, s'agissant des centres de maintenance et d'exploitation :

Que ce parc est composé de plus de 500 bâtiments tous usages confondus ; qu'environ 25 centres sont vétustes et doivent être reconstruits à court-moyen terme ; qu'un peu moins de 100 actifs de cette catégorie peuvent faire l'objet de cession ou de déconstruction ; que la mise en œuvre du SPSI devrait permettre d'assainir ce parc et de concentrer les efforts de réhabilitation sur les sites nécessaires à l'exploitation ;

Que ce parc s'inscrit dans une politique ambitieuse sur les centres de maintenance et d'intervention, volet stratégique du « projet voie d'eau » visant à accompagner la réorganisation de la filière d'exploitation-maintenance et le renforcement de ses équipes ; que cette nouvelle offre de service est définie selon une segmentation du réseau par itinéraire (le Grand Gabarit, porteur principal du développement du fret, le réseau connexe irrigant le Grand Gabarit, le réseau secondaire à forte saisonnalité et le réseau complémentaire à très faible trafic) ;

Que cette stratégie implique des opérations de regroupement de centres et de mutualisation des moyens logistiques afin de gagner en performance ; que l'implantation des centres doit correspondre à l'engagement d'un délai d'intervention maximum sur un ouvrage d'une heure pour le réseau grand Gabarit et les à forts enjeux ;

Que les opérations immobilières engendrées par cette réorganisation sont en cours d'évaluation ;

Que VNF poursuit, par ailleurs, son effort sur la remise en état ou la reconstruction des centres d'exploitation les plus vétustes à hauteur de 2 millions d'euros par an ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant, en conclusion, que VNF a engagé un vaste programme de rationalisation et mise aux normes en y consacrant des moyens financiers importants ; que les engagements financiers décidés s'élèveraient en investissement à 5 millions par an durant trois ans et en fonctionnement à 1 million d'euros par an (nouvelles locations) ; que les projets à court et moyen terme représentent un besoin en financement supplémentaire de plus de 40 millions d'euros, somme jugée insoutenable par VNF en l'absence de ressources supplémentaires ou sans l'autorisation d'étaler la charge budgétaire pour ses investissements ;

Les représentants de l'établissement public administratif Voies Navigables de France ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de la séance du 29 mai 2013 fait les observations suivantes sur la stratégie immobilière de l'établissement public administratif VNF :

1. Le Conseil rappelle, tout d'abord, que le décret n° 2012-1083 du 25 septembre 2012 confie à VNF la gestion du domaine de l'État nécessaire à l'exercice de ses missions ; le propriétaire de ce patrimoine est donc l'État et non l'établissement. Or, la définition des rôles entre ces deux acteurs n'est pas claire quant à l'identification du responsable de la stratégie du propriétaire. Ce manque de lisibilité dilue la répartition des responsabilités et des obligations des deux protagonistes sur ce patrimoine. Le Conseil recommande à France Domaine de définir les intérêts fondamentaux du propriétaire en tenant compte des spécificités de l'opérateur puis à VNF et France Domaine de définir un plan d'actions permettant à l'établissement public de se conformer à ces intérêts fondamentaux.
2. Le Conseil prend acte de l'effort de rationalisation engagé par VNF dont la stratégie immobilière devrait conduire à terme au regroupement de ses implantations et à la cession des biens inutiles à son activité.

Toutefois, le Conseil souhaiterait voir apparaître plus clairement dans la stratégie de VNF les gains attendus des opérations immobilières envisagées en termes de ratio d'occupation et de performance (coûts de fonctionnement, gains énergétiques notamment). Il incite donc VNF à identifier clairement ces éléments dans la présentation de sa stratégie immobilière.

3. S'agissant des maisons éclésières, le Conseil regrette l'absence de politique d'affectation de ces logements, ce qui conduit l'établissement à programmer d'importants travaux dans des locaux dont le maintien dans le parc n'est pas assuré.
4. Le Conseil observe que les projets immobiliers envisagés ne sont pas tous financés et que le changement de statut juridique de VNF pourrait contribuer à une dégradation de l'équilibre financier de l'établissement, d'autant que le coût des charges locatives est fortement à la hausse, que les produits de cessions semblent a contrario limités et que les investissements prévus sont lourds.

Il invite donc l'établissement à la plus grande vigilance sur la nécessaire maîtrise des charges d'exploitation en ce domaine.

5. Le Conseil note plus généralement un manque de lisibilité quant à la valeur du patrimoine confié en gestion à VNF. Il demande des précisions sur ce point dans les six mois suivant le présent avis afin de pouvoir juger de l'opportunité des opérations envisagées et de s'assurer de la bonne gestion du patrimoine immobilier de l'État.

Conseil de l'immobilier de l'État

6. Le Conseil regrette que le reversement financier des produits de cession ne soit pas opérationnel alors qu'il appartiendrait simplement, d'après France Domaine, au ministère de tutelle de VNF d'orienter en conséquence l'emploi des produits versés sur le BOP dont il est responsable. Le Conseil invite donc la tutelle de l'établissement à s'assurer d'un retour de produits de cessions favorisant la réalisation accélérée de celles-ci.
7. Enfin, le Conseil souhaite revoir les éléments de la stratégie de VNF à horizon rapproché, soit avant la fin du premier semestre 2014, afin de vérifier que la stratégie s'appuie sur les clarifications demandées ci-dessus et que la logique du décret du 25 septembre a été complètement concrétisée ; à cet égard, la situation nouvelle ne devrait pas se traduire par une augmentation des dépenses prévisionnelles sans accroissement équivalant des recettes issues du parc. Cet examen se fera notamment sur la base d'un dossier complémentaire qui devra comporter également des précisions sur les conditions d'occupation du parc.

*

Avis n°2013-26 en date 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).

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 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 circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du CIRAD de janvier 2011 ;

Vu le document complémentaire annexé au SPSI du CIRAD de décembre 2011 ;

Vu les informations complémentaires transmises par le CIRAD en septembre et octobre 2013 ;

Vu l'avis du service France Domaine du 16 mars 2011 assorti de plusieurs remarques ;

Vu l'avis conforme du service France Domaine en date du 16 mars 2012 assorti de plusieurs observations ;

Vu l'avis du Conseil de l'Immobilier de l'État en date du 13 avril 2011 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Après avoir procédé à l'audition de Messieurs Michel EDDI, Président Directeur Général du CIRAD et Patrick HERBIN, Conseiller spécial du PDG en présence de M. Benoit DEBOSQUE chef du département d'appui au pilotage des organismes et de la réglementation au sein de la direction générale pour la recherche et l'innovation du ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur accompagné de Mme Pauline BASTIA, en charge du suivi du CIRAD, durant sa séance du 18 septembre 2013 ;

Considérant que le CIRAD dispose d'un réseau mondial de partenaires et de douze directions régionales, à partir desquelles il mène des activités de coopération avec plus de 90 pays ; qu'il s'appuie sur trois départements scientifiques et trente-six unités de recherche ; qu'il emploie 1800 agents dont 800 chercheurs ; que son budget annuel est d'environ 218 millions d'euros ;

Considérant que le SPSI du CIRAD fait état de propriétés immobilières détenues en Ile-de-France, dans la région montpelliéraine et en Outre mer ; qu'à l'étranger, seuls les locaux de Dakar ont été conservés compte tenu de la stabilité politique du pays ; que dans les autres pays, le CIRAD privilégie désormais la location plutôt que la propriété ;

Considérant que le CIRAD possède, dans le XVI^e arrondissement, en pleine propriété un hôtel particulier situé au 42, rue Scheffer, siège social de l'EPIC, et plusieurs immeubles de rapport, à savoir deux hôtels particuliers (rue Général Clergerie et square Pétrarque), neuf appartements et un local commercial ;

Considérant, s'agissant de l'hôtel Scheffer, siège social de l'établissement :

Que le CIRAD est propriétaire de deux bâtiments sur l'îlot Scheffer (1676 m²) et loue un troisième bâtiment à l'Institut Français du Caoutchouc (IFC) pour un loyer annuel de 235 000 € ; que l'IFC verse par ailleurs une subvention annuelle au CIRAD de 200 000 € au titre d'un soutien général à la recherche sur le caoutchouc et ses dérivés et s'acquitte d'une somme annuelle variable (entre 15 000 et 50 000 euros) pour l'entretien et la maintenance, que le CIRAD estime, du fait de la compensation de ces flux, que ces locaux sont occupés gratuitement et y voit un autre avantage de la situation immobilière du siège social ;

Que le premier avis rendu par France Domaine et l'avis du Conseil de l'Immobilier de l'État relevaient qu'il n'existait aucune justification fonctionnelle au maintien de l'établissement dans le XVI^e arrondissement de Paris ; que les ratios d'occupation étaient bien supérieurs aux taux fixés par la politique immobilière de l'État ; qu'il était demandé à l'établissement d'étudier la possibilité d'une cession de l'hôtel particulier de la rue Scheffer en vue d'acquérir un immeuble situé dans une zone moins centrale de la région parisienne, voire d'envisager une relocalisation complète des activités à Montpellier ;

Que le CIRAD a commandé à un prestataire, fin 2011, une première étude visant à comparer la situation de l'établissement sur l'îlot Scheffer avec des hypothèses d'implantations alternatives ; que cette étude s'est révélée favorable à la propriété ; que, selon ce cabinet de conseil, l'implantation du siège à Montpellier (en propriété- construction sur le site de Baillarguet) était justifiable d'un point de vue strictement immobilier mais que le coût social direct de cette opération, estimé entre 4 et 8 M€, rendait cette option économiquement aléatoire ; que cette étude faisait également état de la nécessité de remettre à niveau les locaux de l'immeuble Scheffer afin d'en diminuer les coûts de fonctionnement et d'optimiser les ratios d'occupation ; que le coût de cette opération était estimé à 0,8 M€ ;

Que le second avis de France Domaine conseillait à l'établissement d'envisager une autre

Conseil de l'immobilier de l'État

hypothèse consistant à l'achat d'un espace tertiaire en périphérie de Paris en lieu et place des solutions de prise à bail déjà étudiées ;

Qu'une étude complémentaire consistant à rechercher une solution en acquisition (2000 m²) en périphérie de Paris sur la base d'une cession des immeubles Scheffer a été confiée à la même société ; que cette étude est toujours en cours mais que les premières conclusions évaluent le produit total net vendeur entre 13,5 et 15 M€ pour l'immeuble Scheffer et chiffre le coût d'une acquisition située dans « la large boucle sud » parisien à 13,7 M€ ; que d'autres hypothèses sur d'autres zones sont en cours d'étude ;

Que, par ailleurs, en cas de maintien du siège social du CIRAD dans les lieux, des travaux d'aménagement et de mise aux normes sont à prévoir ; qu'une présélection de cabinets d'études a été effectuée (coût des études entre 15 000 et 30 000 €) et qu'une pré-étude indicative des coûts fixe le montant des travaux entre 300 000 et 350 000 € ; que le gain attendu serait entre 10 et 15 postes de travail supplémentaires (sur la base d'environ 11 m²/agent) ;

Que, d'ores et déjà, le CIRAD a pris des mesures conservatoires consistant à regrouper certains services permettant d'améliorer les ratios d'occupation des locaux de l'îlot Scheffer à 12,84 m² sur l'ensemble des immeubles ; qu'il a également accueilli avec contrepartie financière une antenne d'un établissement scientifique ; que des services communs généralisés (accueil, courrier, standard téléphonique, petite maintenance...) fonctionnent depuis fin 2012 avec d'autres organismes partenaires ;

Qu'à ce jour, l'étude comparative sur l'hypothèse d'une acquisition en périphérie de Paris et de celle concernant le regroupement à Montpellier n'a pas été communiquée au Conseil de l'Immobilier de l'État ;

Considérant, s'agissant des immeubles de rapport détenus dans le XVI^e arrondissement de Paris :

Que le premier avis de France Domaine demandait d'étudier l'hypothèse d'une cession des immeubles de rapport situés 12 square de Pétrarque et 6 rue général Clergerie, de même pour les locaux et appartements dont le CIRAD est le bailleur ;

Que le Conseil recommandait dans son avis une expertise sur la valeur des biens afin de « préciser les conditions dans lesquelles la conservation et les modalités d'occupation de ces immeubles pourraient être arbitrées » ;

Que reçus en donation, chacun de ses biens est amorti comptablement depuis longtemps ; que, d'après l'établissement, ces locaux seraient loués à des conditions proches de celles du marché et entreraient dans la politique de placement du CIRAD ; qu'ils constituent un apport d'un montant annuel de 650 000 € .

Qu'au regard des valeurs vénales communiquées, le coût au m² pour les neuf appartements et le local commercial situés dans le XVI^e arrondissement serait en moyenne de 4 500 € , ce qui semble faible ;

Que souhaitant conserver ses biens et afin d'en optimiser la rentabilité, le CIRAD s'engageait à procéder à un examen détaillé de la situation de chacun d'eux en vue d'une meilleure valorisation ; qu'un cabinet de conseil a été chargé de cette étude ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Qu'une étude, réalisée entre septembre 2012 et début 2013, a fait apparaître une espérance de gains susceptibles d'être obtenus après travaux de l'ordre de 20 % en moyenne pour les appartements ; que ces éventuels travaux et augmentation du niveau des loyers ne peuvent intervenir qu'à l'issue des baux en cours (entre 2013 et 2017) ; que, concernant les hôtels particuliers, l'étude révèle un bon état général des lieux et un bon niveau de maintenance des locaux ; que les loyers annuels sont de 162 184€ HT pour l'immeuble square Pétrarque et de 283 595 € HT pour l'immeuble de la rue Clergerie ; que les deux loyers sont estimés à un niveau normal de valorisation ; que des perspectives de légère augmentation de ces loyers existeraient cependant après travaux et fin de baux en cours ;

Considérant, s'agissant du site de Montpellier :

Que dans son premier avis, France Domaine constatait l'existence de nombreuses implantations et d'une réserve foncière importante et demandait à l'établissement d'envisager une stratégie de resserrement sur le site de Montpellier pour réduire la surface par agent ;

Que le CIRAD rappelle que ces ratios ne prennent pas assez en compte le nombre de stagiaires et allocataires accueillis chaque année (estimés à huit cents) dont la présence est régulière mais aléatoire ; qu'il reste des surfaces constructibles disponibles sur le site de Baillarguet qui pourraient permettre d'opérer le transfert de quelques équipes et ainsi de tenter de réduire le nombre de sites ; mais que ces surfaces sont soumises au droit de préemption pour la réalisation de projets scientifiques d'intérêt collectif ;

Que la direction du CIRAD a commandé une étude à une société de conseil qui porte sur la possibilité de regrouper certaines activités sur un nombre de sites plus limité en tenant compte des conditions réelles d'occupation des locaux et des possibilités de prise en compte des normes et ratios d'occupation dans les bureaux et laboratoires ;

Que dans son second avis, France Domaine prenait note de cette étude qui devait être réalisée avec l'aide d'un prestataire et demandait, à l'issue de cette étude, de mettre en œuvre les mesures visant à respecter le ratio cible d'occupation ;

Qu'une étude a été lancée au deuxième semestre 2012 et se poursuit ; qu'à ce stade, l'hypothèse la plus évoquée serait le déplacement du site « parc scientifique » par regroupement sur les sites de Lavalette et de Baillarguet en fonction des cohérences scientifiques ;

Considérant, s'agissant des sites implantés en Outre-mer :

Que le premier avis de France domaine demandait des précisions sur la destination des sites situés en outre-mer afin d'apprécier si leur occupation se justifiait au regard des besoins de l'établissement ;

Que le Conseil de l'Immobilier de l'État souhaitait disposer d'une liste précise et détaillée (nature, statut, surface, valeur) de chaque bien immobilier occupé, en particulier pour l'Outre-mer afin d'apprécier précisément ses besoins et de bâtir un SPSI complet ;

Qu'en Martinique, l'activité du CIRAD est particulièrement concentrée sur le pôle PRAM mutualisé avec d'autres centrales scientifiques dont le CEMAGREF et l'IRD ; que les autres sites sont dédiés à des zones expérimentales (notamment culture de la banane et cultures

Conseil de l'immobilier de l'État

marais) ; que certaines parcelles ont été mises en location pour une meilleure collaboration soit au profit d'autres organismes de recherche soit au profit de producteurs ou organisations de producteurs ;

Qu'en Guadeloupe, le CIRAD a vendu son domaine Vieux Habitants pour les besoins d'une organisation de producteurs, ce domaine ne correspondant plus aux besoins expérimentaux du CIRAD ;

Qu'à la Réunion, les stations de recherche et d'expérimentation sont également situées dans des zones de production et de proximité des partenaires économiques du CIRAD ;

Qu'une réflexion est en cours sur l'élaboration d'une politique d'utilisation des ressources immobilières dans les DOM en fonction de l'évolution attendue des activités du CIRAD et en fonction des perspectives de mutualisation ; que des hypothèses de transmission à des producteurs ou cessions à des établissements locaux d'intérêt général ou autres partenaires scientifiques implantés localement sont examinées ; que des études sur les échanges ou remaniements fonciers étaient prévues en 2012 en Martinique ;

Que dans son second avis, France domaine demande au CIRAD de veiller à élaborer un tableau de pilotage de la politique de cession, recensant entre autre les surfaces cédées ;

Que, malgré quelques avancées comme le renforcement de la mutualisation et de la coordination entre certaines infrastructures, services dédiés et opérateurs de recherche en Guadeloupe et en Martinique, le CIRAD reconnaît l'absence d'évolution notable en 2012 et début 2013 ;

Considérant que le CIRAD a procédé à un inventaire de son patrimoine immobilier qui correspond en partie à une demande exprimée par le Conseil dans son avis du 13 avril 2011 ; que cet inventaire liste les biens du CIRAD sur différents sites précisant leur localisation, l'origine des droits de l'acte, les surfaces (sans précision sur le type de surface retenue), la superficie foncière, l'état technique des bâtiments et la valeur vénale totale (d'après une évaluation de France Domaine de 2010) ;

Considérant, cependant, que cet inventaire est lacunaire sur certains points : l'usage ou la destination des locaux (en distinguant les surfaces bureaux des surfaces laboratoires, bâtiments agricoles, de recherche ou d'enseignement) n'est que rarement exprimé, les effectifs présents sur chaque site ou bâtiment n'est pas mentionné, les coûts des baux ou conventions à titre onéreux ne sont pas précisés, les coûts de fonctionnement des locaux ainsi que leur performance énergétique ne sont pas dévoilés ; que ce manque de précision ne permet pas d'appréhender la performance d'occupation des immeubles à usage de bureaux ;

Les représentants du CIRAD ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil après en avoir délibéré lors de sa séance du 18 septembre 2013, rend un avis sur le suivi et la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière du CIRAD et formule les remarques suivantes :

Sur le suivi du schéma pluriannuel de stratégie immobilière validée et recommandations liées :

Conseil de l'immobilier de l'État

S'agissant de l'amélioration de la connaissance du parc immobilier de l'opérateur :

1. Le Conseil reconnaît le travail accompli par l'opérateur quant à l'établissement d'un inventaire de son patrimoine, bien que celui-ci reste à compléter. Il invite le CIRAD à enrichir ce document des items nécessaires à l'appréhension des performances d'occupation des immeubles à usage de bureaux.
2. Cependant, le Conseil demeure dubitatif au regard des valeurs vénales annoncées notamment pour le patrimoine situé dans le XVI^e arrondissement de Paris (siège social et immeubles de rapport) et demande expressément une actualisation des estimations.

S'agissant de la réalisation des engagements pris dans le SPSI concernant le patrimoine immobilier affecté aux missions à Paris :

3. Concernant le siège social situé sur l'îlot Scheffer dans le XVI^e arrondissement de Paris, le Conseil note les efforts accomplis par le CIRAD pour améliorer ses ratios d'occupation et réduire certains coûts de fonctionnement en mutualisant des services supports.

Le conseil considère que les arguments concernant la nécessité d'une implantation parisienne, compte tenu de l'attractivité du siège parisien et du caractère international de l'activité de l'opérateur méritent une discussion approfondie. En conséquence, la préconisation relative à un déménagement intégral des services à Montpellier devra être effectuée par les tutelles et l'opérateur non seulement en appréciant son intérêt économique mais également en prenant en considération les éventuelles conséquences pour ladite activité internationale.

A ce stade, le Conseil n'est pas convaincu par la solution retenue par l'établissement et doute qu'elle réponde aux critères de fonctionnalité et d'adaptation aux normes environnementales déjà demandés dans son précédent avis.

Tout d'abord, le Conseil s'étonne des modalités de calcul retenues dans les analyses comparatives et notamment l'approche du CIRAD qui consiste à neutraliser la charge locative de l'immeuble loué à l'IFC, d'autant qu'il n'est pas certain qu'un déménagement du siège social du CIRAD occasionnerait la suppression de l'aide financière versée par l'IFC au CIRAD à des fins scientifiques.

De plus, le Conseil remarque que la possibilité de céder l'hôtel particulier de la rue Scheffer en vue d'acquérir un immeuble situé dans une zone moins centrale de la région parisienne, voire d'envisager une relocalisation intégrale des activités à Montpellier, n'a pas fait l'objet d'une étude complète. Il constate qu'aucun projet de réorganisation de l'ensemble de l'établissement n'a été envisagé sur la base des ressources que dégagerait la vente du siège.

Le Conseil regrette cette réticence de l'opérateur à la mise à plat objective de l'ensemble des paramètres concernant la localisation du siège social. Il réitère donc son souhait que le CIRAD privilégie des critères de fonctionnalité, d'économie et d'adaptation aux normes environnementales. En outre, le Conseil souligne que les contraintes budgétaires, qui nécessitent de prendre en compte les gains de gestion à terme, ne permettent pas de s'arrêter au seul coût social ponctuel d'un déménagement en dehors du centre de Paris, « coût social » qui paraît en outre estimé de manière large au regard de la centaine de

Conseil de l'immobilier de l'État

personnes concernées par un tel déménagement.

Un éventuel regroupement de l'ensemble des services à Montpellier relève de la seule décision des autorités de tutelle en raison de ses implications, notamment économiques et sociales. Pour éclairer ce choix, une étude préalable sur sa faisabilité et ses conséquences serait indispensable pour en apprécier tous les aspects tant au plan qualitatif que quantitatif.

S'agissant de la réalisation des engagements pris dans le SPSI concernant le patrimoine immobilier affecté aux missions à Montpellier :

4. Le Conseil regrette que depuis son précédent avis, aucun projet global de regroupement sur un site unique à Montpellier n'ait été étudié.

Disposant de ressources de financement et pouvant utiliser les produits de cession d'un immobilier important sur la région parisienne, le CIRAD pourrait concevoir un projet de regroupement innovant, notamment par la réalisation d'un siège exemplaire à énergie positive et respectant les ratios d'occupation imposés par la politique immobilière de l'État.

En lieu et place d'un projet d'ensemble, seule une étude a été engagée sans être encore suivie d'effets, dont les premières conclusions conduiraient dans l'immédiat à une simple réorganisation et non à une réduction du nombre de sites.

S'agissant de la réalisation des engagements pris dans le SPSI concernant le patrimoine immobilier affecté aux missions en Outre-mer :

5. Le Conseil encourage le CIRAD à persévérer sur la voie de la coopération et de la mutualisation de ses ressources avec d'autres partenaires et organismes en Outre-mer.

Il regrette, toutefois, de ne pas distinguer clairement une politique de rationalisation ou de cession dans la gestion de ce patrimoine et incite donc à poursuivre les réflexions autour de l'opportunité du maintien de certaines implantations.

S'agissant de la réalisation des engagements pris dans le SPSI concernant le patrimoine immobilier non affecté aux missions :

6. Le Conseil note que la politique de gestion du patrimoine parisien du CIRAD est confortée dans le maintien en propriété des immeubles de rapport parisiens. Il entend les arguments avancés par le CIRAD s'agissant de l'apport de ces loyers au budget de l'établissement. Si le Conseil est conscient que les opérateurs sont incités à conserver des ressources supplémentaires contribuant au financement des missions, il constate toutefois que le montant en question reste modeste au regard du budget général de l'établissement (0,3 % du budget annuel).
7. Il rappelle que la gestion de patrimoine n'entre pas dans les missions de l'établissement, et que cette gestion occasionne également des coûts supplémentaires (études, mobilisation du personnel, travaux, etc.) pesant directement sur le budget général du CIRAD.

Conseil de l'immobilier de l'État

8. Le Conseil, au regard des éléments transmis à ce jour et relevant des incohérences entre loyers perçus, valeurs vénale et rentabilité annoncée demeure très réservé quant à la valorisation et la rentabilité de ce patrimoine.

Le Conseil estime indispensable que France Domaine diligente une contre expertise de ce dossier.

Sur l'accompagnement de l'opérateur dans la mise en œuvre de son SPSI :

S'agissant du suivi du SPSI par France Domaine :

9. France Domaine doit s'assurer que les conditions à la levée des réserves sont bien réunies. Dans le cas précis du CIRAD, le Conseil estime la validation du SPSI avant l'obtention de l'ensemble des études et résultats des hypothèses formulées, prématurée.

Le Conseil invite donc France Domaine à la plus grande rigueur lors du suivi des SPSI et l'encourage à alerter le cas échéant les ministères de tutelle pour qu'ils secondent ses efforts auprès des opérateurs.

Il recommande d'inscrire le CIRAD dans la liste des opérateurs devant faire l'objet d'un accompagnement et d'un suivi renforcé de la part du service France Domaine et, s'agissant de la mise en place d'une procédure innovante, souhaite, être régulièrement informé de l'avancée des travaux de France Domaine illustré par l'exemple du CIRAD.

S'agissant du suivi du SPSI par les ministères de tutelle :

10. Le Conseil constate que la tutelle est insuffisamment impliquée dans le suivi et la gestion du patrimoine du CIRAD et regrette, comme dans de nombreux autres cas, de ne pas avoir bénéficié de l'éclairage du ministère de référence quant aux voies et moyens d'une rationalisation de ce patrimoine au vu de la politique publique concernée.

5.2 Les opérateurs de l'État relevant du ministère de l'enseignement supérieur.

Le Conseil, sur saisine du ministre chargé du domaine, a ouvert, lors de sa séance du 15 juin 2011, un cycle d'auditions consacré à la gestion immobilière dans le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche : écoles supérieures, universités et organismes de recherche.

Chaque audition d'entité a donné lieu à un avis particulier adressé au Ministre, puis diffusé aux acteurs concernés.

Les universités, par leur organisation complexe (77 universités, une tutelle administrative centrale et déconcentrée éclatée, une gouvernance dont l'équilibre est discuté, des sources de financement éclatées) et l'enjeu considérable que représente leur patrimoine immobilier (5945 hectares de foncier, 18,6 Mm² SHON de bâti dont 15,2 Mm² SHON appartenant à l'État estimés 20 Mds€, une dépense immobilière pour 2013 de 1,29 Md€ sur le programme 150 de l'État) , ont également fait l'objet d'un avis général délibéré au cours du premier trimestre 2013.

Dans cet avis, le Conseil émet des recommandations :

- quant à la gouvernance : simplifier l'organisation de la tutelle ministérielle ; responsabiliser le recteur en matière de stratégie universitaire territoriale et l'université quant aux résultats de sa gestion immobilière ; mettre en place une gouvernance forte et cohérente dans chaque université au service d'une vision pédagogique, scientifique et immobilière à moyen et long terme ;

- quant aux modes de financement : clarifier et unifier les modes de financement dans le cadre des contrats pluriannuels pour accroître la visibilité des acteurs, responsabiliser les universités quant aux objectifs de leurs SPSI et favoriser la mise en œuvre plus rapide des opérations ; justifier l'usage du contrat PPP par la nature des opérations et ne pas en systématiser l'usage pour financer l'intégralité d'un programme ; accroître la sincérité des budgets et, dans le cadre de l'autonomie qui leur a été accordée, développer leurs ressources propres ; se préoccuper davantage d'équilibre budgétaire dans les projets non financés en totalité.

Ces auditions ont permis d'observer que la dévolution des biens produit des effets positifs pour les universités reconnues en capacité d'en bénéficier, notamment en favorisant les efforts de valorisation patrimoniale. Le Conseil suggère donc d'étendre cette démarche préparatoire à la dévolution compte tenu de ses effets vertueux.

Ce travail a également permis de constater la nécessité de professionnaliser la gestion de cette fonction aux enjeux fonctionnels et financiers primordiaux.

Conseil de l'immobilier de l'État*Avis n°2011-18 en date du 15 juin 2011****Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université d'Auvergne (UDA).***

Vu le décret n° 2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant le Conseil de l'immobilier de l'État,

Vu la loi n°20071199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités et notamment son article 32 (ou article 719-14 du code de l'éducation),

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État,

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers 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 organismes divers de l'État exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur,

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances,

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'université d'Auvergne (UDA) du 29 juin 2010 et la note complémentaire du 27 janvier 2011,

Vu l'avis du service France Domaine du 1er décembre 2010 qui approuve ce SPSI sous réserve de précisions sur les échéances et les sources de financement, éléments qui font l'objet de la note du 27/1/2011

Considérant que la loi LRU a confié aux établissements d'enseignement supérieur des responsabilités et compétences élargies (RCE) en matière de budget et de gestion des ressources humaines qui sont à acquérir impérativement dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi et que celle-ci a prévu le transfert de la pleine propriété des biens immobiliers mis à disposition par l'État comme compétence optionnelle pouvant être sollicitée après l'accès aux RCE.

Considérant que sur les neuf universités candidates à ce jour au transfert de l'immobilier d'État, cinq ont été retenues par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR). Parmi elles, l'UDA est la première université à avoir signé une convention relative à la dévolution des biens immobiliers de l'État le 19 avril 2011 et à devenir ainsi propriétaire de ses murs ;

Considérant que la procédure pour bénéficier du transfert des biens immobiliers s'inscrit dans le cadre de la rédaction d'un schéma directeur immobilier (SDI) basé sur les diagnostics technique et sécuritaire et d'un programme pluriannuel d'investissements (PPI) à horizon de 25 ans à la demande du MESR ainsi que d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière à 5 ans à la demande du ministère chargé du domaine. Que pour satisfaire à ces exigences, l'UDA a mis en place une gouvernance et un pilotage de l'établissement et a organisé une direction de l'immobilier avec dix spécialistes en gestion patrimoniale ;

Considérant que la dévolution du patrimoine oblige les universités à disposer d'équipes de professionnels pour gérer leur immobilier, particulièrement en province où les universités

Conseil de l'immobilier de l'État

doivent assumer directement cette tâche alors que les universités franciliennes bénéficient de l'appui de l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Ile de France (EPAURIF) ;

Considérant que les SPSI élaborés par les universités sont actuellement, selon le constat de France Domaine très insuffisants pour la plupart et parmi les moins aboutis des SPSI rédigés par les opérateurs, celui de l'UDA se distinguant cependant par sa meilleure qualité ; que ce constat s'explique notamment par le fait que les universités connaissent depuis peu leur patrimoine, géré antérieurement par les rectorats, et évalué par l'État en 2010 ;

Les représentants de l'UDA et du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil de l'Immobilier de l'État, après en avoir délibéré lors de sa séance du 15 juin 2011, a adopté l'avis suivant :

1. Le Conseil prend acte des efforts accomplis par l'université d'Auvergne quant à la préparation du transfert des biens, actions de professionnalisation, élaboration de documents pratiques de procédure et schémas d'orientation immobilière (SDI, PPI, SPSI) ; il note la qualité des documents et de la réflexion sous jacente au SPSI. Il approuve la priorité donnée au titre de ce schéma à la rationalisation des surfaces et à la mise en sécurité des locaux.

Il note en particulier que le ratio d'occupation des bureaux s'établit à 13 m² SUN et se rapproche de la cible des 12 m²SUN/poste de travail, conformément aux recommandations du Conseil.

Concernant le plan de financement des travaux présenté dans le SPSI pour un montant total de 139 M€, Le Conseil relève cependant des incertitudes au-delà du court terme et invite l'Université à travailler dès à présent à son approfondissement. Enfin, le Conseil demande à France Domaine d'accompagner la réflexion sur l'optimisation des dépenses et de la maîtrise d'ouvrage (chantier onéreux de mise aux normes incendie) et sur les pistes de recettes qui doivent être systématiquement explorées.

2. Le Conseil souligne l'enjeu considérable représenté par le patrimoine universitaire tant en termes stratégiques que juridiques et financiers. Il insiste sur les garanties à prendre préalablement à la dévolution, notamment la connaissance et l'évaluation, la structuration et la professionnalisation des directions du patrimoine en matière de gestion du propriétaire, la sécurisation juridique et comptable des biens à transférer.
3. Le Conseil considère qu'en application de la Loi LRU la dévolution du patrimoine immobilier est un complément et un aboutissement éventuel de l'autonomie des universités après le transfert de la masse salariale et du budget global qui doit correspondre à une vision globale et à long terme, vision souvent encore en construction dans le cadre des regroupements et projets en cours (PRES, plan CAMPUS, ...) ; il souligne que – dans une perspective de dévolution en tout cas - le SPSI doit être la déclinaison à cinq ans du schéma directeur à long terme. La coordination étroite des tutelles est particulièrement indispensable à cet égard afin que les principes stratégiques définis pour l'État et ses opérateurs soient mis en œuvre par les nouveaux propriétaires universitaires. Le CIE souhaite de façon générale que les ministères de tutelle formulent un avis exprès sur les SPSI des

Conseil de l'immobilier de l'État

opérateurs.

4. Le Conseil souhaite poursuivre l'audition des universités, en particulier préalablement à la dévolution des biens, afin de veiller à la cohérence des SPSI et à la capacité des universités à assumer la conduite d'une politique patrimoniale au service des projets pédagogiques et scientifiques. Il demande à être informé du suivi du processus de transfert des biens immobiliers des neuf universités sur les quatre-vingt trois candidates à la dévolution. Il appelle néanmoins à ne pas négliger les SPSI des universités non candidates à la dévolution et qui ne disposent pas de moyens particuliers en matière immobilière.
5. Le Conseil constate enfin que la montée en puissance d'un État propriétaire unique incarné par France Domaine s'accompagne de divers transferts de biens immobiliers dont celui du patrimoine universitaire est d'une portée particulière. Il considère que cette évolution suppose, outre la vigilance sur les conditions et les objectifs de ces transferts, le maintien d'un dispositif d'accompagnement et de contrôle notamment dans le cadre du suivi et de l'actualisation des SPSI de l'ensemble des universités, opérateurs soumis à la politique immobilière de l'État.

Il préconise que les cellules immobilières pilotées par France Domaine aux côtés des préfets de région développent leur compétence en direction des universités afin de favoriser la diffusion de bonnes pratiques adaptées aux enjeux de ces établissements et d'apporter le concours de moyens mutualisés à ce niveau. Le service des achats de l'État comme le ministère de l'écologie et le ministère de tutelle ont naturellement un rôle à jouer en la matière. L'élaboration d'un guide de référence (bénéficiant des travaux déjà conduits et des exemples étrangers et proposant des démarches-type) est recommandée.

*

Avis n°2012-03 en date du 14 mars 2012

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université de Poitiers.

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 loi n°20071199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités et notamment son article 32 (article 719-14 du code de l'éducation) ;

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 le décret n°2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies ;

Vu l'arrêté du 26 décembre 2008 fixant la liste des établissements publics bénéficiant des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines prévues aux articles L 712-9, L712-10, L954-1 à L954-3 du code de l'éducation ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers 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 organismes divers de l'exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'université de Poitiers du 15 décembre 2010 ;

Vu l'avis conforme du service France Domaine du 1er mars 2011 complété de cinq recommandations ;

Vu l'avis favorable du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche du 14 mars 2011 ;

Vu la Convention relative à la dévolution des biens immobiliers de l'État à l'université de Poitiers du 2 septembre 2011 ;

Après avoir procédé à l'audition de Messieurs Jean-Pierre GESSON, Président de l'Université de Poitiers, Stéphane MOTTET, vice-président, chargé des finances et du patrimoine et Lionel VINOURE, directeur du patrimoine, durant sa séance du 14 mars 2012 ;

Considérant que la loi n°20071199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, dite loi LRU, renforce l'autonomie et les responsabilités des établissements d'enseignement supérieur dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi, en leur confiant des responsabilités et compétences élargies (RCE) en matière de budget et de gestion des ressources humaines.

Considérant que l'article 32 de la loi précitée autorise la dévolution du patrimoine aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel à titre optionnel.

Considérant que sur les neuf universités candidates à ce jour au transfert de l'immobilier d'État, seules trois universités ont obtenu la dévolution effective de leur patrimoine en 2011. Parmi elles, l'Université de Poitiers a signé une convention relative à la dévolution des biens immobiliers de l'État le 2 septembre 2011 ;

Considérant que le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche calcule la dotation allouée dans le cadre de la dévolution, à partir d'un forfait établi sur la base d'un besoin global en surface et d'un coût immobilier global au m² distinguant les surfaces banalisées des surfaces techniques plus onéreuses.

Considérant que l'université de Poitiers a pris en compte les conséquences de la dévolution en proposant une nouvelle organisation du service gestionnaire du patrimoine immobilier ;

Considérant que le SPSI de l'Université de Poitiers s'appuie sur la connaissance de son patrimoine immobilier et de son utilisation grâce à des études, diagnostics (amiante, accessibilité, performance énergétique) et outils (fiabilité de l'inventaire de l'application STGPE, outil de suivi de l'utilisation des locaux) ; que l'état technique de 85 % bâtiments est considéré en bon état, flexible et adaptable, selon ces études.

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que la procédure pour bénéficier du transfert des biens immobiliers s'inscrit dans le cadre de la rédaction d'un schéma directeur immobilier (SDI) et d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) à l'horizon 2020-2025 ;

Considérant que le SDI a pour objectif d'une part, de proposer une stratégie immobilière fondée sur la diminution des surfaces en m², l'augmentation des taux d'occupation des locaux et la rationalisation du patrimoine en diminuant les coûts d'exploitation, développant les cessions et compensant toute construction par des diminutions de m² existants ;

Considérant que le SDI a pour objectif d'autre part, de permettre la politique de développement de l'université de Poitiers ;

Considérant que le PPI de l'université de Poitiers propose des prévisions financières détaillées sur la période de 5 ans du SPSI, des estimations globales sur les 5 années suivantes et propose une estimation au-delà des 10 premières années visant à vérifier la soutenabilité des financements ;

Considérant que la politique immobilière de l'université de Poitiers est conduite dans le respect des critères du développement durable compte tenu des travaux de mise aux normes de sécurité, d'accessibilité et de performance énergétique (chaudière biomasse) en cours de réalisation ;

Les représentants de l'Université de Poitiers ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 14 mars 2012, donne un avis favorable au schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université de Poitiers assorti des remarques suivantes :

1. Le Conseil prend acte des efforts accomplis par l'université de Poitiers quant à la préparation du transfert des biens et quant aux actions de professionnalisation, d'élaboration de documents pratiques de procédure et de schémas d'orientation immobilière (SDI, PPI, SPSI). Il remarque tout particulièrement la qualité des documents et de la réflexion sous jacente au SPSI dont il souligne la cohérence avec le projet global de service de l'université.
2. Le Conseil relève que la stratégie vise à rationaliser l'usage des immeubles, réduire les surfaces occupées, améliorer la qualité du bâti, mettre en sécurité les locaux, répondre aux normes d'accessibilité et aux nouvelles exigences environnementales. Il observe que la mise en place d'une chaufferie biomasse permettra d'atteindre les objectifs 2020 du Grenelle de l'environnement et encourage l'université à développer ce type d'initiatives s'intégrant dans la démarche d'exemplarité de l'État en matière de développement durable.
3. Le Conseil prend note des arguments de l'université justifiant la conservation de biens domaniaux loués à des tiers dans le but de constituer une réserve de surfaces mobilisables. Il encourage, cependant, l'université à s'assurer régulièrement du bien-fondé de la stratégie de gestion de ses actifs au vu de l'évolution des besoins et de celle du marché local et à réévaluer périodiquement le choix à effectuer entre prise en location et maintien en pleine propriété.
4. Le Conseil approuve la recherche d'une valorisation commerciale compatible avec les contraintes juridiques, domaniales et fonctionnelles de l'établissement.
5. Le Conseil constate, au regard du PPI présenté dans le SPSI, que l'opération semble maîtrisée sur le long terme, le mécanisme de dévolution permettant de

Conseil de l'immobilier de l'État

garantir les dotations sur l'ensemble de la période tout en absorbant les variations des dépenses par des avances du Trésor. Toutefois, il constate également que la convention de dévolution se traduit par une augmentation de la dotation annuelle de l'État qui passe de 6,1 M€ à 10,8 M€. Cette progression s'inscrit dans la stratégie de fort accroissement des moyens financiers affectés à l'enseignement supérieur durant la présente législature. Si le mécanisme semble en l'espèce devoir favoriser l'émergence d'une stratégie immobilière responsable, son coût initial pour l'État nécessite de réserver cette approche aux universités qui peuvent entrer sans délai dans une logique de performance en immobilier et d'en vérifier annuellement la bonne application.

★

Avis n°2012-03bis en date du 15 mai 2012

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université de Bretagne occidentale.

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 loi n°20071199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités et notamment ses articles 32 (article 719-14 du code de l'éducation) et 33 ;

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 le décret n°2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies ;

Vu l'arrêté du 26 décembre 2008 fixant la liste des établissements publics bénéficiant des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines prévues aux articles L 712-9, L712-10, L954-1 à L954-3 du code de l'éducation ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers 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 organismes divers de l'exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'université de Bretagne occidentale du 22 décembre 2011 ;

Vu l'avis conforme du service France Domaine du 17 avril 2012 assorti d'observations ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu l'avis favorable du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche du 22 mars 2012 ;

Après avoir procédé à l'audition de Madame Yvonne BOUVET, vice-présidente, chargée du patrimoine et Monsieur Nicolas MARQUE, directeur du service du patrimoine, durant sa séance du 19 avril 2012 ;

Considérant que l'UBO a défini dans le cadre d'un contrat d'établissement 2012-2016 une stratégie basée sur les enjeux suivants : être une université pluridisciplinaire en licence et une université d'excellence autour de quatre domaines (mer, santé, sciences des techniques de l'information et de la communication –STIC- et sciences humaines et sociales –SHS-) ; offrir les meilleures conditions de vie et de travail aux étudiants et aux chercheurs ;

Considérant que le SPSI de l'Université de Bretagne occidentale de décembre 2011 et le schéma directeur immobilier (SDI) adopté en février 2012, présentent une stratégie immobilière qui vise à optimiser les surfaces utilisées, à adapter les besoins aux ressources, à réaliser les travaux de mise à niveau réglementaire et à intégrer le campus dans la ville ;

Considérant que le diagnostic technique et réglementaire réalisé en 2011 (accessibilité, performance énergétique, état technique des bâtiments) préconise des travaux pour un montant total de 170 M€ dont 14 M€ pour la mise en sécurité, 4 M€ pour l'accessibilité, 38 M€ pour la mise à niveau du patrimoine, 56 M€ pour la transformation et l'adaptation des locaux et 58 M€ pour l'amélioration de la performance énergétique ;

Considérant que le diagnostic fonctionnel du patrimoine montre que si les missions d'enseignement, de recherche, de conservation et de diffusion du savoir sont bien représentées et couvrent 69 % des surfaces, les surfaces d'enseignement sont mal réparties, les surfaces de recherche sont insuffisantes tout comme les lieux de vie sociale qui ne représentent qu'1% des surfaces ;

Considérant que les ratios d'occupation des surfaces d'enseignement par étudiant sont supérieurs aux ratios du référentiel des constructions universitaires et que les ratios des locaux administratifs s'établissent à 12,8 m², soit légèrement au-dessus de la norme de 12 m² SUN/poste de travail ;

Considérant que les situations d'occupation varient selon les sites avec des enjeux d'optimisation et de mutualisation sur le campus de Bouguen, la saturation des locaux du pôle santé sur le campus du centre ville, le surdimensionnement des locaux de l'IUFM ;

Considérant que les projets ont pour objectif d'une part la diminution globale des surfaces de 30 000 m² afin de passer de 260 000 m² actuels à 230 000 m², cette baisse globale étant le résultat de l'abandon de 40 000 m² (essentiellement les sites de l'IUFM) et de la construction de 10 000 m², pour un montant estimé de 45 M€, à réaliser à une échéance de 2025, d'autre part des développements ciblés pour un montant de 30 M€ et enfin des travaux de mise à niveau de 133 M€, sans que les financements de ces opérations soient précisés ;

Considérant que l'université de Bretagne occidentale n'est pas candidate à court terme à la dévolution, en vertu de l'article 32 de la LRU ;

Les représentants de l'Université de Bretagne occidentale ayant été entendus en leurs explications,

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 19 avril 2012 et du 15 mai, fait les observations suivantes sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université de Bretagne occidentale :

1. Le Conseil note que l'université a défini une stratégie pédagogique axée particulièrement vers le pôle de la mer et en second lieu vers celui de la santé. La traduction immobilière dans le cadre de plusieurs documents (contrat pluriannuel d'établissement, SPSI et schéma directeur immobilier) tend à rationaliser l'usage des immeubles, réduire les surfaces occupées, améliorer la qualité du bâti, mettre en sécurité les locaux, répondre aux normes d'accessibilité et aux nouvelles exigences environnementales. Tout en notant la qualité du travail déjà effectué, le Conseil invite l'université à poursuivre sa réflexion en précisant notamment le calendrier de mise en œuvre de cette stratégie qui ne résulte pas clairement des documents fournis.
2. Le Conseil demande à l'UBO de rationaliser l'occupation des espaces pédagogiques afin de respecter les ratios du référentiel de constructions universitaires et les locaux tertiaires afin d'atteindre les normes de la politique immobilière de l'État. Il encourage l'université dans son projet à abandonner des locaux de l'IUFM mis à disposition par le Conseil général et sous utilisés ; cela permettra de supprimer les frais de fonctionnement correspondants.
3. Le Conseil constate l'ambition du projet qui porte sur un investissement global de plus de 170 M€ et souligne que cette ambition s'accompagne d'incertitudes sur les moyens de financement. L'université présente des opérations financées dans le cadre du CPER 2007-2013, pour un montant d'une quarantaine de millions d'euros. Elles concernent essentiellement les établissements d'enseignement technologique (réhabilitations des IUT de Brest, Quimper et Morlaix) de recherche (rénovation des locaux de l'institut européen de la mer et de l'institut brestois de bio-santé) et des locaux de vie étudiante (création d'une cafétéria sur le campus de Quimper). A ce titre s'ajoute à hauteur de 5 M€, la construction d'une cité internationale destinée à accueillir des invités extérieurs. La construction de deux pôles numériques pour un montant de 10,7 M€ est prévue dans le cadre du campus d'excellence. La totalité des financements correspondants n'étant pas encore disponible à ce jour, il convient que l'université affine ses priorités.
4. S'agissant des projets structurants prévus entre 2012 et 2016, le Conseil relève que l'université doit déterminer leur financement. Ces opérations qui s'élèvent à 26,2 M€ concernent en particulier le projet de création d'un carrefour de l'université, lieu central d'entrée de l'université pour un montant de 2,5 M€, la relocalisation des formations de l'IUFM sur le campus de Quimper pour 2,1 M€, la création d'un centre de simulation pour le pôle santé pour 7,9 M€, l'extension du centre documentaire du pôle santé pour 7,5 M€. En particulier les travaux de mise en sécurité et en accessibilité d'un montant de 16,55 M€, jugés prioritaires par l'université, doivent voir leur source de financement rapidement arrêtée.
5. En conséquence, le Conseil invite l'université de Bretagne occidentale à présenter un plan pluriannuel de financement de tous ses projets jusqu'en 2016, voire un plan pluriannuel d'investissement (PPI) à l'horizon 2020-2025, même si l'université n'envisage pas de demander la dévolution de son patrimoine immobilier, qui rendrait ces éléments nécessaires.
6. Le Conseil note que l'UBO envisage un portage tout ou partie privé intégrant la création de commerces dans le cadre de l'aménagement du carrefour de l'université, la location d'emplacements pour la pose d'éoliennes et le développement des collaborations scientifiques avec des entreprises ou des

Conseil de l'immobilier de l'État

organismes de recherche. Ces pistes peuvent apporter un complément appréciable de ressources à la condition d'être précisément encadrées sur le plan juridique, technique et financier. Le Conseil recommande que l'université s'entoure des compétences nécessaires pour la négociation de tels accords.

Le Conseil considère comme France Domaine qui souligne les coûts élevés de cette mise à niveau envisagée, qu'il convient de réaliser une étude d'opportunité portant sur les bâtiments concernés, afin d'arbitrer entre rénovation et abandon. Cette étude pourrait être communiquée au Conseil avec le plan pluriannuel de financement.

★

Avis n°2012-04 en date du 15 mai 2012***Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires (CNOUS).***

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 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 circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le schéma pluriannuel du centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) du 21 juillet 2010 ;

Vu l'avis avec réserves du service France Domaine du 7 février 2011;

Vu la note complémentaire du CNOUS en date du 21 décembre 2011 ;

Après avoir procédé le 19 avril 2019, à l'audition de MM François BONACCORSI, directeur du CNOUS et Alexandre AUMIS, sous-directeur de la contractualisation et de l'immobilier ;

Après avoir pris connaissance des éléments complémentaires communiqués par le service France Domaine à l'issue de cette audition ;

Considérant que le CNOUS qui a pour mission de favoriser l'amélioration des conditions de vie et de travail des étudiants, est un établissement public à caractère administratif (EPA) placé sous tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et agissant également

Conseil de l'immobilier de l'État

pour les ministères chargés des affaires étrangères, du logement, de la culture et de l'outre-mer ;

Considérant l'effectif actuel de 121 agents permanents et d'une vingtaine d'employés non permanents ;

Considérant que le transfert de la sous-direction aux affaires internationales du CNOUS (SDAI) vers Campus France aura pour effet réduire les besoins du centre à une centaine de postes de travail à compter du 1er septembre 2012 ;

Considérant la nécessité de regrouper les effectifs parisiens du centre actuellement implantés sur deux sites dans le 5ème et le 7ème arrondissement de Paris ;

Considérant l'information de décembre 2011 selon laquelle un accord de transfert de propriété du site du 6, rue Jean Calvin dans le 5ème arrondissement, au bénéfice de la mairie de Paris serait intervenu avec la chancellerie des universités de Paris et le rectorat de Paris et que la libération des locaux par le CNOUS devrait avoir lieu au plus tard en septembre 2012 ;

Considérant que la stratégie du CNOUS exposée en séance par ses représentants repose sur la conduite simultanée de deux projets de relogement du centre national, le premier pour libérer à court terme les locaux de la rue Jean Calvin, le second à plus long terme, visant à regrouper les effectifs du centre dans un immeuble de la porte de Vanves partiellement occupé par le Centre National d'Enseignement à Distance (CNED) au terme d'une opération de travaux lourds d'adaptation des locaux ;

Considérant également le besoin exprimé par les représentants du CNOUS de retrouver l'équivalent des deux logements de fonction de l'immeuble du quai d'Orsay ;

Considérant que les représentants du CNOUS ont indiqué au 19 avril 2012, ne pas disposer de solution de relogement pour septembre 2012 et devoir rencontrer prochainement le service France Domaine pour rechercher une issue à cette situation d'urgence ;

Considérant que les services du CNOUS ont indiqué que le financement des loyers intermédiaires et des travaux d'adaptation des locaux du CNED reposerait sur la cession de l'immeuble du quai d'Orsay par ailleurs également occupé par l'OFCE ;

Considérant que le service France Domaine a indiqué que, contrairement à ce qui a été annoncé par l'opérateur, le bâtiment occupé par le CNOUS au quai d'Orsay n'est pas un bien propre, qu'il s'agit d'un bien domanial valorisé à 16 M€ et que dans le cas d'une éventuelle cession, le retour du produit de cession ne serait pas garanti à l'opérateur ;

Considérant l'information communiquée par France Domaine selon laquelle le service a dans son avis sur le SPSI du CNED, posé la question d'un abandon du site de Vanves au regard du montant important des travaux de mise en conformité nécessaires pour ce site occupé partiellement par le CNED ;

Les représentants du CNOUS ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 19 avril 2012 et du 15 mai, fait les observations suivantes sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du centre national des œuvres universitaires et scolaires :

1. Le Conseil note que la stratégie immobilière du CNOUS décrite dans son SPSI daté de 2010 n'est plus d'actualité du fait de l'évolution du périmètre de ses missions et de l'obligation de libération du site de la rue Jean Calvin dans le 5ème

Conseil de l'immobilier de l'État

arrondissement de Paris.

2. Le Conseil observe que les perspectives immobilières du CNOUS sont très incertaines, aucune solution n'étant en vue pour un relogement des effectifs devant quitter les locaux de la rue Calvin en septembre 2012 et la pertinence et le montage financier du projet de regroupement de ses services dans un second temps demeurant à démontrer.
3. Le Conseil s'étonne que la décision de transfert de propriété du site de la rue Jean Calvin puisse être prise par la Chancellerie des universités de Paris sans concertation avec son ministère de tutelle et les organismes publics locataires des lieux qui doivent en moins d'une année trouver des solutions de relogement pour leurs services. Les conséquences de cet accord avec la ville de Paris sont d'autant plus fâcheuses que les deux signataires, en négligeant d'informer les responsables du CNOUS et en fixant un délai de libération des locaux très court, semblent avoir sous-estimé les difficultés de relogement de l'opérateur et ainsi fragilisé l'exercice dans la continuité de la mission de service public assurée par le CNOUS au profit des étudiants.
4. Le Conseil invite le CNOUS et le service France Domaine à se rapprocher rapidement de la Chancellerie des universités de Paris pour élaborer conjointement une stratégie permettant de procéder au regroupement des services du CNOUS en un mouvement unique et éviter ainsi le surcoût d'un double transfert.
5. Le Conseil considère qu'une implantation des services du CNOUS en périphérie de Paris telle que celle envisagée porte de Vanves est conforme à la politique immobilière de l'État sous réserve qu'elle en respecte les critères de performance, la recherche devant porter sur une surface de 1 800 m² SUB pour la centaine de poste de travail annoncée, de préférence sur le domaine de l'État et d'un loyer inférieur à 400 €/m² SUB.
6. Le Conseil s'interroge sur la nécessité de conserver les deux logements de fonction existants dans le cadre du projet de relogement des services.

En conséquence, le Conseil demande à être informé régulièrement des avancées de ce dossier et en particulier lorsqu'une nouvelle stratégie d'ensemble sera arrêtée.

★

Avis n°2012-05 en date du 15 mai 2012

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université d'Artois.

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 loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités et notamment son article 32 (article 719-14 du code de l'éducation) ;

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 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu le décret n°2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies ;

Vu l'arrêté du 26 décembre 2008 fixant la liste des établissements publics bénéficiant des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines prévues aux articles L 712-9, L712-10, L954-1 à L954-3 du code de l'éducation ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers 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 organismes divers de l'exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'université d'Artois de décembre 2010 ;

Vu l'avis conforme du service France Domaine du 3 novembre 2011;

Vu l'avis favorable du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) du 19 avril 2011 ;

Après avoir procédé à l'audition de Monsieur Christophe LEDUC, vice-président, Madame Laurence DELOFFRE, directrice générale des services, Monsieur Patrick BUFFET, directeur du patrimoine, de la logistique et des achats, durant sa séance du 19 avril 2012 ;

Considérant que l'université d'Artois, créée en 1991 est une université multipolaire, avec douze implantations dans neuf villes des départements du Nord et du Pas de Calais, traditionnellement très axée vers la formation des enseignants

Considérant que la rédaction du SPSI s'est faite dans un grand climat d'incertitude et que l'université ne s'estime pas complètement maîtresse de sa stratégie immobilière, notamment du fait de l'impossibilité de fermer le site de l'IUFM de Douai compte tenu du contexte local

Considérant que les surfaces totales occupées par l'UA sont passées de 232 679 m² SHON en 2008 à 180 519 m² SHON en 2012, tendant vers 160 215 m² en 2013 ;

Considérant que les surfaces occupées par l'IUFM ont chuté de 124 923 m² SHON à 71 699 m² SHON en 2012 pour 1303 étudiants ;

Considérant que le nombre total d'étudiants est passé de 14 227 à 10 818 entre 2008 et 2012 ; avec une forte baisse pour l'IUFM et une augmentation légère pour les autres filières ;

Considérant le statut juridique du patrimoine, avec 77 % de propriétés de l'État, 23 % de propriétés des collectivités territoriales et un seul bien propre de l'université ;

Considérant que l'état général du patrimoine est bon et que l'université dépense en moyenne 800 000 € par an pour sa maintenance, quelques sites nécessitant des travaux lourds comme

Conseil de l'immobilier de l'État

l'IUT de Béthune. Que des travaux de mise en sécurité sont conduits au vu des crédits obtenus de la part du ministère et que les travaux d'accessibilité seront achevés en 2012 ;

Considérant que l'université a dressé dans le SPSI, trois scénarii d'évolution, laissant la décision à la nouvelle équipe dirigeante qui sera installée en mai. Le premier scénario propose le maintien d'un patrimoine à 187 003 m² avec des effectifs stabilisés, le second propose l'abandon des sites de l'IUFM de Douai et Gravelines ce qui réduirait le patrimoine à 169 153 m², le troisième avec l'abandon des sites de l'IUFM de Douai et Gravelines et la réduction du site de l'IUFM d'Arras ramènerait le patrimoine à 160 503 m² ;

Considérant que les décisions déjà validées par le conseil d'administration le 23 mars 2012 consistent en une réduction de 40 % sur le site de l'IUFM d'Arras, de 94 % sur le site de l'IUFM de Douai et de 71 % sur le site de l'université à Douai et devront être mises en œuvre par la nouvelle équipe dirigeante élue en mai 2012 ;

Considérant que les projets d'abandon des sites de l'IUFM doivent faire l'objet d'une concertation préalable avec les collectivités locales concernées et le MESR ;

Considérant que l'université d'Artois n'est pas candidate à la dévolution, en vertu de l'article article 32 que la loi n°20071199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, dite loi LRU,

Les représentants de l'Université d'Artois ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 19 avril et 15 mai 2012, fait les observations suivantes sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université d'Artois :

1. Le Conseil note que la stratégie tant pédagogique qu'immobilière n'est pas clairement définie ; il prend acte des indications selon lesquelles la prochaine élection d'une nouvelle équipe dirigeante permettra de préciser les choix stratégiques. En tout état de cause, les trois scénarii présentés proposent à divers degrés une rationalisation de l'usage des immeubles, une réduction des surfaces occupées compte tenu de la baisse des effectifs, une mise aux normes environnementales des locaux, ce qui est positif.
2. Le Conseil souhaite être destinataire dans les six mois après l'installation de la nouvelle équipe dirigeante d'un plan d'actions à 5 ans qui prendra en compte les remarques de France Domaine relatives au respect des normes d'occupation des locaux tertiaires et présentera la stratégie retenue, les opérations mises en œuvre et un plan pluriannuel de financement des projets. Il relève qu'au vu des éléments présentés, le scénario décrivant le montant d'économies le plus élevé semble la meilleure base de réflexion, sauf projet nouveau devant amener un nouvel afflux d'étudiants à court terme
3. Le Conseil relève que l'université d'Artois ne dispose pas de marge de manœuvre importante car elle ne possède qu'un seul bien propre, situé à Béthune. Le CIE a compris que ce bâtiment n'avait plus une claire utilité pédagogique ni fonctionnelle. Il importe en conséquence qu'il fasse l'objet d'un processus de cession. Les espaces fonciers sont essentiellement non valorisables (parkings, voirie ou espaces verts) mais leur exploitation doit être envisagée à la marge.
4. Le Conseil observe enfin que la question de la localisation même de l'université d'Artois et sa vocation à demeurer une universitaire multipolaire, installée dans neuf

Conseil de l'immobilier de l'État

viles, doit être posée compte tenu de l'évolution des effectifs, de la réduction importante des surfaces occupées notamment par l'IUFM tant à Arras qu'à Douai. Une concertation doit être organisée entre le ministère de tutelle, les collectivités territoriales (conseils généraux du Nord et du Pas-de-Calais, le conseil régional, les communes), les universités voisines (Lille, Valenciennes) pour décider des implantations pédagogiques à conserver en croisant l'état des bâtiments et l'opportunité fonctionnelle du maintien des sites.

★

Avis n°2012-06 en date du 15 mai 2012***Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du Centre National de Recherche Scientifique (CNRS).***

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 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu les schémas pluriannuels de stratégie immobilière du CNRS du 30 juin 2010 et de décembre 2011 ;

Vu l'avis du service France Domaine du 8 juillet 2011

Considérant que le CNRS a rendu un premier SPSI le 30 juin 2010 et un second en décembre 2011 pour prendre en compte le changement de gouvernance de l'établissement intervenu en 2010 ;

Considérant les réserves de l'avis rendu par France Domaine le 8 juillet 2011, l'une relative à l'accroissement continu du parc immobilier et la seconde sur la localisation du siège ;

Considérant que le patrimoine placé sous la responsabilité du CNRS s'étend sur environ 820 000 m² SHON dont 61 % sont des biens de l'État; 26 % des biens propres et 13 % des biens loués ;

Considérant que le patrimoine du CNRS est localisé pour 70 % en province et 30 % en Ile de France;

Considérant que ce patrimoine est très spécifique puisque dédié majoritairement à la recherche (78%) et en particulier aux sciences biologiques, à la chimie et aux sciences de l'ingénieur et de l'information et concerne les ressources communes pour 21 % ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le ratio d'occupation des locaux tertiaires s'élève à 13,7 m²/effectif physique; supérieur à la norme des 12 m² de la politique immobilière; cette situation étant due notamment aux locaux non modulables de Meudon et de Gif sur Yvette ;

Considérant que, selon les chiffres affichés dans le SPSI de décembre 2011, les surfaces ont augmenté de 3% entre 2005 et 2011, passant de 790 747 m² à 813 869 m², seront maîtrisées entre 2011 et 2015 (+ 0,39 %) passant de 813 869 m² à 816 402 m² mais augmenteront fortement en 2016 sous l'effet du plan campus pour atteindre 862 734 m² ;

Considérant que 43 000 m² seront livrés d'ici 2014 dans le cadre des contrats État/régions pour un montant total de 136 M€ dont une participation de 27 M€ du CNRS ;

Considérant que 810 ETP sont dédiés à la fonction patrimoniale dont 464 internes au CNRS sur les 35 300 ETP de l'établissement ;

Considérant que les crédits consacrés aux opérations immobilières ont doublé entre 2009 et 2011 passant de 27 M€ à 56 M€ en CP ;

Considérant que les dépenses d'entretien du propriétaire s'élèvent à 25 M€ par an soit 30 €/m² et les charges d'entretien de l'occupant à 37,5 M€ soit 46 €/m²;

Considérant que la stratégie repose sur quatre objectifs qui sont l'adaptation des locaux de recherche à l'évolution de l'activité scientifique, notamment telle que prévue dans les contrats État/régions et le plan Campus ; la rationalisation des implantations pour une maîtrise des surfaces et des charges d'infrastructure ; la poursuite de l'effort d'entretien du patrimoine et la mise en place d'un outil de pilotage ;

Considérant que la rationalisation des occupations et des coûts de fonctionnement est assurée par une politique de cessions qui concernent plus de 40 000m² à céder entre 2011 et 2015 dont principalement 11 000 m² sur le site de Meudon et 5 000 m² à Thiais dans le cadre de la réorganisation des délégations régionales ;

Considérant que la maîtrise des charges d'infrastructure sera assurée par le regroupement des délégations régionales de Thiais et d'Ivry à Villejuif et l'abandon des locations à Paris (rue Amélie dans le 7ème arrondissement, Avenue de France et rue Damesme dans le 13ème arrondissement) ce qui dégagera une économie de 450 000 €/an ;

Considérant que cette stratégie permettra une maîtrise des surfaces entre 2010 et 2015, à l'exception des effets du plan campus en 2016; et le maintien de l'effort d'entretien à 25 M€ ;

Considérant que la mise en œuvre d'un outil de pilotage de la politique immobilière, LOGIC permettra une connaissance fine du patrimoine et des coûts par bâtiment et l'accès aux plans des bâtiments numérisés ;

Considérant que le siège du CNRS situé dans le 16 ème arrondissement sur 21 716 m² SHON, 10 000m² SUN pour 850 personnes est un bien domanial qui a été estimé à 60 M€, que le CNRS justifie son maintien dans Paris par des relations fréquentes avec des partenaires extérieurs nombreux (assemblées parlementaires, ministères, organismes de recherche, laboratoires), que le CNRS n'a pas les moyens de financer une relocalisation dont le coût atteindrait à peu près le prix de cession du siège actuel avec les frais de déménagement, d'autant que la part de la cession de ce bien domanial qui serait affectée à l'opération n'est pas connue.

Considérant que le CNRS possède des biens propres rue Pouchet dans le 17 ème arrondissement et rue Mouchez dans le 14 ème arrondissement qui seront vendus ;

Considérant que le CNRS loue des bureaux (rue Lhomond dans le 5ème arrondissement, rue Amélie dans le 7ème arrondissement, Avenue de France et rue Damesme dans le 13ème

Conseil de l'immobilier de l'État

arrondissement) qui seront abandonnés, leurs personnels étant regroupés sur les sites d'Ivry et Villejuif,

Considérant que le CNRS loue six appartements pour les délégations régionales en province ;

Après avoir entendu M Thibault SARTRE, directeur de la stratégie financière, de l'immobilier et de la modernisation de la gestion lors de la séance du Conseil du 15 mai 2012.

Le Conseil de l'Immobilier de l'État, après en avoir délibéré lors de sa séance du 15 mai 2012, a adopté l'avis suivant :

1. Le Conseil constate que les règles appliquées par l'État aux administrations (réduction des personnels, maîtrise des dépenses de fonctionnement, rationalisation des implantations immobilières, règles relatives aux logements de fonction) ont été étendues aux opérateurs, en tenant compte de leur spécificité. Ainsi la norme des 12 m² SUN/poste de travail ne s'applique que sur les locaux tertiaires et non sur les locaux spécifiques comme les laboratoires ou les locaux de recherche. Il appelle au respect de cette norme pour les bureaux et à la prise en compte d'un parangonnage adapté pour les locaux techniques, par exemple en regard d'autres organismes de recherche en France ou à l'Etranger et des unités de recherche des universités.
2. Le Conseil prend acte que le patrimoine du CNRS composé à plus de 60% de biens domaniaux ne permet pas de garantir en cas de cession un droit de retour à l'établissement. Il note, et regrette, que ces biens ne fassent pas l'objet d'un loyer budgétaire comme les bureaux des services d'État, pour inciter à une meilleure utilisation des locaux, ni d'un quelconque intéressement à la gestion.
3. Le Conseil note que l'opération du site de Meudon consiste en une réhabilitation et construction de bâtiments permettant d'accueillir 150 à 300 personnes supplémentaires, équilibrée financièrement par une cession d'environ 10 000 m² . Le Conseil encourage le CNRS à poursuivre dans cette voie de rationalisation sur l'ensemble de ses sites.
4. Le Conseil relève que, compte tenu de l'évolution de la recherche avec les opérations du Plan Campus et des grands investissements d'avenir, des initiatives d'excellence (IDEX), le patrimoine dédié à la recherche bénéficie d'augmentations substantielles de surfaces. Pour maîtriser cette augmentation le CNRS doit explorer toutes possibilités de coopération avec les autres grands établissements de recherche et développer une stratégie de mutualisation des locaux, tant des espaces tertiaires que scientifiques. Ces collaborations qui existent déjà avec les universités et les autres grands établissements de recherche, doivent être intensifiées.
5. Le conseil constate que compte tenu de l'évolution de la recherche et des grands investissements d'avenir inscrits dans le cadre du Grand Paris, la localisation du siège du CNRS dans Paris intra muros devient discutable et que le choix d'une implantation plus proche des pôles scientifiques et de recherche, comme le plateau de Saclay, mérite d'être sérieusement pris en considération. Une telle orientation suppose un pilotage conjoint de France Domaine et du ministère de tutelle et un accompagnement très en amont, notamment pour assurer l'établissement des moyens qui seraient dévolus à la réinstallation de son siège dans de bonnes conditions.

Conseil de l'immobilier de l'État

*

Avis n°2012-08 en date du 5 juin 2012

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du Centre de Ressources, d'Expertise et de Performance Sportives (CREPS) de Toulouse.

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 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 circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du CREPS de Toulouse du 12 août 2012 ;

Vu l'avis conforme du service France Domaine du 27 février 2012 assorti de plusieurs remarques ;

Après avoir procédé à l'audition de Monsieur PAILLISSIER, Directeur du CREPS de Toulouse, durant sa séance restreinte du 22 mai 2012 ;

Considérant que la stratégie immobilière du CREPS a pour objet de permettre l'accomplissement des missions de service public de l'établissement dans les meilleures conditions. Celles-ci sont : permettre la réalisation du double projet, sportif et scolaire, des sportifs de haut niveau, assurer la formation aux métiers du sport et de l'animation et optimiser sa mission d'accueil – cette dernière participant à hauteur de 60% des recettes de l'établissement ;

Considérant qu'il est essentiel pour le développement et la reconnaissance professionnelle du CREPS de disposer de capacités d'accueil et d'hébergement satisfaisantes aux attentes des usagers et ainsi d'envisager des opérations de rénovation et d'accessibilité des installations d'accueil, d'hébergement et sportives ;

Considérant que le CREPS de Toulouse recherche activement des solutions de financement auprès de ses partenaires, fédérations sportives et collectivités locales afin de conduire les opérations d'amélioration de son patrimoine ;

Considérant que parmi les opérations retenues dans le SPSI, le CREPS envisage le réaménagement des locaux accueillant les services administratifs afin de rapprocher les

Conseil de l'immobilier de l'État

principaux services de l'établissement et de les rendre plus accessibles, notamment aux personnes à mobilité réduite ;

Considérant que le ratio d'occupation de 12 m² SUN est respecté ; selon des précisions transmises en séance ;

Considérant que le CREPS de Toulouse s'étend sur 23 hectares qui comprennent notamment 17 hectares d'espaces verts, 41 300 m² d'installations sportives, 1 227 m² de bureaux et locaux techniques, 9 logements de fonction représentant 834 m², dont seule la moitié semble explicitement attribuée et un parking de 90 places.

Le représentant du CREPS de Toulouse ayant été entendu en ses explications,

Le Conseil après en avoir délibéré lors de ses séances du 22 mai et du 5 juin 2012, donne un avis favorable au schéma pluriannuel de stratégie immobilière du CREPS de Toulouse et formule les remarques suivantes :

1. Le Conseil prend note des arguments en faveur de la réfection des équipements sportifs et des structures d'accueil et d'hébergement. Cependant, la stratégie d'optimisation fonctionnelle du CREPS gagnerait en lisibilité si la planification de ses travaux ainsi que leurs plans de financement étaient précisés.
2. Le Conseil regrette que les montants d'investissement et leurs modalités de financement sur la période 2012-2017 ne puissent être mieux précisés, en l'attente des décisions sur la construction d'une nouvelle résidence.
3. Le Conseil recommande aux responsables de s'assurer de la soutenabilité budgétaire des opérations les plus onéreuses et d'être vigilants à l'encontre de tout montage juridique complexe qui risquerait de s'avérer trop lourd à gérer à l'échelle de l'établissement seul.
4. Le Conseil encourage toutefois l'émergence d'une stratégie de valorisation du patrimoine. Il constate que le recensement du parc immobilier du CREPS de Toulouse fait état de terrains assez importants indépendamment des espaces verts et sportifs et suggère une réflexion tendant à optimiser le foncier dans le respect des règles de sécurité applicables à l'établissement.
5. Le Conseil relève l'intérêt d'un soutien des instances nationales aux opérateurs de taille modeste, à l'instar du CREPS de Toulouse. L'État gagnerait à proposer aux directeurs de ces entités un accompagnement professionnel spécialisé sur les aspects immobiliers communs à ces structures, et à favoriser la mutualisation des compétences entre responsables d'établissements publics en vue de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État.

★

Avis n°2012-09 en date du 5 juin 2012

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université Lumière Lyon II.

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 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la loi n°20071199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités et notamment ses articles 32 (article 719-14 du code de l'éducation) et 33;

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 le décret n°2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies ;

Vu l'arrêté du 26 décembre 2008 fixant la liste des établissements publics bénéficiant des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines prévues aux articles L 712-9, L712-10, L954-1 à L954-3 du code de l'éducation ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers 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 organismes divers de l'exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'université Lumière Lyon 2 de mai 2010 actualisé le 5 avril 2012 ;

Vu les avis du service France Domaine du 1er décembre 2010 et du 4 mai 2012 ;

Vu l'avis favorable du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche du 1er mars 2012 ;

Après avoir procédé à l'audition de MM Pierre-Yves PEGUY, vice-président finances, Norbert LANDON, vice-président vie des campus et patrimoines, Paul MISERY, directeur général des services et Guy CORAZZOL, directeur général des services adjoint, durant sa séance du 22 mai 2012 ;

Considérant que l'université Lumière Lyon 2 est un établissement dédié à l'enseignement du droit, des lettres et des sciences humaines et sociales, accueillant 28 329 étudiants et 3871 personnels avec trente cinq unités de recherche et deux unités pilotées avec le CNRS (Maison de l'Orient et de la Méditerranée –MOM- et Institut des sciences de l'homme –ISH-) ;

Considérant que l'université Lyon 2 est le premier établissement de recherche en sciences humaines et sociales (SHS) du pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) « université de Lyon » et de la région Rhône Alpes et se situe dans les trois premiers pôles de recherche en SHS de France ;

Considérant que l'université Lyon 2 dispose de deux sites principaux, le site historique au cœur de Lyon, les berges du Rhône sur 57 000 m² SHON et le site des Portes des Alpes sur 131 000

Conseil de l'immobilier de l'État

m² SHON à Bron, Saint –Priest ; l'ensemble ayant été valorisé 137 M€ en 2010 par France Domaine ;

Considérant que seul le site des Berges du Rhône a été retenu dans le cadre du campus Charles Mérieux de l'opération Campus, ce qui permettra un diagnostic complet des bâtiments et une mise aux normes de l'ensemble des bâtiments pour un montant de 28,8 M€ ; cette décision implique que l'essentiel de l'université de Lyon 2 est hors plan campus ;

Considérant que le schéma de développement urbain (SDU) mis en place en 2010, orienté sur le développement des transports en commun, permettra une meilleure desserte des sites du PRES, notamment du campus Porte des Alpes ;

Considérant que la stratégie de l'université Lyon 2 est de rationaliser les implantations en termes de formation et recherche, de renforcer l'articulation formation/recherche, de développer les collaborations et synergies entre les sites du plan Campus, d'améliorer l'identité des campus et de mettre en œuvre l'organisation en pôles d'excellence ;

Considérant que les opérations immobilières en cours visent à optimiser l'utilisation des surfaces, à améliorer la performance thermique et à mettre en sécurité les bâtiments, à développer des structures adaptées aux enjeux de la formation et de la recherche ;

Considérant que ces opérations réalisées entre 2010-2015 et présentées dans le cadre d'un plan pluriannuel d'investissement pour un coût total de 40,19 M€ concernent pour 8,77 M€ le campus des Berges du Rhône (dont 4,83 M€ sur CPER et 3,94 M€ par l'université) et en 31,42 M€ pour le campus de Porte des Alpes (financées sur le CPER pour 26,2 M€, par la communauté du Grand Lyon pour 3,27 M€ et par l'université pour 1,94 M€) non compris la construction d'une bibliothèque universitaire (« learning center ») estimée 27,5 M€ mais pour laquelle il manque entre 7 à 12 M€ selon l'université ;

Considérant que l'université Lyon 2 considère que la réflexion stratégique est étroitement liée aux financements, notamment pour les opérations d'investissement et pour l'entretien préventif et de maintenance dont le besoin est estimé à 11,5 M€ ;

Considérant que l'université Lyon 2 améliore sa gestion immobilière en mettant en place un plan pluriannuel d'investissement depuis 2010, la consolidation de la direction du patrimoine avec une cellule grands travaux, la fiabilisation des données patrimoniales relatives aux surfaces, statut juridiques des biens, titres de détention et plans, la préparation d'un plan pluriannuel de maintenance et le projet d'un outil informatique de gestion du patrimoine. Lors de son audition, l'université a signalé des difficultés pour compléter les fiches bâtimentaires du diagnostic du SPSI, peu adaptées à l'immobilier universitaire ;

Considérant que la nouvelle équipe dirigeante élue en avril 2012 poursuivra les choix immobiliers engagés par l'équipe précédente mais compte optimiser les ratios d'occupation des locaux d'enseignement selon un nouveau calendrier universitaire, développer la location des locaux hors période d'enseignement qui procure actuellement des ressources complémentaires à l'université à hauteur de 10 000 euros par an, intégrer de nouveaux projets à portée économique sur le campus de Porte des Alpes et faire intégrer l'ensemble de l'université Lyon 2 dans l'opération Campus ;

Considérant que l'université de Lyon 2 n'est pas candidate à court terme à la dévolution, en vertu de l'article 32 de la LRU ;

Les représentants de l'Université Lumière Lyon 2 ayant été entendus en leurs explications,

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 22 mai et 5 juin 2012, fait les observations suivantes sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université Lumière Lyon 2 :

1. Le Conseil note que l'université a défini une stratégie pédagogique basée sur la création de pôles d'excellence bien identifiés par sites et regroupant les activités d'enseignement et de recherche. Cette organisation s'inscrit dans le contexte de concurrence des structures d'enseignement supérieur de la région lyonnaise mais ne suffit pas à dégager des choix immobiliers clairs.
2. Le Conseil relève que la stratégie immobilière retenue vise à regrouper les services, rationaliser l'occupation des immeubles, optimiser la valorisation économique, répondre aux normes environnementales, améliorer la qualité technique, réglementaire et fonctionnelle des locaux. Elle est déclinée en opérations immobilières, sans que des objectifs généraux aient été définis. Tout en notant le travail déjà effectué, le Conseil invite l'université à poursuivre la réflexion en cours et à préciser la stratégie et les objectifs proprement immobiliers.
3. Le Conseil remarque que les bâtiments détenus par l'université Lyon 2 aux berges du Rhône représentent un enjeu économique important alors que les immeubles de Porte des Alpes ne sont valorisés que par les travaux dont le retour sur investissement est plus aléatoire. La dévolution aurait pu être un outil intéressant pour nourrir une dynamique immobilière en l'absence de loyers acquittés sur les biens de l'État et d'intéressement à la gestion. En effet, la dévolution est une opportunité offerte aux universités, sur la base du volontariat, de construire une véritable stratégie immobilière, responsable et performante, en appui avec le projet pédagogique et scientifique.
4. Le Conseil souligne que l'université n'a pas fourni de ratios d'occupation des espaces tertiaires et pédagogiques permettant de juger du respect du référentiel de constructions universitaires et des normes de la politique immobilière de l'État. L'université ne mentionne que le taux d'occupation des salles banalisées et des amphithéâtres, utilisé par le MESR et qui correspond à un rapport entre l'occupation réelle des locaux et une occupation théorique de 1120 heures de cours annuels. Ce ratio n'incite pas à la performance puisqu'il baisse en cas d'utilisation des locaux prolongée au-delà de ce niveau théorique.
5. S'agissant des projets structurants prévus entre 2010 et 2015, le Conseil relève que l'université présente un programme pluriannuel d'investissement d'un montant d'une quarantaine de millions d'euros. Les opérations concernent essentiellement des travaux de réhabilitation des établissements d'enseignement et des locaux de recherche du campus des Berges du Rhône, de rénovation des locaux de la maison internationale des langues et des cultures et de l'institut des sciences humaines, de mise en sécurité de la maison d'Orient et de la Méditerranée et des constructions/démolitions de bâtiments sur le campus Porte des Alpes des Alpes. Elles sont financées sur fonds publics (État et collectivités territoriales) et sur fonds propres de l'université. La construction d'une bibliothèque universitaire (« learning center ») programmée en deux tranches de travaux à partir de 2013 pour un coût total de 27,5 M€, n'est pas entièrement financée puisque l'université indique un besoin de financements complémentaires entre 7 et 12 M€ et des négociations en cours avec les partenaires dont la région pour financer cette opération. Ce projet n'est pris en compte dans le plan pluriannuel d'investissement (PPI) que pour un montant de 49 911 euros. Il convient que l'université précise la source de financement pour ce projet jugé prioritaire et présente un budget d'investissement complet. Le Conseil invite donc l'université à établir un PPI retraçant toutes les

Conseil de l'immobilier de l'État

- opérations financées voire d'élaborer un PPI à l'horizon 2020-2025 qui serait nécessaire en cas de dévolution, même si l'université n'envisage pas pour l'heure, de demander la dévolution de son patrimoine immobilier.
6. Alors que les opérations d'investissement sont majoritairement financées sur des fonds publics, tant par les collectivités territoriales (région Rhône Alpes, Grand Lyon) pour un montant de 17,71 M€. que par l'État pour un montant de 16,59 M€, le Conseil ne peut qu'encourager l'université à accroître son financement sur fonds propres, actuellement prévus pour un montant de 5,8 M€ soit 14,5% du montant total des investissements et à poursuivre sa recherche de ressources complémentaires, déjà amorcée par la location de ses espaces.
 7. Le Conseil qui constate que l'université n'a pas présenté un budget de fonctionnement alors qu'elle signale un besoin de 11 M€ pour l'entretien et la maintenance sur 5 ans, souhaite que l'université puisse préciser les modalités de financement de ce besoin.

★

Avis n°2012-11 en date du 12 septembre 2012

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université de Haute Alsace.

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 loi n°20071199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités et notamment ses articles 32 (article 719-14 du code de l'éducation) et 33;

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 le décret n°2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies ;

Vu l'arrêté du 26 décembre 2008 fixant la liste des établissements publics bénéficiant des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines prévues aux articles L 712-9, L712-10, L954-1 à L954-3 du code de l'éducation ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers 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 organismes divers de l'exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le projet de schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'université de Haute Alsace de décembre 2010 et de la note stratégique du 5 décembre 2011 ;

Vu les avis du service France Domaine du 2 août 2011 et du 28 février 2012 ;

Vu l'avis du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche du 23 mars 2012 ;

Après avoir procédé à l'audition de Madame Christine GANGLOFF, présidente de l'université, Monsieur Patrick ALLIOT, vice-président, chargé du patrimoine immobilier et Mme Anne MANGENO, directrice de la gestion des infrastructures, durant sa séance du 19 juin 2012 ;

Considérant que l'université de Haute Alsace est un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, installé sur trois sites à Mulhouse (Illberg, IUT et Fonderie) de 105 936 m² SHON et de deux sites à Colmar de 22012 m² SHON ;

Considérant que l'université de Haute Alsace est une université pluridisciplinaire avec huit composantes dont quatre UFR (lettres, langues et sciences humaines ; sciences et techniques ; sciences économiques, sociales et juridiques, faculté pluridisciplinaire d'enseignement professionnel supérieur) deux écoles d'ingénieurs (école nationale supérieure de chimie de Mulhouse et école nationale supérieure sud Alsace dans les domaines du textile, mécanique automatique) et deux IUT (un installé à Colmar et un à Mulhouse), auxquels s'ajoutent un service de formation continue, un centre de formation d'apprentis universitaire et quinze laboratoires structurés en trois pôles de recherche, chimie-physique des matériaux, sciences pour l'ingénieur et sciences humaines et sociales ;

Considérant que l'université de Haute Alsace accueille 7 861 étudiants, 568 enseignants et 443 personnels administratifs et techniques ;

Considérant que l'état des bâtiments est globalement bon, 74 % du patrimoine ayant un coût de remise à neuf inférieur à 40 % et 10 % du parc ayant un coût de remise à neuf supérieur à 60% ;

Considérant que les performances énergétiques des bâtiments sont médiocres avec des bâtiments énergivores datant des années 1960, sans isolation avec un coût des consommations énergétiques de 1,4 M€ soit 11,5 € le m², montant d'ailleurs analogue aux valeurs globales des autres universités ;

Considérant que la stratégie de l'université repose sur une optimisation de l'immobilier (avec une surface cible de 115 000 m² et une réduction des coûts d'exploitation basée sur une approche en coût complet), un développement des locations occasionnelles selon des contrats en cours de définition ; une valorisation architecturale des locaux pour affirmer l'image de l'université, renforcer son attractivité et affirmer ses missions fondamentales ; une structuration du patrimoine en lien avec l'offre de formation en favorisant l'émergence de deux campus de référence ;

Considérant que, selon le cahier des charges du schéma directeur de mise en sécurité immobilière (SDMSI) demandé par le MESR, les besoins de travaux ont été classés en travaux urgents estimés à 3,8 M€, travaux à 15 mois à 7,8 M€ et travaux peu urgents à 24 M€ ; soit un besoin total de 35,6M€ sur la base d'une prévision de crédits d'entretien de l'ordre de 4,5 M€ par an ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que trois opérations en cours (la construction d'une bibliothèque -learning center-, la maison de l'innovation et de l'entreprise; le département géothermie de Colmar), sont financées dans le cadre des CPER en cours et seront achevées entre 2013 et 2015 ;

Considérant que l'université de Haute Alsace n'est pas candidate à court terme à la dévolution, en vertu de l'article article 32 de la LRU ;

Les représentants de l'Université de Haute Alsace ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 19 juin et du 12 septembre 2012, fait les observations suivantes sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université de Haute Alsace :

1. Le Conseil approuve la définition d'un schéma de référence à 15 ans et la stratégie de rationalisation fondée sur une surface cible de l'ordre de 115 à 120 000 m², la réduction des coûts d'exploitation, la recherche de ressources complémentaires par des locations, la valorisation des locaux pour renforcer l'image et l'attractivité de l'université et la structuration du patrimoine en deux campus de référence.
2. Tout en approuvant l'objectif de réduction de superficie, le Conseil constate qu'il s'appuie sur des données de base difficiles à apprécier. En effet, le Conseil souligne que le dossier fait apparaître plusieurs surfaces cibles pour le parc immobilier : une cible à 115 000 m² présentée dans une étude du prestataire Algoé, une autre à 125 000 m² selon le référentiel ministériel, enfin une à 124 000 m² selon un cabinet d'asset management. L'université doit préciser la cible et les moyens de l'atteindre alors qu'actuellement son parc est de 125 684 m² SHON et que les trois constructions en cours porteront le parc à 130 446 m² en 2015. Seules la rigueur quant aux surfaces construites et l'amélioration des ratios d'occupation qui dépassent la cible fixée pour les bureaux (entre 15 et 17m² par poste de travail) peuvent et doivent sécuriser cet objectif déterminant en termes de coût de fonctionnement. Il semble aussi que le nombre des sites, facteur de rigidité des dépenses, devrait être reconsidéré dans une optique de long terme
3. Le Conseil s'interroge sur les impacts du projet de rattachement à l'université de Strasbourg dans le cadre de coopération selon l'article 47 de la LRU, qui aura des conséquences sur l'organisation des enseignements et sur les flux des étudiants, avec spécialisation des enseignements par ville. Ce projet et la restructuration des enseignements supérieurs en Alsace auront des conséquences sur les villes de Mulhouse et de Colmar et nécessiteront l'actualisation du SPSI. Le Conseil demande à être tenu informé de l'avancement de ce dossier et à recevoir le nouveau document élaboré par l'UHA.
4. Le Conseil relève que l'université n'a pas fourni de ratios d'occupation des espaces pédagogiques permettant de juger du respect du référentiel de constructions universitaires et des normes de la politique immobilière de l'État. Il entend la difficulté relative au taux d'occupation des salles banalisées et des amphithéâtres tel que formulé par le MESR (rapport entre l'occupation réelle des locaux et une occupation théorique de 1120 heures de cours annuel) alors que l'université dispense beaucoup d'enseignements en matière techniques et scientifiques en salles de travaux pratiques ou en ateliers et que l'année universitaire comporte de nombreux stages en entreprises, ce qui entraîne une sous occupation chronique à certaines périodes. Le Conseil suggère que le référentiel universitaire puisse être affiné au vu des remarques formulées par l'UHA et d'autres universités auditionnées

Conseil de l'immobilier de l'État

et que l'université poursuive néanmoins sa réflexion pour optimiser l'utilisation de l'ensemble des espaces.

5. A ce titre, le Conseil encourage l'université à développer à une échelle plus importante la recherche de ressources complémentaires amorcée par la location de ses espaces.
6. Alors que les opérations d'investissement sont financées dans le cadre des CPER pour un montant de 75 M€ entre 2006 et 2012, les opérations de construction neuve entre 20013-2027 sont estimées à 70 M€, les travaux de rénovation sont estimés à 68 M€ et les travaux du Grenelle de l'environnement à 32 M€, les coûts d'exploitation et de maintenance à 95 M€, soit un total de 340 M€ dont il reste à financer 265 M€. Le Conseil demande donc à l'université de préciser, en marge du schéma directeur à 15 ans et au vu de l'ordre des priorités établi, un plan pluriannuel d'investissement et un budget de fonctionnement prévisionnel dégagant des équilibres réalistes. Il comprend que cet exercice s'inscrira dans la perspective des rapprochements universitaires à venir mais estime que les marges d'efficience et de mutualisation devront être anticipées pour dégager des économies.
7. Le Conseil relève que l'université n'a pas opté pour la dévolution du patrimoine immobilier alors que la stratégie ci dessus recouvre des enjeux économiques importants qui nécessitent une bonne maîtrise opérationnelle et financière à l'appui du projet pédagogique et scientifique. L'université justifie son choix par la volonté de réussir d'abord la mise en œuvre des responsabilités et des compétences élargies (RCE) qui concernent l'autonomie budgétaire et surtout la gestion des ressources humaines et le cadrage de la masse salariale. De plus elle indique que son patrimoine ne recèle que peu de marges de manœuvre en termes de valorisation. Néanmoins le Conseil observe que la dévolution assure aux universités volontaires une dotation pluriannuelle substantielle qui permet à l'université de planifier et de financer elle-même les travaux sans dépendre de décisions budgétaires multiples des collectivités. Ainsi l'université peine-t-elle à ce jour à obtenir un budget annuel d'investissement de 4,5 M€ pour l'entretien lourd (hors travaux structurants financés par le CPER) qui semble minimal au vu des enjeux. La dévolution pourrait en revanche nourrir une dynamique immobilière puisqu'elle permet de connaître à l'avance les moyens financiers apportés par l'État, de planifier des projets à long terme, de vendre en gardant la totalité des produits de cession pour financer des acquisitions ou des travaux et d'adapter plus facilement le parc immobilier à l'activité.

★

Avis n°2012-12 en date du 12 septembre 2012

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université de Lorraine.

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 loi n°20071199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités et notamment ses articles 32 (article 719-14 du code de l'éducation) et 33;

Vu le décret n°2011-1169 du 22 septembre 2011 portant création de l'université de Lorraine ;

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 le décret n°2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies ;

Vu l'arrêté du 26 décembre 2008 fixant la liste des établissements publics bénéficiant des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines prévues aux articles L 712-9, L712-10, L954-1 à L954-3 du code de l'éducation ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers 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 organismes divers de l'exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière des universités de Lorraine du 28 juin 2010, le schéma d'orientation immobilier et d'aménagement du 14 septembre 2011, la note stratégique du 5 décembre 2011 ;

Vu l'avis du service France Domaine du 2 janvier 2012 ;

Après avoir procédé à l'audition de Monsieur Jean-Luc BLIN-LACROIX, vice-président chargé de la politique immobilière, Monsieur Guy DIDIER, directeur du patrimoine immobilier, Madame Pascale CHEVALIER, sous-directrice chargée de la gestion locative, Monsieur Alexandre PERY, sous-directeur des études et diagnostics, durant sa séance du 19 juin 2012 ;

Considérant que l'université de Lorraine est créée comme établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel constitué en sous la forme d'un grand établissement au sens de l'article L 717-1 du code de l'éducation, par décret n° 2011-1169 du 22 septembre 2011 ;

Considérant que l'université de Lorraine, effectivement créée au 1er janvier 2012, n'a pu élire son président que le 25 mai 2012 ; son vice-président du conseil d'administration et les cinq vice-présidents fonctionnels que lors du conseil d'administration du 8 juin 2012 ;

Considérant que l'université de Lorraine est issue de la fusion de quatre entités fondatrices du pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) lorrain, à savoir l'université Henri Poincaré (Nancy I), l'université de Nancy 2, l'institut polytechnique de Lorraine à Nancy, l'université Paul Verlaine de Metz ;

Considérant que la création de l'université de Lorraine résulte de réflexions communes conduites par les quatre établissements dans le cadre du dossier Campus lorrain du Plan campus avec l'appui des collectivités territoriales ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que l'université de Lorraine accueille 53 500 étudiants, 6 750 personnels, compte 46 composantes d'enseignement (UFR, écoles, instituts) et 80 unités de recherche, les formations étant structurées autour de 8 collègiuims (art, lettres et langues ; sciences ; santé ; technologie ; droit, économie et gestion ; sciences de l'ingénierie ; éducation formation ; sciences humaines et sociales) ;

Considérant que le patrimoine de l'université de Lorraine compte 53 sites, 262 bâtiments (dont une ferme) sur 784 776 m² SHON estimés 528,4 M€ et 4 373 746 m² de terrains dont 258 ha de terres agricoles et de jardins botaniques évalués 373,5 M€, soit une estimation totale de 901,9 M€. Ce patrimoine, dispersé sur la région lorraine, principalement à Nancy, Metz et Epinal, est majoritairement composé d'immeubles domaniaux et de bâtiments mis à disposition gratuitement par les collectivités locales, l'université ne possédant que trois biens propres ;

Considérant que l'état du patrimoine de l'université de Lorraine est globalement satisfaisant puisque 56 % des bâtiments sont en classes A et B ;

Considérant que les diagnostics techniques (sécurité, énergie, maintenance, accessibilité) ainsi que les diagnostics de performance énergétique ont été réalisés sur la totalité du parc immobilier et que les bâtiments sont en classes C et D ;

Considérant que l'université de Lorraine pour assurer les charges du propriétaire et de l'occupant, est dotée d'une direction immobilière de 200 personnes dont 170 sont affectées sur sites aux opérations de maintenance, logistique et services aux occupants ;

Considérant que l'université de Lorraine dispose d'un système d'information du patrimoine immobilier (SIPI) commun aux quatre établissements qui gère les différents documents et données tels que plans, surfaces, fiches de santé, procès verbaux des commissions de sécurité des bâtiments,

Considérant que le patrimoine immobilier se répartit en 47 % en locaux d'enseignement, 21 % en locaux de recherche, 17 % en locaux tertiaires,

Considérant que le taux d'occupation des salles d'enseignement banalisées est de 57 % et celui des amphithéâtres de 70 % ;

Considérant que l'excédent théorique des surfaces est estimé à 130 000 m² et l'excédent effectif à 60 000 m² ;

Considérant que, compte tenu de sa création récente, l'université de Lorraine n'est pas en mesure de présenter de manière fine sa stratégie immobilière mais a conduit des réflexions approfondies dans le cadre de l'appel à projet campus et en vue de la fusion qui ont permis de dégager les grands axes prospectifs suivants : renforcer l'attractivité européenne et internationale de l'université en promouvant des campus multipolaires, mettre l'excellence scientifique des formations au service du territoire, réussir l'optimisation immobilière sur l'ensemble des sites en offrant un cadre de vie attractif aux étudiants, enseignants et chercheurs ;

Considérant que les grandes opérations en cours concernent dans le cadre du CPER 2007-2013, 47 000 m² à construire, 1 000 m² à réhabiliter et 18 000 m² à libérer, que d'autres évolutions sont envisagées, notamment la libération de 22 000 m² des sites des IUFM et la réduction de 8 000 m² dans le cadre du schéma d'orientation immobilier et d'aménagement (SOIA) ;

Considérant que l'opération du Plan campus « Campus lorrain » constitue la première phase de mise en œuvre de la stratégie immobilière ; qu'elle consiste en la création d'un pôle biologie-santé à Nancy sur le plateau de Brabois, en regroupant, les facultés de médecine, de pharmacie et d'odontologie, au regroupement sur le technopôle de Metz des « sciences dures » dans le pôle Sciences et technologie Management, à la réhabilitation des locaux du pôle

Conseil de l'immobilier de l'État

Lettres langues, sciences de l'homme et de la société, droit à Metz, à la restructuration des locaux d'enseignement et de recherche du pôle Gestion management à Nancy.

Considérant que cette opération concerne 30 000 m² à construire, 30 000 m² à réhabiliter et 38 000 m² à libérer pour un montant de 88 M€ attribuées par l'État plus une contribution aux dépenses d'ingénierie de 4,84 M€ ;

Considérant que l'université de Lorraine estime qu'avant la rédaction d'un schéma directeur immobilier, il est indispensable de rédiger un schéma d'orientation immobilier et d'aménagement (SOIA) ;

Considérant que le SOIA, initié en septembre 2010, dans le cadre du rapprochement des quatre universités et en concertation avec les collectivités territoriales, a été finalisé en septembre 2011 et définit et décrit les points fondamentaux retenus en termes d'organisation immobilière et d'aménagement à horizon 2025, autour des trois agglomérations lorraines (Nancy, Metz et Epinal), à l'échelle des sites ; que seront ainsi précisés l'usage des bâtiments, leur réutilisation ou leurs cessions, leur aménagement et intégration dans la vie de la cité ;

Considérant que la synthèse à moyen terme (6 ans) du SOIA concerne le réaménagement de 62 000 m² pour 64 M€, la construction de 42 000 m² pour 16,5 M€, les coûts de grand entretien renouvellement pour 286 M€ soit 366,5 M€, diminués par les cessions des locaux libérés pour 52 M€ pour 49 000 m² soit un besoin de 315 M€ ;

Considérant que le financement de l'ensemble de ces opérations ne pourra être assuré par le seul Plan campus et que d'autres sources de financement devront être mobilisées comme le grand emprunt, les projets d'excellence, les CPER ;,

Considérant que le SPSI rendu n'est pas conforme et n'a pas été validé par le service France Domaine qui a demandé la rédaction du SPSI correspondant à la démarche SPSI avec un volet diagnostic et une stratégie à cinq ans ;

Considérant que ce document, en cours de rédaction, devrait être présenté au cours du second semestre 2012. Il s'appuiera pour le moyen terme sur le SOIA et nécessitera des arbitrages tant sur les opérations à lancer que sur le mode de gouvernance ;

Considérant que l'université de Lorraine n'est pas candidate à court terme à la dévolution, en vertu de l'article 32 de la LRU ;

Les représentants de l'Université de Lorraine ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 19 juin et du 12 septembre 2012, fait les observations suivantes sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université de Lorraine :

1. Le Conseil prend acte de l'engagement de l'université de Lorraine à rendre au service France Domaine un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) au second semestre 2012. Outre les fiches bâtimentaires, le document comportera un volet stratégique à cinq ans, alimenté par les solutions arbitrées à partir du schéma d'orientation immobilier et d'aménagement (SOIA), notamment sur la gouvernance et les sites retenus. L'université a notamment indiqué six à sept points à arbitrer, en particulier le maintien de certains IUFM, la localisation des écoles d'ingénieurs et des IUT, le fonctionnement d'une présidence multi sites ou la construction d'un bâtiment nouveau pour la présidence centralisée. L'université a reconnu la difficulté de rendre certaines décisions, parfois liées à des positions politiques, telles que

Conseil de l'immobilier de l'État

l'implantation des IUT et des IUFM.

2. Le Conseil remarque que l'université de Lorraine dispose d'un patrimoine immobilier conséquent tant en superficie (environ 800 000 m² de bâti et plus de 437 ha de terrains) qu'en valeur (plus de 900 M€), qui pourrait être valorisé dans le cadre de la création de la nouvelle université et de la dévolution. Situé tant en centre ville (Nancy et Metz) que dans des technopôles ce patrimoine est composé essentiellement de biens domaniaux et de biens mis à disposition gratuitement par les collectivités territoriales. S'agissant des biens domaniaux, le Conseil constate qu'en cas de cession, les produits des ventes ne reviennent pas forcément à l'université et, quant aux biens mis à disposition, les collectivités imposent souvent en contrepartie des implantations multiples, notamment pour les IUT et les IUFM. L'université ne détient que trois biens propres ce qui limite fortement ses possibilités de valorisation.
3. Malgré un patrimoine exceptionnel et alors que l'université était en phase de création et de définition d'un projet pédagogique et immobilier, le Conseil regrette que l'université de Lorraine n'ait pas été candidate à la dévolution des biens immobiliers faute de remplir les conditions requises (connaissance du patrimoine immobilier, définition d'une stratégie). L'université a privilégié la mise en œuvre des responsabilités et compétences élargies (RCE), notamment la gestion des personnels. En profitant de l'opportunité de la création de l'université et de la dévolution, l'université aurait bénéficié de moyens financiers conséquents lui permettant de définir le cadre de l'enseignement et de la recherche sur le territoire lorrain et d'optimiser au mieux le patrimoine immobilier en valorisant les surfaces nécessaires à l'activité et en cédant les surfaces excédentaires. La dévolution pourrait être un moteur utile au projet de création de l'université de Lorraine.
4. S'agissant des projets structurants, chiffrés à 315 M€ sur six ans et des opérations optionnelles sur les sites de Nancy et Metz estimées 21 M€, le Conseil relève que ces opérations ne sont pas financées et que l'université de Lorraine n'a pas présenté de plan pluriannuel de financement. A l'instar des financements du plan campus et des CPER, l'université pense financer ces projets par des fonds publics mais n'a pas recouru à la dévolution qui lui aurait assuré une dotation pluriannuelle permettant le financement des travaux à long terme.
5. Le Conseil, qui constate que l'université n'a pas présenté un budget de fonctionnement alors qu'elle signale un besoin de 11 M€ pour l'entretien et la maintenance sur cinq ans, demande à l'université de préciser les modalités de financement de ce besoin.

Le Conseil demande à être destinataire du SPSI qui sera présenté au service France Domaine fin 2012 et formulera un avis complémentaire sur ce nouveau document.

★

Avis n°2012-13 en date du 12 septembre 2012

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Institut de l'Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN).

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 ;

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 circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'IRSN retenu le 22 juin 2010 ;

Vu les réunions interministérielles des 28 juin et 13 juillet 2010 et du 16 juin 2011 ;

Vu l'avis conforme du service France Domaine du 12 décembre 2011 complété en avril 2012 et assorti de plusieurs réserves ;

Après avoir procédé à l'audition de Monsieur Jacques REPUSSARD, Directeur Général de l'IRSN, et de Monsieur Jean-Bernard CHÉRIÉ, Directeur Général adjoint de l'IRSN, durant sa séance en formation restreinte du 19 juin 2012 ;

Considérant que le patrimoine placé sous la responsabilité de l'IRSN s'étend sur 104 000 m² SHON, dont plus de 65% correspondent à des biens mis à disposition, environ 18 % sont des biens de l'État, 12 % sont des biens propres et 5 % des biens loués ;

Considérant que le patrimoine de l'IRSN est localisé sur 11 sites, dont 4 en Ile de France et se concentre principalement sur quatre sites : le site de Cadarache (13), le site de Fontenay-aux-Roses (92) où se situe le siège de l'opérateur, le site du Vésinet (78) et le site de Saclay (91) ;

Considérant que ce patrimoine est très spécifique puisque dédié majoritairement à la recherche et à la veille stratégique en un domaine sensible et donc exigeant en termes de sécurité. Sur 89 bâtiments, seuls 18 immeubles sont à usage de bureaux ;

Considérant que, selon les indications données au Conseil, l'état technique, réglementaire et fonctionnel des installations de l'Institut est globalement défaillant ;

Considérant que le ratio d'occupation des locaux tertiaires s'élèvent en moyenne à 20,5 m² SUN par poste de travail, supérieur à la norme des 12 m² SUN de la politique immobilière ; seuls les ratios projetés des constructions à venir respectent ce seuil ;

Considérant que la stratégie repose principalement sur trois objectifs qui sont la mise en sécurité des 450 salariés travaillant dans le bâtiment 02 du site de Fontenay-aux-Roses, l'optimisation du fonctionnement de l'Institut par le regroupement des sites et la réduction des coûts d'exploitation des bâtiments, particulièrement élevés ;

Considérant que la décision interministérielle du 28 juin 2010 a acté le lancement d'un projet sur le site de Fontenay-aux-Roses pour répondre au problème de sécurité, que la décision interministérielle du 13 juillet 2010 a maintenu l'IRSN au Vésinet sur un site de périmètre réduit et que la décision interministérielle du 16 juin 2011 a validé le recours à un tiers investisseur

Conseil de l'immobilier de l'État

pour la réalisation de l'opération sur le site de Fontenay-aux-Roses et la réalisation de l'opération au Vésinet sous maîtrise d'ouvrage de l'IRSN ;

Considérant que l'opération de déconstruction-reconstruction sur le site de Fontenay-aux-Roses permettra de disposer de surfaces supplémentaires et de locaux dans un état technique en adéquation avec les activités exercées. Réalisée dans le cadre d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT), cette opération permettra à l'Institut des transferts d'activités importants vers ce site et participera à l'effort global de mutualisation du parc immobilier ;

Considérant que l'opération de déconstruction-reconstruction sur le site du Vésinet, dans le cadre d'une procédure issue de la loi n°85-704 du 12 juillet 1985, dite loi MOP, permet la libération d'une parcelle domaniale, cédée à l'Etablissement public foncier des Yvelines pour la construction d'un éco-quartier ;

Considérant que ces deux opérations se font dans le cadre de montages juridiques et financiers découlant de l'impossibilité pour l'IRSN, en tant qu'organisme divers d'administration centrale (ODAC), de contracter un emprunt sur plus de douze mois, de la réduction de la participation financière de l'État et conformément à la réunion interministérielle de juin 2011 ;

Considérant qu'une convention d'utilisation a été actée afin de régulariser le régime domanial de ces deux sites avant de commencer les travaux précédemment mentionnés ;

Considérant qu'un effort important de rationalisation des occupations est engagé notamment par les travaux de construction sur le site de Cadarache, permettant de libérer 3700 m² SUB, actuellement mis à disposition par le CEA, l'arrêt envisagé de deux prises à bail (pour une économie annuelle cumulée de 230 000 €) , le transfert d'activités vers les principaux sites et la cession d'un bien propre de taille modeste (103 m² SUB) ;

Considérant que cette stratégie induit, selon France Domaine, une augmentation des surfaces de près de 13% du fait des mises aux normes mais permet de concentrer le parc immobilier de l'Institut ;

Considérant que les besoins de financement pour 2013 et 2014, respectivement de 1,6 M€ et 6,2 M€ ne font pas l'objet d'une présentation explicite des recettes escomptées ;.

Considérant que l'avis rendu par France Domaine fait état d'une sous-densification des espaces tertiaires, matérialisée par des ratios d'occupation particulièrement médiocres. Que cet avis appelle en outre à la vigilance sur l'arrivée à échéance fin 2012 du bail contracté auprès de l'IFREMER sur la commune de Seyne-sur-Mer (83) en vue d'établir le renouvellement dans des conditions économiques équilibrées

Les représentants de l'IRSN ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil après en avoir délibéré lors de ses séances du 19 juin et du 12 septembre 2012, donne un avis favorable au schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'IRSN et formule les remarques suivantes :

1. Le Conseil constate que les règles appliquées par l'État aux administrations (réduction des personnels, maîtrise des dépenses de fonctionnement, rationalisation des implantations immobilières) ont été étendues aux opérateurs en tenant compte, en partie, de leur spécificité. Ainsi, la norme des 12 m² SUN/poste de travail ne s'applique que sur les locaux tertiaires et non sur les locaux spécifiques (comme les laboratoires ou espaces de recherche). Il appelle l'IRSN au respect de cette norme pour les bureaux et à la prise en compte d'une cible de référence adaptée pour les

Conseil de l'immobilier de l'État

locaux techniques.

2. Le Conseil encourage l'IRSN en conséquence à densifier ses espaces tertiaires de façon à respecter les ratios d'occupation fixés par le politique immobilière de l'État.
3. Le Conseil note que les opérations des sites du Vésinet et de Fontenay-aux-Roses consistent en la réhabilitation et construction de bâtiments permettant d'accueillir plus de 450 personnes dans le cadre de montages permettant théoriquement d'équilibrer les dépenses; il approuve la réflexion qui sous tend ces démarches en termes de valorisation.
4. Le Conseil constate, toutefois, que ces deux projets d'envergure menés de façon simultanée conduisent l'IRSN à laisser de côté l'optimisation du reste du bâti faute de faisabilité financière. Le Conseil encourage donc l'IRSN à définir clairement les actions visant à pallier les problèmes (défaillances réglementaires, techniques et fonctionnelles). Le Conseil souligne que ces actions rendent impératives les économies à réaliser sur les surfaces tertiaires.
5. Le Conseil relève que si l'amélioration de la qualité du bâti doit permettre une réduction sensible des coûts des services aux bâtiments actuellement trop élevés, des efforts resteront à faire pour une partie du parc. Le Conseil invite l'IRSN à engager rapidement une action correctrice en ce sens.
6. Comprenant que la situation de l'IRSN comporte divers facteurs de rigidité du fait des implantations héritées de l'histoire et de la spécificité des locaux de laboratoire et de recherche par exemple, le Conseil considère qu'il est d'autant plus nécessaire de préparer des évolutions à long terme, permettant notamment de réduire les cas de locaux mis à disposition afin de programmer les étapes d'une rationalisation de l'ensemble de ce patrimoine sensible.

★

Avis n°2012-14 en date du 12 septembre 2012

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'École Nationale Supérieure d'Architecture (ENSA) de Nantes.

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 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 circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Nantes de janvier 2011 ;

Vu l'avis conforme du service France Domaine du 20 février 2012 assorti de quatre réserves relatives au calcul du ratio de surface par poste de travail administratif, au réaménagement des espaces existants, à la définition du programme de travaux ainsi qu'à l'optimisation des coûts d'exploitation ;

Vu le rapport d'évaluation de l'ENSA Nantes publié en septembre 2011 par l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES)

Après avoir procédé à l'audition de M. Philippe BATAILLE, directeur de l'ENSA de Nantes, Mme Armelle GENDRON, directrice administrative et financière, Mme Isabelle BETTSCHART, responsable du service technique et immobilier et en présence de M. Jean-François BRIAND, adjoint de la sous-directrice de l'enseignement supérieur et de la recherche en architecture du service de l'architecture, Mme Nicole LE GARREC bureau de la coordination et du pilotage des réseaux et Mme Anne VÉROT adjointe au chef de bureau de la politique immobilière de la sous-direction des affaires immobilières et générales au ministère de la Culture et de la Communication, durant sa séance restreinte du 10 juillet 2012 ;

Considérant que l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Nantes est implantée depuis 2009 au cœur de l'île de Nantes dans un immeuble neuf, propriété de l'État construit pour ses propres besoins et qualifié de « tout à fait remarquable » par l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) dans son rapport d'évaluation de septembre 2011 ;

Considérant que la Direction Régionale des Affaires Culturelles des Pays de la Loire a délégué la maîtrise d'ouvrage de l'opération de construction de la nouvelle école, à l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (alors EMOC) et que l'ENSA de Nantes a été associée à chacune des étapes du projet en tant que « maîtrise d'usage » ;

Considérant le calendrier de l'opération : le programme fonctionnel du projet a été élaboré entre 1996 et 2002, le projet de l'agence d'architecture Lacaton-Vassal a été retenu en mars 2003 à l'issue d'une procédure de concours, trois années ont alors été nécessaires pour la mise au point du projet, les travaux ont débuté en octobre 2006 et l'ENSA de Nantes s'est finalement installée dans ses nouveaux locaux en février 2009 ;

Considérant que ce délai est notamment dû à la complexité du plan de financement, lié à la multiplicité des collectivités intervenant ainsi qu'aux changements sur le montage foncier dû aux évolutions souhaitées par les collectivités locales partenaires ;

Considérant le coût pour la construction de l'ouvrage d'un montant de 17 M€ TTC et un coût global de l'opération toutes dépenses confondues de 30 M€ ;

Considérant que l'école accueille 849 étudiants, que l'effectif du personnel administratif, technique et de recherche est de 57 personnes et que l'école compte 49 enseignants permanents et 310 occasionnels ;

Considérant que le programme initial du projet prévoyait la construction d'un immeuble de 12 000 m² SHON, dont une surface utile théorique hors circulations et locaux techniques projetée à 8 000 m² sur la base d'un ratio de 10 m² / étudiant pour une cible de 800 étudiants, les surfaces de circulation étant pour leur part, évaluées à 2 084 m², soit 25 % de la SU programme ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant le caractère radical du projet retenu qui utilise la totalité des droits à construire de la parcelle pour établir une construction primaire organisant l'ensemble des éléments du programme autour d'espaces tampons, le dispositif ayant vocation à mettre en relation les différentes composantes et acteurs de l'école et à permettre l'adaptabilité du volume ;

Considérant que l'immeuble construit présente 18 002 m² SHON pour 11 732 m² de surface utile hors circulations et locaux techniques, que la part des surfaces affectées à la circulation représente 6 000 m² SHON (52 % de la surface utile affectée aux éléments du programme) et qu'à celles-ci, s'ajoutent 6 000 m² SHOB de coursives et de toiture terrasse accessible, portant la part des circulations à 12 000 m² construits, soit l'équivalent de la surface utile affectée aux éléments du programme ;

Considérant que la note de présentation du SPSI de l'ENSA de Nantes de janvier 2011 fait état de multiples situations d'inconfort et d'inadéquation des locaux, mais que lors de son audition, le directeur de l'école a précisé que la description était sévère et que la rédaction du document serait reprise pour être plus conforme à la réalité ;

Considérant que la stratégie immobilière de l'ENSA de Nantes vise à réaliser un programme de travaux sur 5 ans pour un montant prévisionnel de 1 M€ qui correspond à une provision pour la réalisation des actions nécessaires au traitement de désordres liés à la construction de l'ouvrage, à des ajouts d'équipements pour améliorer le fonctionnement de l'école ainsi qu'à des réaménagements d'espace qui nécessitent le dépôt d'un nouveau permis de construire pour satisfaire des besoins non intégrés dans le programme initial ;

Considérant que le SPSI de l'établissement fait également état d'un dépassement des coûts de maintenance par rapport au budget prévisionnel initial ;

Les représentants de l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Nantes ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil après en avoir délibéré lors de ses séances du 10 juillet et du 12 septembre 2012, réserve son avis sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'École nationale supérieure d'architecture de Nantes compte tenu des remarques et interrogations suivantes :

1. Le Conseil prend acte que le patrimoine immobilier mis à disposition par le Ministère de la Culture et de la Communication répond globalement aux besoins de l'école d'architecture de Nantes.
2. Le Conseil déplore qu'un délai de treize années ait séparé le début de l'élaboration du programme fonctionnel et l'ouverture du nouveau bâtiment. Quelles qu'en soient les raisons, ce type de délai est par nature contre-productif, notamment en termes de maîtrise des coûts.
3. Le Conseil s'étonne que trois ans après avoir emménagé dans un immeuble neuf, un programme de travaux soit envisagé à hauteur de 6% de la valeur de construction, et en particulier que ces travaux concernent notamment des réaménagements d'espace pour satisfaire des besoins non intégrés dans le programme initial. Cette observation est d'autant plus forte que les maîtrises d'ouvrage, d'œuvre et d'usage sont toutes trois des professionnels des métiers du bâtiment et qu'elles ont disposé d'un délai suffisamment long pour définir un programme fonctionnel pertinent.
4. Le Conseil engage l'établissement à procéder à la mise à jour de son SPSI tant sur le volet diagnostic que stratégie, en précisant le programme des travaux projetés

Conseil de l'immobilier de l'État

- (origine, nature, coût, financement et calendrier prévisionnel de réalisation) ainsi que les coûts d'exploitation de l'immeuble.
5. S'agissant de l'opération de construction de la nouvelle école, le Conseil souligne que la surface du projet a augmenté de 50 % entre les 12 000 m² SHON du programme initial du concours d'architecture et les 18 000 m² SHON construits.
 6. Relevant que le caractère évolutif du nouvel immeuble qui a notamment permis d'intégrer de nouveaux éléments de programme liés à la réforme des études d'architecture, repose sur la création d'un nombre important de surfaces de circulation, le Conseil souligne que ces évolutions ont un coût qu'il convient de mesurer.
 7. De façon plus générale et dans la perspective de réalisation d'autres constructions neuves, le Conseil invite le représentant de l'État propriétaire et le ministère de tutelle de l'ENSA de Nantes à étudier les conditions dans lesquelles une meilleure maîtrise des délais et des coûts peut être obtenue et, par rapport au parti pris architectural retenu, la pertinence économique d'un tel dispositif -le calcul intégrant les coûts de construction initiaux, les coûts de transformation ainsi que les charges supplémentaires liées à la mise à disposition de surfaces excédentaires- et à lui communiquer les résultats de cette étude.

★

Avis n°2012-17 en date du 12 septembre 2012***Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université de Paris IX Dauphine.***

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 loi n°20071199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités et notamment ses articles 32 (article 719-14 du code de l'éducation) et 33;

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 le décret n°2004-186 du 26 février 2004 modifié portant création de l'université de technologie en sciences des organisations et de la décision de Paris-Dauphine ;

Vu le décret n°2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies ;

Vu l'arrêté du 26 décembre 2008 fixant la liste des établissements publics bénéficiant des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines prévues aux articles L 712-9, L712-10, L954-1 à L954-3 du code de l'éducation ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Conseil de l'immobilier 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 organismes divers de l'exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'université Paris-Dauphine du 6 octobre 2011 ;

Vu les avis du service France Domaine du 6 mars et 13 avril 2012 ;

Vu l'avis favorable sous réserve du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche du 8 février 2012 ;

Après avoir procédé à l'audition de M Laurent BATSCHE, président de l'université de Paris-Dauphine durant la séance du 10 juillet 2012 ;

Considérant que l'université Paris-Dauphine est un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, avec le statut de grand établissement au sens de l'article 717-1 du code de l'éducation, dédié à l'enseignement des sciences de la gestion, de l'organisation et de la décision ;

Considérant que l'université Paris-Dauphine se caractérise par un recrutement sélectif des étudiants, un enseignement organisé en petits groupes, des cursus professionnalisant orientés vers l'économie et l'entreprise, une ouverture internationale avec une accréditation EQUIS, 25 % d'étudiants de nationalité étrangère et des échanges d'étudiants et d'enseignants ;

Considérant que l'université Paris-Dauphine accueille 9 550 étudiants dont 28 % en master, 5 % en doctorats ;

Considérant que l'université Paris-Dauphine a acquis les responsabilités et compétences élargies en 2011 et a développé sa gestion interne en recrutant quinze cadres ;

Considérant que l'université Paris-Dauphine vise à augmenter les ressources propres qui contribuent déjà pour 60 % du budget de fonctionnement, en faisant évoluer les droits relatifs des masters, en développant la formation continue et la levée de fonds par la fondation Dauphine ;

Considérant que l'université Paris-Dauphine poursuit une stratégie de développement de la recherche basée sur la présence de neuf chaires de recherche dotées de 250 000 € par an, l'incitation financière à la publication pour les chercheurs, la participation comme membre fondateur à l'initiative d'excellence Paris sciences et lettres (IDEX PSL), université de recherche pluridisciplinaire réunissant seize établissements d'enseignement supérieur et de recherche, avec comme objectif de devenir l'une des vingt meilleures universités de recherche mondiale ;

Considérant que l'université Paris-Dauphine développe des innovations pédagogiques telles que le programme « égalité des chances » destiné à ouvrir le recrutement des étudiants de première année à une plus grande diversification; l'accueil de deux établissements intégrés, l'institut pratique de journalisme (IPJ) et l'institut d'administration des entreprises (IAE) pour construire le plus grand centre de formation au management ;

Considérant que l'université Paris-Dauphine poursuit son rayonnement international par le biais de la mobilité internationale des étudiants (40 % des étudiants bénéficient d'une expérience

Conseil de l'immobilier de l'État

internationale soit plus de 4000 étudiants), de l'accréditation EQUIS, du recrutement de professeurs étrangers facilité par le programme « job market », de la création de cursus en anglais, du projet d'alliance avec une université asiatique, de l'augmentation du nombre des masters ;

Considérant que l'université Paris-Dauphine dispose de deux sites, le site historique à la porte Dauphine dans le 16^e arrondissement de Paris sur 57 000 m² SHON mis à disposition gratuitement par l'État et le site de Léonard de Vinci à la Défense sur 2 300 m² SUB loués ;

Considérant que la situation immobilière de l'université Paris-Dauphine est en décalage avec l'ambition universitaire internationale affichée par l'université. Le site est saturé et présente des problèmes d'espaces, les locaux de la porte Dauphine qui datent de 1957/1958 et n'ont pas été correctement entretenus jusqu'en 2005, nécessitent des travaux d'entretien coûteux, notamment d'isolation et de chauffage ;

Considérant que l'université Paris-Dauphine défend le maintien sur les deux sites et n'envisage aucune autre implantation ;

Considérant que l'université Paris-Dauphine justifie le maintien sur le site de la porte Dauphine comme lieu historique, symbolique et d'attachement fort, proche du 8^e arrondissement, quartier des affaires ;

Considérant que l'université Paris-Dauphine propose pour le site de la porte Dauphine la réhabilitation/rénovation lourde de l'ensemble des locaux, la mise à niveau technique des installations existantes, l'augmentation des surfaces utiles par une extension en hauteur du bâtiment existant et une optimisation des vides de construction ;

Considérant que les travaux sur le bâtiment de la porte Dauphine consistent à augmenter les surfaces en restructurant le hall d'accueil, en redistribuant les escaliers, en supprimant le couloir central, en renforçant le plancher, en modifiant les façades et les structures mêmes du bâtiment, ce qui fait une opération à un coût considérable, supérieur à 100 M€. Cette extension en surface SHON s'inscrit dans les prescriptions du PLU de Paris, sans pouvoir dépasser la hauteur maximale de 31 m en façades. Les travaux visent à améliorer la fonctionnalité du bâtiment, sa flexibilité, sa modularité et son évolutivité et atteindre les enjeux environnementaux comme le confort thermique et acoustique. Ils seraient réalisés en site occupé avec toutes les contraintes que cela représente en termes de sécurité et de confort ;

Considérant que l'université Paris-Dauphine ne présente pas de plan de financement de cette opération mais prend en compte la marque « Dauphine », la localisation, la valeur des étudiants, de la recherche et de l'excellence ;

Considérant que pour l'opération immobilière du site de la porte Dauphine, l'université Paris-Dauphine a opté pour un montage en PPP et a présenté au MESR en octobre 2011 pour approbation un dossier technique, juridique et financier d'un montant de 180 M€, financé à hauteur de 75 M€ en dotation en capital par le ministère, revu à la baisse à hauteur de 102 M€ avec une première phase de 80 M€ et une seconde du montant complémentaire ;

Considérant que le MESR, compte tenu de l'importance du besoin de financement non assuré à ce jour, ne valide la stratégie de l'université que sous deux conditions : la validation de l'opération de réhabilitation du site de la porte Dauphine et la définition des travaux (en une seule phase avec obtention de tous les financements ou réduction du périmètre des travaux à hauteur des 75 M€ accordés par l'État) ;

Considérant que l'opération immobilière du site de la porte Dauphine s'inscrit dans un schéma d'aménagement urbain avec des projets de la ville de Paris (parking pour autobus, construction d'une maison de la recherche sur le terre plein, projet de logement avec une part de logement social) ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que l'université Paris-Dauphine veut conserver le site de la Défense même si les perspectives de développement sont réduites, que le site est mal adapté avec des petits amphithéâtres, que l'université ne peut rapatrier les 1 500 étudiants sur le site actuel de la porte Dauphine, que le coût de fonctionnement total qui s'élève à 850 000 € n'est pas entièrement couvert par les dotations du conseil général (400 000€) de l'Université (115 000 €) et du MESR (300 000 €) ;

Considérant que l'université de Paris-Dauphine n'est pas candidate à court terme à la dévolution, en vertu de l'article 32 de la LRU ;

Le représentant de l'Université Paris-Dauphine ayant été entendu en ses explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 7 juillet et du 12 septembre 2012, fait les observations suivantes sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université Paris Dauphine :

1. Le Conseil prend acte de la volonté de l'université de Paris-Dauphine de rester sur le site de la porte Dauphine dans le 16^e arrondissement de Paris, berceau historique de cette université en proposant une restructuration lourde de ce site principal et en développant le site Léonard de Vinci à La Défense, lien indispensable avec le monde des affaires et des entreprises.
2. Le Conseil note que pour l'université Paris IX, le site de la porte Dauphine revêt des enjeux immobiliers importants avec des charges foncières potentiellement exceptionnelles mais dépendantes de l'État, propriétaire du foncier, et de la ville de Paris qui maîtrise les règles d'urbanisme et les autorisations de construction. Le Conseil souhaite que l'État apporte un soutien affirmé à l'université dans les discussions avec la ville de Paris pour inscrire le projet de son établissement public dans le schéma d'aménagement urbain de l'ouest parisien qu'envisage la ville et de solliciter le partenariat de la région Ile de France et des collectivités territoriales voisines.
3. Sans mésestimer l'importance de la localisation et l'attachement historique de l'université à la porte Dauphine, le Conseil considère que la position de l'Université sur sa localisation, basée sur la marque Dauphine et la localisation à la porte Dauphine comme valeurs clés peut être discutée. Ce raisonnement n'a pas été suivi par des institutions qui, comme l'école polytechnique ou l'école nationale des Ponts et Chaussées, ont quitté leur site historique pour des implantations moins parisiennes, voire excentrées, sans perdre leur renommée et leur ambition. D'autres écoles comme HEC ont choisi des implantations très éloignées, sans préjudice sur leur rayonnement.
4. Le Conseil relève de ce point de vue que l'université n'a pas trouvé le financement nécessaire à la rénovation de son site principal. Le Conseil s'interroge sur le choix de privilégier un montage de type PPP pour financer cette rénovation alors que d'autres montages juridiques peuvent être utilisés pour ce type d'opération (Loi MOP) ou que la dévolution des biens aurait pu être une solution en apportant une dotation pluriannuelle importante, sans dépendre de décisions budgétaires annuelles. Le Conseil a bien noté que, sur ce dernier point, la position de l'Université n'était pas un refus de principe mais qu'elle avait choisi de mettre en œuvre les responsabilités et compétences élargies en 2011 et souhaitait connaître les arbitrages rendus sur le PPP avant de solliciter la dévolution des biens.
5. Le Conseil demande à l'université d'étudier des solutions alternatives consistant soit

Conseil de l'immobilier de l'État

en une opération en maîtrise d'ouvrage publique classique soit en envisageant l'option de quitter Paris et de construire un nouveau bâtiment directement adapté aux normes pédagogiques et environnementales actuelles. L'université doit présenter un dossier complet, avec les études techniques, urbanistiques et financières permettant la comparaison des différentes hypothèses étudiées et le meilleur choix tant en termes de fonctionnalité que de coût. Le Conseil souhaite être tenu informé des suites de ce dossier. Il ne pourra définitivement émettre un avis circonstancié sur ce SPSI qu'après examen de toutes les formules techniquement envisageables.

6. Le Conseil note que si le site de Dauphine était rénové et agrandi, l'ensemble des étudiants pourrait être accueilli sur ce site unique, ce qui permettrait d'abandonner la location de La Défense et engendrerait une économie de fonctionnement importante.
7. Le Conseil qui constate que l'université n'a pas présenté un budget de fonctionnement alors qu'elle signale un besoin de 5 à 10 M€ pour l'entretien annuel souhaite que l'université puisse préciser les modalités de financement de ce besoin.

★

Avis n°2012-21 en date du 14 novembre 2012

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université de Toulouse I.

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 loi n°20071199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités et notamment ses articles 32 (article 719-14 du code de l'éducation) et 33;

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 le décret n°2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies ;

Vu l'arrêté du 26 décembre 2008 fixant la liste des établissements publics bénéficiant des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines prévues aux articles L 712-9, L712-10, L954-1 à L954-3 du code de l'éducation ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers 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 organismes divers de l'exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu la circulaire interministérielle du 15 avril 2011 relative au transfert de propriété au profit des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) des biens immobiliers appartenant à l'État ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'université Toulouse 1 Capitole du 26 mai 2011 ;

Vu l'avis du service France Domaine du 7 novembre 2011 ;

Vu l'avis favorable du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche du 4 août 2011 ;

Vu la convention relative à la dévolution des biens immobiliers de l'État à l'université de Toulouse 1 Capitole du 13 mai 2011 ;

Vu la décision de transfert de propriété à l'université Toulouse 1 Capitole des biens immobiliers appartenant à l'État du 4 avril 2012 ;

Après avoir procédé à l'audition de M Bruno SIRE, président de l'université Toulouse 1 Capitole, de Mme Cécile CHICOYE, directrice générale des services et de M Michel RAMONGASSIE, directeur du patrimoine ;

Considérant que l'université Toulouse 1 Capitole est un établissement dédié à l'enseignement du droit, de l'économie et de la gestion ;

Considérant que l'université Toulouse 1 Capitole accueillera 21 000 étudiants durant l'année universitaire 2012-2013, connaît une croissance rapide de ses effectifs depuis plusieurs années et exerce une forte attractivité tant auprès des étudiants du premier cycle que des étudiants en masters ;

Considérant que l'université Toulouse 1 Capitole dispose d'un patrimoine bâti de 81 717 m² SHON dont 74 549 m² au centre ville de Toulouse et de 6 868 m² SHON à Rodez. Que les autres implantations (Montauban, Millau, Tarbes) et à l'étranger (Vietnam) correspondent à des sites mis à disposition ou loués ;

Considérant que si les implantations toulousaines au centre-ville couvrent 8,5 hectares de foncier, elles correspondent en grande partie au cloître du couvent des Chartreux et sont donc non constructibles ;

Considérant que le patrimoine transférable s'étend sur 90 315 m² de parcelles et est estimé 100 M€ ;

Considérant que l'université Toulouse 1 Capitole a reçu, en vertu de l'article article 32 de la LRU, la dévolution des biens immobiliers de l'État par convention de dévolution signée le 13 mai 2011, par décision interministérielle du 4 avril 2012 et par acte notarié signé le 16 octobre prochain ;

Considérant que l'université Toulouse 1 Capitole a rempli les obligations prévues par la loi, préalablement à la dévolution, notamment en établissant un programme pluriannuel d'investissement à 25 ans, un schéma directeur immobilier à 10 ans et un SPSI à 5ans ;

Considérant que l'université Toulouse 1 Capitole détient un patrimoine bien entretenu et accueillant pour les étudiants et le personnel et a toujours considéré l'entretien de ses

Conseil de l'immobilier de l'État

bâtiments comme un élément indispensable d'une bonne gestion patrimoniale, position reconnue dans le dossier de dévolution ;

Considérant que la croissance constante du nombre des étudiants, conduit, selon l'université Toulouse 1 Capitole, à un déficit estimé à 30 000 m² SU en 2012 et à 42 000 m² SU en 2019, notamment pour les locaux d'enseignement (30%) et les équipements de santé (60%) ;

Considérant que l'université Toulouse 1 Capitole, pour pallier ce manque de surface, a lancé un programme de construction de 11 000 m² pour le nouveau bâtiment de la « Toulouse school of economics » (TSE) à proximité de l'Arsenal, financé sur CPER 2007-2013 pour un montant de 43 M€ et livrable en 2014, ce qui permettra de libérer des espaces d'enseignement sur le site des manufactures et d'optimiser l'utilisation des salles de cours et amphithéâtres de ce site ;

Considérant que le projet en PPP porté par le PRES « Université de Toulouse » et financé dans le cadre du plan campus pour un montant de 31,4 M€, comprenant la construction d'un centre sportif de 2 400 m² SHON et d'un centre de santé de 600 m² et une extension de la bibliothèque ; que ces constructions seront bâties en surélévation du parking de la cité administrative, mitoyen des bâtiments de l'Arsenal et qui s'étend sur un hectare dont une partie pourrait être achetée par l'université, sous réserve de l'accord du Préfet de région ;

Considérant que tous ces travaux porteront le parc immobilier de l'université de Toulouse 1 capitole de 80 000 m² à 100 000 m² ;

Considérant que l'université Toulouse 1 Capitole envisage, pour alléger les besoins d'accueil des étudiants en centre-ville d'installer les premiers cycles dans des villes déconcentrées telles que Tarbes, Montauban et Rodez, en partenariat avec les collectivités locales et le conseil régional, dans des locaux non détenus par l'université ;

Considérant que l'université Toulouse 1 Capitole optimise au maximum l'occupation des amphithéâtres et des salles de salle en appliquant un ratio d'occupation des locaux d'enseignement de 1,24 m²/étudiant pour 1500h/an alors que le ratio du MESR est de 1,64 m²/étudiant pour 1120h/an ;

Considérant que l'université Toulouse 1 Capitole accueille gratuitement l'Institut des études politiques dans un bâtiment qui nécessite des travaux de sécurité pour un montant de 8 M€; qu'il est prévu que l'établissement s'implante dans les locaux de la manufacture des tabacs en 2014/2016 et que le bâtiment mis aux normes pourrait être vendu, l'opération étant financée sur le budget de l'université, qui grâce à la dévolution, peut dégager un plan de financement ;

Considérant que l'implantation de l'université Toulouse 1 Capitole au centre ville de Toulouse est un atout économique reconnu par la mairie de Toulouse qui tient à y maintenir l'université et que le CROUS conduit un effort de rénovation tant des logements étudiants que des restaurants universitaires ;

Considérant que le dossier adressé au CIE ne comprenait pas le plan pluriannuel d'investissement (PPI) ni de plan de financement des opérations d'investissement, que les représentants de l'université ont précisé lors de l'audition que le budget immobilier faisait l'objet d'un budget annexe dont le montant, hors maintenance courante, s'élève à 6 M€ dont 5 M€ apportés par la dotation de dévolution et 1 M€ par les fonds propres de l'université et représente 6 % du budget total de l'université qui s'élève à 100 M€ et qui est constitué à plus de 85 % par des dépenses de masse salariale ;

Considérant que l'université Toulouse 1 Capitole souligne que l'autonomie des universités présente un intérêt majeur tant sur le plan des responsabilités et compétences élargies que sur la dévolution des biens immobiliers en garantissant une dotation annuelle d'un montant de 5

Conseil de l'immobilier de l'État

M€ destinée à assurer le gros entretien et le renouvellement du patrimoine transféré ainsi que le développement de l'université ;

Les représentants de l'Université Toulouse 1 Capitole ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 3 octobre et du 14 novembre 2012, fait les observations suivantes sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université Toulouse 1 Capitole :

1. Le Conseil prend acte de la très grande qualité du dossier présenté par l'université de Toulouse 1 Capitole, fondé sur une stratégie à long terme, une connaissance complète du patrimoine immobilier, une évaluation des besoins. Il relève que le patrimoine en bon état et la volonté affichée d'assurer toutes les responsabilités du propriétaire, de gérer l'immobilier comme un actif valorisable et d'assurer l'entretien lourd et préventif grâce à la dotation de dévolution sont de réels atouts.
2. Le Conseil note que la stratégie de l'université Toulouse 1 Capitole repose sur un développement raisonné avec un objectif d'étudiants limité à 24 000 à horizon 2020, basé sur des études démographiques approfondies. Les besoins de locaux supplémentaires estimés à 40 000 m², devraient être satisfaits par des constructions neuves et la rationalisation de l'occupation des locaux actuels.
3. Le Conseil observe que l'université inscrit son action en concertation avec les collectivités territoriales, en particulier sur la localisation en centre ville de l'université, équilibrée par des pôles de développement en région mais aussi dans d'autres domaines comme la vie étudiante assumée en étroite relation avec les villes et le CROUS.
4. Le Conseil relève que le projet de construction sur le parking de la cité administrative financé dans le cadre du plan campus, est suspendu aux décisions relatives à la réimplantation de cette cité qui sont attendues depuis l'audition par le CIE des représentants de la préfecture, entendus le 28 janvier 2011 dans le cadre des auditions des SPSI des services déconcentrés. Ce projet consiste en la construction d'une nouvelle cité dans le quartier de Ranguel pour 72 M€ et la vente du parking pour 10 M€. Le Conseil appelle à un arbitrage rapide de ce dossier dont l'impact est important pour l'État comme pour l'université et rappelle sa position favorable à cet investissement structurant et financièrement rationnel.
5. Le Conseil souligne que, en l'espèce comme de façon générale, le principe de la dévolution repose sur l'engagement de l'État à accompagner financièrement les universités en leur garantissant des dotations importantes sur une période de 25 ans. La pérennité de cet engagement est une obligation lourde dans le contexte des finances publiques qui ne peut être justifiée que par une organisation, des enjeux et une stratégie parfaitement maîtrisés. Le cas toulousain semble offrir ces conditions et mérite que tout soit fait pour optimiser les résultats de cet effort de la collectivité.
6. Pour les trois universités auditionnées ayant bénéficié de la dévolution de leur patrimoine en 2011 (Poitiers, Université d'Auvergne et Toulouse 1 Capitole), le conseil appelle à la réalisation d'un point d'étape avant la fin 2013 en vue d'éclaircir au mieux les conditions de réalisation des autres opérations en cours.

Conseil de l'immobilier de l'État*Avis n°2012-22 en date du 14 novembre 2012****Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA).***

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 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 circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le projet de schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'INRA retenu le 5 novembre 2010 et mis à jour le 22 juillet 2011;

Vu l'avis du service France Domaine du 19 mai 2011 assorti de deux remarques et de deux réserves structurantes ;

Vu l'avis favorable du service France Domaine du 10 octobre 2011 assorti de deux observations et d'une réserve structurante relative à la stratégie de localisation du siège ;

Après avoir procédé à l'audition de M. Michel EDDI, Directeur Général Délégué de l'INRA et de M. Pierre-Henri DUÉE responsable de la mission d'audit interne et président de la commission nationale des opérations immobilières, durant sa séance en formation restreinte du 3 octobre 2012 ;

Considérant que l'INRA exploite 9 598 ha, dont 39 % en propriété directe, 51 % sous différents statuts (baux ruraux, baux emphytéotiques, mises à disposition) et 10 % sous forme de biens domaniaux, que le patrimoine bâti est constitué de 2 522 bâtiments, représente une surface hors œuvre nette totale de 1 130 710 m² dont 88 % en propriété directe, 3 % mis à disposition par l'État, 3 % loué à des tiers et 7 % sous convention d'accueil avec les établissements partenaires de l'enseignement supérieur agricole dépendant du ministère de l'agriculture.

Considérant que l'évaluation du patrimoine bâti estimé sur la base du coût de reconstruction hors assiette foncière de 1999 réactualisé à partir de l'indice BT01, porte à 814,1 M€ la valeur de ce patrimoine bâti, soit 720 € / m² SHON.

Considérant que la majorité du bâti de l'INRA a plus de 30 ans et qu'une fraction importante de ce patrimoine nécessite d'être réhabilité et restructuré.

Considérant que le patrimoine de l'INRA est réparti sur 137 sites du territoire français et que celui-ci est spécifique puisque dédié majoritairement à la recherche et à l'enseignement.

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que les surfaces de bureaux et réunions représentent seulement 18% du parc de l'INRA et que le ratio d'occupation moyen des bureaux s'élève à 14,4 m² SUN / ETP les écarts variant de 10,8 m² à 23,4 m² entre les centres.

Considérant que 88 % des surfaces de logements sont affectées par nécessité absolue de service aux agents soumis à des astreintes et que l'Établissement conduit une réflexion sur l'intérêt de déléguer les investissements et la gestion de tout ou partie de ce patrimoine à un opérateur.

Considérant que la stratégie patrimoniale de l'INRA se décline en quatre objectifs opérationnels : s'inscrire dans les orientations scientifiques de l'institut et spécialiser scientifiquement les dispositifs de recherche au niveau territorial grâce à des « opérations structurantes » ; adapter le réseau des plateformes et des unités expérimentales aux besoins de la politique scientifique de l'institut ; répondre aux normes relatives à la protection des personnes, des biens et de l'environnement ; réduire l'empreinte énergétique du bâti et s'inscrire dans une politique de développement durable.

Considérant que l'INRA s'est dotée d'une commission nationale des opérations immobilières pour assurer la coordination de sa fonction immobilière organisée sur trois niveaux, le service des affaires immobilières et foncières (SAIF) regroupant au niveau national la maîtrise d'œuvre intervenant en appui des différentes maîtrises d'ouvrage ; les centres régionaux constituant l'échelon opérationnel assurant également l'entretien du clos et du couvert des installations existantes ; les départements scientifiques et leurs unités étant le lieu d'expression des besoins.

Considérant le projet de l'INRA de développer un dispositif de mise à jour des données, fluide et réactif de son système d'information patrimonial, d'interfacer celui-ci avec Chorus ReFX et d'informatiser parallèlement les processus de gestion de la fonction immobilière.

Considérant que l'INRA s'engage à réduire de 10 % les surfaces de son patrimoine bâti pour le ramener à 1 Mm² en 2014 et que son ambition est de faire de cette réduction un facteur de modernisation, en réinvestissant les moyens financiers ainsi dégagés dans l'optimisation de ce patrimoine

Considérant que l'INRA a mis en place des règles de gestion permettant de compenser les autorisations de création de surfaces nouvelles par des suppressions de surfaces existantes, et qu'il est envisagé d'introduire prochainement un loyer budgétaire qui permette de valoriser économiquement le coût des variations de surfaces mises à disposition pour responsabiliser les utilisateurs en interne.

Considérant que le schéma prévisionnel de financement du SPSI sur la période 2011-2015 prévoit un budget global de dépenses immobilières de près de 160 M€ dont 20 % seraient financés par des produits de cession.

Considérant que l'Institut s'engage à rechercher les synergies possibles avec ses différents partenaires en région, afin de mieux répondre aux évolutions des besoins de modernisation et de mise aux normes de ses infrastructures.

Considérant le projet de campus du plateau de Saclay intégrant à l'horizon 2016, un programme immobilier de 68 000 m² SHON commun à l'INRA et AgroParisTech présentant un investissement de 227,8 M€ couvert par les produits de cession des sites franciliens d'AgroParisTech, une contribution de l'INRA de 20 M€ à l'investissement, le redéploiement attendu de projets inscrits au CPER et une contribution du plan Campus.

Considérant que l'INRA n'envisage aucune évolution de la carte des implantations avant une dizaine d'années et que la direction de l'INRA exclut à moyen terme toute politique de cession de son siège de la rue de l'Université.

Conseil de l'immobilier de l'État

Les représentants de l'INRA ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 3 octobre et du 14 novembre 2012, formule les remarques suivantes :

1. Le Conseil souligne les progrès accomplis par l'Institut dans la structuration de sa fonction immobilière, encourage l'INRA à poursuivre les efforts de professionnalisation de sa gestion et insiste sur la nécessité de se doter d'un système d'information adapté.
2. Le Conseil invite l'INRA à densifier ses espaces tertiaires, en parallèle de la stratégie de réduction globale des surfaces, de façon à respecter les ratios d'occupation fixés par la politique immobilière de l'État pour les locaux de bureau
3. Le Conseil engage l'INRA à compléter son évaluation du bâti par une évaluation de la valeur vénale de son patrimoine.
4. Le Conseil encourage l'INRA à la mise en place effective d'un dispositif de loyers internes calculé sur la base de cette double évaluation.
5. Le Conseil appelle l'INRA à intégrer la dimension financière de l'immobilier dans l'élaboration de sa stratégie et attire son attention sur le fait que les mécanismes mis en place pour atteindre les objectifs de réduction de surfaces ne doivent pas se traduire par une destruction de valeur. A cet égard certaines cessions permettraient de réduire les coûts d'entretien dont la charge n'est pas totalement assumée à ce jour
6. Le Conseil considère que la spécialisation territoriale du dispositif scientifique autour de pôles thématiques régionaux doit s'accompagner d'une rationalisation des implantations et dans cette perspective, encourage l'INRA à intensifier ses partenariats locaux sous l'angle de la mutualisation des infrastructures.
7. Le Conseil relève que les justifications de la localisation du siège de l'établissement rue de l'université et de diverses implantations parisiennes apparaissent moins fonctionnelles qu'historiques voire de confort. Le Conseil rappelle que dans le contexte de crise des finances publiques, une localisation bien desservie en périphérie parisienne permet des économies notables sans nuire au bon fonctionnement du service public. Cette remarque est d'autant plus importante que le Conseil constate qu'une inquiétude demeure sur le financement du projet Saclay. Il suggère donc, qu'une augmentation de la contribution de l'INRA à ce projet pourrait être justifiée dans le cadre d'un nouveau schéma stratégique pour la région Ile-de-France permettant de rationaliser ses implantations par regroupement sur des sites où valeur vénale et valeur d'usage sont en adéquation.

★

Avis n°2013-02 en date du 27 février 2013

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université de Paris VII Diderot.

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 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la loi n°20071199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités et notamment ses articles 32 (article 719-14 du code de l'éducation) et 33 ;

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 le décret n°2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies ;

Vu l'arrêté du 26 décembre 2008 fixant la liste des établissements publics bénéficiant des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines prévues aux articles L 712-9, L712-10, L954-1 à L954-3 du code de l'éducation ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers 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 organismes divers de l'exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu la circulaire interministérielle du 15 avril 2011 relative au transfert de propriété au profit des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) des biens immobiliers appartenant à l'État ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'université Paris Diderot du 16 décembre 2011 ;

Vu l'avis favorable avec des demandes de précision du service France Domaine du 2 juillet 2012 ;

Vu l'avis favorable du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche du 14 mai 2012 ;

Après avoir procédé à l'audition de M François MONTARRAS vice-président , en charge du patrimoine, des projets et des aménagements à l'université Paris Diderot

Considérant que l'université Paris Diderot est une université pluridisciplinaire dans les domaines des lettres, des sciences humaines et technologiques, de la médecine et de l'odontologie qui accueille 26 000 étudiants dont 9 300 étudiants en formations de la santé, 7 600 en sciences sociales, 6 100 en sciences exactes, 3 500 en langues et compte 1 900 enseignants et chercheurs, 2 300 doctorants et 2 300 personnels administratifs et techniques ;

Considérant que l'université Paris Diderot implantée sur le site de Jussieu depuis 1970, a dressé en 1988 un cadastre de ses activités et un plan des bâtiments du gril d'Albert, a décidé en lien avec sa tutelle de quitter ce campus dès 1989 et a conçu un projet d'aménagement sur

Conseil de l'immobilier de l'État

le site Paris Rive Gauche (PRG) validé par la présidence de l'université, les assemblées parlementaires, la ville de Paris en 1996 ;

Considérant que l'opération PRG inscrit l'université dans la ville, concerne dix bâtiments disjoints sur 154 000 m² Shon et est réalisée en deux tranches ;

Considérant que la première tranche de 109 000 m² Shon consiste en une réhabilitation de deux bâtiments (Grands moulins et Halle aux farines) et en la construction de quatre bâtiments (Condorcet, Buffon, Lamarck et Lavoisier), réalisée en maîtrise d'ouvrage publique (MOP) financée sur CPER (2000-2006) et inaugurée en février 2007 ;

Considérant que la seconde tranche concerne la construction de quatre bâtiments sur environ 45 000 m² Shon, réalisée sous forme d'un PPP, livrée en septembre 2012 pour un loyer annuel de 9,48 M€ par an sur trente ans ;

Considérant que les bâtiments de la première tranche nécessitent d'importants travaux de sécurité et de fonctionnalité pour un montant d'1,5 M€. Un bilan énergétique de ces bâtiments est dressé pour identifier les travaux à prévoir pour améliorer la performance énergétique et faire baisser les consommations d'énergie ;

Considérant que le PPP prévoit que les bâtiments seront rendus en état de garantie décennale quant au gros entretien renouvellement (GER) à la fin du PPP ;

Considérant que les derniers déménagements sont en cours et s'achèveront mi mars, permettant ainsi de libérer les locaux loués, à l'exception de l'immeuble rue du Chevaleret qui ne sera rendu qu'en mars 2013 et dont le bail se termine à l'été 2013 ;

Considérant qu'une fois les déménagements terminés, l'université Paris Diderot disposera, en dehors du site de PRG, de cinq sites à Paris, d'un site à Fontainebleau et de douze sites hospitaliers à Paris. L'université aura ainsi abandonné cinq locations tampons et deux sites parisiens ;

Considérant que l'université Paris Diderot est en cours d'installer un IUT sur la ZAC de Pajol dans le XVIII^e arrondissement financé sur CPER pour 131 M€ livrable en 2015 et de rénover un bâtiment dédié à l'hématologie dans l'enceinte de l'hôpital Saint Louis pour un montant de 25 M€, financé dans le cadre du plan campus ;

Considérant que la rénovation d'un bâtiment à Ivry sur Seine pour installer l'école d'ingénieurs et un pôle de laboratoire initialement prévu pour un montant de 35 M€ financés dans le cadre du plan campus par PPP, est en cours de révision à la suite de la présence d'une canalisation de gaz à proximité du terrain. Sans épiloguer sur le fait d'une telle « découverte » intervienne alors que le projet est déjà très avancé, le Conseil constate que l'implantation de l'école est à reconsidérer et qu'un nouveau projet de construction doit être négocié avec le MESR ;

Considérant en conséquence que le lieu d'implantation et le mode de financement, doivent être revus, le coût s'alourdissant du prix d'acquisition d'un terrain pour 3 M€ et le choix du PPP devant être réapprécié au bénéfice éventuel d'un recours à la maîtrise d'ouvrage publique ;

Considérant qu'un projet de fusion des UFR d'odontologie de l'université Paris Diderot (rue Garancière dans le VI^e arrondissement) et de Paris Descartes (à Montrouge) en vue de créer sur le site de PRG un pôle des sciences est en cours de réflexion dans le cadre du PRES « Sorbonne Paris Cité » ;

Considérant qu'il reste à l'université Paris Diderot à conduire la rénovation et la restructuration des espaces d'enseignement et de recherche du secteur médical implantés dans des bâtiments hospitaliers tant domaniaux (Villemin et Bichat) que dans les bâtiments mis à disposition par l'AP-HP (hôpitaux Lariboisière, Bichat, Saint Louis, Beaujon, Fernand Widal et Robert Debré). L'université réfléchit à la refondation des activités et à la réorganisation des

Conseil de l'immobilier de l'État

laboratoires et des locaux d'enseignement, réalise un diagnostic complet des bâtiments, un plan de remise aux normes, une programmation pluriannuelle d'investissement et de travaux ;

Considérant que le représentant de l'université Paris Diderot indique que l'université dans ses projets immobiliers a appliqué des ratios de 12 m² par agent dès 1997, de 18 m² pour deux personnes et ensuite par tranche de 6 m² par personne, note l'absence de normes immobilières applicables aux universités édictées par le MESR et souhaiterait des ratios calculés à partir du nombre d'heure d'étude par étudiant, ce qui permettrait de programmer les besoins en bâtiments et de rationaliser les occupations ;

Considérant que les espaces sont occupés à plus de 80% par jour et que les salles d'enseignement ont été regroupées dans un même bâtiment pour éviter la dispersion des étudiants et améliorer l'occupation des locaux ;

Considérant que l'université Paris Diderot a regroupé l'essentiel de ses activités sur un site unique de 154 000 m², à l'exception du secteur médical (Bichat) et du département d'odontologie (UFR rue Garancière), en respectant le calendrier et l'enveloppe financière ; que l'université Paris Diderot a ainsi créé un lieu de formation et de recherche privilégié sur la place de Paris, en dehors du quartier latin, offrant des équipements pérennes et modernes ;

Considérant que la fin de l'opération PRG va marquer la fin du cycle des opérations immobilières et des objectifs patrimoniaux et permettre à l'université de se repositionner sur les enjeux d'enseignement et de recherche ;

Considérant que dans le cadre de l'opération PRG, l'université Paris Diderot n'a pas eu recours à l'EPAURIF qui ne comptait pas à l'époque de compétences pour traduire un projet universitaire en projet immobilier ;

Considérant que le projet de PRG conduit pour un tiers en PPP et deux tiers en MOP permet une comparaison entre les deux modes de maîtrise d'ouvrage publique ;

Considérant que, pour le représentant de l'université de Paris Diderot, le PPP a été la tranche la plus difficile à réaliser car il exige une équipe stable, soudée alors que l'équipe de l'université ne comptait que trois personnes. Le principal avantage reconnu à cette procédure est l'apport du dialogue compétitif qui permet de maîtriser les coûts, de confronter les choix architecturaux aux questions de maintenance et de coût, ce qui conduit à la prise en compte des besoins dans le cadre du PPP à 80 % contre 40 à 70 % seulement dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage publique ;

Considérant que pour pallier cet inconvénient, l'introduction dans la loi MOP du dialogue compétitif et de la possibilité de recourir au processus de conception réalisation pourrait être une solution ;

Considérant en effet cela permettrait d'apporter des réponses correspondant aux besoins avec confrontation des concepteurs, des constructeurs et des financeurs ;

Considérant la nécessité de réintroduire la prise en compte de l'usage et des besoins des utilisateurs trop souvent oubliés dans les commissions de choix des architectes ;

Considérant que, dans le cadre du PPP sur l'ensemble des contrats de maintenance l'université Paris Diderot a choisi de contractualiser sur la grande maintenance comme le renouvellement des équipements (ascenseurs, transformateurs, etc) qui étaient déjà externalisés par l'université et de conserver en son sein la petite maintenance (nettoyage, gardiennage), sans délégation de service ;

Considérant que le représentant de l'université Paris Diderot préconise, dans le cadre des PPP que la responsabilité sur trente ans de la maintenance des bâtiments soit consignée dans une charte de risques prenant en compte l'évolution des normes ,

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que face aux contentieux en cours sur le PPP, l'université Paris Diderot fait défendre ses intérêts par des avocats, déplore que la confiance envers le partenaire privé signataire du PPP soit limitée par la prédominance du point de vue des sociétés de construction et plaide pour des partenaires privés indépendants des constructeurs ;

Considérant que, selon le représentant de l'université Paris Diderot, le PPP ne doit s'appliquer ni aux bâtiments scientifiques ni aux bâtiments expérimentaux, ni aux monuments historiques et que très peu d'universités sont capables de conduire un PPP dans le cadre d'un projet universitaire ;

Considérant que le chantier conduit en loi MOP a enregistré quatre ans de retard, un surcoût de 50 %, des remplacements d'équipements lourds, ce qui n'est pas le cas des PPP ; que cependant comparer loi MOP et PPP est difficile car les investissements en GER (gros entretien renouvellement) ne sont pas comptabilisés dans le cas de la loi MOP. Que, selon le représentant de l'université, pour rendre plus efficace la loi MOP, les programmes devraient obligatoirement comprendre la maintenance, au delà des dix ans de la garantie décennale, pour une durée de trente ans qui est la durée de vie d'un bâtiment ;

Considérant que la première difficulté pour les universités tient à leur méconnaissance de l'état des bâtiments universitaires et des surfaces occupées, et que pour Paris, la situation foncière est souvent complexe et mal connu, en particulier pour les sites du secteur médical mis à disposition par l'AP-HP ;

Considérant que certains bâtiments sont jugés impropres aux activités d'enseignement et de recherche, comme par exemple les locaux de la faculté de pharmacie dont l'activité de recherche nécessite des laboratoires modernes et fonctionnels ;

Considérant que l'université Paris Diderot n'a pas demandé la dévolution des biens notamment compte tenu de la complexité du contexte marqué par un foncier appartenant à la ville de Paris et les bâtiments, propriété de l'État ;

Considérant que le représentant de l'université Paris Diderot est favorable à ce que les universités détiennent néanmoins la responsabilité des bâtiments ;

Le représentant de l'Université ayant été entendu en ses explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 28 novembre et du 27 février 2013, fait les observations suivantes sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université Paris Diderot.

1. Le Conseil prend acte de la stratégie de l'université Paris Diderot, depuis la décision d'abandonner le campus de Jussieu jusqu'à son implantation sur le site de Paris Rive Gauche, en quittant le quartier latin pour s'installer dans un secteur en pleine mutation et créer un nouveau pôle universitaire à Paris.
2. Le Conseil note que, si l'université Paris Diderot a fourni un calcul précis de l'évolution des surfaces du parc immobilier, elle n'a indiqué ni les ratios d'occupation des surfaces tertiaires en fonction des effectifs, ni les coûts économiques d'occupation, ni le détail complet des dépenses d'investissement. Le Conseil demande à l'université de fournir ces informations.
3. Le Conseil observe que l'université doit encore mener à bien la restructuration des sites des UFR de médecine, en particulier le projet de fusion des UFR d'odontologie avec l'université de Paris Descartes, qui pourrait s'implanter sur le site de PRG et renforcer l'activité scientifique de ce site. Pour les autres sites hospitaliers, il faudra

Conseil de l'immobilier de l'État

clarifier les statuts juridiques des établissements, dresser des diagnostics pour produire un programme pluriannuel d'investissement et de travaux en précisant le calendrier et le financement. Le Conseil demande à être tenu informé de l'avancée de ce dossier qui traite des orientations de la recherche médicale universitaire en lien avec la politique immobilière de l'AP-HP.

4. Le Conseil prend note de la conclusion du rapport PEYLET sur la mission nationale d'évaluation de l'opération Campus d'octobre 2012 qui a constaté l'intérêt de la formule du PPP pour la prise en compte dans la durée du gros entretien et de la maintenance dans le cadre d'un contrat convenablement négocié et dont l'exécution est rigoureusement suivie par le pouvoir adjudicateur. Le Conseil est favorable à l'évolution de la loi MOP en ce sens de l'intégration de la maintenance lourde, comme du dialogue compétitif. Comprenant le souci d'efficacité qui a conduit le secteur universitaire à un recours important au PPP, le Conseil n'est pas pour autant favorable à ce que ce recours soit systématique. Sur ce point, le Conseil renvoie à son analyse du sujet développé dans le document « Cinquante propositions pour moderniser la politique immobilière de l'État ».
5. Le Conseil souligne que la question de la dévolution des biens domaniaux se pose différemment à Paris du fait de l'interaction entre collectivités publiques et de la fréquente propriété municipale du foncier. Il considère qu'il faut donc, a fortiori compte tenu de l'actuel gel des opérations de dévolution, adapter au contexte parisien des formules donnant aux universités la responsabilité des bâtiments après mise à niveau des bâtiments sur dotation publique.
6. Le Conseil estime que dans ce contexte l'EPAURF doit développer un rôle d'ensemblier qui se décline diversement auprès de chaque établissement compte tenu de ses propres compétences immobilières mais garantisse la cohérence et l'efficacité globale, en parallèle du renforcement des normes et ratios sous l'autorité du ministère de tutelle.
7. Le Conseil note que l'université évoque les opérations relatives à l'IUT sur la ZAC de Pajol, la création de l'école polytechnique à Ivry sur Seine et l'institut universitaire d'hématologie dans l'enceinte de l'hôpital Saint-Louis sans que le financement de ces opérations soit assuré. Le Conseil demande que l'université fournisse un plan de financement et un échéancier précis de ces dossiers.
8. Plus généralement lors des auditions des universités, le Conseil a observé que les universités portent des projets non financés en totalité, en dehors de toute préoccupation d'équilibre budgétaire de prise en compte du contexte budgétaire contraint malgré l'effort consenti en faveur de l'immobilier universitaire. Le Conseil rappelle que le président de l'université a une responsabilité financière en tant qu'ordonnateur des recettes et dépense ; les universités, dans le cadre des responsabilités et des compétences élargies (RCE) doivent se doter d'instrument d'audit interne et de pilotage financier et patrimonial et leurs comptes font l'objet d'une certification annuelle par des commissaires aux comptes.

★

Conseil de l'immobilier de l'État*Avis n°2013-03 en date du 27 février 2013****Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université de Paris V Descartes.***

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 loi n°20071199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités et notamment ses articles 32 (article 719-14 du code de l'éducation) et 33 ;

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 le décret n°2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies ;

Vu l'arrêté du 26 décembre 2008 fixant la liste des établissements publics bénéficiant des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines prévues aux articles L 712-9, L712-10, L954-1 à L954-3 du code de l'éducation ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers 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 organismes divers de l'exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu la circulaire interministérielle du 15 avril 2011 relative au transfert de propriété au profit des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) des biens immobiliers appartenant à l'État ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'université Paris Descartes du 21 septembre 2011 ;

Vu l'avis favorable avec réserves du service France Domaine du 28 décembre 2011 ;

Vu l'avis favorable du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche du 2 décembre 2011 ;

Après avoir procédé à l'audition de MM François PAQUIS, directeur général des services et Raphaël GREFFE, directeur du patrimoine ;

Considérant que l'université Paris Descartes est un établissement pluridisciplinaire dans les domaines de la santé, des sciences et techniques, des sciences humaines et sociales, du droit,

Conseil de l'immobilier de l'État

des sciences économiques et de gestion qui accueille 39 000 étudiants et chercheurs ;

2 000

Considérant que l'université dispose d'un patrimoine bâti de 250 000m² SHON, dispersé sur neuf sites au centre et au sud ouest de Paris et trois sites dans les Hauts de Seine et que le patrimoine est cohérent aux plans pédagogique et scientifique avec une spécialisation par sites ;

Considérant que ce patrimoine se compose de 8% de bureaux, que le ratio de 12 m² par poste de travail serait respecté contrairement à que présente le dossier qui recense 12 % des surfaces dédiés à l'administration et un ratio de 15,5 m² SUN/effectif administratif ;

Considérant que ce patrimoine appartient pour 85 % à l'État (208 500m² SHON), pour 12 % (28 800 m² SHON) à la ville de Paris et pour 3% à l'Assistance Publique, Hôpitaux de Paris ;

Considérant qu'une partie de ce patrimoine est prestigieux, en particulier les bâtiments du siège et de la faculté de médecine situés rue de l'Ecole de médecine dans l'ancien couvent des Cordeliers ;

Considérant que ce patrimoine est vétuste et nécessite d'importants travaux, notamment les sites de la faculté de médecine (sites de Necker, Cochin et des Cordeliers), du centre des Saints-Pères, de la faculté de pharmacie, de l'institut de physiologie où les avis de la commission de sécurité sont défavorables ;

Considérant que ce patrimoine n'est pas aux normes d'accessibilité et, compte tenu de l'ancienneté des bâtiments et du cout des travaux nécessaires évalué à un montant de 17 M€, ne le sera pas en 2015 ;

Considérant que la stratégie de l'université Paris Descartes vise deux objectifs, un enjeu patrimonial et un enjeu de service rendu aux usagers publics ;

Considérant que l'enjeu patrimonial vise à remédier à la vétusté du patrimoine par la réalisation d'opérations d'investissement lourd et de rénovation assurée en maîtrise d'ouvrage par l'université, selon la Loi MOP, sans recourir à l'EPAURIF sauf pour le projet relatif à la réhabilitation de la faculté de pharmacie portée par le PRES « Sorbonne Paris Cité » et financé dans le cadre du plan campus et pour le dossier relatif à la réhabilitation du site de Necker à la demande du MESR ;

Considérant que les opérations de maintenance sont aussi assurées par l'université par le biais de la direction du patrimoine qui compte 70 personnes avec un responsable et des services techniques sur chaque site ; que la maintenance se professionnalise avec la réalisation d'études, de diagnostics, d'audits techniques sur l'ensemble du parc, la rédaction d'un schéma directeur et la prise en compte de l'entretien préventif ;

Considérant que l'opération de rénovation de la faculté de médecine de Necker prévoit la remise à niveau complète des locaux de recherche, d'enseignement et de vie étudiante sur 22 000 m² Shon avec des travaux de désamiantage, de mise en sécurité et de réaménagement pour un montant de 55 M€, opération en cours avec le déménagement des équipes sur le site de Broussais (bâtiments Leriche et Halpern) loué par l'État à l'AP-HP ;

Considérant que l'opération du centre universitaire des Saints-Pères (CUSP) consiste en d'importants travaux de mise en sécurité pour un montant de 26 M€ financés par CPER et crédits du MESR ;

Considérant que le projet de réhabilitation de la faculté de pharmacie est en cours d'instruction, financé dans le cadre du plan campus sous une forme qui reste à déterminer (PPP ou autres dispositifs) ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que d'autres opérations sont nécessaires mais n'ont pas encore trouvé leur financement comme la restructuration de la faculté de médecine de Cochin, de l'institut de physiologie à Boulogne-Billancourt et de la faculté de droit à Malakoff ;

Considérant que l'université Paris Descartes conduit des travaux de recherche de renommée mondiale avec des établissements comme la faculté de médecine de Necker et de Cochin qui offrent des locaux de recherche vétustes et hors normes de sécurité et qui doivent pouvoir intégrer les nouveaux enjeux de la recherche avec des équipements fonctionnels, des technologies modernes, des modes de confinement ;

Considérant que l'université Paris Descartes présente un déficit de services relatifs à la vie étudiante, en particulier en termes de restauration sur le site de la faculté de pharmacie ;

Considérant que l'université Paris Descartes n'a pas demandé la dévolution des biens compte tenu de la vétusté de son patrimoine, de l'adéquation de son patrimoine et de ses besoins (250 000 m² pour 39 000 étudiants) et de l'impossibilité de cessions, tous les bâtiments étant jugés indispensables ;

Considérant que l'université Paris Descartes ne peut pas concentrer facilement ses implantations car la recherche médicale doit rester liée à l'hôpital, comme par exemple la tour des chercheurs spécialisés dans les maladies rares associée au site de l'hôpital Necker ;

Considérant que l'université Paris Descartes n'a pas une stratégie de regroupement par abandon des sites vétustes vers des installations plus fonctionnelles en banlieue mais défend une présence au centre de Paris dans l'esprit du plan campus qui prévoit des campus rénovés, lieux de vie intégrés dans les villes et attractifs pour les étudiants et les chercheurs ;

Considérant que l'université Paris Descartes a fait le choix politique de rester au centre de Paris, malgré les contraintes budgétaires et fonctionnelles par volonté du président de l'université et du président du PRES en lien avec la tutelle et la Ville de Paris favorables à la présence d'étudiants dans Paris ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 28 novembre 2012 et du 27 février 2013, fait les observations suivantes sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université Paris Descartes :

1. Le Conseil prend acte de la stratégie immobilière de l'université Paris Descartes fondée sur une implantation au centre de Paris et sur une politique de sites spécifiques en termes de recherche et d'enseignement.
2. Le Conseil observe que l'université Paris Descartes conduit une recherche de qualité dans le domaine du biomédical basée sur le lien entre l'université et l'hôpital, lien préservé dans le cadre des projets de rénovation de la faculté de Necker et de Cochin.
3. Tout en comprenant l'interaction souhaitable entre sites hospitaliers et recherche universitaire, le Conseil constate que la dispersion des sites représente un handicap pour développer davantage des pôles de recherche et de formation ambitieux aux moyens mutualisés
4. A cet égard le Conseil relève avec satisfaction le projet de fusion relative à la faculté de chirurgie dentaire à Montrouge avec celle de l'université de Paris 7 sur le site de Paris Rive Gauche.
5. Le Conseil note que le patrimoine immobilier actuel de l'université Paris Descartes satisfait les besoins de l'université. Il observe que l'université a affirmé lors de

Conseil de l'immobilier de l'État

l'audition, que les ratios d'occupation des locaux tertiaires respecteraient la norme des 12 m²/par poste de travail et que le ratio de 15,5m²SUN/effectif administratif ne correspond pas à la méthode de calcul préconisée par France Domaine. Le Conseil souhaite disposer de l'analyse par sites des surfaces dédiées à l'administration et des ratios d'occupation.

6. Le Conseil constate que la rénovation et l'entretien sont cependant des chantiers lourds conduits en fonction des financements disponibles. Si l'opération du site de Necker est financée, les projets relatifs au site de Cochin ou de la faculté de droit seront réalisés sous réserve des financements à réunir. A l'exception de la présentation de deux scénarii à court, moyen et long terme des actions d'investissement à conduire dans les quinze ans à venir, le dossier ne présente aucun plan de financement de ces projets. Le Conseil souhaite que l'université apporte des informations plus précises sur les capacités d'investissement de ces opérations.
7. Le Conseil, qui s'inquiète également des questions de sécurité et d'accessibilité, sans préjudice de la mise aux normes environnementales, demande à être tenu informé des développements correspondants et appelle à une stratégie de financement complète au vu des orientations retenues par le SPSI.
8. Le Conseil a entendu que l'université n'est pas intéressée par la dévolution des biens compte tenu de la vétusté du parc immobilier, de l'adéquation physique du patrimoine avec ses besoins, de l'absence de cessions potentielles. Il s'interroge cependant sur l'impossibilité de cessions alors qu'une réflexion pourrait être engagée sur l'optimisation de certains sites, notamment les sites de Montrouge, du 15^e arrondissement à Paris, qui présente des réserves foncières non utilisées.
9. Le Conseil relève que l'université n'a pas répondu à l'ensemble des réserves émises par France Domaine dans son avis. En particulier, l'université n'a pas évoqué le recensement des logements de fonction. La question de l'achat des bâtiments Leriche et Halpern, locaux tampons durant les travaux de Necker, aménagés pour 30 M€ aux nouvelles normes de laboratoires biomédicaux, n'a pas été abordée. Sur ces points, le Conseil demande à l'université de lui faire parvenir des éléments d'information.
10. Plus généralement lors des auditions des universités, le Conseil a observé que les universités portent des projets non financés en totalité, en dehors de toute préoccupation d'équilibre budgétaire de prise en compte du contexte budgétaire contraint malgré l'effort consenti en faveur de l'immobilier universitaire. Le Conseil rappelle que le président de l'université a une responsabilité financière en tant qu'ordonnateur des recettes et dépense ; les universités, dans le cadre des responsabilités et des compétences élargies (RCE), doivent se doter d'instrument d'audit interne et de pilotage financier et patrimonial et leurs comptes font l'objet d'une certification annuelle par des commissaires aux comptes.

*

Conseil de l'immobilier de l'État

*Avis n°2013-04 en date du 27 février 2013****Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université Pierre et Marie Curie (UPMC)- Paris VI.***

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 loi n°20071199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités et notamment ses articles 32 (article 719-14 du code de l'éducation) et 33 ;

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 le décret n°2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies ;

Vu l'arrêté du 26 décembre 2008 fixant la liste des établissements publics bénéficiant des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines prévues aux articles L 712-9, L712-10, L954-1 à L954-3 du code de l'éducation ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers 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 organismes divers exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu la circulaire interministérielle du 15 avril 2011 relative au transfert de propriété au profit des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) des biens immobiliers appartenant à l'État ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'université Pierre et Marie Curie du 9 juillet 2010 ;

Vu l'avis avec réserves du service France Domaine du 2 mai 2011 et l'avis favorable du 3 mai 2012 sur les dispositions du schéma hors aspects liés à la dévolution ;

Vu l'avis du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche du 5 novembre 2010 demandant à l'université de compléter son SPSI ;

Vu la réponse de l'UPMC du 12 janvier 2012 ;

Vu le dossier complémentaire remis par l'UPMC le jour de l'audition, le 12 décembre 2012 et l'intention de l'université de modifier le SPSI initial en conséquence ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Après avoir procédé à l'audition de M Jean CHAMBAS président de l'UPMC, de Mme Martine RAMOND, directrice générale des services et de M Daniel MELCZER, directeur du patrimoine,

Considérant que l'UPMC est une université des sciences et de médecine qui accueille 32 000 étudiants dont 21 846 en sciences et 10 871 en médecine; 7 904 personnels administratifs et enseignants chercheurs;

Considérant que l'UPMC est implantée essentiellement à Paris sur huit sites (Jussieu, Saint Antoine, la Salpêtrière, le campus Curie avec l'institut de chimie physique et l'institut Henri Poincaré, le campus des Cordeliers, 96 et 107 boulevard Raspail), quatre sites en banlieue parisienne (Saint Cyr, Orsay, Ivry avec centre de formation de l'usine des eaux et l'hôpital Charles Foix) et cinq sites en province (Franconville, observatoires océanographiques de Banyuls et de Villefranche-sur-Mer ; station biologique de Roscoff, Thonon-les-Bains en cours de cession) ;

Considérant que le patrimoine s'étend sur 460 000 m² SHON dont 85,5 % appartiennent à l'État, 6 % à l'université et 8,5 % à d'autres propriétaires que l'État (ville de Paris, assistance publique/hôpitaux de Paris, chancellerie) ou sont des locations ;

Considérant que le patrimoine de l'UPMC a été évalué à 2 Md€ pour 13 hectares ;

Considérant que le patrimoine est composé à plus de 80 % d'espaces d'enseignement et de recherche, à 14 % de services généraux, le solde étant affecté à des usages divers ;

Considérant que les ratios d'occupation des locaux sont de 1,2m² par étudiant pour les espaces d'enseignement, de 8,2 m² par personnel administratif pour les locaux tertiaires et de 22 m² par chercheur pour les locaux de recherche ;

Considérant que le SPSI élaboré en 2010 présente une stratégie d'opérations structurantes répondant aux besoins d'enseignement et de recherche et conduites par sites ;

Considérant la décision prise en 1995 de conserver la vocation universitaire du site de Jussieu et de le rénover ;

Considérant que le chantier de désamiantage du campus de Jussieu débuté en 1995, devrait s'achever en 2015 pour un coût global de 1,7 Md€ . Que le bilan énergétique n'atteindra pas la performance de bâtiments neufs car les premiers travaux n'ont pas intégré de dispositions d'économie d'énergie ;

Considérant que les travaux de la barre Cassan marqueront la fin du chantier de Jussieu avec la destruction de la barre F, l'ouverture sur la ville sur les rues Cuvier et Fossés Saint Bernard, l'implantation de logements d'étudiants, de services d'accueil et de ressources pédagogiques pour les étudiants et les chercheurs ;

Considérant que le site du campus médical n'a subi que des travaux de rénovation ponctuels (travaux de désenfumage pour le site de la Pitié-Salpêtrière pour 3,1 M€ et mise en conformité électrique du site de saint Antoine pour 5,06 M€) et exige des travaux de mise en conformité et réhabilitation complète (28,7 M€ pour le site de la Pitié-Salpêtrière et 28,6 M€ pour le site de saint Antoine) ;

Considérant que les trois stations marines font de l'UPMC la première université des sciences de la mer en Europe ;

Considérant que la disposition du projet de dévolution qui prévoyait que les services de l'UPMC, à l'exception des équipes du laboratoire des Cordeliers, devaient quitter ce site, aurait été abandonnée au profit d'un accord sur l'utilisation mutualisée au profit de plusieurs universités du site rénové ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le SPSI de 2010 propose une stratégie à 10 ou 15 ans organisée autour de cinq campus franciliens (Jussieu, campus médical de Saint Antoine et la Pitié salpêtrière, campus des Cordeliers, campus Curie avec l'institut Henri Poincaré, stations expérimentales de Saint Cyr et Ivry) ;

Considérant que la question du logement étudiant est prise en compte dans le cadre de la rénovation de la barre F du campus de Jussieu, avec plusieurs programmes de logements étudiants dont celui de la maison commune de Sorbonne Université qui prévoit la construction de cents studettes ;

Considérant que l'opération du plan campus conduit par le PRES « Sorbonne universités » vise à créer des espaces de vie étudiante en prévoyant la construction d'un incubateur Paris parc, un centre de formation continue « learning center Molitor », l'aménagement de l'îlot Champollion et la restructuration de l'immeuble Guy de La Brosse en centre de formation et d'insertion professionnelle ;

Considérant que compte tenu du coût du chantier de Jussieu et des 10 M€ consacrés par an à des opérations pluriannuelles, l'UPMC a un devoir de rigueur particulier et qu'elle prévoit d'établir des budgets prudents en ralentissant le rythme des opérations immobilières. L'UPMC va chercher à développer le mécénat pour se procurer des ressources complémentaires dont le montant levé est de 15 M€ sur des projets de recherche ciblés. Elle recueille 100 M€ apportés par des contrats de recherche avec des entreprises privées ;

Considérant que les dépenses d'entretien et de maintenance s'élèvent à 6 M€ par an et les dépenses d'énergie et fluides de 6 M€ par an, devront être maîtrisées voire baissées ;

Considérant qu'en termes de performance énergétique, les bâtiments de Jussieu sont en classe E et en classe C en termes de gaz à effet de serre, que les bâtiments des autres sites franciliens varient de la classe D à F pour les économies d'énergie et de C à E pour les GES ; les bâtiments des stations océanographiques en classe G et F et D pour le GES,

Considérant que les audits et certains diagnostics de performance énergétique ont été établis et qu'un plan d'installation des comptages d'énergie permettra de connaître les consommations par bâtiment et de prévoir un plan d'économies pour les bâtiments les plus énergivores ;

Considérant que l'UPMC a été la première université à faire acte de candidature à la dévolution des biens, qu'en novembre 2012, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche prévoyait la dévolution des biens à l'UPMC pour 2014 ;

Considérant que le MESR a décidé une pause dans la dévolution des biens durant le budget triennal en cours (2013-2015) pour dresser un bilan de l'expérimentation menée sur les trois universités ayant bénéficié de la dévolution en 2012 ;

Considérant que l'UPMC reste candidate à la dévolution ;

Les représentants de l'Université Pierre et Marie Curie ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 12 décembre 2012 et du 27 février 2013, fait les observations suivantes sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'UPMC :

1. Le Conseil prend acte de la stratégie présentée dans le SPSI de 2010 basée sur des opérations structurantes réalisées par site. Il note que ce SPSI est en cours de

Conseil de l'immobilier de l'État

modification en 2012 avec notamment la réduction de certains sites parisiens, les projets relatifs à la vie étudiante sur le site de Jussieu et la prise en compte de la dimension environnementale sur l'ensemble des bâtiments. Il souhaite être rendu destinataire du document actualisé dans les plus brefs délais.

2. Le Conseil note que l'opération de désamiantage et de rénovation du campus de Jussieu arrivera à son terme en 2015 après plus de vingt ans de chantier, pour un coût global de 1,7 Md€, après de nombreuses évolutions du programme, des décalages de calendrier, des réévaluations du coût. Les conditions de conduite et de coût de cette opération ont fait l'objet de remarques sévères de la Cour des comptes. L'opération est désormais pilotée par l'EPAURIF, dans le respect des enveloppes et du calendrier arrêtés par le MESR. Sans méconnaître le poids de la décision de rénover ce campus, le Conseil relève le coût exorbitant de cette opération alors que le bâtiment rénové n'atteint pas les performances d'une construction neuve. Le Conseil appelle à dresser une évaluation critique de cette opération complexe afin d'en déduire des bonnes pratiques à mettre au profit d'autres opérations d'envergure.
3. Le Conseil observe que l'UPMC prévoit une pause dans les investissements au-delà de ceux prévus dans le document de 2010 afin de contenir le budget dans des normes raisonnables. Cette pause doit être utilisée pour préparer l'avenir et étudier les contraintes fonctionnelles du site de Jussieu afin d'être dès 2015 dans une situation optimale pour poursuivre la gestion immobilière dans le cadre actuel ou dans celui de la dévolution.
4. Dans la perspective de cette dévolution éventuelle, il importe que les concours préalables de l'État soient confirmés et que le développement du mécénat apporte des ressources complémentaires à l'UPMC, l'un des pôles universitaires les plus prestigieux.
5. Le Conseil relève que des opérations importantes comme la rénovation de la barre Cassan qui constitue un investissement majeur, la mise en conformité et la réhabilitation du campus médical de la Pitié-Salpêtrière et Saint-Antoine ne sont pas financées à ce jour et que les opérations retenues dans le cadre du plan campus (notamment logement étudiants et incubateur) n'ont pas fait l'objet d'une convention de financement. Il considère que la confirmation du niveau d'engagement de l'État à brève échéance est indispensable à l'approfondissement de la stratégie universitaire.
6. Le Conseil note que lors de son audition, l'université s'est peu exprimée sur sa stratégie de cession, mentionnant uniquement la vente en cours d'un bien propre, le site de Thonon-les-Bains. Dans le cadre d'une politique de cession, le Conseil souhaite connaître avec plus de transparence les cessions relatives tant aux biens propres de l'université que celles susceptibles d'être envisagées pour les biens appartenant à l'État qui seraient transférés à l'université en cas de dévolution.
7. Le Conseil souligne que la question de la dévolution des biens domaniaux à laquelle l'UPMC reste candidate malgré la décision de suspension de ces décisions par le ministère de l'enseignement et de la recherche devra être réexaminée au vu de la clarification préconisée afin d'être tranchée dès que possible en 2015. Il n'est pas souhaitable en effet de maintenir trop longtemps l'établissement dans l'incertitude sur le niveau d'autonomie et donc de compétences qu'elle devra acquérir.

★

Conseil de l'immobilier de l'État

Avis n°2013-05 en date du 27 février 2013

Sur la politique immobilière des universités.

Conseil de l'immobilier de l'État

L'immobilier universitaire représente un enjeu considérable avec 5945 hectares de foncier, 18,6 Mm² SHON de bâti dont 15,2 Mm² SHON appartenant à l'État estimés 20 Mds€, une dépense immobilière pour 2013 de 1,29 Md€ sur le programme 150 de l'État.

L'organisation est complexe avec 77 universités, une tutelle administrative centrale et déconcentrée éclatée, une gouvernance dont l'équilibre est discuté, des sources de financement éclatées.

Dans ce contexte, le Conseil :

- considère que le regroupement des universités sera déterminant pour rationaliser la gestion immobilière ;
- préconise la simplification de l'organisation de la tutelle ministérielle , la responsabilisation du recteur en matière de stratégie universitaire territoriale et celle de l'université quant aux résultats de sa gestion immobilière ;
- plaide pour que chaque site universitaire dispose d'une gouvernance forte et cohérente au service d'une vision pédagogique, scientifique et immobilière à moyen et long terme ; que cette stratégie immobilière soit basée sur des indicateurs opérationnels permettant d'améliorer le dialogue avec la tutelle, d'asseoir les comparaisons et d'objectiver les décisions

Il estime que :

- les modes de financement, au service d'un effort important de l'État, doivent être clarifiés et unifiés dans le cadre des contrats pluriannuels pour accroître la visibilité des acteurs et responsabiliser les universités quant aux objectifs de leurs SPSI et favoriser la mise en œuvre plus rapide des opérations ;
- l'usage du contrat PPP doit être justifié par la nature des opérations et non systématisé pour tout un programme d'investissement.
- les universités doivent accroître la sincérité des budgets et, dans le cadre de l'autonomie qui leur a été accordée, développer leurs ressources propres. Plus particulièrement, le Conseil a observé que de nombreuses universités portent des projets non financés en totalité, en dehors de toute préoccupation d'équilibre budgétaire.
- la dévolution des biens produit des effets positifs pour les universités reconnues en capacité d'en bénéficier, notamment en favorisant les efforts de valorisation patrimoniale, et que la démarche préparatoire à la dévolution mérite, compte tenu de ses effets vertueux, d'être étendue même en l'attente des résultats du bilan des opérations réalisées.

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 loi n°20071199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités et notamment ses articles 32 (article 719-14 du code de l'éducation) et 33 ;

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 l'article 61 de la loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 portant que la contribution au désendettement ne s'applique pas aux produits de cession des biens affectés ou mis à disposition d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et des établissements publics administratifs mentionnés au II de l'article L711-9 du code de l'éducation ayant demandé à bénéficier de la dévolution de leur patrimoine par une délibération de leur conseil d'administration ;

Vu le code de l'éducation, notamment le livre VII relatif aux établissements d'enseignement supérieur et le livre VIII relatif à la vie universitaire ;

Vu le décret n°2008-72 du 23 janvier 2008 instituant le comité de suivi de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités ;

Vu le décret n°2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies ;

Vu l'arrêté du 26 décembre 2008 fixant la liste des établissements publics bénéficiant des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines prévues aux articles L 712-9, L712-10, L954-1 à L954-3 du code de l'éducation ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers 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 organismes divers de l'exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu la circulaire de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 15 avril 2011 relative au transfert de propriété au profit des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) des biens immobiliers appartenant à l'État ;

Vu les schémas pluriannuels de stratégie immobilière de l'université d'Auvergne du 29 juin 2010 et la note complémentaire du 27 janvier 2011 ; de l'université de Poitiers du 15 décembre 2010 ; de l'université de Bretagne occidentale du 22 décembre 2011 ; de l'université d'Artois de décembre 2010 ; de l'université de Lyon 2 de mai 2010, actualisé le 5 avril 2012 ; de l'université de Haute Alsace de décembre 2010 et de la note stratégique du 28 février 2012 ; le projet de SPSI du 28 juin 2010, du schéma d'orientation immobilier et d'aménagement du 14 septembre 2011, de la note stratégique du 5 décembre 2011 et le SPSI de novembre 2012 relatif à l'université de Lorraine ; de l'université Paris Dauphine du 6 octobre 2011 ; de l'université de Toulouse 1 du 26 mai 2011 ; de l'université de Paris Diderot du 16 décembre 2011 ; de l'université de Paris Descartes du 21 septembre 2011 ; de l'université de Paris Pierre et Marie Curie du 9 juillet 2010 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu les avis du service France Domaine du 1er décembre 2010 relatif à l'université d'Auvergne, du 15 décembre 2011 relatif à l'université de Poitiers, du 3 novembre 2011 relatif à l'université d'Artois ; du 7 novembre 2011 relatif à l'université de Toulouse 1 ; du 17 avril 2012 relatif à l'université de Bretagne occidentale ; des 1er décembre 2010 et 4 mai 2012 relatifs à l'université de Lyon 2 ; des avis du 2 août 2011 et du 5 décembre 2012 ; des avis du 6 mars et 13 avril 2012 relatifs à l'université de Paris Dauphine ; du 2 janvier 2012 relatif à l'université de Lorraine ; du 28 décembre 2011 relatif à l'université de Paris Descartes ; du 2 juillet 2012 relatif à l'université de Paris Diderot ; du 2 mai 2011 et 3 mai 2012 relatif à l'université Pierre et Marie Curie ;

Vu les avis du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche du 14 mars 2011 relatif à l'université de Poitiers ; du 22 mars 2012 relatif à l'université de Bretagne occidentale ; du 19 avril 2011 relatif à l'université d'Artois ; du 1er mars 2012 relatif à l'université de Lyon 2 ; du 23 mars 2012 relatif à l'université de Haute Alsace ; du 8 février 2012 relatif à l'université de Paris Dauphine ; du 14 mai 2012 relatif à l'université de Paris Diderot, du 2 décembre 2011 relatif à l'université de Paris Descartes ; du 5 novembre 2010 relatif à l'université Pierre et Marie Curie ;

Vu les avis du CIE du 15 juin 2011 relatif à l'université d'Auvergne, du 14 mars 2012 relatif à l'université de Poitiers, du 15 mai 2012 relatifs aux universités de Bretagne occidentale et d'Artois ; du 5 juin 2012 relatif à l'université Lyon 2 ; du 12 septembre 2012 relatifs aux universités de Haute Alsace, de Lorraine, de Paris Dauphine ; du 14 novembre 2012 relatif à l'université de Toulouse 1 ; du 27 février 2013 relatifs aux universités Paris Diderot, Paris Descartes et Pierre et Marie Curie ;

Vu les conventions relatives à la dévolution des biens immobiliers de l'État de l'université d'Auvergne du 19 avril 2011, de l'université de Toulouse 1 du 13 mai 2011 et de l'université de Poitiers du 2 septembre 2011 ;

Vu la liste des biens transférés à l'université d'Auvergne du 9 juin 2011, à l'université de Poitiers du 9 mai 2012 et à l'université de Toulouse 1 du 4 avril 2012 ;

Vu les actes notariés signés le 16 octobre 2012 relatifs au transfert des biens à l'université de Toulouse 1 ;

Vu le rapport de l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche sur le patrimoine des universités, le financement de son entretien et leur situation financière en 2003 ;

Vu les rapports annuels du comité de suivi de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (2008, 2009, 2010 et 2011) ;

Vu le rapport relatif à « la gestion de leur patrimoine immobilier par les universités, condition d'une autonomie assurée », publié dans le rapport public annuel 2009 annuel de la Cour des comptes ;

Vu le rapport « Pour rénover l'enseignement supérieur parisien » remis à Madame la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche par M Bernard LARROUTOUROU le 5 octobre 2009 ;

Vu le rapport d'information n°578 « Autonomie immobilière des universités : gageure ou défi surmontable » par les sénateurs Philippe ADNOT et Jean-Léonce DUPONT au nom de la commission de la culture et de la commission des finances du sénat, déposé le 23 juin 2010 ;

Vu le rapport PEYLET de la mission nationale d'évaluation de l'opération Campus, juillet - octobre 2012 ;

Vu les documents budgétaires du PLF 2013, du projet annuel de performance, de la LFI 2013 et du rapport annuel de performance 2011 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu le rapport au Président de la République des assises de l'enseignement supérieur et de la recherche du 17 décembre 2012 ;

Vu le rapport du député Jean-Yves LE DEAUT « rénover l'université, dynamiser la recherche » : propositions de transcriptions législatives et réglementaires des assises 2012 de l'enseignement supérieur et de la recherche, remis au Premier ministre le 14 janvier 2013 ;

Après l'audition de Mme Françoise DUPONT-MARILLIA, vice-présidente de l'Université de Clermont-Ferrand durant sa séance du 15 juin 2011 ;

Après l'audition de Messieurs Jean-Pierre GESSON, président de l'Université de Poitiers, Stéphane MOTTET, vice-président, chargé des finances et du patrimoine et Lionel VINOURE, directeur du patrimoine, durant sa séance du 14 mars 2012 ;

Après l'audition de Madame Yvonne BOUVET, vice-présidente de l'université de Bretagne occidentale, chargée du patrimoine et Monsieur Nicolas MARQUE, directeur du service du patrimoine, durant sa séance du 19 avril 2012 ;

Après l'audition de Monsieur Christophe LEDUC, vice-président de l'université d'Artois, Madame Laurence DELOFFRE, directrice générale des services, Monsieur Patrick BUFFET, directeur du patrimoine, de la logistique et des achats, durant sa séance du 19 avril 2012 ;

Après l'audition de MM Pierre-Yves PEGUY, vice-président chargé des finances de l'université de Lyon II, Norbert LANDON, vice-président vie des campus et patrimoines, Paul MISERY, directeur général des services et Guy CORAZZOL, directeur général des services adjoint, durant sa séance du 22 mai 2012 ;

Après l'audition de MM Jean-Luc BLIN-LACROIX, vice-président chargé de la politique immobilière de l'université de Lorraine, Guy DIDIER, directeur du patrimoine immobilier, Madame Pascale CHEVALIER, sous-directrice chargée de la gestion locative, Monsieur Alexandre PERY, sous-directeur des études et diagnostics, durant sa séance du 19 juin 2012 ;

Après l'audition de Madame Christine GANGLOFF, présidente de l'université de Haute Alsace, de Monsieur Patrick ALLIOT, vice-président, chargé du patrimoine immobilier et Mme Anne MANGENO, directrice de la gestion des infrastructures, durant sa séance du 19 juin 2012 ;

Après l'audition de M Laurent BATSCH, président de l'université de Paris-Dauphine durant sa séance du 10 juillet 2012 ;

Après l'audition de M Bruno SIRE, président de l'université Toulouse 1 Capitole, de Mme Cécile CHICOYE, directrice générale des services et de M Michel RAMONGASSIE, directeur du patrimoine durant sa séance du 3 octobre 2012 ;

Après l'audition de M François MONTARAS, vice-président en charge du patrimoine, des projets et des aménagements de l'université de Paris Diderot durant sa séance du 28 novembre 2012 ;

Après l'audition de M Jean CHAMBAZ, président de l'université Pierre et Marie Curie, de Mme Martine RAMOND, directrice générale des services, de M Daniel MELZER, directeur du patrimoine, durant sa séance du 12 décembre 2012 ;

Après l'audition de Mme Simone BONNAFOUS, directrice générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, de M Alain NEVEU, chef du service des grands projets immobiliers et de Mme Louise LE MANOUR, durant sa séance du 12 décembre 2012.

Conseil de l'immobilier de l'État

Sur la carte universitaire

Considérant que la dépense intérieure d'éducation pour l'enseignement supérieur en 2010 est estimée à 23,8 Mds€ (dans Repères et références statistiques du MESR, 2012) ;

Considérant que le coût moyen annuel de la scolarité atteint 10 180 € à l'université en 2010 à comparer au coût de 24 000 € pour les élèves fonctionnaires, 15240 € en classes préparatoires aux grandes écoles et 13 800 € en section de techniciens supérieurs (STS) ;

Considérant que les droits de scolarité en France s'élèvent en moyenne à 182 € en licence, 250 € en master et 377 € en doctorat en 2011-2012 ;

Considérant que les effectifs étudiants, après un fort développement entre les années 1970 et 2000, connaissent depuis une faible augmentation. Le nombre d'étudiants inscrits dans les universités en France métropolitaine et départements d'outre-mer est de 1 400 400 en 2011-2012 soit une hausse de 0,8 % par rapport à 2011 (cf. repères et références statistiques du MESR 2012) ;

Considérant que le nombre d'enseignants dans les universités est de 79 269 et que le nombre de personnes assurant des fonctions administratives, techniques et d'encadrement dans les établissements d'enseignement supérieur est de 53 100 ;

Considérant que le plan « Universités 2000 », lancé en 1990 dans un contexte de forte croissance des effectifs étudiants a conduit à la construction de 3,5 M de m² et à la création de huit universités nouvelles ; cette réponse d'ordre quantitatif a débouché sur une multiplication des implantations en partie au détriment de la cohérence des sites et de l'entretien du patrimoine existant ;

Considérant notamment qu'en Ile de France, les quatre facultés d'origine de l'Université de Paris ont donné naissance à treize universités pluridisciplinaires auxquelles se sont ajoutées quatre universités nouvelles dans le plan « Universités 2000 » ;

Considérant que le plan « Universités du 3ème millénaire », lancé en 1999, financé largement par les contrats de projet État régions (CPER), consistait non plus à construire de nouveaux locaux car les capacités d'accueil étaient globalement suffisantes mais à réhabiliter l'existant et à mettre en sécurité les bâtiments,

Considérant que les CPER signés en 2007-2013 prennent en considération la stagnation des effectifs d'étudiants et le déficit d'entretien des bâtiments, mettent l'accent sur la mise aux standards internationaux du patrimoine, sur des investissements liés à l'amélioration de la vie étudiante et sur l'installation d'équipements scientifiques ;

Considérant que la carte universitaire française présente une « constellation » d'établissements, recense 76 universités sous statut d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) auxquels il convient d'ajouter l'université Paris Dauphine recensée dans la catégorie « Autres établissements à vocation d'enseignement » (Jaune relatif aux opérateurs du PLF 2013) ;

Considérant le nombre considérable de formations, avec 2 231 licences professionnelles, 1420 licences générales que le projet de loi d'orientation sur l'enseignement et la recherche vise à diviser par 15 pour parvenir à une nomenclature nationale d'une centaine de licences générales ;

Considérant la diversité des statuts qui vont de celui d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) pour les universités et les grands établissements à celui de pôle de recherche et d'enseignement (PRES) qui peuvent eux-mêmes avoir des statuts juridiques différents ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que cette variété de statut a pour conséquence de compliquer le rapprochement de deux établissements de statuts différents ;

Considérant qu'un grand nombre d'entités vient se superposer aux établissements comme par exemple les réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA), les centres thématiques de recherche et de soins (CTRS) les structures telles que les initiatives d'excellence (Idex) les laboratoires d'excellence (labex) les équipements d'excellence (Equipex), les Alliances, les fondations de coopération scientifique (FCS), que les assises de la recherche ont proposé de réformer les FCS en supprimant les RTRA et CTRS et en dotant les FCS d'une gouvernance « assouplie et démocratique » ;

Considérant que pour répondre à la fragmentation excessive du paysage universitaire français et aux besoins de coopération entre les différents acteurs, un mouvement de regroupement des établissements a été impulsé au niveau des territoires soit sous forme de pôles d'enseignement supérieur et de recherche (PRES) soit sous forme de fusion d'universités ;

Considérant que les PRES, simple outil de coopération scientifique, sont aujourd'hui seulement vingt sept, créés entre 2006 et 2012 dont 24 sous statut d'établissement public et trois sous statut de fondation de coopération scientifique ;

Considérant que des fusions des universités ont lieu depuis quelques années, notamment en 2009 (pour les trois universités de Strasbourg, la bibliothèque nationale et universitaire de Strasbourg, l'école d'ingénieurs et depuis le 1er janvier 2013 l'université de Haute Alsace), en 2011 (l'université Aix-Marseille a été créée par regroupement des trois universités d'Aix) et en janvier 2012 (l'université de Lorraine s'est créée en grand établissement par regroupement des universités Henry Poincaré 1, Nancy 2, Paul Verlaine de Metz, l'institut national polytechnique de Lorraine qui regroupe sept écoles d'ingénieurs). D'autres projets de fusion sont prévus comme celui des universités de Bordeaux au sein de la nouvelle université de Bordeaux (NUB) ou le projet d'université fédérale de l'université Bourgogne Franche Comté ;

Considérant que la suppression des PRES est proposée par les assises de la recherche (proposition n°95) et leur transformation en « grandes universités démocratiques » (GUD) dotées de conseils élus (conseil d'administration, conseil scientifique et conseil des études et de la vie universitaire), en créant un nouveau statut juridique ;

Considérant que M Le Déaut, député en mission, propose la suppression des PRES et des EPSCP et la création d'une communauté d'universités avec un nouveau statut d'établissement public de coopération ;

Considérant que la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche entend créer une trentaine de grands ensembles universitaires dans un cadre régional, interrégional (comme en Bourgogne/Franche Comté) ou infra régional, à l'exception de l'Ile de France ;

Considérant que cette évolution conduirait à passer de cent cinquante contrats d'établissements à trente contrats de site avec une université chef de file, interlocuteur du MESR ;

Considérant que le projet de loi d'orientation sur l'enseignement et la recherche prévoit aussi le rapprochement entre les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) et les universités ;

Considérant que la multiplication des structures nuit à l'efficacité du système universitaire et que sa rationalisation serait positive pour les étudiants et les partenaires étrangers dans le cadre de la compétitivité économique internationale ;

Considérant que les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ex IUFM) qui ouvriront à la rentrée 2013 feront partie intégrante de l'Université et sont chargées de former les étudiants en vue d'un recrutement d'enseignants du premier et du second degré ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Sur la gouvernance et le rôle de l'état et des régions

Considérant que les compétences de l'État en termes d'enseignement supérieur et de recherche sont définies au plan national et concernent le financement, le statut des personnels, la définition et la délivrance des diplômes, la garantie de la cohésion de l'offre de formation sur l'ensemble du territoire et de l'équilibre entre les différentes disciplines, une programmation nationale de la recherche conforme à l'agenda européen ;

Considérant que, aux termes du code de l'éducation, l'État fixe les implantations et les aménagements des établissements supérieurs, après consultation des collectivités concernées ; que l'État assure une répartition équilibrée des services d'enseignement supérieur et de recherche sur le territoire national ainsi qu'une offre de formation complète, cohérente et de qualité à un niveau régional ou interrégional dans le cadre de schémas collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

Considérant que des contrats d'établissements signés pour cinq ans (ou contrats pluriannuels) régissent les relations entre l'État et les établissements, définissent la stratégie de formation et de recherche de l'établissement et constituent le cadre dans lequel l'État habilite les formations et prévoit les moyens qu'il pourra attribuer ;

Considérant que les contrats pluriannuels sont des outils essentiels du pilotage de l'État et de la responsabilisation des établissements et permettent de mesurer les performances à partir d'objectifs partagés, notamment sur une politique immobilière ;

Considérant que sur le plan financier, les contrats pluriannuels d'établissement prévoient les moyens globaux à allouer en intégrant un coût standard dans le financement des activités d'enseignement et de recherche calculé non plus en fonction des surfaces occupées mais en fonction d'une part de l'activité, mesurée sur la base du nombre d'étudiants présents aux examens et sur le nombre de chercheurs publiant, d'autre part de la performance de l'établissement ;

Considérant que dans la logique des regroupements d'établissements, le projet de loi d'orientation sur l'enseignement et la recherche propose de passer du contrat d'établissement à un contrat de site qui pourrait être tripartite (État ; collectivités territoriales, établissements) mais que cette modalité suscite des réticences de la part de la conférence des présidents d'universités (CPU) et des organisations syndicales ;

Considérant qu'il est difficile de séparer la question de la politique de site de celle des compétences que l'État pourrait envisager de transférer aux collectivités territoriales qui apportent une contribution financière importante et en augmentation ;

Considérant que la question de la régionalisation de l'enseignement supérieur est posée dans le projet de loi de la décentralisation par les collectivités territoriales, acteurs très concernés par l'enseignement supérieur et investisseurs importants qui veulent faire reconnaître leur rôle ;

Considérant que le corps universitaire défend, en cas d'octroi de nouvelles compétences aux collectivités locales, le respect de deux principes : la compétence nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche doit rester à l'État ; l'équilibre des services publics d'enseignement supérieur et de recherche sur l'ensemble du territoire doit être respecté. Cinq domaines sur lesquels les collectivités territoriales seraient plus efficaces que l'État sont identifiés : l'innovation, le développement et la diffusion de la culture scientifique ; l'appui à un service d'orientation ; les compétences en matière d'apprentissage et formation professionnelle ; l'appui au logement étudiant ;

Considérant que le corps universitaire propose (proposition 100 des assises, soutenue par M Le Déaut, député en mission) l'élaboration, avec les collectivités locales, de schémas régionaux de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (SRESRI) définissant

Conseil de l'immobilier de l'État

l'ambition et les objectifs du territoire; que ces schémas recenseraient les objectifs partagés entre tous les acteurs y compris sur le plan de l'immobilier ;

Considérant que le projet de loi d'orientation sur l'enseignement supérieur et la recherche propose de réformer la gouvernance de l'université : le conseil d'administration ne traiterait plus que de la stratégie, du budget et du management ; le conseil des études et le conseil de la vie étudiante seraient fusionnés ; le président d'université serait élu par tous les membres du conseil d'administration ;

Considérant qu'en 2013 toutes les universités auront acquis les responsabilités et compétences élargies avec une approche partagée sur l'adéquation des moyens alloués aux besoins de masse salariale ;

Sur la politique immobilière

Considérant que le patrimoine occupé par les établissements d'enseignement supérieur est considérable, s'étend sur 5 945 hectares de foncier et 18,6 M m² SHON de bâti dont 15,2 M m² appartiennent à L'État (82 % du bâti), 2,95 M m² aux collectivités territoriales (16% du bâti) et 450 000m² aux établissements (2% du bâti) ;

Considérant que le patrimoine universitaire est dispersé et réparti sur plus de 6 350 bâtiments ;

Considérant que le patrimoine appartenant à l'État est estimé par France Domaine à 20 Mds€ ;

Considérant que 86,6 % de ce patrimoine est attribué aux universités (dont les IUT et les UIFM) ; 6,6 % aux écoles d'ingénieurs ; 4,9 % aux grands établissements ; 1,6 % aux écoles normales supérieures et 0,3 % aux instituts d'études politiques ;

Considérant que 2/3 des surfaces sont dédiées à l'enseignement et la recherche (dont 45 % à l'enseignement, 24% à la recherche), le reste se répartissant en 15 % à l'administration, 9 % à la vie étudiante et 7 % à la documentation ;

Considérant qu'entre 1997 et 2006, le patrimoine universitaire est passé de 15,6 M m² à 18,1 Mm² soit une augmentation de 16% alors que les effectifs se sont stabilisés après 2000 ;

Considérant que ce patrimoine est souvent qualifié de vétuste, que MM ADNOT et DUPONT sénateurs, notaient dans leur rapport de 2010, que 35 % du patrimoine était vétuste ou en mauvais état entre 2005 et 2008 ; que 40 % du parc immobilier universitaire est en mauvais état et 12 % à reconstruire selon le MESR en 2012 ;

Considérant que compte tenu de l'état du patrimoine, les besoins de crédits de mise en sécurité se chiffrent en centaines de millions d'euros sans qu'il soit possible de préciser cette estimation, alors que les autorisations d'engagement baissent, que cette tendance est préoccupante car les besoins restent importants ; que l'accent devra être mis sur les chantiers de mise en sécurité et de réhabilitation qu'il faudrait financer sur le CPER 2014-2020 ;

Considérant que des contributions sur le volet patrimoine exprimées lors des assises de l'enseignement supérieur, proposent quatre axes d'action prioritaire pour donner une nouvelle dimension à la politique patrimoniale et territoriale des universités : développement d'un financement fléché et pluriannuel des opérations immobilières ; mise en œuvre d'une stratégie d'optimisation des surfaces et de valorisation du foncier avec retour aux occupants en cas de cessions dans le cadre d'une politique de sites en vue d'une gestion unifiée du patrimoine et d'un partage des biens ; nouveau CPER porteur d'une politique de réhabilitation et de performances énergétiques des équipements universitaires ; instauration de nouveaux outils financiers adaptés aux stratégies et aux projets des universités ;

Conseil de l'immobilier de l'État**Sur le financement des projets immobiliers**

Considérant que l'État consacre des moyens importants en faveur de l'enseignement supérieur retracés dans le budget du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire ». En PLF 2013 les crédits s'élèvent à 12,76 Mds€ (en CP) soit une hausse de 2 % par rapport à 2011. Sur ce montant, 10,38 Mds€ sont affectés aux universités auxquels il convient d'ajouter un montant de 38 M€ de crédits du programme 231 « Vie étudiante » soit un total dédié aux universités de 10,42 Mds€ (en CP) (rapport de l'AN sur le PLF 2013) ;

Considérant que depuis 2009, l'ensemble des moyens de fonctionnement est versé sous forme d'une subvention pour charges de service public unique (SCSP), subvention globale, non fléchée, utilisée pour le financement de la masse salariale et des crédits de fonctionnement (dont les crédits d'entretien courant et de fluides), gérée librement par les universités dans le respect du plafond d'emplois et de masse salariale ;

Considérant que les effectifs rémunérés directement par les universités représentent 158 822 ETPT (rapport de l'AN sur le PLF 2013) ;

Considérant que les crédits destinés à l'immobilier universitaire sont en constante augmentation et se sont élevés à 713 M€ en 2007, 1 027 M€ en 2008, 1 176 M€ inscrits au PLF 2009, 1 295,3 M€ en PLF 2012 et à 1 298,5 M€ en 2013 ;

Considérant que les 1 298,5 M€ de crédits destinés à l'immobilier universitaire inscrits au PLF 2013 se répartissent en 278,42 M€ pour les constructions et premiers équipements (dont 168 M€ d'opérations en CPER 2007-2013, 63,14 M€ pour les opérations hors CPER, 47,28 M€ pour les PPP) 378,87 M€ pour la masse salariale (pour 1047 ETPT), 434,14 M€ pour la maintenance et 207,10 M€ pour la sécurité (mise en sécurité pour Jussieu de 165,16 M€, 20 M€ hors Jussieu, dévolution pour 21,94 M€) ;

Considérant que les universités, confrontées aux différents dispositifs mis en place, dépendent des décisions du MESR pour les constructions et réhabilitations ainsi que pour l'octroi des crédits de sécurité ce qui ne favorise pas la définition d'une stratégie immobilière cohérente et responsable à leur niveau ;

Considérant que la fonction immobilière est gérée principalement par deux directions générales du MESR : la direction de la recherche et l'innovation (DGRI) et la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP) ; qu'au sein de cette dernière, trois départements peuvent intervenir selon le type de financement : le département de l'allocation des moyens répartit les crédits de fonctionnement des établissements, le département du dialogue contractuel gère la part contractuelle des ressources et le département des affaires immobilières répartit les crédits de la politique immobilière dans le cadre des opérations relevant des contrats de projet État-régions, de la mise en sécurité et du plan de relance. D'autre part, le service des grands projets immobiliers commun aux deux directions générales (DGRI et DGESIP) assure, en liaison avec la direction des affaires financières, la programmation et la gestion des crédits qui sont dédiés à des opérations immobilières d'intérêt national. Ce service assure une mission transversale de soutien et d'accompagnement des opérateurs sur les contrats de partenariat public-privé dont les crédits sont attribués par l'agence nationale de la recherche (ANR). Il organise, le cas échéant, le transfert du patrimoine aux établissements d'enseignement supérieur, en liaison avec France Domaine, notamment dans le cadre de la dévolution des biens.

Considérant que cette organisation conduit à une fragmentation de la gestion qui ne favorise ni l'optimisation de la gestion ni la connaissance du coût complet de cette politique ;

Considérant le cas spécifique de l'Ile de France où l'établissement public d'aménagement universitaire pour la région Ile de France (EPAURIF), prestataire de conseil et d'expertise pour le ministère et les établissements, peut assurer des opérations d'aménagement, de

Conseil de l'immobilier de l'État

construction, de réhabilitation ou de maintenance sur crédits délégués par le MESR, sans que les universités soient obligées de recourir à ses prestations ;

Considérant que la norme de 12 m² SUN/PdT s'applique aux seuls locaux tertiaires, soit 15 % du parc immobilier universitaire ;

Considérant que d'autres normes s'appliquent en partie aux locaux d'enseignement et de recherche mais sur la base du référentiel des constructions universitaires considéré comme dépassé à la fois par les universités et le Ministère ;

Considérant que les représentants du MESR ont confirmé le peu de références partagées entre les universités, ce qui constitue un obstacle à la mutualisation, et ont indiqué que le ministère n'étudie pas les dossiers au regard du référentiel des constructions universitaires devenu obsolète faute de mise à jour depuis 1997 ;

Considérant toutefois que plusieurs responsables d'universités ont regretté, lors de leurs auditions, que le référentiel de 1997 continue de s'appliquer ;

Considérant que le MESR a mis en place des nouveaux indicateurs utilisés dans les contrats pluriannuels et dans les projets annuels de performance, notamment le taux d'occupation des locaux d'enseignement tels que les amphithéâtres et les salles banalisées. Le résultat qui s'établit à 70 % en moyenne, illustre les marges de progrès pour les établissements sans augmenter les surfaces et les coûts ;

Considérant que le MESR a mis en place un suivi de la politique immobilière de toutes les universités candidates ou non à la dévolution, avec des tableaux de suivi de différents indicateurs immobiliers élaborés à partir d'une enquête patrimoniale annuelle (outils de pilotage dont le schéma directeur immobilier, état du bâti, évolution des surfaces, taux d'occupation des locaux). Dans le cadre de la procédure contractuelle, la performance de la politique immobilière des établissements, la qualité de leur gestion et l'état du bâti sont appréciés de façon approfondie, notamment par une visite de site et font l'objet d'un engagement de performance et d'indicateurs (qualité du pilotage en matière de gestion immobilière et taux d'occupation des locaux) dans le contrat pluriannuel ;

Considérant qu'à ces crédits budgétaires, s'ajoute un crédit extrabudgétaire du « Plan campus ». L'opération Campus lancée en 2008 vise à créer des campus d'excellence à forte visibilité internationale en prenant en compte l'ambition scientifique et pédagogique du projet, la réhabilitation et la rénovation du patrimoine universitaire, la mise en sécurité des bâtiments. Cette réflexion globale considère la politique immobilière comme un élément structurant de l'enseignement supérieur et de la recherche. Dix sites ont été sélectionnés à l'issue de la procédure avec un recours systématique aux contrats de PPP, dont les loyers, l'investissement et la maintenance pendant 25 ans sont payés par les intérêts des 5 Mds€ apportés par la vente des participations de l'État dans EDF ;

Considérant que ce programme est géré par la mission des projets immobiliers ; service commun DGESIP/DGRI et les dotations versées par l'agence nationale de la recherche ;

Considérant que l'opération Campus se limitait, fin 2012, à la signature d'un seul contrat PPP avec l'université de Grenoble, que sur l'ensemble des dotations non consommables engagées seulement 62,5 M€ d'intérêts ont été décaissés sur un revenu annuel prévisionnel de 200 M€ ;

Considérant que le rapport PEYLET consacré à l'opération Campus a fait plusieurs préconisations. En matière de stratégie immobilière il préconise notamment la hiérarchisation des projets selon les besoins prioritaires et la mutualisation des crédits au profit des besoins les plus urgents. Sur les contrats de partenariat, il invite à utiliser le contrat PPP dans le respect des conditions limitatives posées par la législation, c'est à dire en cas de nécessité avérée ; à évaluer régulièrement l'exécution des conditions de garantie en matière d'entretien et

Conseil de l'immobilier de l'État

de maintenance et à mieux vérifier la soutenabilité financière et les engagements à long terme comme le loyer. Il estime qu'il faut responsabiliser les universités sur les coûts induits par les nouvelles opérations, développer les outils de suivi afin de connaître avec précision les surfaces, les coûts et les charges liées à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et à la maintenance ; partager les bonnes pratiques dans le cadre des projets complexes en matière de construction et d'exploitation des bâtiments ; développer une capacité en ingénierie au service de toutes les universités (études préalables, construction de bâtiments, gestion immobilière). Sur le volet vie étudiante il recommande de formaliser et valider une programmation d'opérations pour un lancement en 2013 et d'établir des schémas directeurs des services de vie étudiante afin de prendre des décisions en fonction des besoins les plus urgents ;

Considérant que selon la loi LRU, la dévolution des biens immobiliers fait partie des compétences facultatives, qui ne peut être acquise qu'après l'obtention des compétences élargies obligatoires (transfert de la masse salariale et du budget global), sans que la loi ne prévoit une généralisation du transfert des biens appartenant à l'État ni un calendrier de mise en œuvre comme pour l'accession aux responsabilités et compétences élargies (RCE) ;

Considérant que la méthode retenue pour la dévolution par le MESR est l'expérimentation avec définition de pré-requis exigés des candidats : élaboration d'une stratégie immobilière durable et cohérente avec le projet d'établissement, formalisée par un schéma directeur immobilier ; renforcement du pilotage de la politique et de la gestion immobilière avec une équipe en charge de l'immobilier et des outils de gestion, un schéma directeur de mise en sécurité ; clarification du périmètre (propriété d'État, des collectivités locales, biens propres) et de la valeur du patrimoine ; détermination des besoins de mise en sécurité préalable, prévision pluriannuelle de dépenses de GER sur 25 à 30 ans ;

Considérant qu'en novembre 2011, le MESR a retenu trois universités très avancées dans le processus (Clermont 1, Poitiers et Toulouse 1) et fortes d'un schéma directeur immobilier adopté ;

Considérant que trois étapes sont prévues avant la dévolution pour les trois universités retenues :

- l'évaluation de la dotation financière annuelle récurrente pérenne calibrée en fonction des besoins induits par l'activité et des coûts de gros entretien renouvellement des bâtiments, dotation prenant également en compte les financements apportés par ailleurs à travers la dotation de fonctionnement globalisée et les ressources propres ;
- la contractualisation avec l'État par la signature d'une convention de dévolution avec le plan de financement à 25 ans et le Schéma Directeur approuvés par la tutelle et annexés à la convention de transfert ;
- la préparation des actes notariés à la suite de la décision interministérielle France Domaine/MESR.

Considérant que chaque établissement a bénéficié d'un rapport d'audit établi par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, rapport qui détaille les actions à conduire pour améliorer la gestion immobilière ;

Considérant que le patrimoine transféré aux trois universités s'étend sur 577 300 m² pour 262 bâtiments et 1,4 M m² de foncier et est estimé 436 M€ ;

Considérant que la dotation de dévolution calculée à partir des besoins en surface liés à l'activité de l'établissement auxquels s'ajoute un forfait en euros par mètre carré, évoluera selon les mêmes indicateurs d'activité et de performance que l'allocation des moyens de

Conseil de l'immobilier de l'État

fonctionnement et selon les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés dans le contrat. Elle tiendra compte des coûts de maintenance observés pour d'autres bâtiments publics ;

Considérant que la dotation de dévolution allouée en 2013 à l'université de Poitiers est de 10,8 M€, à Clermont 1 de 6,1 M€, et de 5 M€ pour Toulouse 1

Considérant que la dévolution est un outil pour améliorer la gestion du patrimoine, l'entretien et la valorisation du parc immobilier et une opportunité pour élaborer une stratégie immobilière à l'échelle d'un site universitaire ;

Considérant que les universités qui ont bénéficié de la dévolution des biens immobiliers font l'objet d'un suivi particulier de la part du MESR, notamment par le biais des SPSI mais aussi d'un contrôle budgétaire renforcé avec un contrôle infra-annuel du budget annexe immobilier assuré par le rectorat avec l'appui de la DRFIP et d'un contrôle annuel avec le MESR sur le pilotage et les résultats en matière immobilière ;

Considérant que l'État, en préalable à la dévolution, remet l'ensemble des bâtiments concernés aux normes de sécurité incendie avec des crédits spécifiques mis en place dès 2009 ;

Considérant la décision du MESR de suspendre pendant trois ans le transfert de biens pour apprécier les résultats de l'expérimentation sur les trois opérations pilotes de dévolution du patrimoine qui permettront de fiabiliser la méthode et les modalités du transfert ;

Considérant que la poursuite du processus de dévolution des biens devra faire l'objet d'une décision de principe en 2015 ;

Considérant les avantages de la dévolution pour l'université qui décide et finance tous les travaux, connaît plusieurs années à l'avance les moyens dont elle disposera et peut planifier sur le long terme, acheter et vendre en gardant les produits de cession, adapter son immobilier à son activité et adopter une gestion durable en intégrant les coûts de maintenance ;

Considérant qu'il est nécessaire de renforcer les services péri-universitaires liés à la formation, comme l'accompagnement à la réussite, à l'orientation et à l'insertion et les services para-universitaires liés aux conditions de vie (logements, restaurants, transports, vie culturelle et sportive) ; que la loi LRU a assigné aux universités une mission d'orientation et d'insertion et d'accompagnement académique avec des bibliothèques universitaires devenant des « learning-centers » (langues, informatique, insertion et services académiques) ; que l'autonomie des universités favorise la mise en œuvre d'une politique de vie étudiante, plus complète avec des campus unifiés ;

Considérant que le projet de loi d'orientation de l'enseignement supérieur et de la recherche prévoit le développement des formations en ligne que les universités devront proposer, projet ambitieux qui aura des conséquences immobilières ;

Considérant que certaines universités connaissent des difficultés financières, que sept ont été déclarées en déficit en 2009 et 2010, non à cause d'une mauvaise gestion ou situation financière structurelle mais à la suite de régularisations comptables demandées par les commissaires aux comptes lors du passage aux RCE et que le MESR a mis en place depuis lors un dispositif de suivi, d'alerte et d'accompagnement ;

Les représentants du MESR, des universités mentionnées ci dessus ayant été entendus en leurs explications,

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil fait les observations générales suivantes sur la politique immobilière des universités, ayant rendu des avis particuliers sur les schémas pluriannuels de stratégie immobilière des universités auditionnées :

1. Le Conseil ne peut que partager le constat de la complexité de la carte universitaire et de sa nécessaire simplification, qui sera porteuse notamment d'une rationalisation immobilière. Il se félicite à cet égard de la disposition du projet de loi d'orientation sur l'enseignement supérieur et de la recherche tendant au regroupement des universités actuelles en une trentaine de communautés d'universités. Lors de ses auditions le Conseil a pu constater à plusieurs reprises que la question du maintien même de certaines universités méritait d'être posée, compte tenu notamment de la baisse des effectifs. Il prône la concertation au niveau régional avec les collectivités territoriales concernées et les universités voisines sous la conduite du MESR. Ce regroupement permettant de déplacer la concurrence qui s'exerce entre universités voisines pour des formations identiques ou analogues à un niveau géographique supérieur, essentiel pour le positionnement international, est une source d'économies potentielles pour l'ensemble des fonctions support. Il n'appartient pas au Conseil de se prononcer sur la définition du maillage à définir en fonction des territoires, des besoins pédagogiques et de la stratégie.
2. Le Conseil relève que le lien entre universités et territoires amène la question de la régionalisation et du rôle respectif de l'État et des collectivités territoriales, questions qui seront traitées dans le projet de loi sur l'acte III de la décentralisation. Si le Conseil ne peut se prononcer sur les incidences au plan immobilier de ce texte dont il n'a pas été saisi, il partage la logique du projet de loi d'orientation sur l'enseignement supérieur et de la recherche qui préconise de passer d'un contrat d'établissement à un contrat de site dans un cadre régional ou interrégional.
3. Le Conseil considère que le processus de décision doit écarter le risque de maintenir des implantations sous densifiées hors justification pédagogique et financière et contre la volonté des universités. Le CIE a constaté que plusieurs universités se sont vu imposer le maintien de certains sites ou d'instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) alors que ces structures étaient devenues inutiles ou sous occupées. Cette question devra être abordée dans le cadre de la mise en place des écoles supérieures de professorat et de l'éducation qui ouvrent à la rentrée 2013.
4. Le Conseil observe que, plus encore dans le contexte de la compétition universitaire internationale qui s'est développée, l'État doit orienter et réguler en s'appuyant sur une administration centrale assurant un accompagnement soutenu des opérations et disposant des moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques (programmes 150 et 231 vie étudiante). Le Conseil a pu constater la complexité de la tutelle de la politique immobilière universitaire et préconise une clarification de l'organisation administrative. Un service unifié dédié à la politique immobilière universitaire, avec un financement national assis sur des procédures simplifiées serait un vecteur d'efficacité et de meilleure collaboration avec les établissements et leurs regroupements récents ou en cours.
5. Comme le rapport PEYLET, le Conseil considère que l'affirmation de la responsabilité de l'État au niveau déconcentré passe par la responsabilisation accrue du recteur en matière de stratégie immobilière universitaire. Les propositions du Conseil tendent de façon générale à faire émerger une stratégie immobilière globale de l'État au niveau régional voire supra régional.
6. Le Conseil se félicite que l'autonomie des universités, qui a produit des effets positifs en matière immobilière et la définition de stratégies responsables, ne soit

Conseil de l'immobilier de l'État

pas remise en cause par le projet de loi d'orientation en cours de préparation.

7. Le Conseil observe que le projet de loi d'orientation sur l'enseignement supérieur et la recherche propose d'importantes modifications sur l'organisation de la gouvernance des universités, notamment sur les pouvoirs et le mandat du président, sur le rôle du conseil d'administration, la fusion du conseil scientifique et du conseil de la vie étudiante, sur la composition et les modalités de désignation ou d'élection des membres et personnalités extérieures. Le Conseil souligne le caractère essentiel d'une gouvernance forte pour porter une vision stratégique et une stratégie immobilière à moyen et long terme. Plus particulièrement, le président de l'université ou du site universitaire doit disposer d'une autorité réelle sur ces questions qui exigent une continuité dans l'action.
8. Le Conseil note l'engagement fort du MESR quant à la politique immobilière des universités, effort sous tendu par la mise en place de procédures : enquête patrimoniale annuelle, tableaux de suivi, définition d'indicateurs immobiliers, rédaction d'un schéma directeur immobilier à 5 ans, professionnalisation des équipes dédiées et des outils de gestion. Le Conseil relève cependant que des progrès restent à faire, notamment sur la connaissance du parc et de son état, l'organisation de la fonction immobilière encore insuffisamment étoffée et structurée au sein des universités, les équipes devant être renforcées en nombre et en compétences afin de mener à bien la fiabilisation des comptes, la connaissance des coûts de fonctionnement et d'entretien des bâtiments, la mise en place d'outils d'aide au pilotage et à la gestion (bases de données, plans numérisés, programmation des travaux, gestion des salles), autant d'aspects à améliorer pour maîtriser la gestion patrimoniale.
9. Le Conseil se félicite que le MESR n'utilise plus comme principal critère pour la construction et l'allocation des moyens, une norme de surface par étudiant dont le caractère rigide a pu aussi s'avérer inflationniste et concourir à des excédents de surfaces dans le contexte actuel de baisse des effectifs. Le Conseil invite le MESR à définir un indicateur immobilier plus pertinent calculé notamment à partir du nombre d'heures d'étude par étudiant pour programmer les besoins en bâtiments et en rationaliser l'occupation.
10. Le Conseil constate que l'abandon des normes anciennes, considéré comme acquis par les responsables du ministère, ne semble pas évident pour plusieurs responsables d'université. Il invite donc la tutelle à clarifier rapidement cette situation.
11. Le CIE souligne que la maîtrise des surfaces occupées reste insuffisante et mal documentée. Il demande qu'un bilan par catégories de locaux soit effectué sur ce point par le MESR et assorti d'éléments de comparaison internationale.
12. Le Conseil observe que des actions d'optimisation et de valorisation économique du parc et des cessions supplémentaires sont à envisager. L'intéressement des universités est la clé principale en la matière et doit être mis en place pour l'ensemble des universités. Celles qui ne bénéficient pas de la dévolution et n'ont pas d'intéressement direct en capital doivent pouvoir être intéressées aux économies de fonctionnement.
13. Le Conseil engage le MESR dans le cadre du regroupement en une trentaine de communautés d'universités à appuyer les choix immobiliers sur la cartographie des besoins et projets universitaires.
14. Le Conseil note que la démarche mise en place par le MESR dans le cadre de la dévolution (élaboration d'une stratégie immobilière, d'un schéma directeur de mise en sécurité, mise en place d'une organisation d'une équipe en charge de

Conseil de l'immobilier de l'État

l'immobilier et d'outils adaptés) a contribué à la prise de conscience de l'enjeu. Cette démarche, avec certaines adaptations, mériterait d'être étendue à toutes les universités, candidates ou non à la dévolution.

15. Le Conseil souligne l'opportunité que représente la dévolution des biens dans la perspective d'une responsabilisation et d'une amélioration de la rationalité et de l'efficacité de l'action des universités.
16. Le Conseil souligne que le transfert du patrimoine dévolu et son inscription au bilan des opérateurs universitaires entraîne des obligations en matière d'amortissement et de gros entretien des bâtiments, aujourd'hui assurés par l'État. Les universités ne pourront soutenir financièrement cette responsabilité que si la dotation de dévolution tient compte des besoins annuels d'amortissement.
17. Le Conseil s'interroge sur la soutenabilité financière de la dévolution si elle devait être généralisée. L'expérimentation en cours et la reprise de la dévolution en 2016 au mieux, permettront de dresser un bilan financier et de mesurer les avantages de ce transfert, avant une éventuelle extension du dispositif. Cette analyse ne doit toutefois pas conduire à abandonner ce processus pour les universités qui ont déjà manifesté leur volonté de participer à cette politique.
18. Le conseil a noté que la plupart des universités ne disposent pas encore suffisamment de services du patrimoine structurés pour réaliser au mieux les projets immobiliers tant en études préalables, construction des bâtiments ou gestion des immeubles. La mise en place d'un établissement chargé de la maîtrise d'ouvrage en Île de France joue à cet égard un rôle à préciser, tant s'agissant de son périmètre qui pourrait être étendu que de la nature de ses interventions aujourd'hui largement « à la carte ».
19. Concernant le recours aux partenariats public- privé, le Conseil en a noté l'intérêt en matière universitaire (étude préalable obligatoire, accélération par le préfinancement de la réalisation des projets, approche en coût global, garantie de performance et prise en compte de la maintenance qui constitue un enjeu lourd pour les établissements) sans en méconnaître les inconvénients, apparus notamment dans le cadre de l'opération campus, d'une démarche supposant un niveau de compétence et une capacité de négociation fortes. Le Conseil recommande un usage circonstancié et sans systématisme de l'utilisation du contrat PPP, adapté notamment dans le cadre de constructions neuves mais peu pertinent pour des opérations de rénovation ou pour des locaux de recherche. Il attire aussi l'attention sur la nécessité de veiller d'une part à la soutenabilité des opérations et d'autre part à la sensibilisation des universités sur les coûts induits par ces investissements.
20. Le Conseil constate l'importance du financement accordé à l'enseignement supérieur et à la recherche et à l'immobilier des universités en particulier. Comme les rapporteurs des commissions du Sénat et de l'Assemblée, le Conseil regrette que ce financement très éclaté rende difficile l'appréciation exacte des moyens.
21. Le Conseil remarque que si l'information financière globale existe, un effort de sincérité budgétaire est indispensable pour mieux estimer les coûts par étudiant selon les régions, les filières, les niveaux d'étude et les types d'établissement. Ce chantier complexe est essentiel pour obtenir un compte financier consolidé par établissement, incluant les aspects immobiliers. Dans la perspective d'une réforme des outils financiers de la politique d'enseignement supérieur, le Conseil est comme les rapporteurs des assemblées, favorable à la refonte du modèle d'allocation des moyens aux établissements pour en accroître la part négociée et à la mise en place de « contrats de site » permettant d'articuler de façon plus efficace et lisible les financements de l'enseignement supérieur.

Conseil de l'immobilier de l'État

22. Alors que la mise en place d'un budget annexe à l'usage des établissements devenus propriétaires et la mise en place d'un outil de contrôle de gestion et d'aide à la décision, la certification des comptes par des commissaires aux comptes sont prévues, le Conseil relève que les universités ne sont pas toujours très soucieuses de l'équilibre budgétaire et inscrivent des projets d'investissement en dehors de tout financement. Il souligne que les contrats doivent clarifier la part certaine des engagements publics et les opérations sous réserve de financement.
23. Plus généralement lors des auditions des universités, le Conseil a observé que les universités portent des projets non financés en totalité, en dehors de toute préoccupation d'équilibre budgétaire de prise en compte du contexte budgétaire contraint malgré l'effort consenti en faveur de l'immobilier universitaire. Le Conseil rappelle que le président de l'université a une responsabilité financière en tant qu'ordonnateur des recettes et dépense ; les universités, dans le cadre des responsabilités et des compétences élargies (RCE) doivent se doter d'instrument d'audit interne et de pilotage financier et patrimonial et leurs comptes font l'objet d'une certification annuelle par des commissaires aux comptes.
24. Le Conseil encourage les universités à développer leurs ressources propres de différentes manières (mécénat, fondations, contrats de coopération scientifique et technique, brevets) et à établir des moyens dédiés et une stratégie pluriannuelle en la matière.
25. S'agissant du dossier de la vie étudiante, le Conseil remarque que cette question qui relève notamment du CROUS a peu été abordée lors des auditions malgré les moyens supplémentaires alloués en 2013 en faveur du logement étudiant à hauteur de 20 M€. Une approche immobilière de ce sujet serait utile dans le cadre des contrats de site. Le Conseil relève que les services péri-universitaires sont complexes à mettre en œuvre et reposent sur l'intervention de nombreux acteurs (universités, réseau d'œuvres universitaires, organisation d'étudiants, collectivités territoriales). Malgré l'augmentation des dotations publiques aux universités, la mobilisation des financements des collectivités territoriales et des entreprises, le Conseil constate qu'il reste à clarifier la stratégie globale et à appuyer sur un référentiel des services assorti de normes de construction et de fonctionnement.

★

Avis n°2013-10 en date du 24 avril 2013***Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université de Lorraine.***

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 loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités et notamment ses articles 32 (article 719-14 du code de l'éducation) et 33 ;

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 le décret n°2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu l'arrêté du 26 décembre 2008 fixant la liste des établissements publics bénéficiant des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines prévues aux articles L 712-9, L712-10, L954-1 à L954-3 du code de l'éducation ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers 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 organismes divers exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu la circulaire interministérielle du 15 avril 2011 relative au transfert de propriété au profit des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) des biens immobiliers appartenant à l'État ;

Vu l'avis du Cie 2012-12 du 12 septembre 2012 relatif au projet de SPSI de l'université de Lorraine ;

Vu le courrier du Président de l'Université de Lorraine du 26 novembre 2012 en réponse aux observations formulées par le CIE dans son avis du 12 septembre 2012 ;

Vu le projet de schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'université de Lorraine du 19 novembre 2012 ;

Vu l'avis du service France Domaine du 21 février 2013 ;

Vu l'avis favorable avec réserves du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche du 22 janvier 2013 ;

Après avoir procédé à l'audition de MM Jean-Luc BLIN-LACROIX, vice-président de l'université de Lorraine, en charge de la politique immobilière, de Juan RODRIGUEZ, directeur du patrimoine immobilier, Alexandre PERY, sous-directeur des études et diagnostics et de Mme Pascale CHEVALIER, sous-directrice en gestion locative et données patrimoniales, en présence de Mme Morgane LATHUILLÉ, représentante de France Domaine ;

Considérant que l'université de Lorraine a été créée le 1er janvier 2012 sous la forme d'un grand établissement au sens de l'article 717-1 du code de l'éducation ;

Considérant que l'université de Lorraine est, selon le MESR, l'université possédant le plus grand foncier (495 hectares), le plus grand bâti (832 539 m² Shon) et présentant la plus grande dispersion physique (sur 262 bâtiments) et géographique (52 sites) ;

Considérant que le foncier est estimé à 374 M€ et le bâti à 528 M€ soit 902 M€ au total;

Considérant que le patrimoine bâti appartient à 90,4 % à l'État, 8,7 % aux collectivités locales, 0,7 % à l'université et 0,2 % en location dans le parc privé (environ 2000 m²) ;

Considérant que l'état du patrimoine bâti, établi en fonction des cinq classes retenues par le MESR dans l'enquête immobilière annuelle allant de la classe A (bâtiment en très bon état)

Conseil de l'immobilier de l'État

jusqu'à la classe E (bâtiment en très mauvais état), se répartit à 52 % en classe A, 32 % en classe B et 13 % en classe C, soit plus de 84 % du parc en état A et B ;

Considérant que l'université de Lorraine a reconnu avoir eu des difficultés à appliquer la classification retenue par le MESR et qu'elle souhaite pouvoir travailler avec le ministère à l'amélioration de ce référentiel pour pouvoir établir des comparaisons pertinentes entre universités ;

Considérant que, après la réalisation de diagnostics techniques, l'université juge l'état du bâti moyen au vu notamment des besoins importants de travaux de remise à niveau estimés pour le gros entretien renouvellement (GER) à 357 M€, à 54 M€ pour l'accessibilité et à 122 M€ pour l'amélioration énergétique soit un total de 533 M€ ;

Considérant que compte tenu de l'usage des bâtiments voué à 41 % à l'enseignement, à 20 % à la recherche, à 6 % à la documentation, l'université de Lorraine présente des taux d'occupation des salles banalisées à 52 % et des amphithéâtres à 68 %, inférieurs aux moyennes nationales, ces résultats étant essentiellement dus à la dispersion des locaux et à un excédent de surfaces estimé à 50 000 m² SHON par l'université ;

Considérant que l'université de Lorraine a organisé la fonction immobilière au sein d'une direction du patrimoine immobilier comptant 30 ETP répartis pour 9,5 ETP dans la sous-direction de maîtrise d'ouvrage, pour 5,5 ETP dans la sous-direction des études et diagnostics, pour 9 ETP dans la sous-direction de la gestion immobilière et de 6 ETP dans une cellule dédiée au projet du plan Campus ; qu'elle doit encore restructurer les services techniques présents sur l'ensemble des sites et qui comptent 130 personnes ;

Considérant que la stratégie immobilière de l'université basée sur deux enjeux (offrir de bonnes conditions d'accueil et de travail et réduire les charges financières de l'établissement) vise deux objectifs : l'adéquation du parc immobilier aux besoins, l'amélioration de la performance énergétique et environnementale ;

Considérant que pour estimer son besoin en surface, l'université a confronté l'occupation actuelle des locaux aux besoins en 2025 sur la base d'une projection des effectifs et en prenant en compte l'augmentation de l'attractivité de l'université, qu'elle a retenu une augmentation de 7000 étudiants alors que selon une étude de l'INSEE de 2011 le nombre d'étudiants pourrait diminuer de 1100 à horizon 2025 ; que l'étude conclut à un besoin théorique de 698 000 m² SHON sur la base d'un ratio SHON/surface utile de 1,2 à 1,5 selon l'usage relevé à 1,85 pour un parc ancien et dispersé ;

Considérant que l'université, compte tenu de son parc ancien, dispersé et des réhabilitations nécessaires, a appliqué un « coefficient de foisonnement » de 8%, ce qui conduit l'université à chiffrer ses besoins non plus à 698 000 m² mais à 754 000 m², estimation plus réaliste selon elle ;

Considérant que l'adéquation du parc immobilier aux besoins se traduit dans le cadre du contrat de site que l'université doit signer prochainement avec le MESR, par une structuration en pôles d'enseignement importants, présentés dans le dossier Plan campus, par la réduction des surfaces excédentaires et la réduction des charges financières ;

Considérant que l'université de Lorraine a mis en place différents outils comme un schéma d'orientation immobilier et d'aménagement rédigé en 2011 et révisé en 2014, un SPSI 2013-2017 ; qu'elle prévoit la rédaction d'un schéma directeur immobilier en 2014 autour de deux campus, le campus du Saulcy à Metz et le campus des aiguillettes à Nancy ;

Considérant que la stratégie immobilière prend en compte les opérations déjà lancées notamment les dix opérations financées dans le cadre du CPER 2007-2013 dont deux

Conseil de l'immobilier de l'État

opérations se poursuivent et concernent 28 404 m² SHON livrés en 2014 et 13 000 m² SHON livrés en 2015 ;

Considérant que l'opération inscrite dans le cadre du plan campus fait aussi partie des opérations en cours, prévoit 29 000 m² SHON de constructions neuves et 29 000 m² de réhabilitations, opération Campus qui après le rapport PEYLET serait validée à court terme avec une partie réalisée en PPP et une autre réalisée en loi MOP ;

Considérant que selon l'université de Lorraine, le parc bâti s'étendait, en juin 2012, sur 832 539 m² SHON, répartis en 802 799 m² utilisés par l'université (dont 27 448 m² non affectés) et 29 740 m² occupés par des tiers ;

Considérant que, selon l'université, le parc immobilier évoluera entre 2012 et 2020 de la façon résumée dans le tableau ci-contre :

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018-2019	Total
surfaces construites	17 877	800	300	28 404	25 900	7 082	14 446	+ 94 809
surfaces cédées	0	4 914	0	21 131	755	0	58 142	- 84 942
surfaces valorisées	0	5 405	10 104	16 450	13 880	6 580	7 437	- 59 856
bilan annuel	17 877	-9 519	-9 804	-9 177	11 265	502	-51 133	-49 989
bilan en cumulé	17 877	8 358	-1 446	-10 623	642	1 144	-49 989	-49 989

Considérant qu'entre 2012 et 2020 les surfaces utilisées par l'université passeraient de 802 799 m² SHON moins les surfaces valorisées à ce jour et les valorisations à venir soit un total de 89 596 m², à 752 810 m² soit une diminution de 6,23 % en 7 ans, correspondant aux 49 989 m² SHON de surfaces jugées excédentaires par l'université ; que le parc bâti total de 832 539 m² SHON passerait en ajoutant les réceptions de constructions neuves (+ 94 809 m²) et en retranchant les cessions (-84 942) à 842 406 m² soit une augmentation de 1,19 % ; que les valorisations s'élèveraient de 29 740 m² SHON à 89 596 m² SHON m² ;

	Parc utilisé	Valorisations	Parc total
2012	802 799	29 740	832 539
constructions (+)	94 809		94 809
cessions (-)	84 942		84 942
	812 666		842 406
Valorisations		59 856	
2020	752 810	89 596	842 406
Evolution 2020/2012	-6,23%	201,26%	1,19%

Considérant que l'excédent estimé à 50 000 m² SHON correspond à un excédent de surfaces utilisées en excluant les surfaces valorisées et occupées par des tiers ;

Considérant que la réduction prévisionnelle de cet excédent de surfaces utilisées s'accompagnera d'une augmentation des surfaces construites et des surfaces valorisées ;

Considérant que le foncier couvre 498 hectares dont 297 hectares de terrains exploités dans le cadre d'une ferme expérimentale, 40 hectares de jardins botaniques, 10 hectares de parkings

Conseil de l'immobilier de l'État

et espaces sportifs et 35 hectares de réserves foncières cessibles ; le reste n'étant pas cessible car enclavé dans des parcelles bâties ;

Considérant que l'université de Lorraine va mettre en œuvre des actions complémentaires comme la rédaction d'un plan pluriannuel d'investissement à 4 ans, conduira une réflexion en vue de la dévolution et un plan d'action en 2014 visant à accélérer les cessions et les valorisations ;

Considérant que l'université rend compte de l'avancement de ces actions auprès du MESR dans le cadre du contrat de site par le biais d'indicateurs annuels relatifs aux cessions et aux valorisations et auprès de France Domaine dans le cadre d'un suivi du SPSI portant notamment sur le nombre de sites et de surfaces occupées en bureaux et autres, les effectifs, le ratio d'occupation et un suivi des économies et des recettes (dont produits de cession) immobilières réalisées ;

Les représentants de l'Université de Lorraine Capitole ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 11 mars et du 24 avril 2013, fait les observations suivantes sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université de Lorraine :

1. Le Conseil prend acte des réponses apportées par l'université de Lorraine aux questions évoquées lors de la première audition et dans l'avis 2012-12 du 12 septembre 2012 du CIE. Les précisions portent notamment sur la connaissance complète du patrimoine immobilier et de son état ; sur l'organisation de la fonction immobilière et la mise en place d'outils de gestion immobilière comme les diagnostics techniques, sur le système d'information du patrimoine, le carnet de santé des bâtiments et un suivi des fluides.
2. Le Conseil approuve la stratégie à long terme tendant à rationaliser l'occupation par adéquation du parc immobilier aux besoins, à réduire les charges financières de l'établissement, assurer l'entretien lourd et préventif dans le cadre de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Cependant le Conseil relève que certaines approches retenues par l'université sont discutables comme en termes d'évolution des effectifs et d'estimation des besoins, ces derniers variant entre besoins théoriques de 698 000 m² et besoins recadrés du fait de diverses contraintes à 754 000 m². Pour fiabiliser ces éléments, une étude par un prestataire indépendant est d'autant plus indispensable que l'objectif de réduction de surfaces fixé à 50 000 m² est en deçà de l'excédent (78 739 m²) constaté entre les surfaces disponibles et les besoins théoriques même recadrés à la hausse.
3. Le Conseil constate qu'entre 2012 et 2020 si le parc immobilier utilisé par l'université de Lorraine est appelé à diminuer de 6 % il n'en demeure pas moins que le parc immobilier total tenant compte des surfaces valorisées augmente de 2%. Ainsi la diminution des surfaces utilisées s'accompagne d'une augmentation des surfaces valorisées qui ne correspondent pas à un besoin direct de l'université et dont le rendement est aléatoire. La prévision des surfaces à construire, comme les perspectives de cessions, devraient être réexaminées au vu de ces éléments.
4. Le Conseil relève que l'université entend résorber l'excédent de surfaces minimal de 50 000 m² en 7 ans en partie par des cessions qui auront lieu majoritairement en 2019 à la réception des constructions neuves de l'opération campus. Le Conseil s'interroge sur les conditions dans lesquelles le marché immobilier local absorbera

Conseil de l'immobilier de l'État

un si grand nombre de ventes et demande que le calendrier des ventes soit optimisé et si possible avancé pour éviter la saturation du marché et la baisse des prix.

5. Le Conseil observe que les cycles d'augmentation et de diminution des superficies sont déconnectés, les premières intervenant nettement plus tôt que les secondes. Le Conseil souligne l'importance de concrétiser le plus rapidement possible les diminutions de superficies pour éviter de constater, en fin de période, le paradoxe d'un accroissement net conséquent des surfaces occupées.
6. Par ailleurs, le Conseil observe que l'université disposera de plus de 89 596 m² de surfaces inutilisées à valoriser auprès de tiers qui assument les charges du propriétaire. Le Conseil relève que, à ce stade, ces valorisations se feraient essentiellement à destination de services publics comme le rectorat, des établissements d'enseignement, des sociétés d'économie mixte. Le Conseil considère que la gestion de l'actif immobilier par ce type de valorisation n'est pas toujours très performante. La cession pure et simple des locaux devenus inutiles, à leur juste valeur, permettrait quand elle est possible d'améliorer plus rapidement la situation financière de l'université et d'adapter le campus aux seules surfaces utiles. Lorsque les surfaces excédentaires ne peuvent être cédées, la recherche de formules de valorisation doit être approfondie et dynamisée.
7. Le Conseil souligne que l'université présente des besoins de 533 M€ de travaux d'entretien et de mise en sécurité alors que son budget d'entretien et d'exploitation est de l'ordre de 41 M€ par an. Comme le relève le MESR, l'université éprouve déjà des difficultés à assumer les dépenses immobilières actuelles et elle ne peut trouver un équilibre qu'en réduisant fortement ces dépenses et donc ses surfaces. Le plan de réduction des surfaces retenu par l'université est insuffisant pour dégager les marges de manœuvre indispensables. Là encore seules des cessions supplémentaires, qui devraient concerner également les réserves foncières, permettraient de réduire les charges immobilières.
8. Plus généralement le Conseil alerte l'université sur les dangers d'une stratégie qui tendrait à asseoir des dépenses sur des recettes dont le calendrier et le montant resteraient très incertains. Le Conseil demande à être informé des évolutions constatées et à être rendu destinataire des éléments communiqués tant aux tutelles qu'à France Domaine dans le cadre d'une évaluation de ce SPSI, comme de ceux des autres universités.

★

5.3 Les opérateurs du domaine social

L'immobilier du régime général de la Sécurité sociale représente 4,8 Mm² répartis sur plus de 3 000 sites. L'adéquation du patrimoine aux besoins des services est déterminante pour les réformes en cours. Sa gestion constitue un enjeu financier majeur tant par l'importance des immobilisations (plus de 4 Mm² détenus en propriété) que par le coût de son exploitation (au moins 550 M€ / an).

Sujets d'observations sévères par la Cour des Comptes sur leur gestion immobilière, les organismes du régime général de la Sécurité sociale sont venus compléter le tableau d'ensemble de l'immobilier des services publics aux côtés des administrations centrales, des services déconcentrés et des opérateurs de l'État.

Les auditions de ces organismes sont apparues d'autant plus pertinentes que l'État doit renégocier en 2013-2014 les Conventions d'Objectifs et de Gestion avec ces organismes.

Le CIE a ainsi programmé une série d'auditions au cours de l'année 2012 qui ont permis d'entendre les représentants de la direction de la Sécurité sociale (DSS), de l'Union des Caisses Nationales de Sécurité Sociale (UCANSS), des quatre caisses nationales du régime général de la Sécurité sociale (ACOSS, CNAF, CNAV, CNAMTS). En outre, Pole Emploi a également été auditionné.

Un avis général sur la gestion immobilière des organismes du régime général de la Sécurité sociale et un avis particulier sur Pôle emploi ont été rendus par le CIE au cours du premier trimestre 2013.

Dans cet avis, le Conseil recommande d'intégrer dans les prochaines conventions pluriannuelles d'objectifs et de gestion :

- *La mise en place d'un nouveau cadre de gestion de l'immobilier fondé sur le principe de la séparation des fonctions de propriétaire et d'utilisateur ;*

- *Le transfert de la propriété des biens à chaque caisse nationale ;*

- *La mutualisation des moyens pour professionnaliser la gestion immobilière*

- *L'expérimentation d'un regroupement des UIOSS au sein d'une unique union immobilière :*

- *La réalisation de SPSI intégrant des indicateurs de performance ;*

- *La poursuite des travaux d'amélioration de la connaissance du parc et des coûts immobiliers dans l'outil RAPSODIE.*

Conseil de l'immobilier de l'État

*Avis n°2013-01 en date du 27 février 2013**Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de Pôle emploi.*

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 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 circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le projet de schéma pluriannuel de stratégie immobilière de Pôle emploi transmis le 27 avril 2011 à France domaine et mis à jour le 1er mars 2012 ;

Vu les réserves émises par France Domaine dans son avis en date du 24 août 2012 ;

Après avoir procédé à l'audition de Madame Carine ROUILLARD, Directrice générale adjointe de Pôle emploi, de Monsieur Jérôme RIVOISY, Directeur adjoint, de Monsieur Jean-Paul SUCHET, Directeur de l'immobilier et des contrats nationaux et de Monsieur Maxime ORUS, Chef du département immobilier et sécurité durant la séance en formation plénière du 14 novembre 2012 ;

Considérant que le patrimoine placé sous la responsabilité de Pôle emploi s'étend sur 1 281 654 m² SHON en 2009 pour atteindre en cible 2015 une superficie légèrement supérieure de 15 285 m² ;

Considérant que ce patrimoine est dédié majoritairement à l'accueil du public ; que les surfaces de bureaux représentent seulement 23 % du parc de Pôle emploi.

Considérant que patrimoine résulte de la fusion entre l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et l'association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC) ; que le parc immobilier issu de cette fusion était de nature hétérogène tant dans le statut juridique des surfaces occupées, la qualité des bâtiments occupés, leur implantation géographique que les surfaces attribuées par agent.

Considérant qu'un travail important de synergie entre les deux réseaux a été réalisé depuis 2006 par la mise en place des guichets uniques et des sites mixtes ; que la fusion des organismes impliquait le regroupement des agences locales de l'ANPE et de l'ASSEDIC sur un site unique ; que cette opération a rarement été possible sur les sites existants de taille insuffisante.

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que Pôle Emploi ne disposait pas des fonds nécessaires pour procéder à des acquisitions à hauteur du volume de sites à créer ; que son statut d'Organisme divers d'administration centrale (ODAC) prive Pôle Emploi de la possibilité de recourir à l'emprunt.

Considérant qu'au moment de la fusion, Pôle emploi n'a pas hérité des biens détenus par l'Unédic ; que l'opérateur a restructuré son parc immobilier en abandonnant de nombreux locaux loués à l'Unédic (35.62% des superficies louées en 2009) au profit de location à des tiers (57,47 % des superficies louées en cible 2015) et en achetant des propriétés à l'Unédic (125 294 m²) pour 169,4 M€ en 2010 ; que cette stratégie a permis à l'opérateur de fortement diminuer ses investissements immobiliers depuis 2009 (- 74.5%).

Considérant que la politique immobilière de Pôle emploi s'oriente donc vers la location plutôt que l'acquisition (en cible 85% des surfaces seront en location) ; que la durée des baux est fonction de la pérennité estimée de l'implantation mais que des baux de 9 ans fermes sont recherchés afin de bénéficier de loyers plus avantageux ; que la prise en charge des travaux par le bailleur est largement mise en œuvre

Considérant que Pôle emploi envisage de procéder par des ventes dites en bloc pour la cession de ses biens devenus inutiles, cette procédure permettant de grouper la vente d'actifs valorisables et d'autres moins

Considérant que Pôle emploi applique la réglementation en vigueur concernant le développement durable et recherche donc des immeubles respectant ces critères ;

Considérant que la baisse attendue du ratio d'occupation par agent est d'environ 8% entre la fusion et la cible ; mais que le rendement d'occupation dans l'utilisation des surfaces de bureaux (12m² SUN/poste de travail) n'est pas encore respecté dans 63% des bâtiments conservés en cible ; qu'une cible interne à 10m² SUN/poste de travail est recherchée et que le ratio de 12m² SUN/poste de travail est désormais strictement respecté pour les opérations nouvelles.

Considérant que Pôle emploi a mis en place un référentiel d'aménagement des surfaces pour ses agences et plateformes, démarche visant à guider la conception et la réalisation de chacune de ces structures en région ; qu'il doit permettre de rationaliser l'utilisation des espaces tout en améliorant les conditions de travail des agents et le service aux usagers.

Les représentants de Pôle emploi ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 14 novembre 2012 et 27 février 2013, formule les remarques suivantes :

1. Le Conseil prend acte que la stratégie immobilière de Pôle emploi intègre les contraintes inhérentes à la fusion des patrimoines de l'ASSEDIC et de l'ANPE, à son statut d'ODAC et à l'absence d'héritage des biens détenus par l'UNEDIC.
2. Le Conseil souligne toutefois l'originalité de la stratégie immobilière de Pôle emploi essentiellement orientée vers la location, dans un contexte où l'ensemble des structures publiques se tournent vers la propriété pour leurs implantations pérennes. Ce choix est d'autant plus surprenant que les perspectives d'occupation semblent supérieures à la durée du bail. Dans ce contexte, le Conseil demande à Pôle emploi de s'assurer de l'opportunité de cette option avant chaque décision, d'autant plus que les coûts des loyers annoncés par l'opérateur seraient particulièrement élevés.
3. Le Conseil invite la tutelle de l'opérateur et l'opérateur à étudier ensemble d'autres modalités de financement pour l'acquisition de sites pérennes afin de garantir la

Conseil de l'immobilier de l'État

bonne gestion financière de sa politique immobilière.

4. S'agissant des modalités de cessions des biens inutiles, le Conseil incite l'opérateur à mesurer les risques respectifs de chacune des procédures envisagées avant d'arrêter son choix, notamment sur le regroupement des biens pour leur vente en une opération commune.
5. Le Conseil encourage Pôle emploi à poursuivre la démarche du référentiel d'aménagement en tant qu'outil et guide à la poursuite des objectifs de la politique immobilière de l'État y compris pour les immeubles de bureaux. A ce titre, il incite l'opérateur à respecter fermement les ratios d'occupation de ces immeubles de bureaux.
6. Le Conseil affirme que les évolutions des pratiques d'accueil des services publics doivent être prises en compte dans la stratégie immobilière de l'État et de ses opérateurs. Ainsi, la stratégie immobilière de Pôle Emploi doit intégrer la dématérialisation des relations entre l'opérateur et ses usagers, notamment dans le dimensionnement de ses surfaces.

*

Conseil de l'immobilier de l'État

*Avis n°2013-06 en date du 27 février 2013**Sur la gestion immobilière des organismes du régime général de la Sécurité sociale.*

L'immobilier du Régime général de la Sécurité sociale représente 4,8 Mm² répartis sur plus de 3 000 sites. L'adéquation du patrimoine aux besoins des services est déterminante pour les réformes en cours. Sa gestion constitue un enjeu financier majeur tant par l'importance des immobilisations (plus de 4 Mm² détenus en propriété) que par le coût de son exploitation (au moins 550 M€ / an).

Le Conseil demande que l'amélioration de la qualité de gestion de l'immobilier soit au centre des objectifs de gestion des Caisses. Il demande à la direction de la Sécurité sociale et à la direction du Budget, tutelles de ces organismes, de lui faire, sous un an, rapport des résultats obtenus dans le cadre des discussions relatives aux conventions d'objectifs et de gestion en cours de négociation.

Le Conseil recommande d'intégrer dans les prochaines COG :

- La mise en place d'un nouveau cadre de gestion de l'immobilier fondé sur le principe de la séparation des fonctions de propriétaire et d'utilisateur ;
- Le transfert de la propriété des biens à chaque caisse nationale ;
- La mutualisation des moyens pour professionnaliser la gestion immobilière
- L'expérimentation d'un regroupement des UIOSS au sein d'une unique union immobilière ;
- La réalisation de SPSI intégrant des indicateurs de performance ;
- La poursuite des travaux d'amélioration de la connaissance du parc et des coûts immobiliers dans l'outil RAPSODIE.

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 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 circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du ministère du travail, des relations sociale, 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 convention d'objectifs et de gestion entre l'État et l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS) pour la période 2010-2013 ;

Vu la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) pour la période 2009-2012 ;

Vu la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) pour la période 2010-2013 ;

Vu la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) pour la période 2009-2013 ;

Vu la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et l'Union nationale des caisses de Sécurité Sociale (UCANSS) pour la période 2009-2012 ;

Vu le chapitre XVII du rapport de la Cour des comptes de septembre 2011 relatif au suivi de la gestion du parc immobilier du régime général de la Sécurité sociale ;

Vu la note de l'ACOSS relative à la politique immobilière de la branche Recouvrement transmise au Conseil en date du 18 juillet 2012 ;

Vu le dossier de la CNAF relatif à la stratégie immobilière de branche Famille transmis au Conseil en date du 13 juillet 2012 ;

Vu la note de la CNAMTS relative à l'immobilier de l'Assurance Maladie transmise au Conseil en date du 6 septembre 2012 ;

Vu le schéma directeur de la gestion du patrimoine immobilier de la branche Retraite établi par la CNAV de septembre 2012 ;

Vu le document stratégique de l'UCANSS pour la gestion et la valorisation du patrimoine immobilier de la Sécurité sociale de décembre 2009 ;

Vu le recensement 2011 du patrimoine immobilier des organismes de Sécurité sociale établi par l'UCANSS en octobre 2012 ;

Après avoir procédé aux auditions de :

- M. Thomas FATOME, directeur de la Sécurité sociale (DSS) et de M. Laurent GALLET, sous directeur de la gestion et des systèmes d'informations de la DSS, durant la séance en formation plénière du 5 juin 2012 ;
- M. Philippe RENARD, directeur de l'UCANSS et de M. Didier MALRIC, directeur délégué de l'UCANSS, durant la séance en formation plénière du 5 juin 2012 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- M. Pierre RICORDEAU, directeur de l'ACOSS et M. Nicolas Le BELLEC, directeur de la gestion du réseau (DGR) du recouvrement, durant la séance en formation plénière du 12 septembre 2012 ;
- M. Jean-Louis DEROUSSEN, président du conseil d'administration de la CNAF, M. Hervé DROUET, directeur de la CNAF et M. Sébastien AGNESE, responsable du département de la gestion budgétaire et de l'immobilier, durant la séance en formation plénière du 12 septembre 2012 ;
- M. Frédéric VAN ROECKEGHEM, directeur de la CNAMTS et de M. Olivier de CADEVILLE, Directeur délégué aux opérations, durant la séance en formation plénière du 10 octobre 2012 ;
- M. Pierre MAYEUR, directeur de la CNAV et de M. Mickaël GAUTRONNEAU, responsable immobilier, durant la séance en formation plénière du 10 octobre 2012 ;
- M. Jean Eudes TESSON, président du Conseil d'orientation de l'UCANSS et président du Conseil d'administration de l'ACOSS et de M. Didier MALRIC, directeur délégué de l'UCANSS, durant la séance en formation plénière du 12 décembre 2012 ;

Sur la gouvernance de la fonction immobilière du régime général de la Sécurité sociale

Considérant que l'organisation actuelle du régime général de la Sécurité sociale résulte de l'ordonnance de 1967 qui instaure la séparation de la sécurité sociale en branches autonomes : la branche maladie, la branche accidents du travail-maladies professionnelles, la branche retraite, la branche famille, et la branche recouvrement ; qu'une caisse nationale ayant le statut d'établissement public administratif est placée à la tête de chacune de ces branches (ACOSS, CNAF, CNAMTS et CNAV) et que celle-ci pilote un réseau d'organismes de droit privé chargés d'une mission de service public ;

Considérant que l'UCANSS qui est en charge de l'animation du dialogue social dans l'Institution assure également des tâches mutualisées de la gestion des ressources humaines ainsi que des missions d'intérêt commun aux organismes de Sécurité sociale telles que l'achat, la coordination de la politique institutionnelle des archives historiques et l'expertise immobilière ;

Considérant que l'État exerce un droit de regard sur la gestion des organismes de Sécurité sociale et que la direction de la Sécurité sociale (DSS) est en charge de la préparation et du suivi des conventions pluriannuelles d'objectifs et de gestion (COG), qui déterminent des objectifs pour chaque branche ou régime de Sécurité sociale ;

Considérant que les organismes locaux sont en grande partie propriétaires des locaux qu'ils occupent et que le conseil d'administration de chaque caisse de base a notamment pour rôle, sur proposition de son directeur, de délibérer sur ses opérations immobilières et la gestion de son propre patrimoine ;

Considérant que le conseil d'administration de la caisse nationale de chaque branche exerce un contrôle sur les opérations immobilières de ses organismes et détermine la politique immobilière propre à la branche ;

Considérant que la loi n°2004-810 du 13 août 2004 réformant la gouvernance de la branche Maladie, a renforcé le rôle de sa caisse nationale et que les décisions en matière immobilière appartiennent au directeur général de la CNAMTS ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le financement des opérations immobilières est assuré par une enveloppe financière pluriannuelle contrôlée par la caisse nationale et dont le montant est arrêté dans le cadre de la négociation des COG de chacune des branches ;

Sur la stratégie immobilière du régime général de la Sécurité sociale

Considérant que les organismes de Sécurité sociale se sont engagés depuis février 2009 dans une démarche d'élaboration d'une stratégie de gestion immobilière fondée sur un état des lieux actualisé du parc immobilier de chacune des caisses nationales ainsi que des organismes de leur réseau ; que les tutelles de ces organismes ont confié à l'UCANSS le soin d'élaborer un document stratégique sur la gestion et la valorisation du patrimoine de la Sécurité sociale sur la base duquel, chaque caisse nationale est invitée à réaliser un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) pour l'ensemble du réseau qu'elle anime ;

Considérant que ces mêmes tutelles ont précisé que la démarche doit s'appuyer sur une gouvernance de la stratégie inter-régimes et se décliner selon quatre axes : pérenniser la démarche de recensement de patrimoine, dynamiser la gestion immobilière en améliorant les performances d'occupation (objectif d'un ratio de 12 m² SUN / poste de travail) en renégociant les baux en cours et en procédant à une revue de l'ensemble du bâti en pleine propriété au regard de la grille d'analyse d'un guide méthodologique à élaborer par l'UCANSS, inscrire la gestion immobilière dans une logique de développement durable et promouvoir la mutualisation inter-régimes des implantations des organismes notamment en milieu rural ;

Considérant que depuis 2010, toutes les opérations immobilières engagées respectent le ratio de 12 m² SUN / poste de travail.

Considérant que le document de présentation du recensement 2011 du patrimoine immobilier des organismes de sécurité sociale ne permet pas d'identifier les éléments relatifs à la situation immobilière de l'UCANSS qui en est l'auteur ;

Considérant que les organismes du régime général de la Sécurité sociale disposent, hors locaux mis à disposition par des collectivités locales pour un usage non permanent, de 4,8 Mm² répartis sur plus de 3 000 sites ; que ces organismes sont propriétaires à 86 % de ces surfaces et que la part en location sur le secteur privé représente 575 000 m² ;

Considérant que 88 % des surfaces sont affectées à un usage de bureaux, fonctions supports et accueil du public, alors que les établissements sanitaires et médico-sociaux, les résidences de vacances, les crèches et garderies composent les 12% restants ;

Considérant que 83 % de ce patrimoine a plus de 25 ans ; que ce patrimoine est estimé pour moitié dans un état moyen ou mauvais ; que sa mise aux normes du Grenelle représente un enjeu important ; que seulement 37 % des espaces d'accueil du public sont conformes aux obligations d'accessibilité ;

Considérant que seulement 16% des sites sont identifiés comme présentant un ratio d'occupation inférieur à 12 m² SUN /agent et que la SUN n'est pas connue pour 57% des implantations ; que le recensement 2011 opéré par l'UCANSS indique, pour l'ensemble des organismes de Sécurité sociale que moins d'un tiers des immeubles de bureaux présente un ratio d'occupation de 24m² SHON susceptible d'être compatible avec la norme de 12 m² SUN /poste de travail ; que si ce document ne présente pas les performances d'occupation du régime général, il peut cependant être déduit un ratio d'occupation global de 28 m² SHON /agent pour l'ensemble des quatre branches ; que ce ratio, au regard des critères de

Conseil de l'immobilier de l'État

performance de la politique immobilière de l'État, semble traduire un excédent de surface de l'ordre de 30% du parc ;

Considérant que les dépenses immobilières du régime général s'établissent à 550 M€ pour 2011, soit un coût moyen de 3 700 € /agent et de 119 € / m² ; que ce montant correspond pour 35% aux coûts des services aux bâtiments et pour 65 % aux coûts d'occupation ; que les chiffres présentés par l'UCANSS n'intègrent ni la valeur locative du patrimoine dont les organismes sont propriétaires, ni les coûts internes de gestion du patrimoine ;

Considérant que le montant global d'investissements immobiliers pour la dernière COG du Régime général a été estimé par la Cour des comptes à près de 800 M€ ; que ce montant rapporté aux durées respectives des périodes conventionnelles de chaque branche correspond à un montant annuel moyen d'autorisation de programme d'environ 180 M€ ;

Considérant qu'il n'a pas été communiqué au Conseil d'éléments chiffrés relatifs à l'évaluation du parc ; que le directeur de la DSS a indiqué que l'UCANSS a élaboré un modèle permettant d'approcher la valeur vénale des biens et que celui-ci devrait être disponible prochainement, sans qu'il soit possible d'avoir une date précise de livraison de cette donnée ;

Considérant que, bien que de droit privé, ces organismes en charge d'une mission de service public ont l'obligation de soumettre à l'avis du service du Domaine tous les projets de transaction, qu'il s'agisse d'acquisition, de cession ou de prise à bail ; que ces avis sont très généralement suivis et, sauf exception où le contexte particulier local ne permet pas de le suivre, chaque cession est effectuée à un prix au moins égal à celui de l'estimation domaniale ;

Considérant que de nouvelles règles budgétaires ont été mises en place pour intéresser partiellement les organismes à la cession des surfaces excédentaires.

Considérant que l'immobilier est une des composantes du management du personnel de la Sécurité sociale.

Sur les modalités de gestion de l'immobilier

Considérant que chaque caisse nationale pilote la politique immobilière de sa branche, négocie l'enveloppe pluriannuelle d'investissement immobilier avec ses tutelles pour chaque période conventionnelle, détermine les priorités pour en répartir les crédits entre les différents organismes et instruit les dossiers d'opérations immobilières,

Considérant que chaque organisme local assure la gestion patrimoniale, la maîtrise d'ouvrage, la gestion locative, les opérations d'acquisition, de cession, de prise à bail ainsi que la maintenance et l'entretien de ses immeubles.

Considérant que l'Institution a développé ponctuellement des partenariats de gestion immobilière interbranches sous la forme d'unions immobilières de la Sécurité sociale (UIOSS), organismes en charge de la gestion des immeubles qui sont la propriété collective de plusieurs organismes relevant de branches différentes qui les occupent ; que la gestion du patrimoine immobilier des unions immobilières se révèle lourde et complexe, notamment du fait des calendriers décalés des COG des différentes branches ; que les questions posées par le départ de l'un des partenaires d'une UIOSS trouvent difficilement des réponses satisfaisantes ; qu'une réflexion en cours doit en dresser le bilan et proposer des pistes d'évolution de leur fonctionnement.

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que dans les territoires d'outre-mer, les branches Maladie, Retraite et Recouvrement sont regroupées au sein de caisses générales de sécurité sociale (CGSS) ce qui les conduit à partager les mêmes locaux ;

Considérant que la Cour des comptes recense pour l'ensemble du régime général un effectif global affecté à la gestion du patrimoine du régime général de 653 équivalents temps plein (ETP) dont 203 pour l'assurance Maladie, 126 pour la branche Retraite, 67 pour la branche Famille, 10 pour le recouvrement, 228 pour les UIOSS et 20 agents pour l'UCANSS.

Considérant que la branche Maladie s'est dotée d'un réseau de 13 pôles régionaux d'expertise et de compétences immobilières (PRECI) constitués de 2 à 3 collaborateurs chacun (architecte, technicien du bâtiment, assistant) pour accompagner les directeurs d'organismes dans leurs projets ; que cette expertise est mutualisée avec la CNAV, et ouverte depuis 2011 à d'autres organismes de la sphère sociale, notamment la Mutualité Sociale Agricole et le Régime des Salariés Indépendants

Considérant que la branche Famille a également développé un réseau de pôles régionaux mutualisés d'experts immobiliers qui relaient les directives nationales, conseillent les organismes, suivent les opérations immobilières et le plan national immobilier.

Considérant que le service de l'ACOSS en charge du pilotage de la politique immobilière de la branche Recouvrement compte 3 collaborateurs et que son réseau est quasiment dépourvu en compétences de gestion du patrimoine ;

Considérant que le service d'expertise immobilière de l'UCANSS composé d'une vingtaine d'agents, assure une veille technologique mutualisée et peut être appelé par les maîtres d'ouvrage que sont les organismes de Sécurité sociale, à les accompagner dans l'instruction technique de leurs opérations immobilières, selon des modalités et des seuils arrêtés avec chacune des différentes branches (610 k€ pour la branche Famille, 150 k€ pour la branche Recouvrement, 700 k€ pour les branches Maladie et Retraite) ;

Considérant que l'article L 224-5 du code de la Sécurité sociale prévoit que l'UCANSS peut se voir confier par l'État ou les caisses nationales du régime général des missions sur les questions relatives aux opérations immobilières ; que les tutelles ont depuis 2009, invité l'UCANSS à étendre son champ d'intervention et à jouer un rôle central dans la mise en place d'une gestion immobilière interbranches ; que l'élaboration et le pilotage de la politique immobilière demeure cependant de la responsabilité de chaque caisse nationale ;

Considérant que l'UCANSS a pour objectif conventionnel de clarifier les rôles des différents intervenants institutionnels et de piloter la réalisation d'une cartographie des gestionnaires du patrimoine dans la perspective d'étudier l'organisation institutionnelle la plus efficiente et de fédérer les compétences régionales au service de l'interbranche ; qu'il lui revient de coordonner l'élaboration d'orientations stratégiques communes en matière de politique immobilière notamment en apportant les éléments d'une vision interbranche du patrimoine immobilier et en organisant un partage d'expérience au service d'une meilleure capitalisation.

Considérant que le service immobilier de l'UCANSS est réparti en quatre pôles de compétences : pôle généraliste, pôle génie électrique, pôle génie climatique, pôle juridique immobilier ; que son activité est historiquement orientée vers le conseil pour la réalisation de travaux neufs, de réhabilitation ou d'entretien ; que l'UCANSS ne dispose pas de compétences particulières dans les domaines de la gestion des actifs, de la valorisation ou l'administration de bien ; que ses moyens sont concentrés sur Paris et qu'elle ne possède pas de représentation sur le territoire ; que l'UCANSS développe de nouveaux moyens, convaincue que faire mieux passe par la mutualisation ;

Considérant qu'il est envisagé la signature prochaine d'une convention cadre entre les organismes de Sécurité sociale et l'État qui intégrera les questions relatives aux enjeux de la

Conseil de l'immobilier de l'État

mutualisation des expertises immobilières et au mode de gestion partagé entre caisses nationales et UCANSS ; que les grands axes retenus seront déclinés en objectifs au sein des prochaines COG des caisses nationales.

Considérant que la CNAMTS a développé un système d'information « RAPSODIE » intégrant plusieurs modules par le biais d'un portail unique ; que cet outil de gestion immobilière intègre autour d'une base de données multicritères, un logiciel de diagnostic technique de bâtiment, un outil de simulation de scénarii d'évolution du patrimoine, un applicatif de gestion de plan d'éco-responsabilité et divers modules spécifiques (suivi technique et financier par opération, accessibilité...) ; que celui-ci a été mis à la disposition des autres organismes de la sphère sociale dans le cadre de conventions bilatérales ; que l'ensemble des branches du régime général, l'UCANSS, le régime des indépendants et d'autres organismes relevant des régimes spéciaux utilisent aujourd'hui cet outil web dont la maîtrise d'ouvrage et la maintenance sont assurées par la branche maladie ;

Considérant que sous l'impulsion de la direction de la Sécurité sociale et en coordination avec l'UCANSS, les organismes nationaux (CNAF, CNAMTS, ACOSS, CNAV, RSI et CCMSA) se réunissent en Comité de Pilotage depuis avril 2009 ; que ce comité de pilotage organise les moyens d'information, le suivi ainsi que la restitution des données pour définir une stratégie immobilière du patrimoine de la Sécurité Sociale ;

Considérant que dans le cadre des travaux interbranches, l'UCANSS a récemment mis à disposition une bourse immobilière qui doit permettre aux organismes de déclarer des surfaces vacantes qui pourraient être utilisées par d'autres.

Considérant que l'UCANSS a élaboré un guide d'analyse méthodologique multicritères devant permettre, lors de l'étude d'un projet immobilier global, d'arbitrer entre la réhabilitation ou le relogement avec des scénarios locatifs et acquisitifs et ce en fonction du tissu économique local ; que cet outil livré au 1er trimestre 2012 est en test, en situation réelle, pour décider du devenir de l'union immobilière de Saint-Étienne ; que chacune des caisses nationales est en attente de ce guide d'analyse méthodologique multicritères pour consolider sa stratégie ;

Sur la stratégie immobilière de la branche Famille

Considérant que la stratégie immobilière de la branche Famille intègre le projet de pérenniser la démarche de recensement du patrimoine immobilier entamée en 2003, de renforcer la dynamique de gestion immobilière des caisses, d'accentuer l'inscription de la gestion immobilière dans une démarche de développement durable et de promouvoir la mutualisation interbranche des implantations des organismes de Sécurité sociale ;

Considérant que la branche famille réfléchit à une nouvelle approche du maillage territorial de ses implantations avec d'un côté, des unités dédiées au seul accueil et de l'autre, des centres de traitement moins nombreux et plus centraux ; qu'il est envisagé la mutualisation d'espaces d'accueil avec la branche maladie ;

Considérant que la politique immobilière de la branche famille repose sur une responsabilité partagée entre la caisse nationale et chaque caisse locale qui dispose d'une identité juridique propre et est propriétaire de son patrimoine ; que pour autant, la caisse nationale conçoit le plan national immobilier et en pilote l'exécution par la maîtrise du budget des opérations immobilières ;

Considérant que la branche gère un patrimoine de 1 061 implantations pour une superficie de 1 340 143 m² ; que 54% des sites sont des propriétés et représentent 1 195 396 m² ; que 34

Conseil de l'immobilier de l'État

% des sites sont des locations dont la surface globale est de 110 984 m² ; que les occupations à titre gracieux ne concernent que 12 % des sites pour 37 546 m².

Considérant que la branche Famille privilégie la propriété lorsqu'il s'agit d'une entité pérenne et se tourne vers la location sur le marché privé quand la pérennité de la structure à héberger est moins certaine ; que le choix d'implantation des espaces d'accueil est effectué localement pour trouver le meilleur compromis possible entre une évolution des besoins des allocataires liée à la généralisation des nouvelles technologies et les orientations de la politique locale d'aménagement du territoire ;

Considérant que 65 % des sites sont affectés à un usage administratif et que la part des bâtiments émergeant en Action Sociale représente 35% des implantations.

Considérant que le patrimoine "non tertiaire" présente des caractéristiques particulières : les enjeux réglementaires en matière de sécurité des personnes et d'accessibilité sont importants, les centres sociaux sont fréquemment situés dans des quartiers défavorisés, la dégradation du patrimoine des centres de vacances est accélérée lors des périodes de non-occupation ;

Considérant que la politique de désengagement de l'assurance famille du secteur de l'action sociale, périphérique à son cœur de métier, conduit à la cession du patrimoine concerné (montant réalisé de 64 M€ durant la période 2009 / 2012) ; que les produits de cession sont mis à disposition de la caisse locale qui les affecte au financement d'actions sociales.

Considérant que les recettes des cessions d'immeubles tertiaires hébergeant l'activité des services s'élèvent à 8,8 M€ pour la période 2009 / 2012 ;

Considérant que la valeur du patrimoine détenu n'a pas été communiquée;

Considérant que le ratio d'occupation des espaces de bureau indiqué par les représentants de la CNAF sur la base de 70 % des implantations est de 14 m² SUN / poste de travail ; que la restitution de l'UCANSS du recensement 2011 ne précise pas la performance d'occupation globale de la branche ; que seulement 11% des sites y sont identifiés comme présentant un ratio d'occupation inférieur à 12 m² SUN /agent et que la SUN n'est pas connue pour 58% des implantations ; que les éléments de ce document permettent de déduire un effectif proche de 34 100 agents ; que les surfaces affectées à un usage administratif (accueil, bureaux, informatique, archives enseignement) représentent 870 809 m² SHON et qu'il en ressort un ratio d'occupation global de 25,54 m² SHON /agent ; que ce ratio semble traduire un excédent de surface de l'ordre de 20% du parc, au regard des critères de performance de la politique immobilière de l'État ;

Considérant que le patrimoine est ancien, que moins de 20 % des surfaces relèvent de bâtiments de moins de 25 ans et que les immeubles de plus de 50 ans représentent plus de 20 % des surfaces ; que le patrimoine est cependant globalement en bon état et que seulement 6 % des immeubles sont estimés en mauvais état ; que les performances énergétiques des ¾ de ce patrimoine relèvent des catégories D à G ; que 60% des sites de la branche famille répondent aux obligations d'accessibilité des locaux et que ce taux est de 90 % pour les lieux d'accueil du public ;

Considérant que les dépenses immobilières de la branche s'établissent à 146 M€ pour 2011, soit un coût moyen de 4 300 € /agent et de 115 € / m² ; que ce montant correspond pour 38% aux coûts des services aux bâtiments et pour 62 % aux coûts d'occupation ; que ces chiffres n'intègrent ni la valeur locative du patrimoine dont les organismes sont propriétaires, ni les coûts internes de gestion du patrimoine ;

Considérant que l'enveloppe d'investissements immobiliers pour la dernière période conventionnelle était de 302 M€, soit un montant moyen d'autorisation de programme d'environ 75 M€ par an ; que la branche famille s'est dotée d'une grille d'analyse de ses opérations

Conseil de l'immobilier de l'État

immobilières pour gérer les priorités selon un degré d'importance décroissant : habitabilité et accessibilité des locaux, performance énergétique, amélioration de l'accueil du public.

Sur la stratégie immobilière de la branche Maladie

Considérant que le présent avis, ne concerne pas le patrimoine de l'Union pour la gestion des établissements de l'assurance maladie (UGEAM), la CNAMTS n'ayant communiqué aucun élément sur la gestion de ce parc dont l'UCANSS fait état dans son recensement et qui représente une surface de 1,3 Mm² SHON pour 140 sites et 225 établissements ;

Considérant que l'immobilier est pour la branche maladie, un outil de mise en œuvre de la politique de branche qui permet d'accompagner ses réformes structurelles (fusions d'organismes, réduction des effectifs, dématérialisation des vecteurs d'accueil) et de répondre aux choix stratégiques arrêtés pour chacune de ses activités ; que la stratégie immobilière arrêtée par la CNAMTS vise à redéployer les ressources immobilières en fonction des besoins actualisés du réseau, réaliser la cession des biens inadaptés réhabiliter le parc immobilier, intégrer les exigences du développement durable, optimiser les coûts des contrats de location et poursuivre l'accompagnement de la restructuration des accueils par le développement d'accueils communs avec d'autres branches et régimes ;

Considérant que le Conseil de la CNAMTS a décidé de réviser le maillage territorial du réseau pour l'adapter aux mutations en cours ; que l'échelle retenue est celle du département pour répondre au besoin de proximité des assurés ; qu'une politique de révision des dispositifs d'accueil est en cours ; que les immeubles organisés selon le principe strict de séparation du « service d'appui » et du « service de clientèle » ne répondent plus aux besoins actuels ; que la nature du patrimoine immobilier de la branche accompagne difficilement ces évolutions ; que les immeubles des années 70 qui en constituent la majorité, se révèlent difficiles à valoriser, leur cession étant souvent très ardue ;

Considérant que la CNAMTS estime qu'il est de la responsabilité des directeurs locaux de négocier au niveau local les réorganisations et les implantations conduisant à l'atteinte des objectifs de réduction d'effectifs et de rationalisation de l'immobilier ; que chaque organisme est en charge de l'optimisation de son parc ; que la CNAMTS met à disposition des directeurs d'organismes des outils informatiques et des compétences techniques afin qu'ils élaborent leur schéma directeur immobilier local (SDIL) ; que chaque SDIL est établi sur la base d'un inventaire des implantations et du descriptif technique de chacun des sites ; qu'il constitue la déclinaison locale de la stratégie de service de la branche et vise à diminuer le nombre d'implantations dans la limite de l'acceptabilité des conseils locaux et la nécessité de conserver des implantations dans les zones rurales et suburbaines où demeurent les populations les plus défavorisées ;

Considérant que la branche gère un patrimoine de 1 643 implantations pour une superficie de 2,4 Mm² ; que ce patrimoine représente la moitié de l'immobilier du Régime général ; que 88% des surfaces occupées sont la propriété des organismes de la branche ; que 40 % des sites sont des locations représentant 12% des surfaces ; que les occupations à titre gracieux ne concernent que 1% des surfaces ; que cet inventaire n'intègre pas les 2 400 lieux de permanences ponctuelles dans des locaux mis à disposition ;

Considérant que l'arbitrage entre location et acquisition prend en compte le coût global de l'opération ainsi que la pérennité du service à héberger ; que l'acquisition est privilégiée pour les besoins pérennes, la location pour les situations identifiées comme évolutives ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le réseau de l'Assurance Maladie, ne dispose que d'un immobilier d'exploitation ; que les ordonnances Juppé de 1996 ont affecté au désendettement de la Sécurité sociale son patrimoine privé à usage locatif ; que 97 % des sites sont affectés à un usage administratif et que les établissements sanitaires représentent 3% des implantations.

Considérant que la branche a procédé sur la période 2006-2009 à la cession de 100 000 m² de biens devenus inutiles pour un montant de 130 M€ ; que l'objectif a été renforcé pour la période en cours, à hauteur de 200 000 m² en intégrant une clause d'affectation de 50 % des produits de cession au désendettement ;

Considérant que la CNAMTS indique qu'il n'a pas été possible de faire évaluer la valeur vénale de l'intégralité du parc par le service France ; qu'à défaut, la CNAMTS procède à des expertises immobilières ou pour les biens récents à des estimations sur la base de produits comparables ; que la CNAMTS estime la valeur de son patrimoine à 6 Mds€ sur la base d'un prix moyen de 1 200 € /m² enregistré sur les cessions de ces dernières années ; que la valeur brute résiduelle comptable (VBC) et la valeur nette résiduelle comptable (VNC) sont respectivement de 1 862 et 977 M€.

Considérant que le ratio moyen d'occupation des immeubles de bureaux est de 16,83 m² SUN / agent sur l'ensemble du parc et de 13,57 m² SUN/ agent pour les sièges ; que pour 31 locations et 6 propriétés ce ratio est supérieur à 30 m² SUN/ agent ; qu'il ressort de la restitution de l'UCANSS du recensement 2011, un ratio d'occupation global de 28,65 m² SHON /agent ; que ce ratio semble traduire un excédent de surface de l'ordre de 30% du parc, au regard des critères de performance de la politique immobilière de l'État ;

Considérant que la forte diminution des effectifs de la branche (de 85 000 en 2 003 à 70 000 à la fin 2013, selon les objectifs de la COG) ne s'est pas traduite par une diminution proportionnelle des surfaces occupées ; que la CNAMTS conduit des travaux de rationalisation de son réseau qui ont concerné 49 caisses primaires depuis 2010 et que ces opérations ne se traduisent pas encore par des bénéfices en termes d'implantations ; que la CNAMTS explique ce décalage par des arbitrages locaux délicats, des cessions longues et difficiles, des hypothèses de relocalisation plus chères que la situation d'origine ;

Considérant que les implantations de la branche Maladie se caractérisent par une forte dispersion et une grande hétérogénéité ; que celles-ci relèvent de 3 catégories : les sièges des organismes d'une superficie de 7 000 à 20 000 m², les sites de production ou de « service d'appui » supérieurs à 5 000 m², les locaux dédiés à l'accueil dont la surface n'excède pas 500 à 10 000 m² ;

Considérant que le parc est relativement ancien ; que les trois quarts des surfaces correspondent à des immeubles qui ont été construits il y a plus de 25 ans ; que le montant des travaux de maintien en état le clos et le couvert du bâti à réaliser sur la période 2009-2013, a été estimé en 2008 à 200 M€ ; que les crédits d'entretien des immeubles ont été limités dans les années 90 ; que s'il existe des exemples de sites bien entretenus, beaucoup reste à faire ;

Considérant que les dépenses immobilières de la branche s'établissent à 255 M€ pour 2011, soit un coût moyen de 3 137 € /agent et de 106 € / m² ; que ce montant correspond pour 36% aux coûts des services aux bâtiments et pour 64 % aux coûts d'occupation ; que ces chiffres n'intègrent ni la valeur locative du patrimoine dont les organismes sont propriétaires, ni les coûts internes de gestion du patrimoine ;

Considérant que les organismes locaux ont exprimé des besoins en financement à hauteur de 1 Md€ pour la période conventionnelle 2010-2013 ; qu'après arbitrage, l'enveloppe des autorisations de programme des opérations immobilières pour cette même période a été arrêtée à 340 M€ ; que la CNAMTS procède à des arbitrages suivant les axes de priorités

Conseil de l'immobilier de l'État

retenus : sécurité des biens et des personnes, accessibilité, travaux, développement durable, restructurations logement, aménagements d'accueil et réhabilitation ;

Considérant que le montant du report de crédits en fin de période conventionnelle 2006-2009 s'établissant à 190 M€ sur une enveloppe de 307 M€, la CNAMTS a procédé à des actions correctives pour une meilleure maîtrise des opérations : renforcement du rôle de son réseau de pôles d'expertise, contractualisation des interventions de l'UCANSS, optimisation et dématérialisation des procédures et anticipation des études amont ;

Sur la stratégie immobilière de la branche Recouvrement

Considérant que les objectifs de la politique immobilière de la branche Recouvrement sont d'accompagner des évolutions structurelles de la branche (création des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) régionales et mise en œuvre d'un nouveau schéma d'organisation des centres de traitement logistique et de développement informatique), de mettre un outil de travail adapté à disposition des collaborateurs de la branche, d'en professionnaliser la gestion immobilière et d'anticiper sur de nouveaux modes de gestion du patrimoine, notamment en interbranches ;

Considérant que l'entretien et la gestion du patrimoine sont de la responsabilité de chaque organisme ; que l'ACOSS pilote la politique immobilière et instruit les dossiers d'opérations immobilières soumis par les organismes du réseau ;

Considérant que le Recouvrement gère un patrimoine constitué uniquement de sites tertiaires (bureaux : 91 %, informatique : 8 %, enseignement : 2%) ; que celui-ci représente une superficie de 430 615 m² répartie sur 171 implantations ; que 76% des surfaces occupées sont la propriété des organismes de la branche ; que 39 biens sont en copropriété avec d'autres organismes de la sécurité sociale sous la forme d'une union immobilière de la Sécurité sociale (UIOSS) dont l'exploitation se révèle onéreuse (cas particulier des IGH) ;

Considérant que la valeur du patrimoine détenu n'a pas été communiquée ;

Considérant que 31% des sites sont des locations représentant 23% des surfaces ; qu'une part importante de ces 100 000 m² est concentrée sur la région parisienne ; que ces implantations parisiennes résultent des opérations de logement de l'ACOSS et de l'URSSAF de Paris conduites au milieu des années 2000 ;

Considérant que chaque opération de logement conduit à s'interroger sur les intérêts relatifs de la location et de la propriété, selon un arbre de décision ; que les différentes hypothèses font l'objet d'une analyse économique sur 9 et 12 ans ; que cette approche récente vise à rationaliser les décisions et à éviter de reproduire les opérations de logement coûteuses telles que celles réalisées en Ile-de-France pour l'URSSAF de Paris et l'ACOSS où les organismes quittent des immeubles en propriété pour être installés dans des locations privées.

Considérant que la restitution de l'UCANSS du recensement 2011 ne précise pas la performance d'occupation globale de la branche ; que seulement 12% des sites y sont identifiés comme présentant un ratio d'occupation inférieur à 12 m² SUN /agent et que la SUN n'est pas connue pour 39% des implantations ; que les éléments de ce document permettent de déduire un effectif proche de 14 150 agents et qu'il en ressort un ratio d'occupation global de 30,42 m² SHON /agent ; que ce ratio, au regard des critères de performance de la politique immobilière de l'État, semble traduire un excédent de surface de l'ordre de 40% du parc ;

Considérant que le patrimoine immobilier est hétérogène, que les deux tiers des surfaces correspondant à des immeubles de plus de 25 ans ; que les résultats d'un diagnostic

Conseil de l'immobilier de l'État

énergétique montrent que la moitié des bâtiments en propriété relèvent de la classe D et que près de 37% d'entre eux sont classés en catégorie E, F, G considérées comme des catégories énergivores ;

Considérant que les dépenses immobilières de la branche s'établissent à 54 M€ pour 2011, soit un coût moyen de 5 104 € /agent et de 178 € / m² ; que ce montant correspond pour 25% aux coûts des services aux bâtiments et pour 75 % aux coûts d'occupation ; que ces chiffres n'intègrent ni la valeur locative du patrimoine dont les organismes sont propriétaires, ni les coûts internes de gestion du patrimoine ; que l'écart constaté avec les coûts d'occupation des autres branches s'explique par une proportion plus importante de loyers externes ;

Considérant que l'enveloppe globale des crédits de paiement des opérations immobilières de la période conventionnelle 2010-2013 s'élève à 95 M€ ; qu'elle est affectée pour 19 M€ à des opérations de constructions neuves, pour 37 M€ à des projets de réhabilitation, pour 18 M€ à des travaux d'entretien du patrimoine portant sur la structure et l'enveloppe du bâti, pour 14 M€ à des mises aux normes, d'accessibilité et développement durable et 3,7 M€ à l'amélioration des espaces de bureau liée à des réorganisations ;

Sur la stratégie immobilière de la branche Retraite

Considérant que la politique immobilière de la branche Retraite s'inscrit dans la perspective de développement d'une politique immobilière des branches et régimes de Sécurité sociale ; que la branche a élaboré un schéma directeur immobilier portant la double ambition d'établir un diagnostic physique et économique des immeubles occupés par la branche retraite et de définir des orientations stratégiques traduisant les objectifs de modernisation de la gestion et d'exploitation/maintenance du parc immobilier national ;

Considérant que les objectifs de la politique immobilière de la branche visent à poursuivre la politique de réduction de coûts à se doter d'une véritable capacité d'arbitrage entre acquisition et location et à offrir aux agents des locaux adaptés notamment en faisant évoluer le parc immobilier vers des implantations plus adaptées moins nombreuses et moins onéreuses en procédant à des regroupements et suppression de sites ;

Considérant qu'une nouvelle politique d'implantation a été arrêtée ; qu'elle vise à fermer les agences de petite taille qui ne répondent plus aux critères de qualité de service et de maîtrise des risques ; que l'objectif fixé pour la période 2012 à 2016 en Ile-de-France, est de passer de 61 agences sur 51 sites à 31 agences sur 31 sites ;

Considérant que la branche Retraite occupe pour ses propres besoins près de 370 000 m² répartis sur 351 sites ; que la totalité de ce patrimoine est détenu en propriété ou copropriété, à l'exception de quelques agences en location ou hébergées représentant une surface de 70 486 m² ;

Considérant que ce patrimoine est essentiellement composé de sièges nationaux (Paris et Tours) et régionaux (15 CARSAT et 4 CGSS) ; que les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) sont des organismes partagés avec la branche Maladie auxquels le législateur a attribué la compétence sur le patrimoine ; que la branche Retraite occupe environ les deux tiers de la surface totale de ces implantations partagées ;

Considérant que qu'un réseau de proximité développé depuis 1994 se partage entre 315 agences (antennes retraite avec accueil permanent) et 1034 points accueil retraite (locaux mis à disposition gratuitement quelques heures par semaine par différents partenaires institutionnels) ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que la branche Retraite dispose également de 9 immeubles de rapports ou établissements sanitaires représentant une surface de 47 000 m² ;

Considérant que les choix d'implantation sont opérés en fonction de la stratégie métier ; que le choix du mode d'occupation est appuyé par une analyse économique démontrant la pertinence de location ou de l'acquisition ; que les sièges des caisses correspondent à des immeubles en propriété ; que les locaux occupés par le réseau d'agences de retraite sont des locations qui offrent une souplesse de gestion ;

Considérant que la CNAV envisage de développer un programme de cession pour limiter son occupation ; qu'elle estime cependant difficile, que la diminution des effectifs se traduise pour les petites unités, par une réduction proportionnelle des surfaces ;

Considérant la valeur du patrimoine détenu n'a pas été communiquée ;

Considérant que la restitution de l'UCANSS du recensement 2011 ne précise pas la performance d'occupation globale de la branche ; que seulement 5% des sites y sont identifiés comme présentant un ratio d'occupation inférieur à 12 m² SUN /agent et que la SUN n'est pas connue pour 70% des implantations ; qu'il ne peut être calculé un ratio d'occupation à partir des éléments de surfaces présentées par l'UCANSS dans son document de recensement 2011 qui souffre de l'agglomération des locaux occupés respectivement par l'assurance Maladie et la branche Retraite au sein des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) ; que la CNAV, sur la base d'une conversion des surfaces connues (SUN = 56% SHON= 69% SUB) estime la performance d'occupation des sièges à 14,45 m² SUN et celle des agences à 13,08 m² SUN en soustrayant 25% du total pour tenir compte des surfaces d'accueil ; que la CNAV assortit ces éléments de réserves tant les écarts à la cible constatés sur le terrain semblant plus importants (18m² m² SUN / agent) ; qu'il en ressort également un ratio d'occupation global de 26 m² SHON /agent ; que ce ratio, au regard des critères de performance de la politique immobilière de l'État, semble traduire un excédent de surface de l'ordre de 20% du parc ;

Considérant que le patrimoine construit dans les années 70 et 80 est de médiocre qualité et présente de mauvais résultats en termes de performance énergétique ; que l'estimation et la mise en œuvre des travaux d'amélioration pour atteindre les cibles du Grenelle se heurte à l'insuffisance des moyens mobilisables, à la complexité des opérations et à leur coût élevé (65 M€ sont estimés nécessaires pour la rénovation des 250 000 m² des bâtiments les plus énergivores) ; que l'accessibilité des locaux a été prise en compte dès l'origine dans le cadre de la politique d'accueil du public et que dans ce domaine, les sièges sont classés « bon » et les agences « bon » ou « très bon » ;

Considérant que le recensement 2011 de l'UCANSS présente des écarts trop importants avec les éléments de surfaces et d'effectifs communiqués par la CNAV, les montants et ratios des dépenses immobilières de la branche présentés ne peuvent être retenus ; que la CNAV n'a pas présenté d'estimation de ces mêmes coûts ;

Considérant que l'enveloppe globale des crédits de paiement des opérations immobilières de la période conventionnelle 2009-2013 s'élève à 82 M€ ;

Les représentants de la direction de la Sécurité sociale, de l'ACOSS, de la CNAF, de la CNAMTS, de la CNAV et de l'UCANSS ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 27 février 2013, formule les remarques suivantes :

Conseil de l'immobilier de l'État

Sur la stratégie immobilière de la branche Famille

1. Le Conseil relève que la branche Famille n'a pas attendu les directives de l'État pour engager en 2003 une démarche de recensement de son patrimoine. Il constate que dix ans après, ce travail n'est pas achevé. Il encourage donc la CNAF à poursuivre ses efforts d'amélioration dans la connaissance de son parc et lui demande de compléter son recensement en identifiant pour chaque implantation, les surfaces exprimées en SUB et SUN, les effectifs hébergés et le nombre de postes de travail, les valeurs vénales des actifs et les coûts immobiliers intégrant valeur locative des biens en propriété et coûts de gestion internes.
2. Le Conseil souligne la volonté de progrès exprimée par la CNAF et l'invite à s'inspirer des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs de l'État pour formaliser sa stratégie nationale et ses déclinaisons locales,
3. Le Conseil approuve le critère de pérennité de la structure retenu par la CNAF pour choisir entre location ou propriété sous réserve de conforter celui-ci par une analyse intégrant les paramètres du marché immobilier local, les éléments de financement, de coûts, de durée de détention et de performance d'occupation ;
4. Le Conseil constate que si les performances d'occupation de la branche famille sont supérieures à la moyenne des organismes du Régime général, il n'en demeure pas moins que les éléments communiqués laissent supposer que le parc occupé est supérieur de 20 % aux besoins actuels de la branche en l'état de ses effectifs et au regard des objectifs cibles de la politique immobilière de l'État. Le Conseil demande à la CNAF de renforcer la dynamique de sa gestion immobilière notamment en mettant à profit la refonte du maillage territorial de ses implantations pour réduire l'emprise de ses implantations. Il attire son attention sur le fait que la création de centres de traitement moins nombreux et le développement d'unités d'accueil, dédiées doivent conduire à une réduction du coût de la fonction immobilière. Dans ce cadre, il considère que la recherche de mutualisation d'espaces d'accueil avec la branche maladie constitue une ouverture intéressante.
5. Le Conseil rappelle que les projets immobiliers s'envisagent sur un moyen ou long terme et il suggère d'anticiper les évolutions futures (effectifs, technologie, métiers) pour cerner les besoins de la branche auxquels ses moyens immobiliers devront répondre demain. Il suggère notamment d'appréhender l'estimation des surfaces d'accueil dans la perspective d'une dématérialisation croissante des échanges entre services publics et usagers.
6. Le Conseil salue les actions entreprises par la branche Famille en matière d'accessibilité de ses locaux et plus particulièrement son approche étendue de l'accueil du public qui intègre le cheminement par les transports en commun. Au regard des performances énergétiques du parc, il recommande d'aborder le chantier de mise aux normes du Grenelle de l'environnement avec le même esprit de responsabilité.
7. Le Conseil remarque que la branche Famille a procédé à la cession de biens devenus inutiles. Il l'engage à poursuivre dans cette voie en arrêtant un programme de cession sur la base d'une approche fonctionnelle mais également financière.
8. Le Conseil estime qu'il convient, lorsqu'un acteur privé de l'action sanitaire et sociale procède à la cession d'un bien qu'il a précédemment acquis avec l'aide d'un organisme de Sécurité sociale, que cet organisme récupère la part du produit de cession correspondant au financement initial.
9. Le Conseil indique que la stratégie immobilière de la branche Famille doit intégrer

Conseil de l'immobilier de l'État

son patrimoine relevant de l'action sociale, que ses caractéristiques particulières requièrent de disposer d'une bonne connaissance de ce parc pour mesurer le rapport entre sa valeur d'usage et ses coûts de détention et de fonctionnement.

Sur la stratégie immobilière de la branche Maladie

10. Le Conseil relève que l'Assurance Maladie n'a pas attendu les directives de l'État pour engager une démarche de recensement de son patrimoine. Il encourage la CNAMTS à poursuivre ses efforts d'amélioration dans la connaissance de son parc et lui demande de compléter son recensement en identifiant pour chaque implantation, les surfaces exprimées en SUB et SUN, les effectifs hébergés et le nombre de postes de travail, les valeurs vénales des actifs et les coûts immobiliers intégrant valeur locative des biens en propriété et coûts de gestion internes.
11. Le Conseil exprime ses réserves sur la valeur de 6 Mds€ estimée par la CNAMTS, faute d'une estimation du service France Domaine, sur la base du prix moyen de ses dernières cessions, Il invite la Caisse nationale à recourir à l'assistance de professionnels pour consolider cette valeur globale et procéder ponctuellement en fonction de ses projets, à des évaluations de ses actifs selon les méthodes d'expertise de la profession.
12. Le Conseil prend acte des interactions entre les réformes structurelles de son réseau et la politique immobilière de la branche et de la relative inadéquation du patrimoine immobilier aux évolutions de la branche. Il souligne l'intérêt des schémas directeurs immobiliers locaux dont l'élaboration est facilitée par des outils de simulation permettant d'opérer des choix en fonction des multiples paramètres de chaque situation locale. Il rappelle la nécessité d'assortir ces documents d'indicateurs de mesure de la performance d'occupation et des coûts immobiliers.
13. Le Conseil note que la stratégie immobilière d'un organisme peut le conduire à abandonner un bien en propriété pour prendre à bail des locaux mieux adaptés et plus faciles à quitter, que l'arbitrage entre location et acquisition prend en compte le coût global de l'opération ainsi que la pérennité du service à héberger. Il suggère de conforter ces choix par une analyse intégrant les paramètres du marché immobilier local, les éléments de financement, de coûts, de durée de détention et de performance d'occupation ;
14. Le Conseil constate que, malgré les efforts déployés, les performances d'occupation de l'Assurance Maladie demeurent insuffisantes, les éléments communiqués laissant supposer que le parc occupé est supérieur de 30 % aux besoins actuels de la branche en l'état de ses effectifs et au regard des objectifs cibles de la politique immobilière de l'État. Il note que sa performance immobilière souffre de l'ampleur de la réduction de ses effectifs. Le Conseil demande à la CNAMTS de renforcer la dynamique de sa gestion immobilière notamment en mettant à profit les choix stratégiques arrêtés pour chacune de ses activités et attire son attention sur le fait que la refonte de son maillage territorial des points d'accueil, la centralisation des activités de traitement, les aménagements accompagnant les nouvelles organisations de travail doivent conduire à une réduction du coût de la fonction immobilière. Il considère que la recherche de mutualisation d'espaces d'accueil avec d'autres branches et régimes constitue une ouverture intéressante.
15. Le Conseil comprend que les travaux de rationalisation du réseau de l'Assurance Maladie ne se traduisent pas encore par des bénéfices en termes d'implantations. Il rappelle cependant que les projets immobiliers s'envisagent sur un moyen ou long terme et il suggère d'anticiper les évolutions futures (effectifs, technologie, métiers)

Conseil de l'immobilier de l'État

pour cerner les besoins de la branche auxquels ses moyens immobiliers devront répondre demain.

16. Le Conseil remarque que le report de crédits réalisé en fin de période conventionnelle 2006-2009 représente 60 % de l'enveloppe initiale. Relevant que l'enveloppe attribuée pour la période conventionnelle suivante correspond au tiers des besoins exprimés, que ces derniers concernent en grande partie la mise aux normes des sites, que les taux d'exécution enregistrés au 31 décembre 2011 laissent craindre un niveau de consommation des autorisations de programme comparable pour la COG en cours, le Conseil s'interroge sur la portée des actions correctives prises et invite la CNAMTS à identifier les autres sources de décalage dans la programmation de ses opérations.
17. Le Conseil note que l'Assurance Maladie rencontre des difficultés dans la réalisation de son programme actuel de cession, les immeubles des années 70 qui constituent la majorité de son parc se révélant difficiles à vendre. Il recommande pour la prochaine convention, d'élaborer un programme de cession, non pas en fonction d'un montant cible de produit, mais sur la base d'une approche prenant en compte les valeurs d'usage et vénale de chaque site.
18. Dans la perspective de ses travaux consacrés aux établissements publics de santé, le Conseil invite le directeur de la CNAMTS à s'assurer qu'il dispose d'un document de présentation de la stratégie immobilière de l'Union pour la gestion des établissements de l'assurance maladie (UGEAM) dont les surfaces estimées à 1,3 Mm² SHON par l'UCANSS et la nature particulière du patrimoine représentent un enjeu non négligeable.

Sur la stratégie immobilière de la branche Recouvrement

19. Le Conseil relève que la branche Recouvrement s'est engagée dans une démarche de recensement de son patrimoine qui intègre diagnostic technique et énergétique. Il encourage l'ACOSS à poursuivre ses efforts d'amélioration dans la connaissance de son parc et lui demande de compléter son recensement en identifiant pour chaque implantation, les surfaces exprimées en SUB et SUN, les effectifs hébergés et le nombre de postes de travail, les valeurs vénales des actifs et les coûts immobiliers intégrant valeur locative des biens en propriété et coûts de gestion internes.
20. Le Conseil souligne la volonté de progrès exprimée par l'ACOSS et l'invite à s'inspirer des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs de l'État pour formaliser sa stratégie nationale et ses déclinaisons locales,
21. Le Conseil salue la nouvelle approche des opérations de relogement des organismes de la branche qui les conduit à s'interroger sur les intérêts relatifs de la location et de la propriété, selon un arbre de décision et une analyse économique sur 9 et 12 ans. Il regrette toutefois sa mise en place tardive et demande que des alternatives aux situations locatives soient étudiées à l'occasion des échéances des baux de l'URSSAF de Paris et de l'ACOSS.
22. Le Conseil constate que les performances d'occupation de la branche Recouvrement sont inférieures à celles des organismes du Régime général et que les éléments communiqués laissent supposer que le parc occupé est supérieur de 40 % aux besoins actuels de la branche en l'état de ses effectifs et au regard des objectifs cibles de la politique immobilière de l'État. Le Conseil demande à l'Agence centrale de réaliser des progrès rapides et substantiels notamment en mettant à profit ses évolutions structurelles pour réduire l'emprise de ses implantations. Il

Conseil de l'immobilier de l'État

attire son attention sur le fait que la création des Urssaf régionales et la nouvelle organisation des centres informatiques doivent conduire à une réduction du coût de la fonction immobilière, notamment par la prise en compte des évolutions futures (effectifs, technologie, métiers) en amont des projets immobiliers.

23. Le Conseil salue la volonté d'exemplarité de l'ACOSS sur le plan de l'écoresponsabilité et la baisse de sa consommation énergétique entre 2009 et 2010. Notant le retard pris par rapport aux obligations d'accessibilité, il recommande de ne pas relâcher l'effort et de veiller au respect des objectifs intermédiaires devant permettre de répondre à terme aux cibles réglementaires. Il rappelle dans cette perspective que la diminution du nombre de m² constitue un moyen efficace d'améliorer le bilan carbone.
24. Le Conseil invite la branche Recouvrement à définir un programme de cessions à élaborer sur la base d'une approche fonctionnelle mais également financière.

Sur la stratégie immobilière de la branche Retraite

25. Le Conseil prend acte que la CNAV assortit de réserves l'état des lieux du patrimoine qu'elle présente et précise que les erreurs et imprécisions de l'inventaire restent significatives, en termes de surfaces comme d'effectifs. Il encourage la CNAV à poursuivre ses efforts d'amélioration dans la connaissance de son parc et lui demande de compléter son recensement en identifiant pour chaque implantation, les surfaces exprimées en SUB et SUN, les effectifs hébergés et le nombre de postes de travail, les valeurs vénales des actifs et les coûts immobiliers intégrant valeur locative des biens en propriété et coûts de gestion internes.
26. Le Conseil souligne la volonté de faire évoluer le parc immobilier vers des implantations plus adaptées moins nombreuses et moins onéreuses en procédant à des regroupements et suppression de sites. Il l'invite à s'inspirer des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs de l'État pour formaliser sa stratégie nationale et ses déclinaisons locales,
27. Le Conseil relève que la gestion immobilière de la branche Retraite est fortement liée à celle de l'Assurance Maladie avec laquelle elle partage ses sites les plus importants. Il s'interroge sur la capacité d'action de la branche Retraite sur cette part du patrimoine alors que celle-ci est gérée par l'Assurance Maladie.
28. Le Conseil, considérant que la CNAV s'est fixé pour objectif de se doter d'une véritable capacité d'arbitrage entre acquisition et location rappelle que ces choix doivent reposer sur une analyse intégrant les paramètres du marché immobilier local, les éléments de financement, de coûts, de durée de détention et de performance d'occupation ;
29. Le Conseil constate que si les performances d'occupation de la branche Retraite semblent, en l'état des éléments communiqués, supérieures à la moyenne des organismes du Régime général, il n'en demeure pas moins que le parc occupé apparaît de 20 % supérieur aux besoins actuels de la branche en l'état de ses effectifs et au regard des objectifs cibles de la politique immobilière de l'État. Le Conseil demande à la CNAV de renforcer la dynamique de sa gestion immobilière notamment en mettant à profit sa nouvelle politique d'implantation pour réduire l'emprise de ses implantations. Il attire son attention sur le fait que la fermeture des agences de petite taille ne répondant plus aux critères de qualité de service et de maîtrise des risques doit conduire à une réduction du coût de la fonction immobilière, notamment par la prise en compte des évolutions futures (effectifs, technologie, métiers) en amont des projets immobiliers.

Conseil de l'immobilier de l'État

30. Le Conseil note que la CNAV envisage de développer un programme de cessions pour limiter son occupation et recommande pour la prochaine COG, d'élaborer celui-ci sur la base d'une approche prenant en compte les valeurs d'usage et vénale de chaque site.
31. Le Conseil est surpris de la détention de neuf immeubles de rapport par la branche Retraite dont l'immobilier n'est pas le cœur de métier et il suggère à la CNAV d'envisager un arbitrage.

Sur la fonction immobilière au sein du Régime général de la Sécurité sociale

32. Le Conseil salue la démarche collective de recensement du patrimoine du Régime général de la Sécurité sociale et demande à chaque branche de le compléter en identifiant pour chaque implantation, les surfaces exprimées en SUB et SUN, les effectifs hébergés et le nombre de postes de travail, les valeurs vénales des actifs et les coûts immobiliers intégrant valeur locative des biens en propriété et coûts de gestion internes. Il note que la synthèse produite à l'échelle de l'Institution exploite insuffisamment les données disponibles. Il encourage l'organisme en charge de la consolidation des résultats, à enrichir le document d'analyses susceptibles d'éclairer la conduite de la politique immobilière, notamment en comparant les éléments du bilan à ceux enregistrés pour la gestion de parcs immobiliers des secteurs public et privé. Il souligne l'importance de définir un calendrier précis pour la réalisation de ces travaux.
33. Sur la base d'un inventaire fiabilisé de ces données, le Conseil demande aux organismes de Sécurité sociale de s'inspirer des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs de l'État pour formaliser leur stratégie nationale et ses déclinaisons locales. De tels documents doivent décrire la situation immobilière existante, identifier les besoins futurs des services ainsi que les différentes réponses immobilières envisageables, motiver les arbitrages et détailler la stratégie arrêtée sous forme d'objectifs assortis d'indicateurs permettant de mesurer les progrès accomplis.
34. Le Conseil, constate, sur la base des éléments de performance d'occupation communiqués, que le parc occupé par le Régime général de la Sécurité sociale serait supérieur de 30 % aux besoins actuels, soit un excédent de 1 Mm² pour la seule part du patrimoine affecté à un usage administratif. Le Conseil demande à la tutelle de ces organismes d'adopter des mesures à la hauteur des enjeux en vue de rationaliser l'occupation de leurs services. Il rappelle que chaque m² en propriété représente un capital immobilisé et, indépendamment de sa valeur de marché, une charge d'entretien et de fonctionnement.
35. Le Conseil salue les efforts des organismes du Régime général dans l'optimisation de la gestion des services publics dont ils ont la charge. Il comprend que ceux-ci sont soumis à de fortes contraintes liées à l'évolution de leurs métiers, à la restructuration de leurs réseaux et à la réduction de leurs effectifs, que les conditions de travail comptent beaucoup dans la mobilisation de leur personnel, que les changements d'espaces recèlent des enjeux affectifs forts et que l'immobilier est une des composantes du management du personnel de la Sécurité sociale. Il remarque que ces facteurs ne sont pas incompatibles avec une politique de rationalisation de l'occupation et dit sa conviction que la recherche d'une juste adéquation de l'outil de travail aux missions des services est de nature à emporter l'adhésion des agents et des usagers des services publics. Il demande que le pilotage des réformes structurelles en cours, intègre des indicateurs de performance

Conseil de l'immobilier de l'État

devant conduire à une réduction des surfaces occupées et du coût de la fonction immobilière.

36. Observant que la pertinence d'un schéma directeur immobilier repose notamment sur la qualité de l'expression du besoin, que les projets immobiliers s'envisagent sur un moyen ou long terme, le Conseil appelle les organismes à anticiper les évolutions futures (effectifs, technologie, métiers) pour estimer les besoins de la branche auxquels ses moyens immobiliers devront répondre demain, faisant observer que ces éléments interagissent et que l'évolution des métiers et des nouvelles technologies de l'information et de la communication ouvrent des possibilités d'optimisation du nombre de postes de travail qui peut être désormais inférieur au nombre d'agents.
37. Le Conseil formule des réserves sur la production par l'UCANSS d'un modèle permettant d'approcher la valeur vénale des biens et de l'usage qui pourrait en être fait. Il observe que l'exercice d'évaluation requiert une bonne connaissance des différents marchés immobiliers ainsi qu'une maîtrise des méthodes d'évaluation et il recommande de recourir à un expert chaque fois que l'enjeu le justifie.
38. Le Conseil salue le recours à un arbre de décision pour l'arbitrage des opérations immobilières, marque son intérêt pour les travaux de l'UCANSS qui a produit un outil d'arbitrage intégrant de multiples critères et exprime le souhait que celui-ci lui soit communiqué à l'issue des premiers tests. Comprenant que celui-ci s'adresse à un public peu familier des méthodes d'évaluation et de calcul financier appliquées à l'immobilier, le Conseil recommande, en fonction des enjeux du projet, un accompagnement des organismes par un professionnel dont les compétences pourront au-delà de l'instruction du volet immobilier du dossier, être mises à profit pour optimiser le coût même de l'opération.
39. Le Conseil approuve l'action commune des organismes de la Sécurité sociale qui les conduit à partager le même outil de gestion de patrimoine et salue l'implication de l'Assurance Maladie pour la mise à disposition du système d'information « RAPSODIE » qu'elle a développé et dont elle assure l'exploitation. Il estime également opportun le développement d'une bourse immobilière par l'UCANSS et appelle au développement de telles applications informatiques et au regroupement de celles existantes dans le cadre d'une gestion mutualisée au sein du système d'information immobilier « RAPSODIE ».
40. Le Conseil note que des moyens humains non négligeables sont affectés à la gestion immobilière du Régime général, qu'ils sont inégalement distribués entre les différentes branches, que leur coordination demeure perfectible, que le positionnement de l'UCANSS demeure délicat, que si la mutualisation de ces moyens s'impose comme une évidence pour l'ensemble des caisses nationales, cette approche pourrait se heurter aux réticences des organismes qui se sentiraient dépossédés. Le Conseil appelle, dans le cadre de la préparation des prochaines COG, à conduire une réflexion visant à définir dans le respect des prérogatives de chacun, pour chacun des métiers de la fonction immobilière d'entreprise (gestion des actifs, administration des biens, gestion des immeubles et maîtrise d'ouvrage) une trajectoire ayant pour objectif la professionnalisation de la fonction immobilière mutualisée au sein du Régime général et à terme, de l'Institution.
41. Dans cette perspective, le Conseil comprend que les différents acteurs s'interrogent sur le périmètre d'action de l'UCANSS dont l'immobilier ne constitue pas le cœur de métier et dont les textes définissent la mission dans ce domaine en des termes très généraux. Il observe que si ses travaux de veille technologique sont estimés, son rôle actif de conseil souffre du déséquilibre des responsabilités avec les organismes et que son emploi de coordinateur est difficilement compatible avec ses activités de

Conseil de l'immobilier de l'État

- contrôle pour le compte des tutelles. Il invite ces dernières à préciser le rôle immobilier de l'UCANSS en concertation avec les organismes, en veillant à ce que celui-ci soit en cohérence avec sa mission principale, les textes et les moyens dont celle-ci dispose.
42. Relevant que le mitage des surfaces excédentaires est pointé comme un obstacle majeur à la rationalisation de l'occupation, le Conseil observe que cette question est étroitement liée au fait que chaque immeuble a été conçu pour répondre à l'usage unique de son propriétaire occupant dont l'immobilier ne constitue pas le cœur de métier. Il encourage les branches à développer leurs initiatives de mutualisation de locaux en tenant compte des évolutions futures possibles dans la conception de leurs immeubles.
43. Le Conseil note que les unions immobilières des organismes de Sécurité sociale (UIOSS) constituent un exemple de mutualisation possible, que leur gestion se révèle cependant délicate du fait d'un trop grand partage de responsabilités, que les limites de ce modèle tiennent aux modalités de gouvernance et à leur caractère exclusivement local. Il suggère que soit étudiée dans le cadre des travaux de réforme du statut des UIOSS, les conditions dans lesquelles les locaux pourraient être loués à d'autres services publics, voire à des tiers pour diminuer d'autant les coûts d'occupation des organismes.
44. Le Conseil constate que la gestion immobilière du Régime général de la Sécurité sociale n'est pas optimale mais que la volonté de progrès partagée par l'ensemble de ses acteurs laisse espérer des améliorations tant dans la rationalisation du parc que dans la professionnalisation de sa gestion. Pour autant, le Conseil craint que les résultats ne demeurent limités en l'absence d'évolution des modalités de gouvernance de la fonction au sein de l'Institution. Dans la perspective de la préparation des prochaines COG, le Conseil recommande de faire de la distinction des fonctions de propriétaire et d'utilisateur le fil directeur de la stratégie immobilière de l'Institution, à l'image de la réforme conduite par l'État pour sa propre politique immobilière.
45. Le Conseil remarque que les textes qui déterminent la gestion immobilière du Régime général aboutissent à une approche singulière de la notion élémentaire de propriétaire car si chaque organisme en possède le titre, la Caisse nationale dispose d'une grande partie de ses prérogatives et obligations, via le financement ; cette situation ne permet pas d'instaurer un dialogue de gestion sain puisqu'aucun des acteurs ne peut endosser pleinement le rôle du propriétaire. Il appelle à lever cette ambiguïté en transférant le titre de propriétaire à l'entité maîtrisant le financement de l'immobilier, condition essentielle pour assumer pleinement la responsabilité de gestion du patrimoine. Il estime que le maintien des titres de propriété à l'occupant demeurera un obstacle à la mutualisation des moyens de gestion et des surfaces entre organismes au sein d'une même branche et a fortiori de branches distinctes.
46. Le Conseil observe que la création d'une société foncière dont le capital, constitué par les biens qui lui seraient transférés par les organismes, serait détenu par l'Institution constitue une alternative possible en vue de proposer des réponses aux besoins de chaque organisme. Estimant que la faisabilité d'une évolution aussi radicale-qui présenterait des avantages très significatifs en termes de gestion financière- est loin d'être évidente, le Conseil demande à la DSS de produire une étude identifiant les modalités juridiques d'un tel projet au regard des statuts particuliers de l'Institution et présentant les conditions de son acceptabilité politique et sociale.
47. Conscient que cette réforme est un projet collectif à construire par les acteurs de l'Institution et dans le respect des principes d'autonomie résultant de l'ordonnance

Conseil de l'immobilier de l'État

de 1967, le Conseil recommande d'étudier la possibilité de transfert du patrimoine au niveau national et d'ouvrir la possibilité aux caisses nationales de procéder au regroupement de leurs patrimoines respectifs pour en optimiser la gestion.

48. Le Conseil, recommande de procéder dès la prochaine période conventionnelle, à une expérimentation sur le patrimoine interbranche en regroupant les UIOSS au sein d'une seule union immobilière. Il demande à ce que soit étudiée la faisabilité d'un portage de l'opération par la Caisse de prévoyance des agents de la sécurité sociale et assimilés (CAPSSA) susceptible de mobiliser ses excédents pour un tel projet.
49. Le Conseil insiste sur l'impératif de la réduction des surfaces, par la cession, le non-renouvellement de baux, la rationalisation des espaces. La régionalisation et la conception dématérialisée de certaines fonctions doivent y contribuer, en association avec la mutualisation. A défaut de loyers internes, qu'une société foncière mettrait en place, les organismes de sécurité sociale doivent au minimum s'appuyer sur un dispositif conventionnel contraignant ; les COG doivent être utilisées à cette fin.
50. Le Conseil de l'immobilier de l'État souligne la responsabilité particulière de la Direction de la Sécurité sociale en tant que tutelle technique de ces organismes dans la mise en œuvre de ces préconisations. Il rappelle que ces préconisations peuvent trouver une première traduction rapide dans le cadre des conventions actuellement négociées. L'état actuel des finances publiques justifie qu'une intensification des efforts de gestion touche désormais la politique immobilière des organismes de sécurité sociale. Le Conseil souhaite être rendu destinataire d'un document de synthèse faisant apparaître les résultats obtenus dans le cadre de la négociation des conventions d'objectifs et de gestion ainsi que les étapes de modernisation des structures de gestion immobilière des organismes du régime général de Sécurité sociale que les tutelles envisagent.

★

5.4 La stratégie immobilière des établissements publics de santé

L'immobilier des établissements publics de santé est un sujet récurrent. Il ressort des derniers rapports de la Cour des Comptes que le patrimoine constitué au fil de l'histoire est difficilement connu et valorisé, qu'une part importante de celui-ci n'est pas dédié aux soins. Ils soulignent la complexité du sujet : situation économique du pays, évolution des besoins de santé et de l'offre de soins, nouvelle organisation du système de santé et financement des hôpitaux à l'acte.

En ouvrant un nouveau cycle d'auditions consacrées à la gestion immobilière des établissements publics de santé lors de sa séance plénière du 24 avril 2013, le Conseil de l'Immobilier de l'État contribuera par ses travaux à clarifier les enjeux immobiliers et à optimiser les moyens pour la santé de nos concitoyens.

Au cours de l'année 2013, le CIE a auditionné des représentants de la Direction générale de l'offre de soins (DGOS) du ministère des affaires sociales et de la santé, de l'Agence d'appui à la performance des établissements de santé et médicaux -sociaux (ANAP) et de différents hôpitaux selon un panel représentatif.

Un avis général soulignant l'ensemble des remarques particulières formulées, devrait être délibéré au cours du premier semestre 2014.

Conseil de l'immobilier de l'État*Avis n°2013-11 en date du 24 avril 2013****Sur la stratégie immobilière du Centre hospitalier universitaire (CHU) de Clermont-Ferrand.***

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

Vu la loi de programmation n°2009-967 du 3 août 2009 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 circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers 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 organismes divers de l'exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu le document de présentation des traitements statistiques de l'observatoire des coûts de la construction hospitalière produit par l'Agence Nationale d'Appui à la Performance (ANAP) en 2011 ;

Vu la note de présentation de la stratégie immobilière du centre hospitalier universitaire de Clermont-Ferrand du 15 avril 2013 ;

Après avoir procédé à l'audition de Monsieur Alain MEUNIER, Directeur général du CHU de Clermont-Ferrand, de Messieurs François DUMUIS, Directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) Auvergne et Eric BLANC, chargé de mission immobilier de l'ARS Auvergne ; en présence de M. Yvan LHOMME, de la Direction générale de l'offre de soins (DGOS) du ministère des affaires sociales et de la santé et de M. Didier PETITJEAN, représentant de France Domaine lors de la séance du 24 avril 2013 ;

Considérant que le CHU de Clermont-Ferrand possède une capacité d'accueil de 2 000 lits et places ; que son budget annuel est de 550 M€ ; qu'il emploie 6 500 salariés ;

Considérant que le CHU de Clermont-Ferrand porte un projet médical ambitieux pour assurer le développement de ses missions de soins, d'enseignement et de recherche ; que celui-ci s'accompagne d'une politique de gestion fondée sur le retour à l'équilibre budgétaire et la contractualisation interne ;

Considérant que la stratégie immobilière du CHU de Clermont-Ferrand a pour finalité l'adaptation des immeubles dédiés aux activités médicales et que les produits de gestion et de cession du patrimoine privé non affecté aux activités médicales sont mobilisés pour assurer la soutenabilité financière des opérations immobilières nécessaire au projet d'établissement.

Considérant que le CHU de Clermont-Ferrand a réalisé des opérations immobilières majeures sur les cinq dernières années ; que les activités de l'ancien Hôtel-Dieu ont été transférées en avril 2010 dans le nouvel hôpital d'Estaing dont la construction s'est achevée fin 2009 ; que le

Conseil de l'immobilier de l'État

plan directeur immobilier en cours prévoit notamment le désamiantage et la reconstruction partielle du site de Gabriel Montpied ainsi que la cession du site de l'ancien Hôtel-Dieu ;

Considérant qu'il en résulte que l'activité se développe actuellement sur trois sites représentant une surface dans œuvre (SDO) de 270 000 m² ; que la capacité d'accueil du site Saint-Jacques - Gabriel Montpied est de 1 083 lits et places, que celle du site d'Estaing est de 562 lits et places depuis l'ouverture de l'hôpital neuf en avril 2010 et que celle de l'hôpital Nord est de 355 lits et places ;

Considérant, s'agissant de l'opération de construction de l'Hôpital d'Estaing :

Que ce projet a été réalisé dans le cadre du plan Hôpital 2007 ;

Que la surface utile (SU) du programme s'établit à 45 524 m² SU pour une capacité de 565 lits et places ; que la construction réalisée développe une surface de 67 866 m² SHON, soit 70 135 m² SDO ; qu'il en ressort un rapport de performance de plan entre la surface hors œuvre nette et la surface utile de 1,49 et un ratio d'occupation de 124 m² SDO / lit et place ;

Que le document de présentation des traitements statistiques de l'observatoire des coûts de la construction hospitalière produit par l'agence nationale d'appui à la performance des établissements de Santé et médico-sociaux (ANAP) en 2011 fait apparaître, pour des opérations neuves de la famille «hôpital général» public de Médecine, Chirurgie, Obstétrique (MCO), que le rapport de performance de plan entre la SHON et la SU est en moyenne de 1,32 ;

Qu'il en ressort que la SHON construite de l'Hôpital d'Estaing par rapport au besoin en SU du programme est supérieure de 11 % à celle des opérations comparables ; que le parti architectural retenu qui favorise le surdimensionnement des espaces de circulation contribue pour une large part à la dégradation du ratio SHON / SU ;

Que le coût d'objectif initial des travaux du projet était de 150 M€ TTC ; que le coût final de l'opération de construction s'élève à 245 M€ TTC ; qu'il en résulte un dépassement du budget initial de 90 M€, soit 63 % ;

Que le document de présentation des traitements statistiques de l'observatoire des coûts de la construction hospitalière produit par l'ANAP en 2011 fait apparaître, pour des opérations neuves de la famille «hôpital général» public « Médecine, Chirurgie, Obstétrique (MCO) », un coût moyen des travaux de construction hors VRD de 1 867 € HT / m² SHON ; qu'il en ressort que le coût de construction hors taxes et hors VRD de l'Hôpital d'Estaing rapporté à la SHON est supérieur de 9 % aux coûts constatés pour des opérations comparables ;

Que la médiocrité du coût de construction au m² SHON et du ratio SHON / SU expliquent pour 20 % le dépassement du coût d'objectif ;

Que ces éléments traduisent un budget prévisionnel inférieur de 40 % au budget théorique moyen pour des opérations comparables ;

Que le surcoût des travaux de construction de 90 M€ a été compensé à hauteur de 20 M€ par une réduction de l'enveloppe consacrée aux équipements passée de 45 M€ à 25 M€ ; que l'optimisation des installations concerne notamment la capacité d'un bloc opératoire antérieurement de 12 salles à l'Hôtel-Dieu, portée à 21 salles dans le programme initial du

Conseil de l'immobilier de l'État

projet d'Estaing, puis ramenée à 14 salles en 2008 ;

Que le surcoût total de l'opération ressortant à 75 M€ a été financé par un recours à l'emprunt ; que celui-ci a contribué à dégrader la situation financière du CHU de Clermont-Ferrand ;

Considérant, s'agissant de l'opération de désamiantage et reconstruction de l'hôpital Gabriel Montpied ;

Que cet hôpital était constitué avant démarrage de l'opération en cours, d'un bâtiment en forme de tripode datant de 1975 et d'une extension ouverte en 2008 ;

Que la construction de l'immeuble de 1975 a été réalisée selon un système constructif d'ossature métallique protégé par un flocage amianté ; que le CHU a lancé en 2009, après accord ministériel, une vaste opération complexe de désamiantage et reconstruction de l'hôpital avec maintien de l'activité ;

Que le projet consiste en une opération tiroir suivant l'ordonnancement construction neuve, transfert des activités de l'ancien vers le neuf, désamiantage de l'ancien, démolition de l'ancien, etc. ; que le calendrier prévisionnel distingue trois phases s'étalant respectivement de 2012 à 2014, de 2015 à 2016 et de 2019 à 2020 ;

Que la première phase de l'opération est en cours ; qu'un bâtiment neuf d'une capacité d'accueil de 255 lits et places a été construit et que les activités d'une partie de l'immeuble ancien y ont été transférées ; que les opérations de désamiantage sont en cours ;

Que le coût de construction de ce premier immeuble qui s'élève à 60 M€ est conforme au coût d'objectif initial ; que son financement a été constitué par une aide en capital et par un emprunt de 50 M€ ;

Que le budget global de l'opération avait été arrêté en octobre 2009 à 166 M€, que l'opération bénéficie d'un accompagnement dans le cadre du plan Hôpital 2012 de 91 M€ correspondant aux opérations de désamiantage ; que le coût de l'opération a été ramené à 141 M€ par diminution des surfaces construites, à l'issue d'un comité des risques financiers de novembre 2011 ;

Considérant que le plan de financement de la part complémentaire qui incombe à l'établissement (50 M€) repose pour moitié sur le produit attendu de la cession de l'ancien Hôtel-Dieu ; que l'encaissement du produit de cette cession conditionne l'achèvement de l'opération selon le calendrier défini ;

Considérant que le programme pluriannuel d'investissement du CHU de Clermont-Ferrand intègre également, outre l'opération de désamiantage et reconstruction de l'hôpital Gabriel Montpied, la construction du centre de soins dentaires sur le site d'Estaing pour un montant de 8,5 M€ (dont 50% de subvention et emprunt aidé), et la mise aux normes du site de l'hôpital Nord pour un montant estimé à 6 M€ ;

Considérant que le CHU de Clermont-Ferrand a engagé l'élaboration d'un schéma directeur immobilier à dix ans pour le site Saint-Jacques – Gabriel Montpied ; qu'il ressort du recensement des projections la nécessité de construire de nouveaux bâtiments et de restructurer le site au-delà de l'opération de désamiantage et reconstruction de l'hôpital Gabriel Montpied ; que les scénarii envisagés débouchent sur un besoin d'investissement de l'ordre de 60 M€ supplémentaires pour le CHU ; que celui-ci n'est pas soutenable par l'établissement qui, malgré un retour à l'équilibre budgétaire sur les trois derniers exercices, ne dégage pas de

Conseil de l'immobilier de l'État

capacité d'autofinancement nette, celle-ci étant absorbée par le remboursement des emprunts en cours.

Considérant que l'établissement envisage un redimensionnement de son schéma directeur immobilier par une révision du projet médical orienté vers une réduction des capacités d'hospitalisation complète et le développement corrélatif de places d'hospitalisation de jour ou d'alternatives à l'hospitalisation ;

Considérant, que le CHU a procédé depuis 2003 à la vente de biens de la dotation non affectée dont le produit s'élève à 8 M€, que l'établissement compte poursuivre cette politique de valorisation de son patrimoine non affecté aux activités hospitalières pour financer les travaux de son futur schéma directeur immobilier ;

Considérant que cette approche est pertinente et conforme tant aux directives de la politique immobilière de l'État qu'aux préconisations régulières de la Cour des Comptes ;

Considérant, s'agissant de la cession de l'ancien Hôtel-Dieu ;

Que le site de l'Hôtel-Dieu s'étend sur environ cinq hectares dans l'hyper centre de la Ville de Clermont-Ferrand ; que le principe de sa cession, arrêté en 2006, résulte de la décision du transfert de ses activités dans le nouvel Hôpital d'Estaing ;

Que le devenir de ce site constitue un enjeu majeur pour la ville de Clermont-Ferrand ; que celle-ci a inscrit le sujet de requalification du site au concours d'idées Européen de 2007 ; qu'à l'issue des résultats du concours, la Ville accompagnée de divers partenaires dont le CHU, a engagé une étude de définition urbaine et architecturale complémentaire avec les deux équipes lauréates du concours ; qu'au terme de ces travaux, le 25 juin 2009, le Conseil municipal, a retenu le schéma urbain proposé par l'équipe « Patrimoine(s), Paysage(s) » identifiant un potentiel constructible de 70 000 m², afin de poursuivre les réflexions sur la requalification du site de l'Hôtel Dieu ;

Que le Conseil d'administration du CHU a validé, dans le cadre de son plan global de financement pluriannuel (PGFP) présenté en avril 2008, le principe d'une cession de l'ancien Hôtel-Dieu sur la base d'une valeur de cession fixée à 30 M€, sur la base d'un programme et d'une constructibilité conformes au schéma urbain approuvé par le Conseil municipal ;

Que le service des Domaines a estimé en juin 2008, la valeur de ce bien entre 25 et 29 M€ ; que ce service a procédé régulièrement depuis cette date, à l'actualisation de cette évaluation ; que la dernière en date effectuée en janvier 2013 est homogène aux précédentes ;

Qu'en février 2011, préalablement à la recherche d'un tiers acquéreur, le CHU de Clermont-Ferrand a proposé à la Ville de Clermont-Ferrand le bénéfice de priorité pour l'acquisition du site valorisé à 30 M€ ; que la Ville de Clermont-Ferrand y a renoncé ;

Que la Ville a proposé au CHU de réaliser le projet de requalification du site dans le cadre d'une Zone d'aménagement concertée (ZAC) sans maîtrise foncière ; que le CHU, dont le portage foncier ne figure pas au nombre des missions, a décliné la proposition ;

Que l'ancien Hôtel-Dieu a été désaffecté en avril 2010 à la suite du transfert de ses activités dans le nouvel hôpital d'Estaing ; que le CHU en assume depuis cette date les frais d'entretien et de gardiennage ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le Préfet de la région Auvergne, Préfet du département du Puy-de-Dôme, a délivré les permis de démolir en avril 2011 et que le déclassement de l'Hôtel-Dieu du domaine public hospitalier a été prononcé le 5 mars 2012 ;

Que les projections réalisées par le CHU en appliquant la réglementation actuelle du Plan d'occupation des sols (POS) de la Ville de Clermont-Ferrand conduisent à une constructibilité du site de 110 000 m² ;

Que le CHU, avec l'appui du service France Domaine, a lancé une procédure de mise en vente du site dans le respect des principes de mise en concurrence appliqués aux cessions de l'État et sur la base d'un cahier des charges intégrant les contraintes d'aménagement de la Ville portées à sa connaissance ;

Que l'offre retenue au terme de la procédure établie sur la base d'une constructibilité de 69 000 m² conforme au schéma urbain retenu par la Ville en juin 2009, portait le prix de cession à 25 M€ net vendeur, les frais de transaction de diagnostics techniques et géotechniques ainsi que les fouilles archéologiques étant pris en charge par l'acquéreur ;

Que le CHU a déposé la déclaration d'intention d'aliéner (DIA) sur cette base, le 14 juin 2012 ; que la Ville a renoncé à exercer son droit de préemption ;

Que la Ville a ensuite adressé une proposition d'achat pour un montant de 20 M€ ; que le CHU s'est trouvé contraint de refuser cette offre d'un montant inférieur à l'estimation de France Domaine ainsi qu'au prix proposé par le candidat mieux disant et formulée postérieurement à la date limite d'exercice du droit de préemption ainsi qu'à la procédure de mise en vente ;

Qu'une promesse de vente a été signée par le CHU et l'acquéreur le 15 janvier 2013 ;

Qu'un projet de modification du POS portant sur la seule emprise du site de l'Hôtel-Dieu a été présenté au Conseil municipal extraordinaire de la Ville de Clermont-Ferrand du 26 janvier 2013 ; que ce projet fixe notamment un plafond de constructibilité du site de 55 000 m² ;

Que la modification du POS envisagée est de nature à compromettre la vente en cours ;

Que l'enquête publique préalable à la modification du POS a été réalisée du 22 février au 25 mars ; que le conseil de surveillance du CHU a communiqué dans ce cadre un historique de l'opération et des échanges entre le CHU et la Mairie ;

Que le cabinet de Madame la Ministre des affaires sociales et de la santé a confié au Préfet de la région Auvergne, Préfet du département du Puy-de-Dôme, une mission de bons offices sur ce dossier ;

Les représentants du CHU de Clermont-Ferrand et de l'ARS Auvergne ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de la séance du 24 avril 2013 fait les observations suivantes sur la stratégie immobilière du CHU de Clermont-Ferrand :

1. Le Conseil souligne et salue l'effort de rationalisation engagé par le CHU de

Conseil de l'immobilier de l'État

Clermont-Ferrand dont la stratégie immobilière conduit au regroupement de ses implantations et à la cession de ses biens désaffectés et non affectés.

2. Le Conseil observe que les projets immobiliers de ces dernières années ont été majoritairement financés par emprunts et que ceux-ci contribuent à une dégradation de l'équilibre financier de l'établissement. Il encourage ce dernier à poursuivre la définition de son projet d'établissement sur la base d'une démarche nouvelle consistant à identifier les bénéfices futurs attendus des projets immobiliers envisagés et à comparer les coûts de ceux-ci avec des solutions alternatives permettant de répondre aux besoins.
3. Le Conseil relevant que le coût l'opération de l'Hôpital d'Estaing était très largement sous estimé et que le parti architectural retenu a conduit à produire de nombreuses surfaces de circulation, note que l'observatoire des coûts de la construction hospitalière développé depuis par l'ANAP doit désormais permettre d'éviter ces deux écueils. Il encourage à une mise à jour régulière du traitement statistique de ces données et à un parangonnage systématique lors de l'instruction de tout nouveau projet.
4. Le Conseil note que le coût de réalisation du programme fonctionnel de l'Hôpital d'Estaing rapporté à la surface construite (SHON) soit supérieur de 9 % à la moyenne enregistrée par l'ANAP pour des opérations comparables. Il invite la tutelle des établissements hospitaliers à s'assurer du respect des principes fondamentaux de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures pour la passation de marchés de travaux et à développer des actions de professionnalisation auprès des équipes locales en charge des procédures de marché et de la négociation de tels contrats.
5. Le Conseil comprend que la réalisation de constructions hospitalières relève d'un processus d'élaboration particulièrement long et que la définition du programme fonctionnel d'un ensemble hospitalier résulte de travaux préalables d'identification des besoins de santé du territoire concerné et de perspectives intégrant les nombreuses évolutions du domaine. Il note, s'agissant de l'opération de l'Hôpital d'Estaing, que la recherche d'économies a permis de réduire le volume de certaines installations, mais que l'identification tardive du surdimensionnement de celles ci a limité la portée des dites économies.

Le Conseil recommande, pour la réalisation d'opérations hospitalières, la mise en place d'une surveillance régulière de l'adéquation du programme projeté aux besoins des missions. Il souhaite que l'ANAP travaille à la formalisation d'un tel dispositif de veille détaillant pour chacune des étapes clé d'une opération et selon sa nature, les éléments à prendre en considération, le portée des décisions prises et les mécanismes permettant un ajustement de la réalisation au meilleur coût.

6. Le Conseil prend acte que la collectivité territoriale a conduit pendant sept ans des études relatives à la requalification du site de l'Hôtel-Dieu, a échangé régulièrement avec le vendeur sur les conditions de l'opération et a renoncé à deux reprises (en février 2011 puis en juin 2012) à acquérir le bien au prix fixé par France Domaine mais s'est engagée une semaine après la signature d'une promesse de vente avec un tiers, dans une procédure de modification des règles d'urbanisme applicables à ce seul site et qui aurait pour effet de mettre en danger la réalisation d'un projet porteur de forts enjeux de santé publique, alors même que l'État et l'Assurance maladie contribuent déjà au financement de ces investissements à un niveau qui ne peut être dépassé.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil regrette que des décisions d'urbanisme prises par la collectivité locale apparemment sans concertation préalable avec l'État et encore moins avec l'opérateur concerné, aient pour effet de mettre en danger la réalisation d'un projet porteur de forts enjeux de santé publique. Il appelle les acteurs publics locaux à mesurer leurs responsabilités à cet égard.

Le Conseil souligne que ce contexte contribue également à dégrader la situation financière d'un établissement en charge d'une mission de service public par la réduction potentielle du produit de cession mais également par un surcoût de fonctionnement substantiel dans la mesure où le CHU devra continuer à assumer les frais de détention de l'Hôtel-Dieu tant que la cession ne sera pas effective et dans la mesure où les étapes suivantes du projet en cours devront être différées.

7. Le Conseil espère que les autorités municipales, au vu des conclusions qui seront établies par le commissaire enquêteur, adopteront une voie susceptible de concilier les intérêts en cause sans préjudice pour la population hospitalisée. Il estime que le cas échéant, les autorités chargées du contrôle de légalité de la procédure de modification du POS devraient préciser dans le cadre de leur mission les conditions de compatibilité du refus d'exercice du droit de priorité et de préemption avec la mise en œuvre de la procédure de modification en urgence des documents d'urbanisme associée à une offre d'achat.

En tout état de cause, le Conseil escompte que la mission de bons offices confiée au Préfet de la région Auvergne, Préfet du département du Puy-de-Dôme, permettra d'obtenir une solution conforme aux intérêts de la politique de santé publique ; l'enjeu de mise en œuvre d'une lourde opération de désamiantage confère une responsabilité particulière aux acteurs de ce dossier.

D'une manière générale, comme il l'a indiqué dans de précédents avis, le Conseil souligne que toute décision de modification de la règle d'urbanisme affectant la valeur d'un bien dont la cession répond à un objectif d'intérêt général devrait faire l'objet d'une étroite concertation voire d'une étude d'impact permettant de hiérarchiser les intérêts publics en présence. Cette démarche devrait être conduite sous l'égide du Préfet, par ailleurs responsable, dans l'organisation actuelle, de la défense des intérêts de l'État propriétaire. Dans le respect de l'autonomie des collectivités et établissements, elle devrait tendre à garantir que les responsables des politiques publiques arbitrent en toute connaissance des conséquences de leurs décisions.

*

Avis n°2013-16 en date du 17 juillet 2013

Sur la stratégie immobilière du Centre hospitalier régional universitaire (CHRU) de Besançon.

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

Vu la loi de programmation n°2009-967 du 3 août 2009 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 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers 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 organismes divers de l'exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu le document de présentation des traitements statistiques de l'observatoire des coûts de la construction hospitalière produit par l'Agence Nationale d'Appui à la Performance (ANAP) en 2011 ;

Vu la note de présentation de la gestion patrimoniale du centre hospitalier régional universitaire de Besançon rédigée conjointement avec l'Agence régionale de Santé Franche-Comté du 24 mai 2013 ;

Après avoir procédé à l'audition de Madame Odile RITZ, Directrice générale adjointe du CHRU de Besançon, accompagnée de M. Guy LANG, directeur des infrastructures et en présence de Monsieur Jean-Marc TOURANCHEAU, directeur général adjoint de l'Agence régionale de santé (ARS) Franche-Comté et de M. Bruno SOULIÉ, représentant du service France Domaine, lors de la séance du 12 juin 2013 ;

Considérant que le CHRU de Besançon possède une capacité d'accueil de 1 400 lits et places ; que son budget annuel est de 445 M€ ; qu'il emploie 4 500 salariés ;

Considérant que les activités de soins du CHRU de Besançon étaient, jusqu'en 2012, assurées sur deux sites :

- le site historique de Saint-Jacques représentant 72 000 m², comprenant d'une part l'hôpital historique Saint-Jacques (430 lits et places) et d'autre part, l'Arsenal, positionné face au site Saint-Jacques et hébergeant les laboratoires, les services techniques et informatiques ainsi que l'institut de formation des kinésithérapeutes ;
- le site de Jean Minjoz (102 000 m², 871 lits et places), composé d'un hôpital ouvert en 1984, complété en 1999 du pôle cœur-poumon.

Considérant que depuis 2002, le CHRU porte le projet de regroupement de ses services sur le seul site de Jean Minjoz et pour ce faire, a engagé trois opérations majeures d'investissement :

- Dans le cadre du plan Hôpital 2007, le transfert des services cliniques de Saint-Jacques dans un nouveau bâtiment de 61 492 m² SDO et d'une capacité de 435 lits et places, construit sur le site de Jean Minjoz pour un montant de 190 M€ et mis en service en octobre 2012 ;
- Dans le cadre du plan Hôpital 2012, la construction d'un complexe de cancéro-biologie pour un montant de 65 M€, hébergeant un plateau technique de cancérologie et regroupant l'ensemble des laboratoires sur ce seul site dont la mise en service est prévue en 2015 ;
- Une opération en cours de mise aux normes des 85 000 m² du bâtiment historique du site Jean Minjoz pour un montant de 95 M€, décidée à la suite d'un avis prononcé en 2004 par la commission de sécurité ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le CHRU rencontre des difficultés pour mener à bien ce projet de regroupement, notamment, du fait de la complexité de l'opération de mise aux normes de l'hôpital Jean Minjoz ;

Que ces travaux concernent notamment les systèmes de sécurité, de refroidissement et de traitement d'air du bâtiment de 12 étages construit en 1984 ;

Que la présence ponctuelle d'amiante non friable au sein de matériaux concernés par les travaux de rénovation a conduit l'établissement à prendre la décision en 2009, de procéder au désamiantage total de l'immeuble ; que le coût prévisionnel de ces travaux estimé à 8M€ est intégré dans le budget global de l'opération de rénovation ;

Que les procédures des opérations de retrait et de confinement de matériaux contenant de l'amiante imposent un phasage du chantier qui reporte le désamiantage total à fin 2014 ;

Que trois à quatre années seront alors nécessaires pour procéder à l'ensemble des réaménagements aboutissant à l'horizon 2018, au regroupement des activités de soins sur le seul site de Jean Minjoz ;

Considérant que les conditions de réalisation de l'opération de mise aux normes de l'hôpital Jean Minjoz impactent l'ensemble du projet de regroupement ;

Que les travaux de mise aux normes de l'hôpital Jean Minjoz sont réalisés en site occupé selon le principe d'une opération tiroir qui implique de neutraliser successivement chaque zone pour permettre la réalisation du chantier ;

Qu'une partie du nouveau bâtiment achevé en octobre 2012 est mobilisée pour héberger des services dont le transfert permet la libération des surfaces nécessaires à la réalisation du chantier de rénovation ;

Que de ce fait, le transfert des services cliniques de Saint-Jacques dans le nouveau bâtiment du site Saint-Jacques n'a été réalisé en octobre 2012 que partiellement et que 400 personnes demeurent sur le site de Saint-Jacques ; que le CHRU doit conduire des opérations de regroupement provisoire des services restants sur site pour limiter les impacts organisationnels et financiers de cette contrainte ;

Que dix ans s'étant écoulés entre la validation du programme initial et la date de mise en service, le nouveau bâtiment a dû faire l'objet d'adaptations en fin d'opération ; que la direction du CHRU a fait le choix de procéder à un ensemble de travaux modificatifs dans le cadre d'un nouveau marché, après réception de l'ouvrage ; que cette décision a permis de respecter les délais et le budget de l'opération ;

Que le projet initial de regroupement intégrait le transfert des services administratifs dans un bâtiment à construire sur le site Jean Minjoz ; que le CHRU a fait le choix d'abandonner cette partie du projet pour des raisons budgétaires ; que cette décision a pour corollaire le maintien à terme d'une partie des services administratifs dans le centre ville dans un immeuble du site de saint Jacques situé à 10 minutes en tramway (à compter de sa mise en service en 2014) du site Jean Minjoz et dont la valeur potentielle est moindre du fait de son classement dans le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI).

Que la libération de la totalité du site Saint-Jacques, hors services administratifs, est prévue en 2018, à l'issue de l'opération de regroupement ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que la libération de la majorité du site de l'Arsenal encore occupé par 170 personnes devrait intervenir en 2015, à la livraison du complexe de cancéro-biologie

Considérant que le CHRU s'interroge sur le devenir de deux bâtiments dont il est également propriétaire, situés dans le quartier des Tilleroyes à Besançon ;

Que le CHRU travaille à une meilleure valorisation du bâtiment dit « Ambroise Paré » implanté sur un terrain détenu par le CHRU, qui n'est actuellement que partiellement occupé.

Que le bâtiment hébergeant l'Institut de formation en soins infirmiers (IFSI) est implanté sur un terrain propriété du centre soins des Tilleroyes ; que cet immeuble est vétuste, comporte de l'amiante et ne correspond plus aux besoins de l'institut ;

Que le CHRU partage avec l'ARS et la Région le projet de regrouper l'ensemble des instituts de formation aujourd'hui éclatés entre les sites de Tilleroyes, Saint-Jacques et l'Arsenal ; qu'ils envisagent la construction d'un bâtiment neuf de 11 000 m² destiné à accueillir 900 à 1000 étudiants de toutes les filières ; que le plan de financement de cette opération d'un coût estimé à 30 M€ n'est pas arrêté, la Région conditionnant sa participation à un cofinancement par l'État ;

Considérant que le financement de l'ensemble de ces opérations n'est pas complètement assuré ;

Que dans l'attente de la réalisation du projet de regroupement, le CHRU a dû faire face à des dépenses supplémentaires en 1 996 et en 2 000 pour la mise aux normes de services toujours installés sur Saint-Jacques et frappés d'un avis défavorable d'exploitation ;

Que l'état des installations techniques et des matériels du CHRU a nécessité sur la période 2010-2012, la mobilisation annuelle de 2,5 M€ pour le maintien des installations, de 1,5 M€ pour le maintien et le renouvellement des équipements hôteliers, de 1,9 M€ pour la réalisation de travaux courants et de 7.8 M€ pour le renouvellement des équipements médicaux ; que cet effort a permis de rattraper le retard en matière de qualité des installations

Que les charges d'amortissement et les frais financiers de l'opération de construction du nouveau bâtiment hébergeant les services cliniques pèsent sur le budget de l'établissement à hauteur de 6 M€.

Que le CHRU présentait en 2009 une situation déficitaire ne permettant pas d'envisager sereinement la mise en œuvre du programme d'investissement ; que l'établissement a signé avec l'ARS un contrat de retour à l'équilibre financier (Cref) sur la période 2010-2013 devant se traduire par des gains d'efficacité et un renforcement de sa capacité à faire face aux échéances induites par son programme d'investissement ;

Qu'il est attendu du regroupement des activités de soins des économies annuelles à hauteur de 1,77 M€, qui ne pourront être effectives qu'à partir de 2018 ;

Que pour faire face à ses engagements, le CHRU a intégré 40 M€ au plan global de financement pluriannuel (PGFP) correspondant aux produits attendus de la cession des sites de Saint-Jacques et de l'Arsenal, libérés par le regroupement de l'ensemble de ses activités sur le site de Jean Minjoz ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le financement des investissements repose en partie sur le programme de valorisation de son patrimoine engagé par le CHRU.

Considérant que le CHRU a procédé récemment à la vente d'une ferme et d'une villa ; que son patrimoine correspondant aux dotations non affectées (DNA) se limite désormais à un immeuble de six logements de fonction et de deux appartements ;

Considérant que la valorisation des actifs des sites de Saint-Jacques et de l'Arsenal s'avère particulièrement complexe du fait de leurs caractéristiques et des enjeux qu'ils présentent pour la ville de Besançon ;

Que le CHRU a clarifié les questions de droit de propriété sur le site de Saint-Jacques et défini avec l'université, copropriétaire d'une partie des locaux du site de l'Arsenal, les échanges de propriété nécessaires au remembrement de ce site pour disposer d'un patrimoine valorisable ;

Que les sites de Saint-Jacques et de l'Arsenal représentent plus de 6 hectares situés au cœur de la Ville et constituent un ensemble immobilier et urbain stratégique pour le confortement et l'élargissement du centre de Besançon envisagés au plan de sauvegarde de mise en valeur du vieux Besançon arrêté en 2011 ;

Que la ville a lancé des études visant à définir le devenir de cet ensemble urbain ; que le CHRU dont le conseil de surveillance est présidé par le maire de Besançon est membre du comité de pilotage de cette étude d'urbanisme ;

Qu'une partie des 72 000 m² de surfaces construites sur ces deux sites correspondent à des immeubles classés Monument Historique ;

Que les terrains de ces biens sont situés dans une zone riche en patrimoine archéologique et que certaines parties correspondent à des zones considérées dans le PPRI comme exposées à des risques inondation ;

Que le montant prévisionnel des produits de cession résulte des estimations réalisées par France Domaine en 2007, et que ce service n'a pas encore répondu à la demande d'actualisation des valeurs vénales des biens formulée par le CHRU ;

Considérant que la valorisation de ces biens doit également être adaptée au regard des modifications du projet initial (maintien des services administratifs sur le site), et du nouveau calendrier de libération des sites ;

Que les contraintes rencontrées par le CHRU ne permettent plus une cession en un lot unique comme initialement souhaité par la ville ;

Que le CHRU souhaite procéder à des cessions par étapes selon un calendrier de libération de parcelles cohérentes permettant de répondre aux contraintes fonctionnelles de l'hôpital ;

Que le CHRU va se faire accompagner par un prestataire dans le cadre d'un marché de service, pour conduire cette opération d'optimisation et de valorisation de son patrimoine ;

Considérant que le CHRU s'est rapproché des collectivités territoriales pour sécuriser l'opération de valorisation des sites de Saint-Jacques et de l'Arsenal libérés par le CHRU ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Qu'une réflexion associant ville de Besançon, Communauté d'agglomération du Grand Besançon et CHRU, est lancée pour permettre à ces sites de s'inscrire dans un projet de reconversion qui concilie enjeux architecturaux, historiques, urbains et contraintes financières qui s'imposent au CHRU ;

Que le CHRU a proposé aux collectivités territoriales, la signature d'un protocole d'accord ayant notamment pour objet de définir les modalités techniques et financières de la coopération entre les signataires pour conduire le projet de reconversion des sites ;

Les représentants du CHRU de Besançon et de l'ARS Franche-Comté ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 12 juin et 17 juillet 2013 fait les observations suivantes sur la stratégie immobilière du CHRU de Besançon:

1. Le Conseil souligne et salue l'effort de rationalisation engagé par le CHRU de Besançon dont la stratégie immobilière doit conduire au regroupement de ses implantations et à la cession de ses biens désaffectés et non affectés.
2. Le Conseil observe que si le CHRU a bien respecté les délais et le budget du projet de construction d'un nouveau bâtiment sur le site de Jean Minjoz, ces objectifs ont été respectés au détriment du périmètre du projet. Il note que la suppression du bâtiment administratif a constitué la variable d'ajustement et que les conséquences de cette décision demeurent à assumer.

Le Conseil s'interroge sur la pertinence économique du maintien des directions et des services administratifs en centre-ville au regard de l'alternative initiale d'implantation de ces services sur le site de Jean Minjoz et des possibilités de valorisation des immeubles qu'une telle solution permettrait de libérer. Il invite le CHRU à mener une analyse comparative des différentes solutions, intégrant notamment les évolutions attendues du PPRI.

En tout état de cause, le Conseil engage le CHRU à respecter les normes de la politique immobilière de l'État pour l'implantation de sa direction et de son administration, qu'il s'agisse des loyers plafonds du secteur géographique ou du ratio maximum de 12 m² SUN / poste de travail.

3. Le Conseil comprend que la réalisation de constructions hospitalières relève d'un processus d'élaboration particulièrement long et que la définition du programme fonctionnel d'un ensemble hospitalier résulte de travaux préalables d'identification des besoins de santé du territoire concerné et de perspectives intégrant les nombreuses évolutions du domaine.

Il note, s'agissant du transfert des services cliniques de Saint-Jacques dans un nouveau bâtiment sur le site de Jean Minjoz, que le nouveau bâtiment a dû faire l'objet d'adaptations en fin d'opération et que le choix de la direction du CHRU de réaliser un ensemble de travaux modificatifs dans le cadre d'un nouveau marché après réception de l'ouvrage, a permis de respecter les délais et le budget de l'opération ;

Le Conseil salue cette initiative et renouvelle sa recommandation pour la réalisation d'opérations hospitalières de mise en place d'une surveillance régulière de l'adéquation du

Conseil de l'immobilier de l'État

programme projeté aux besoins des missions. Il souhaite que l'ANAP travaille à la formalisation d'un tel dispositif de veille détaillant pour chacune des étapes clé d'une opération et selon sa nature, les éléments à prendre en considération, le portée des décisions prises et les mécanismes permettant un ajustement de la réalisation au meilleur coût.

4. Le Conseil constate que les difficultés rencontrées par le CHRU pour mener à bien son projet de regroupement, ont pour origine, la sous-estimation de la complexité du chantier de mise aux normes de l'hôpital Jean Minjot et de désamiantage ; que le CHRU a depuis, pris la mesure de cette opération et a arrêté avec pragmatisme, une stratégie adaptée aux enjeux et aux moyens dont il dispose.

Il relève que plusieurs services cliniques demeurent provisoirement sur le site de Saint-Jacques et que le CHRU doit conduire des opérations de regroupement provisoire pour limiter les impacts organisationnels et financiers de cette contrainte ;

Le Conseil soulignant que les économies de fonctionnement ne pourront être effectives qu'à l'issue de l'opération, invite le CHRU à demeurer vigilant dans le suivi de son projet de regroupement des services sur un ensemble immobilier hospitalier rénové, à arrêter le calendrier prévisionnel de l'ensemble de l'opération et à s'assurer du bon enchaînement des différentes phases et du bon équilibre entre fonctionnement de l'établissement, délais et coûts, lors de la conception de chacune d'entre-elles.

5. S'agissant du projet de regroupement de l'ensemble des instituts de formation pour lequel est envisagée la construction d'un bâtiment neuf de 11 000 m² pour un coût estimé à 30 M€, le Conseil invite le CHRU et l'ARS à s'assurer notamment que le schéma directeur immobilier de l'université de Franche Comté qui développe des actions de rationalisation de son patrimoine, n'offre pas des opportunités d'utilisation moins coûteuse d'un bâtiment existant .
6. Le Conseil note que les opérations immobilières de ces dernières années ont contribué à une dégradation de l'équilibre financier de l'établissement ; qu'un contrat de retour à l'équilibre financier a été mis en place pour résorber la situation déficitaire de l'établissement et que le financement des investissements est dépendant des produits des cessions.

Afin de fournir la visibilité indispensable à l'élaboration du schéma directeur immobilier du CHRU, le Conseil engage le service France Domaine à procéder à une actualisation des valeurs vénale des biens estimées en 2007, selon les différents scénarii de libération.

7. Le Conseil invite l'établissement à développer un plan d'exploitation des immeubles sur la base des travaux de l'Agence Nationale d'Appui à la Performance des établissements de santé et médicaux-sociaux (ANAP), de façon à assurer la conformité réglementaire, la maîtrise des risques, la pérennité des composants du bâti et la fiabilité des installations techniques tout en maîtrisant les coûts d'exploitation et les consommations d'énergies et de fluides.

S'agissant des consommations d'énergie, il rappelle que les établissements hospitaliers sont concernés par les obligations de réduction fixées par les lois Grenelle I et II, à horizon 2020.

8. Le Conseil salue l'initiative prise par le CHRU qui s'est rapproché des collectivités

Conseil de l'immobilier de l'État

territoriales pour sécuriser l'opération de valorisation des sites de Saint-Jacques et de l'Arsenal Il invite la tutelle technique de l'établissement à l'accompagner dans cette démarche. Il suggère que le service France-Domaine soit étroitement associé à ces travaux qui devraient conduire la ville de Besançon, la Communauté d'agglomération du Grand Besançon et le CHRU à signer un protocole d'accord pour permettre à ces sites de s'inscrire dans un projet de reconversion qui concilie enjeux architecturaux, historiques, urbains et contraintes financières qui s'imposent au CHRU.

★

Avis n°2013-17 en date du 17 juillet 2013

Sur la stratégie immobilière du Centre hospitalier régional universitaire (CHRU) de Lille.

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

Vu la loi de programmation n°2009-967 du 3 août 2009 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 circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers 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 organismes divers de l'exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu le document de présentation des traitements statistiques de l'observatoire des coûts de la construction hospitalière produit par l'Agence Nationale d'Appui à la Performance (ANAP) en 2011 ;

Vu la note de présentation du patrimoine immobilier du centre hospitalier régional universitaire de Lille du 5 juin 2013 ;

Après avoir procédé à l'audition de Monsieur M. Yvonnick MORICE, directeur général du CHRU de Lille; accompagné de MM. Bruno DONIUS, directeur général Adjoint, Bruno ROSSETTI, directeur délégué à l'urbanisme et au projet sud et Vincent DUPONT, directeur du département des ressources financières et en présence de M. Daniel LENOIR, directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) Nord-Pas-de-Calais accompagné de M. BOUSSEMART responsable de la cellule appui à la performance ainsi que de M. Bruno SOULIÉ, représentant du service France Domaine, lors de la séance du 12 juin 2013 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le CHRU de Lille est un établissement de recours et de référence pour tous les habitants de la région Nord - Pas de Calais et un établissement "de proximité" pour les habitants la Métropole Lilloise ;

Considérant que le CHRU de Lille possède une capacité d'accueil de 3 084 lits et places ; que son budget annuel était en 2010 de 942 M€ ; et qu'il emploie 13 500 salariés ;

Considérant que le nombre de prises en charge est en augmentation continue depuis neuf ans, que celui-ci s'élevait fin 2012 à 191 337 prises en charge en hospitalisation avec un taux d'occupation également en progrès, proche de 90% en Médecine Chirurgie Obstétrique (MCO) ; que l'activité de l'établissement représente chaque année, plus de 1,4 millions de consultations et soins externes, 2 millions d'appels au SAMU et 115 000 passages aux urgences ;

Considérant que le CHRU de Lille s'étend sur 81,6 ha de foncier, qu'il comprend 60 immeubles représentant 470 190 m² SDO, complétés de 6 335 places de parking qui occupent 1,5 ha ;

Que 95 % des surfaces occupées sont la propriété du CHRU ; que 6 immeubles représentant 19 243 m² SDO correspondent à des locations ;

Que la moitié du patrimoine a été construit, il y a plus de 20 ans et que le tiers a moins de dix ans ; que le taux de vétusté des bâtiments calculé sur la base ANAP Hospi-diag de 2011, s'élève à 61,7%

Que les trois-quarts des surfaces (363 032 m²) sont dédiés aux soins, 11 % (51623 m²) sont des immeubles tertiaires et que l'établissement ne détient que peu de logements (693 m²) ;

Que ce patrimoine présente la particularité de concentrer 93% du bâti (52 immeubles représentant 438 235 m² SDO) sur un même site de 80 hectares situé au sud de la ville de Lille, desservi par une sortie autoroutière spécifique et par deux stations de métro et à proximité immédiate du parc d'activité Eurasanté qui accueille 140 entreprises du monde de la santé ;

Que sur les terrains dont le CHRU est propriétaire sont également installés le pôle recherche de la faculté de médecine et un centre anticancéreux ;

Considérant que la politique d'entretien du patrimoine du CHRU est fondée un schéma directeur technique bâti à partir d'un inventaire technique réalisé en 2009 ; que le budget annuel de cette politique d'entretien est de 42 M€ dont 6 M€ de crédits d'investissement qui ont été plus que doublés depuis 2011 ; que la gestion technique est facilitée par une base de données numérisée et actualisée des plans des immeubles qui servent de support à un outil de gestion assisté par ordinateur (GMAO) déployé depuis 15 ans et dont le remplacement est programmé en 2013 ; que le CHRU réalise un suivi de ses coûts de fonctionnement immobiliers par comparaison avec ceux d'autres établissements hospitaliers (Angers, Montpellier) et au travers des travaux du programme Ælipce développé par l'ANAP ;

Considérant que le CHRU a réalisé un diagnostic énergétique en 2013 ; que les consommations énergétiques de chaque bâtiment sont suivies mois par mois ; que les consommations d'eau sont surveillées en temps réel ; que ces éléments permettent de prioriser les investissements du schéma directeur technique ; que depuis 2009, le CHRU a notamment procédé au remplacement de plus de 900 fenêtres et à des travaux d'isolation thermique ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le CHRU a conduit depuis 2004, une dizaine d'opérations de construction pour un montant 157 M€ ; que les derniers bâtiments mis en service en 2013 sont une unité hospitalière spécialement aménagée (20,6 M€) et une stérilisation centrale (17 M€) ;

Considérant que le montant des investissements immobiliers qui représentaient 62 % du total de ses investissements (104 M€) en 2012 a été doublé entre 2010 (18 M€) et 2011 (40 M€) , puis été porté à 64 M€ en 2012 ; que depuis 2006, le CHRU a financé la moitié de ses investissements par autofinancement (46%) ou cessions d'immobilisations (4 %), 12% par des subventions et la part restante (38%) par emprunts ;

Considérant qu'à la fin 2013, la dette devrait s'élever à 280,7 M€ et représenter 26 % des produits d'exploitation prévisionnels.

Considérant qu'à l'issue de l'exercice 2012, le CHRU atteint l'équilibre financier pour la 4ème année consécutive, que sa situation financière respecte les ratios du décret n° 2011-1872 du 14 décembre 2011 relatif aux limites et réserves du recours à l'emprunt par les établissements publics de santé ; que la marge brute de l'établissement couvre 97% des amortissements et frais financiers ;

Considérant que le patrimoine immobilier représente au bilan 2012, 65% de l'actif brut du CHRU ; que la valeur de ce patrimoine est répartie entre les bâtiments hospitaliers (247 M€) les bâtiments des dotations non affectées (6 M€) et les installations et agencements (434 M€) ; que l'actif net des bâtiments, après prise en compte des amortissements (le clos et couvert est amorti sur 50 ans, les lots techniques et le second œuvre sur 15 ans) est de 118,6 M€ ;

Considérant les perspectives de développement à travers le Schéma Directeur Urbanistique du CHRU de Lille et tout particulièrement le projet Sud, quatrième acte de l'évolution d'un des plus grands campus hospitaliers d'Europe ;

- Le campus de la « Cité Hospitalière de Lille » trouve son origine avec la construction de l'Hôpital Albert Calmette en 1936 puis celle de l'Hôpital Claude Huriez ouvert en 1955.
- A la fin des années 70, il est décidé la construction des hôpitaux Cardiologique (1978) et Roger Salengro (1983), l'Hôpital Huriez compte alors près de 2200 lits.
- La modernisation de l'hôpital Huriez qui s'est étalée sur dix ans (1988 / 2008) s'est accompagnée d'une réduction de sa capacité à 700 lits grâce à l'ouverture des sites de R. Salengro et Cardiologique. La construction de la maternité Jeanne de Flandre (1996) à permis de regrouper deux maternités alors situées en centre ville. Vingt-trois laboratoires jusqu'alors disséminés sur le site ont été regroupés en 2007 dans le nouveau centre de biologie pathologie Pierre Marie Degand.
- Le projet Sud prévoit à la fois la modernisation des hôpitaux de la seconde génération et la poursuite des actions de regroupement (exemple de l'hôpital cardio-vasculaire et pulmonaire qui allie modernisation et regroupement). Cette phase devrait se poursuivre jusqu'au début des années 2020.

Considérant que le projet Sud vise à répondre à la fois aux besoins des trois missions du CHRU (soin, enseignement et recherche) aux ambitions médico- économiques de l'établissement et aux objectifs de gestion du patrimoine et du foncier ;

- Il répond aux objectifs d'amélioration des conditions d'hébergement et des conditions de travail du projet d'établissement et du projet médical ainsi qu'au projet hospitalo-universitaire de Maison régionale de la recherche clinique ;
- Il doit permettre l'accélération de la capacité de développement du CHRU de Lille et dégager plus de 6 M€ en exploitation. Le retour sur investissement attendu du projet dépend du projet Hôpital cardio-vasculaire et pulmonaire pour les trois-quarts de ses

Conseil de l'immobilier de l'État

actions qui reposent à 45 % sur l'efficience, à 40 % sur le développement de recettes T2A issues de l'activité de soins et à titre complémentaire, sur le développement de recettes hors Assurance Maladie.

- Le projet Sud qui doit concilier satisfaction des besoins métiers et règle d'efficience, s'inscrit également dans la perspective de valorisation à horizon 2020 d'un foncier de 15 hectares et doit être travaillé en lien avec la Ville de Lille et la Communauté Urbaine pour préserver sa capacité d'évolution et être intégré aux projets urbains.

Considérant que le projet consiste à structurer le site autour d'un réseau de galeries souterraines reliant l'ensemble des activités aiguës, de façon à réduire les distances vécues comme un frein à la complémentarité et à la mutualisation ainsi qu'à procéder aux regroupements des services de réanimation, de la surveillance continue médicale et du centre de traitement des brûlés, des activités intra-thoraciques au sein de l'hôpital cardio-vasculaire et pulmonaire (HCVP) ainsi que des activités pédiatriques ;

Considérant que le projet Sud est une opération neutre en termes de superficies occupées (construction ou la restructuration de 89 150 m² et la destruction ou désaffectation de 89 140 m²) et qui intègre les règles suivantes pour atteindre les objectifs économiques telles que la systématisation des unités de 30 lits et des règles de dimensionnement des locaux :

bureaux : 12 m² pour un poste de travail, 18 m² pour deux postes de travail, 24 m² pour trois postes de travail ;

chambres : 18 m² pour un lit avec sanitaires, 23 m² pour deux lits ;

salles d'intervention standards : 37 à 45 m²

Que le ratio SDO/SU global du projet HCVP est de 1,53 pour une moyenne constatée par l'ANAP de 1,63 et un ratio actuel de 1,70 ; que le ratio m² / lit s'établit à 113 m² pour une moyenne constatée par l'ANAP de 120 m² ;

Considérant que le projet a été adopté par le CHRU de Lille en mars 2006 ; que l'ARS Nord Pas-de-Calais, après en avoir validé les principes en avril 2006, a labellisé le « projet Sud » en 2007 en proposant une aide de 50 % sur la première tranche ; que le Comité national de validation (CNV) a validé le dossier en juillet 2009 dans le cadre du plan « Hôpital 2012 », décision officialisée en juin 2010 et confirmée par le Comité interministériel de performance et de la modernisation de l'offre de soins (COPERMO) en mai 2013 ;

Considérant que les hypothèses retenues en matière d'équilibre des comptes, d'une subvention de l'État de 79,5 M€ au titre de la phase 1 du projet Sud, du versement de subventions attendues du Conseil régional, du retour sur investissement projeté et d'un résultat d'exploitation annuel de la dotation non affectée simulée (entre 1,3 M€ et 2.60 M€ sur la période, cessions comprises), conduisent le CHRU à arrêter une cible d'investissement à 422 M€ pour la période 2013-2017, dont 152M€ pour les travaux du projet Sud et 81 M€ de travaux et maintien en fonctionnement ;

Considérant que le patrimoine privé du CHRU de Lille est composé de :

- 114 immeubles représentant 198 baux d'habitation, 24 baux commerciaux et 79 baux divers pour un revenu de 2 M€ ;
- 929 hectares représentant 232 baux à ferme en France, 28 baux à ferme en Belgique et 36 baux de chasse pour un revenu de 0,2 M€ ;

Que depuis les années 1990, la gestion de ce patrimoine privé permet de dégager chaque

Conseil de l'immobilier de l'État

année un excédent d'exploitation (0,7 M€ en moyenne par an sur les quinze dernières années) ainsi qu'un montant de cessions d'éléments d'actifs (32,7 M€ depuis 1997) contribuant au financement du budget ;

Qu'un audit patrimonial réalisé en 2012 a mis en évidence que le taux de rendement interne (TRI) du portefeuille est de 2,44% avec un taux d'accroissement de 0%, le TRI du parc locatif est de 4.10% et celui des logements Loi 1948 est de 1,16 % ;

Les représentants du CHRU de Lille et de l'ARS Nord-Pas-de-Calais ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 12 juin et 17 juillet 2013 fait les observations suivantes sur la stratégie immobilière du CHRU de Lille:

1. Le Conseil relève que la stratégie immobilière du CHRU de Lille s'inscrit dans le prolongement d'une politique mise en œuvre depuis quarante ans et que le regroupement de ses activités sur un foncier maîtrisé en périphérie de la ville, dans un secteur dédié au monde de la santé, constitue un atout essentiel pour l'établissement ;
2. Le Conseil salue la politique d'entretien du CHRU fondée sur un inventaire technique des installations et déployée à l'aide d'un outil de GMAO et d'une base de données actualisée des plans des immeubles. Il note que le taux de vétusté plaide pour un maintien de l'effort de financement (porté à 6M€ depuis trois ans) pour les prochains exercices.

Le Conseil encourage l'établissement à consolider son plan d'exploitation des immeubles de façon à assurer la conformité réglementaire, la maîtrise des risques, la pérennité des composants du bâti et la fiabilité des installations techniques tout en maîtrisant les coûts d'exploitation. Sur ce dernier point, il souligne l'intérêt d'une démarche commune des hôpitaux français et invite l'Agence Nationale d'Appui à la Performance des établissements de santé et médicaux-sociaux (ANAP) à développer un référentiel d'indicateurs des coûts d'exploitation des immeubles du secteur hospitalier.

3. Le Conseil salue la démarche du CHRU de Lille en matière de consommation énergétique et notamment les moyens mis en œuvre pour opérer une surveillance de celle-ci. Rappelant qu'en la matière, les établissements hospitaliers sont concernés par les obligations de réduction fixées à horizon 2020 par les lois Grenelle I et II, il invite le CHRU à intégrer dans sa réflexion pour atteindre la cible légale, l'ensemble des leviers mobilisables y compris ceux ne nécessitant pas de lourds investissements tels que la sensibilisation des usagers des immeubles, la maîtrise des températures de chauffage et de refroidissement ou l'optimisation des surfaces occupées.
4. Le Conseil souligne l'effort de rationalisation entrepris par le CHRU et note, s'agissant du projet Sud, que celui-ci a été initié en 2006 et que le calendrier de l'opération ne prévoit pas un achèvement avant 2022. Il comprend que la réalisation de constructions hospitalières relève d'un processus d'élaboration particulièrement long et que la définition du programme fonctionnel d'un ensemble hospitalier résulte de travaux préalables d'identification des besoins de santé du territoire concerné et de perspectives intégrant les nombreuses évolutions du domaine.

Conseil de l'immobilier de l'État

Le Conseil relevant que ce n'est qu'à l'issue du projet que son caractère vertueux (notamment s'agissant de la stabilité du nombre de m²) pourra être vérifié, renouvelle sa recommandation pour la réalisation d'opérations hospitalières de mise en place d'une surveillance régulière de l'adéquation du programme projeté aux besoins des missions. Il souhaite que l'ANAP travaille à la formalisation d'un tel dispositif de veille détaillant pour chacune des étapes clé d'une opération et selon sa nature, les éléments à prendre en considération, le portée des décisions prises et les mécanismes permettant un ajustement de la réalisation au meilleur coût.

5. Le Conseil remarque que le CHRU conduit depuis plusieurs années une politique volontariste d'investissement tout en maîtrisant l'équilibre de ses comptes qui respectent les ratios financiers du décret relatif aux limites et réserves du recours à l'emprunt par les établissements publics de santé.

Il relève que le CHRU prévoit pour la période 2013-2017, dans un contexte où le remboursement de la dette continuera de peser sur l'équilibre des comptes, un montant d'investissement de 422 M€ relativement élevé fondé notamment sur une hypothèse de maintien d'amélioration constante de sa marge brute. Il note également que les hypothèses de financement retenues pour la poursuite du projet sud, reposent en partie sur une aide en capital de l'État via à hauteur de 50% du montant du projet de l'hôpital cardio-vasculaire et pulmonaire.

Dans ce contexte, le Conseil recommande de concevoir l'opération par phase et de s'assurer du respect de l'ensemble des critères avant le lancement de chaque séquence.

6. Le Conseil note que le CHRU qui dispose d'un patrimoine non affecté aux soins relativement important, a fait réaliser un audit patrimonial par un cabinet spécialisé. Au vu des résultats, il estime que la rentabilité de chacune des composantes de ce portefeuille pourrait être optimisée. Il engage le CHRU à s'assurer du bien fondé de la détention de certains actifs et à développer une politique de valorisation accrue du portefeuille, dans la perspective de financement de ses opérations d'investissement.
7. Le Conseil salue l'initiative du CHRU qui s'est rapproché des collectivités territoriales pour s'assurer des moyens de développer son projet hospitalier et de son intégration dans la ville. Il invite le CHRU à poursuivre cette collaboration, notamment dans l'objectif d'optimiser les recettes de valorisation de la réserve foncière dont il dispose sur le secteur Sud.

★

Avis n°2013-18 en date du 29 mai 2013

Sur la stratégie immobilière des Hospices civils de Lyon (HCL).

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

Vu la loi de programmation n°2009-967 du 3 août 2009 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 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers 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 organismes divers de l'exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu le décret n 2010-426 du 29 avril 2010 relatif à l'Assistance publique-hôpitaux de Paris, aux Hospices civils de Lyon et à l'Assistance publique-hôpitaux de Marseille ;

Vu le document de présentation des traitements statistiques de l'observatoire des coûts de la construction hospitalière produit par l'Agence Nationale d'Appui à la Performance (ANAP) en 2011 ;

Vu le dossier de présentation de la stratégie immobilière du centre hospitalier universitaire des hospices civils de Lyon du 29 mai 2013 ;

Après avoir procédé à l'audition de Monsieur Alain COLLOMBET, Secrétaire général des hospices civils de Lyon accompagné de MM. Bruno CAZALET, Directeur des affaires techniques et de Jean-Louis MAGNILLAT, Directeur des affaires domaniales, lors de la séance du 29 mai 2013 ;

Considérant, que l'activité annuelle des HCL, dont la capacité d'accueil est de 5300 lits et places, représente notamment plus de 1,4 millions de journées d'hospitalisation, 900 000 consultations et 220 000 passages aux urgences ; que près de 23 000 professionnels dont 17 000 agents et 5 000 médecins sont impliqués dans les missions des HCL où sont également formés près de 3 000 professionnels par an ; que l'établissement constitue le 2ème CHU français en taille et en termes de recherche et que son produit d'exploitation annuel s'élève à 1,4 Md€ ;

Considérant que le patrimoine immobilier affecté aux missions de l'établissement représente un peu moins d'un million de m² ;

Considérant que les services administratifs des HCL sont implantés à Lyon sur 3 sites représentant 31 174 m² : quai des Célestins dans le 2ème arrondissement (11 721 m²), rue Villon dans le 8ème arrondissement (6525 m²) et le site administratif rue Lacassagne situé à proximité de l'hôpital Edouard Herriot et du groupement hospitalier est (12 928 m²).

Considérant que l'hôpital Renée SABRAN (257 lits et places) construit dans le Var, est un établissement hospitalier rattaché aux HCL depuis la fin du XIXème siècle ;

Considérant que les quatre établissements spécialisés en gériatrie gérés au sein d'un même groupement sont répartis dans l'agglomération : l'hôpital Pierre Garraud (339 lits) est situé dans le 5ème arrondissement de Lyon, l'hôpital des Charpennes (260 lits) à Villeurbanne, les hôpitaux Antoine Charial ,(317 lits) et Dr Frédéric Dugoujon (135 lits) sont implantés respectivement sur les communes de Francheville et de Caluire-et-Cuire.

Considérant que la répartition actuelle du patrimoine immobilier affecté aux soins est le résultat d'une politique de concentration menée depuis une vingtaine d'année pour répondre aux différentes évolutions des besoins et à la nécessité d'optimiser l'activité dans un contexte de

Conseil de l'immobilier de l'État

contrainte économique ; que si le plan initial de 1994 visait à mettre en place un schéma d'organisation tripolaire (au nord : l'hôpital de la Croix-Rousse et l'Hôtel-Dieu, au sud : le Centre Hospitalier Lyon-Sud, à l'est : les hôpitaux Edouard Herriot, Louis Pradel et Pierre Wertheimer), l'organisation actuelle est quadripolaire :

- L'hôpital Edouard Herriot (864 lits et places) propose une offre de soins qui couvre pratiquement toutes les spécialités médicales et chirurgicales et constitue le principal pôle d'accueil des urgences de l'agglomération ;
- Le groupement hospitalier Est rassemble trois établissements implantés sur un même site : l'hôpital Femme-Mère-Enfant (527 lits et places auxquels s'ajoutent 54 lits du service de consultations de l'Institut d'Hématologie et Oncologie Pédiatrique), l'hôpital Pierre Wertheimer (347 lits et places) et l'Hôpital Louis Pradel (406 lits et places) ;
- Le groupement Nord comprend l'hôpital de la Croix-Rousse dans le 4ème arrondissement de Lyon (702 lits et places) qui propose une offre de soins complète et le service de Consultations et de Traitements Dentaires (84 postes de soins) implanté dans le 7ème arrondissement de Lyon ;
- Le Centre Hospitalier Lyon-Sud (1021 lits et places) situé à Pierre Bénite et l'hôpital Henry Gabrielle (211 lits et places) implanté sur la commune de Saint Genis Laval constituent le groupement hospitalier sud.

Considérant que la politique de concentration s'est traduite ces dernières années par des arbitrages immobiliers importants entraînant la fermeture d'une dizaine de sites et la cession de ces biens ;

Que des constructions importantes ont été livrées ces 10 dernières années (1500lits, 953 M€ d'investissement) dont trois hôpitaux neufs, de nombreuses rénovations de services de soins et opérations supports comme les centres de biologie ou les centrales d'énergie et de secours électrique ;

Que de nombreux équipements ont été regroupés en créant par exemple des blocs opératoires de 15 à 20 salles ou en organisant certaines fonctions sur un nombre restreint d'implantations telle que la Biologie désormais regroupée sur trois sites ;

Que dans le domaine de la logistique, les fonctions autrefois dispersées sur les différents sites sont aujourd'hui organisées autour d'unités centrales ; c'est notamment le cas de la stérilisation, la production alimentaire (15 000 repas par jour), des archives, de la pharmacie, des approvisionnements et bientôt de la blanchisserie ;

Que le redéploiement des services s'accompagne de nombreux changements technologiques : WIFI, pharmacie, robotique, réseau de 3 000 ordinateurs connectés ;

Que la politique immobilière doit prendre en compte les multiples évolutions réglementaires (réglementation traitement d'air, amiante, IGH hospitalier, etc.) ainsi que les exigences liées aux évolutions de société et technologiques, et que dans ce contexte, la croissance nette des surfaces affectées aux missions de l'établissement a été contenue à 1,5 % par an sur les dix dernières années, notamment en raison de la cession de 140 000 m².

Que les investissements immobiliers considérés sur la période 2013-2017 représentent près de 750 M€ d'autorisations d'engagements et 183 M€ de crédits de paiement ;

Considérant que les HCL, afin de maîtriser les coûts et les délais immobiliers, ont organisé leur gestion immobilière par métiers en fonction des outils et des compétences requises :

Conseil de l'immobilier de l'État

programmation et études préalables, conduite d'opération, maîtrise d'œuvre, maintenance et exploitation et fonctions transversales d'expertise ;

Que le partage des connaissances et l'utilisation d'outils communs entre les CHU mais aussi avec l'ANAP a constitué un vecteur de progrès pour les constructions neuves ou les rénovations importantes ;

Que la conduite d'opération d'un nombre important de projets d'investissement est rationalisée par l'utilisation de supports normalisés et de référentiels de l'ANAP mais également ceux internes aux HCL ;

Que les HCL réalisent une partie des opérations courantes en maîtrise d'œuvre interne qui se révèle moins coûteuse et permet une meilleure réactivité ;

Que la politique de maintenance et d'exploitation est centralisée à partir d'une dizaine de filières techniques critiques identifiées, chaque établissement disposant d'un encadrement dédié et d'ateliers spécialisés ; qu'un outil de gestion de maintenance assistée par ordinateur (GMAO) permet de gérer 100 000 demandes d'intervention par an ;

Considérant que le taux de vétusté des bâtiments et de leurs équipements est estimé à 46,9 % ; que le niveau d'investissement annuel comprenant immobilier, informatique et équipements se situe autour de 75 M€ ; soit, 37% en dessous de la cible optimale de 8% du budget d'exploitation ;

Considérant que le taux d'endettement des HCL est de 65 % ; qu'une discussion est en cours avec le ministère et l'ARS pour arrêter un nouveau projet d'établissement pour dix ans intégrant un plan de financement et un plan de désendettement avec l'objectif de réduire de moitié la dette actuelle de 892 M€ d'ici à 2023 ;

Considérant que les HCL ont défini un schéma d'évolution de leur patrimoine immobilier affecté aux soins en 2005-2006 ;

Que ce schéma directeur immobilier fait l'objet d'actualisations régulières, notamment pour intégrer la baisse de la capacité d'investissement des HCL du fait d'une situation financière très contrainte depuis 2007 ;

Que la stratégie immobilière qui vise à répondre aux enjeux du projet médical de l'établissement se décline selon quatre axes : modernisation du patrimoine pour améliorer les conditions d'accueil des patients et de travail du personnel, accompagnement des évolutions technologiques, optimisation des espaces dans le cadre du regroupement des services sur quatre sites prioritaires, mise aux normes des bâtiments et équipements ;

Que les grands projets livrés ces dernières années font l'objet d'adaptations continues liées à l'évolution de l'activité médicale et des technologies utilisées ;

Que l'Hôpital Édouard HERRIOT est le dernier établissement des HCL à avoir besoin d'un projet significatif de modernisation pour améliorer les conditions d'accueil des patients, optimiser le fonctionnement, l'organisation des services et les conditions de travail des personnels ;

Considérant, que les HCL ont le projet d'atteindre ces objectifs par le regroupement et le développement de nouvelles activités (notamment de médecine et de chirurgie ambulatoire) en

Conseil de l'immobilier de l'État

réalisant une opération de reconstruction partielle et de rénovation de l'Hôpital Édouard HERRIOT en deux tranches :

Que la capacité d'accueil de l'Hôpital Édouard HERRIOT qui est aujourd'hui de 864 lits et places, était à l'origine de 1509 lits et culminait à 2803 lits en 1960 ;

Que l'hôpital est construit sur un terrain de 15 hectares étagé en trois plateaux et formant îlot urbain ; que le site situé sur la commune de Lyon est bien desservi par les transports en commun ;

Que cet ensemble immobilier inauguré en 1933, est un des meilleurs exemples français d'hôpital pavillonnaire développé au début du XXème siècle selon les principes hygiénistes : ensoleillement, aération et séparation des pavillons ;

Qu'il est l'œuvre de l'architecte lyonnais Tony Garnier et que plusieurs de ses éléments architecturaux (chapelle, cheminée de la chaufferie, clôture et façades de trois pavillons) sont inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques ;

Que les HCL ont signé un protocole avec le Préfet de région en 2006, suite à un examen en commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS), qui encadre la modernisation de l'établissement sur le plan patrimonial et que l'instruction de ce projet doit s'effectuer en lien avec les services de l'État concernés ;

Que la vingtaine de pavillons d'activité médicale et la trentaine de bâtiments de logistique reliés par un réseau de galeries ont subi de nombreuses modifications (restructuration, surélévation, adjonction) pour accompagner les évolutions de l'établissement ; que leur état actuel nécessite une rénovation ;

Que le concept d'hôpital pavillonnaire n'est plus adapté au bon fonctionnement d'un hôpital contemporain qui impose notamment de regrouper les salles d'opération sur un plateau technique unique ;

Que l'adaptation du patrimoine existant n'est plus possible sans démolition et reconstruction ;

Que les HCL ont réalisé en 2006, une étude dans laquelle étaient envisagés six scénarios pour moderniser l'ensemble du site de l'hôpital Édouard HERRIOT ; que ces schémas visaient à concilier les exigences fonctionnelles et les contraintes patrimoniales et urbanistiques ; qu'un projet proposé dans le cadre du plan hôpital 2012 a été abandonné en 2007 en raison de son coût et de la situation financière des HCL ;

Qu'une solution alternative de relocalisation de l'hôpital Édouard Herriot a été étudiée en 2011 ; qu'il était envisagé de construire un hôpital de 1070 lits et places sur une parcelle de 5 hectares du site de l'hôpital psychiatrique du Vinatier dont les 75 hectares constituent une réserve foncière mobilisable pour les HCL (les HCL ont acquis 10 hectares en 1960 pour la construction de l'hôpital neurologique et ont étendu leur emprise avec la construction du nouvel hôpital cardiologique puis l'hôpital « Femme-Mère-Enfant ») ; que ce projet présentait également l'avantage de regrouper l'hôpital Édouard Herriot et l'hôpital cardiologique sur un terrain non éloigné du centre-ville ; que ce projet a été abandonné notamment du fait d'un coût prévisionnel de 830 M€ dépassant des possibilités de financement des HCL et des difficultés locales liées à l'abandon du dernier site historique

Conseil de l'immobilier de l'État

des HCL en centre-ville après les fermetures de l'Antiquaille, de Debrousse et de l'Hôtel Dieu.

Qu'il importe que les HCL maintiennent une offre de soin de secteur 1 en centre-ville, dans une ville où le secteur 2 est fortement développé ; que les HCL considèrent que l'hôpital Édouard Herriot est le dernier établissement public en centre-ville, accessible par toutes les modalités de transports en commun de l'agglomération avec une activité significative, et que l'hôpital de la Croix-Rousse, plus petit, serait un peu excentré et moins accessible ; que selon les HCL, le projet de reconstruction sur un autre site en centre-ville se heurte, outre l'impasse financière, à l'absence de disponibilité d'un terrain adapté ;

Que les HCL estiment que le taux d'occupation des lits de l'hôpital Édouard Herriot qui est de 85% ne traduit pas une capacité d'accueil excédentaire de l'offre des soins sur le secteur couvert et que les nouvelles installations de l'hôpital Édouard Herriot n'ont pas vocation à concurrencer les établissements périphériques des HCL.

Que dans ce contexte, les HCL projettent désormais une importante restructuration de l'hôpital E. Herriot en deux phases avec des opérations de démolition/reconstruction ou de réhabilitation lourde concernant plusieurs de ses pavillons ; que la première phase prévoit à horizon 2017, la démolition du pavillon H et la construction à la place d'un bâtiment regroupant l'ensemble du plateau technique de l'hôpital, ainsi que la relocalisation des services actuellement hébergés dans le pavillon H ; que dans un second temps, à horizon 2025, deux nouveaux bâtiments d'hébergement seront construits en lieu et place des pavillons E et I ou E et F ; que cette deuxième phase ne se réalisera que lorsque la situation financière des HCL le permettra, sachant que la phase 1 permet un retour sur investissement au bout de la 11ème année ;

Que le projet de construction neuve de la tranche 1 concerne un bâtiment de 20 400 m² SDO pour un coût de travaux prévisionnel de 70 M€ TTC ; que les opérations tiroirs et les travaux annexes de modernisation d'autres pavillons représentent un coût de 50 M€ ; que cette première phase devrait conduire à une réduction des effectifs à hauteur d'une centaine d'ETP.

Que le financement envisagé pour les 120 M€ de cette première tranche repose pour moitié sur des subventions (20 M€ de la Ville de Lyon, 20 M€ du Grand Lyon et 20 M€ TTC de l'État), ; que les HCL tablent sur 10 M€ de capacité d'autofinancement (CAF), 20 M€ de produits de cessions immobilières et projettent d'emprunter 30 M€ pour boucler le budget de l'opération ;

Que le jury du concours de maîtrise d'œuvre pour la construction du nouveau bâtiment H a désigné un lauréat le 14 février 2013 ;

Considérant que le patrimoine non affecté aux soins concerne les dotations non affectées (DNA) ainsi que les emprises hospitalières désaffectées ; que la stratégie de valorisation de ce patrimoine lancée en 2009, sur la base des travaux entamés dès 1994, contribue à l'atteinte de l'objectif de retour à l'équilibre des comptes des HCL dont le taux d'endettement est actuellement de 65% ;

Que la stratégie patrimoniale est mise en œuvre sur la base d'un schéma directeur immobilier qui vise à identifier les arbitrages possibles entre conservation et cession du patrimoine privé, optimiser la gestion du patrimoine immobilier conservé et valoriser les sites désaffectés ou à désaffecter ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que les HCL qui se sont attaché les services d'un cabinet conseil spécialisé pour développer cette politique se sont engagés dans une politique de professionnalisation de la gestion patrimoniale par recrutements externes ;

Que le domaine privé des HCL issu de dons et legs (DNA) comptait au 31 décembre 2012 :

- plus de 1100 lots d'habitation (le parc immobilier a été réduit de plus 30 % depuis 2010),
- plus de 150 locaux commerciaux et d'activités,
- 67 hectares de terrains hyper-centrés divisés en 558 parcelles louées par baux de longues durées à des syndicats de copropriétaires,
- plus de 1100 hectares de forêts,
- plus de 350 hectares de terres agricoles,
- 6 hectares de vignobles ;

Que la valeur du patrimoine DNA est estimée à 630 M€ ; que l'évaluation sur l'ensemble des immeubles en pleine propriété s'élève à 221,5M€ hors droits, les lots de copropriété à 15,5 M€ pour une vente en bloc par immeuble à des opérateurs privés ; les terrains urbains à 260M€ ; les domaines ruraux à 15 .que ces valeurs sont cependant à relativiser, les méthodes d'évaluation employées en 2009 ne pouvant intégrer tous les paramètres de certaines situations complexes ;

Que les HCL procèdent systématiquement à une étude des baux arrivant à échéance pour déterminer l'opportunité d'un congé permettant la mise à niveau des loyers, l'objectif étant d'éradiquer les loyers de baux anciens très inférieurs à la valeur marché, dans les limites toutefois fixées par les dispositifs d'encadrement des loyers ;

Que les recettes hors cession d'actifs s'élevaient à 14,7 M€ en 2012, que les loyers perçus des immeubles et des terrains représentaient respectivement 6,9 M€ et 6,5 M€ ; que les produits de cession s'élevaient à 38 M€ en 2012 ; que les dépenses de gestion représentaient près de 10 M€ ; que l'excédent de gestion du patrimoine DNA était en 2012 de 42,9 M€, soit 5.25 M€ pour la gestion du domaine et 37,65 M€ de résultat net pour les cessions ;

Que l'objectif financier de 130 M € d'excédent assigné pour la période 2009-2013 a été atteint au 31/12/2012 grâce à la vente d'un portefeuille de 36 immeubles et la cession de sites ou parties de sites hospitaliers ; que 31 M€ de recettes sont attendus pour 2013 qui devrait se conclure par la sortie de l'actif de l'Hôtel-Dieu ; qu'une cible annuelle à terme de 10 M€ (6 M€ de location + 4 M€ de cession) est envisagée avec des résultats supérieurs pour les années 2014 et 2015 ;

Que la rentabilité de la gestion des dotations non affectées des HCL ressort à 1 % ; que ce résultat modeste est à considérer au regard de la nature particulière des actifs et de contraintes qui pèsent sur cet acteur, notamment celles sociales, qui conduisent les HCL à proposer une partie de ces biens à certaines catégories de son personnel ; que ce résultat est également minoré par des périodes longues de détention sans recettes des biens destinés à être valorisés ;

Que la réalisation des cessions s'avère un exercice complexe pour nombre de biens du fait de leur singularité, de contraintes urbanistiques liées aux évolutions de l'agglomération, de la complexité de certains dossiers telles que les sorties de legs ; que les opérations de

Conseil de l'immobilier de l'État

vente sont longues et qu'il s'écoule deux à trois ans entre la prise de décision et l'encaissement du produit de la vente ; que la valorisation du patrimoine requiert de nombreux contacts avec les collectivités territoriales ;

Les représentants des Hospices civils de Lyon ayant été entendus en leurs explications, mais le CIE n'ayant pas obtenu de position officielle de l'ARS Rhône-Alpes sur les projets des HCL, cette tutelle n'ayant pas participé à l'audition et, s'agissant du projet de modernisation de l'hôpital Édouard Herriot, la direction de l'ARS ayant invité le SGCIE à se procurer le rapport socio-économique préalable qu'elle a rédigé le 22 mai 2013 dans la perspective de l'examen de ce dossier par le COPERMO ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 15 mai 2013, fait les observations suivantes :

Sur la stratégie relative au patrimoine immobilier affecté aux missions des hospices civils de Lyon :

1. Le Conseil souligne et salue l'effort de rationalisation engagé par les Hospices civils de Lyon dont la stratégie immobilière conduit au regroupement de ses implantations et à la cession de ses biens désaffectés. Il relève en particulier, les gains engendrés par la création de pôles uniques pour chaque fonction logistique.
2. Le conseil invite les HCL à poursuivre les travaux d'identification des opérations d'optimisation envisageables pour ce patrimoine qui représente près d'un million de m², dans la perspective d'un ajustement du nombre d'implantation et des surfaces aux seuls besoins de leur mission.
3. Le Conseil engage les HCL à définir une stratégie d'implantation des services administratifs qui intégrera les possibilités de valorisation du siège situé dans l'hyper centre de Lyon et respectera la norme d'occupation de l'État de 12 m² SUN par poste de travail.
4. Le Conseil recommande également de conduire une étude visant à optimiser les lieux d'enseignement, en collaboration avec l'ensemble des partenaires concernés et en premier lieu, l'Université Claude Bernard Lyon 1.
5. Le Conseil pose la question de l'intérêt du maintien d'un rattachement aux HCL, de l'hôpital Renée SABRAN situé dans le Var.
6. Le Conseil relève que les HCL ont contenu la croissance de leurs surfaces sur les dix dernières années, alors même qu'étaient réalisées des constructions importantes et de nombreuses rénovations dans un contexte où les exigences liées aux évolutions réglementaires, de société et technologiques conduisent à augmenter le besoin en superficie.
7. Le Conseil observe que la notion de groupement hospitalier développée par les HCL est moins un rapprochement physique des implantations qu'un regroupement administratif et que le schéma d'organisation tripolaire des HCL a évolué avec l'abandon du site historique de l'hôtel-Dieu, vers une organisation de l'activité de soins autour de quatre groupements hospitaliers, l'hôpital Edouard Herriot demeurant indépendant des hôpitaux voisins situés à quelques centaines de mètres à l'est.
8. Le Conseil salue la volonté des HCL de professionnaliser les différentes facettes de

Conseil de l'immobilier de l'État

leur gestion immobilière et les moyens mis en place pour y parvenir. Il encourage les services à continuer de développer les actions de coopération avec les autres acteurs de la gestion immobilière hospitalière française et européenne, notamment dans la perspective du développement de référentiels et d'outils de comparaison des performances.

9. Le Conseil appelle les HCL à procéder à une estimation du calibrage adapté de ses équipes de maîtrise d'œuvre interne au regard des avantages escompté et du volume d'opérations envisageable.
10. Rappelant qu'en immobilier, il est moins onéreux de prévenir que de guérir, le Conseil note l'intérêt d'une bonne organisation de la maintenance et de l'exploitation des immeubles et souligne l'importance de moyens adaptés pour des bâtiments et des équipements dont le taux de vétusté est estimé à 50 %.

Sur le projet de modernisation de l'hôpital Edouard Herriot,

11. Le Conseil relève que la situation financière des HCL qui requiert la mise en place d'un nouveau plan de désendettement constitue le principal obstacle à une opération d'envergure permettant d'apporter une réponse immédiate et durable à l'obsolescence du complexe hospitalier Édouard Herriot.
12. Le Conseil formule le souhait que l'ANAP soit associée étroitement à cette opération et qu'elle travaille notamment à la formalisation d'un dispositif détaillant pour chacune des étapes clé de l'opération et selon sa nature, les éléments à prendre en considération, le portée des décisions prises et les mécanismes permettant un ajustement de la réalisation au meilleur coût.
13. Le Conseil fait observer que le projet envisagé ne constitue pas, du strict point de vue immobilier, une opération pertinente. Ne disposant pas des éléments d'appréciation de l'opportunité du projet médical et des principaux risques de l'opération de ce point de vue, il formule deux recommandations fondées chacune sur l'une des deux branches de l'alternative.
14. Dans l'hypothèse où il est avéré que le maintien du site actuel de l'hôpital Édouard Herriot s'impose du fait des caractéristiques du projet médical et de son inscription dans le schéma territorial :

Le Conseil souligne que seul le financement de la phase 1 du projet est aujourd'hui abordé dans le dossier et que celui-ci est assuré à plus d'un tiers par des subventions des collectivités territoriales. Relevant la complexité de l'opération de reconstruction en site occupé, il souligne les risques de dérives des coûts et des délais et fait part de ses craintes quant à la capacité des HCL de mener à bien la modernisation de l'ensemble hospitalier.

Le Conseil, relève que la conception de type pavillonnaire de l'hôpital n'est plus adaptée aux missions d'un hôpital contemporain et que le modèle de cité-jardin est particulièrement consommateur de foncier ; que la densification de la parcelle offrirait des perspectives de valorisation susceptibles de permettre le développement d'offres de services accompagnant l'évolution de l'offre publique de soins et d'améliorer les conditions de financement de modernisation de l'hôpital ;

Observant que l'inscription d'éléments architecturaux à l'inventaire supplémentaires des monuments historiques constitue un obstacle à la densification de ce site (l'esquisse retenue pour la phase 1 illustre les limites de l'exercice), le Conseil appelle la tutelle de l'établissement à l'accompagner dans la renégociation du protocole d'accord relatif à la

Conseil de l'immobilier de l'État

préservation patrimoniale du site avec les administrations concernées, soulignant que dans un contexte où l'état des finances de l'hôpital permet difficilement de financer la modernisation de ses installations médicales, il apparaît peu probable que celui-ci soit en mesure de mobiliser les financements nécessaires à l'entretien d'un monument historique dégradé. Le Conseil, dans la perspective de ces négociations, invite les HCL à développer, sur la base des travaux réalisés en 2006, un schéma cible de modernisation de l'hôpital répondant à ses besoins et permettant de libérer des emprises foncières.

15. Dans l'hypothèse où il serait avéré que le maintien du site actuel de l'hôpital Édouard Herriot ne s'impose pas du fait des caractéristiques du projet médical et de son inscription dans le schéma territorial :

Le Conseil invite les HCL à étudier la valorisation du site de l'hôpital Édouard Herriot et à reprendre le projet d'implantation d'un nouvel hôpital sur le site de l'hôpital du Vinatier, observant par ailleurs que cet hôpital a, pour sa part, engagé une opération de concentration de ses propres services qui semble susceptible de faciliter la mise à disposition de foncier.

Sur la gestion du patrimoine non affecté aux soins :

16. Le Conseil relève que l'organisation et les moyens mis en œuvre pour la gestion du patrimoine non affecté aux soins -tant pour la gestion des dotations non affectées (DNA) que pour la mise en œuvre du programme de cession- attestent d'une prise de conscience de l'importance de ses enjeux financiers ;
17. Le Conseil salue les progrès accomplis et les résultats obtenus ces dernières années qui ont contribué pour plus de 130 M€ au redressement des finances de l'établissement.
18. Le Conseil encourage les services à poursuivre leurs actions de professionnalisation notamment en veillant à la bonne évaluation de leurs actifs et en développant leurs relations avec les collectivités territoriales et les acteurs locaux du marché immobilier, celles-ci étant déterminantes dans la réalisation d'opérations de cession immobilières complexes.
19. S'agissant des loyers préférentiels pratiqués au regard de la qualité du locataire, le conseil recommande la transparence et suggère de faire apparaître en tant que telle, dans la comptabilité de l'établissement, les aides accordées au personnel, de façon à ce que celles-ci ne pénalisent pas les résultats la gestion du domaine privé des HCL.
20. Le Conseil observe que la rentabilité de ce patrimoine est très inférieure à celle qu'on pourrait attendre d'un portefeuille d'actif particulièrement valorisable puisque, d'une valeur de 630 M€, il relève de la taille critique des sociétés foncières.

Il recommande donc aux gestionnaires d'actifs d'affiner la segmentation du portefeuille au regard de ce critère de façon à opérer des arbitrages visant à en améliorer la performance.

Sur ces bases, le Conseil invite les HCL à s'interroger sur l'intérêt du maintien en interne de tout ou partie de l'activité de gestion du patrimoine non affecté aux soins.

★

Conseil de l'immobilier de l'État*Avis n°2013-20 en date du 26 juin 2013****Sur la stratégie immobilière de l'Assistance publique des Hôpitaux de Marseille (APHM).***

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

Vu la loi de programmation n°2009-967 du 3 août 2009 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 circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers 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 organismes divers de l'exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu le décret n° 2010-426 du 29 avril 2010 relatif à l'Assistance publique-hôpitaux de Paris, aux Hospices civils de Lyon et à l'Assistance publique-hôpitaux de Marseille ;

Vu le document de présentation des traitements statistiques de l'observatoire des coûts de la construction hospitalière produit par l'Agence Nationale d'Appui à la Performance (ANAP) en 2011 ;

Vu le dossier de présentation de la stratégie immobilière de l'assistance publique des hôpitaux de Marseille du 26 juin 2013 ;

Après avoir procédé à l'audition de Monsieur Jean-Michel BUDET, Directeur général adjoint des AP-HM en présence de Madame Martine RIFFARD-VOILQUÉ, Directrice « Patients, Offre de soins, Autonomie » de l'ARS PACA, lors de la séance du 26 juin 2013 ;

Considérant, que l'assistance publique des hôpitaux de Marseille (AP-HM) est par la taille, le troisième hôpital universitaire de France ; que l'AP-HM dispose d'une capacité d'accueil de 3400 lits et places qui est pour des raisons historiques, essentiellement tournée vers le court séjour des activités de Médecine Chirurgie Obstétrique (MCO) et très peu vers les séjours longs correspondant aux Soins de Suite et de Réadaptation (SSR) ;

Considérant que l'AP-HM est le premier employeur de la région PACA, avec plus de 12 000 salariés et 2 000 médecins et que son activité représente chaque année un million de consultations, 60 000 interventions chirurgicales, 6 000 naissances, 125 000 hospitalisations dont la durée moyenne est de cinq jours et 200 000 personnes accueillies aux urgences ;

Considérant que le produit d'exploitation annuel de l'AP-HM s'élève à 1,25 Md€ pour un déficit de 12 M€ ; que le plan de réduction du déficit actuellement mis en œuvre prévoit un retour à l'équilibre en 2014 et que le déficit cumulé à fin 2012 s'élevait à 292 M€, pour un endettement cumulé de 883 M€ ; que les dépenses annuelles d'investissement qui s'élevaient à 100 M€ jusqu'à ces dernières années ont été ramenées à 60 M€ ; que ces investissements réalisés

Conseil de l'immobilier de l'État

pour une grande part dans le cadre du Plan Hôpital 2007 et qui ont été couverts à 80% par l'emprunt expliquent le niveau actuel de la dette de l'établissement ;

Considérant que le patrimoine immobilier affecté aux missions de l'établissement représente 650 000 m² SDO répartis sur un dizaine de sites couvrant au total 68 hectares ; que ce patrimoine historique est issu d'une politique de dons et legs antérieure à la création de la Sécurité sociale ; qu'il existe quatre exceptions au profil de propriétaire occupant de l'AP-HM :

L'AP-HM exploite depuis avril 2013 une plateforme logistique de 13 864 m². Ce centre réalisé dans le cadre d'un contrat sur 25 ans de partenariat public privé intègre les fonctions restauration, blanchisserie, stérilisation et les magasins centraux. Le terrain d'assiette est composé de trois parcelles, deux acquises auprès de la ville de Marseille et de l'État, la dernière faisant l'objet d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT) avec l'État.

Les locaux affectés à la mission de formation universitaire sont partagés avec l'université et un travail de recensement doit être effectué pour mieux identifier la propriété des locaux.

L'AP-HM participe au projet d'Institut hospitalo-universitaire (IHU) retenu en mars 2011 dans le cadre des Investissements d'avenir ; l'AP-HM n'a pas la maîtrise de ce projet ;

Une unité spécialisée de l'AP-HM est implantée pour des raisons fonctionnelles et de sécurité, à l'intérieur du périmètre sécurisé d'un hôpital psychiatrique.

Considérant que les activités de soins de l'AP-HM sont aujourd'hui essentiellement réparties sur trois sites :

- Au nord : hôpital nord (170 977 m² SDO pour une capacité d'accueil de 796 lits et places)
- Au centre : hôpital la Timone (212 670 m² SDO pour une capacité d'accueil de 935 lits et places) et Hôpital de la Conception (131 405 m² SDO pour une capacité d'accueil de 796 lits et places)
- Au sud : hôpitaux Sainte Marguerite et Salvador (114 028 m² SDO pour une capacité d'accueil de 326 lits et places).

Considérant que l'hôpital de la Timone fait l'objet d'une restructuration lourde :

Que le bâtiment principal est un immeuble IGH des années soixante-dix ayant fait l'objet d'un avis défavorable de la commission de sécurité et dont les charges d'exploitation sont conséquentes ; que l'architecture de l'immeuble conjuguée au mouvement d'hyperspécialisation des services médicaux a conduit à une fragmentation des espaces et de l'organisation de l'hôpital contraire aux principes de bonne gestion ;

Que la construction d'un plateau technique horizontal de 52 000 m² au pied de cette tour sera achevée en septembre 2013 ; qu'il regroupera le service d'accueil des urgences, la réanimation, les blocs opératoires, l'imagerie et la banque du sang ; que cette construction permettra aux services de procéder aux mutualisations demandées ;

Que le bâtiment existant sera transformé, ses circulations modifiées, pour être adapté aux nouvelles pratiques hospitalières ambulatoires ;

Considérant que l'hôpital Nord doit évoluer selon le même modèle tout en préservant son caractère de proximité pour répondre aux besoins de la population de sa zone géographique ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le plan directeur de l'AP-HM décline le projet d'établissement arrêté en 2010 sur la base des projets médicaux qui visent à restructurer en profondeur l'offre de soins de l'AP-HM en trois étapes :

- La première correspond aux transferts vers l'hôpital nord et les hôpitaux du secteur centre, du plateau médico-technique lourd et d'activités de recours interrégionales des hôpitaux sud ;
- La deuxième est en cours, avec l'ouverture en 2013 du bâtiment médico-technique Timone et le regroupement d'une partie du plateau médico-technique lourd de la Conception sur la Timone ;
- La troisième concerne la réorganisation des activités sur la période 2012-2020 afin de répondre aux besoins de santé et d'assurer une offre de soins plus cohérente, l'objectif étant de regrouper chaque fois que possible, les disciplines sur un à deux sites.

Considérant que l'AP-HM développe une stratégie de concentration des services accompagnée d'actions de mutualisation ;

Que le plan directeur comprend également la réalisation dans le cadre de délégations de service public d'un parking par site d'une capacité de 500 à 2 000 places ;

Que la désaffectation des hôpitaux du sud de l'agglomération est en cours ; que l'AP-HM cherche à reconvertir les infrastructures existantes pour y développer l'accueil en séjours longs et les activités de soins de suite et de réadaptation (SSR), compléments indispensables de l'offre de soins de l'AP-HM insuffisamment orientée vers la gériatrie ; que l'AP-HM met en place des partenariats et que deux projets de cliniques spécialisées dans la prise en charge des accidents vasculaires cérébraux sont aujourd'hui en voie d'achèvement ;

Considérant que la libération des friches hospitalières offre l'opportunité de développer des infrastructures hôtelières privées répondant au besoin du public de l'hôpital et que la valorisation du patrimoine libéré prend différentes formes :

Que le emploi du bâti existant par des partenaires s'effectue dans le cadre d'AOT ; que l'AP-HM ayant des besoins forts de liquidités, ses contrats prévoient le versement en début de bail du loyer cumulé sur la période d'occupation ;

Que la stratégie de l'AP-HM s'inscrit dans une réflexion territoriale qui requiert une proximité des collectivités locales ;

Que certaines parcelles peuvent être vendues pour y établir des constructions neuves ; .

Considérant que l'AP-HM a développé depuis dix ans une stratégie patrimoniale pour le patrimoine non affecté aux soins ; que l'objectif de cette démarche était de passer d'une logique d'accumulation et de conservation passive à une logique de cession, de valorisation des biens et de gestion dynamique des actifs ; que les cessions patrimoniales constituent un élément essentiel d'équilibre budgétaire de l'AP-HM et le financement des immobilisations est assuré par la poursuite des cessions d'actifs ;

Que l'AP-HM a fait réaliser un audit du patrimoine privé par un bureau d'étude extérieur avec pour objectifs principaux d'établir un inventaire exhaustif intégrant un état d'occupation, un état d'entretien et l'estimation des valeurs vénale et locative ; que cet audit a été complété en 2007 par le recensement des logements et biens non affectés à l'activité hospitalière localisés dans les sites hospitaliers ; qu'une actualisation des valeurs

Conseil de l'immobilier de l'État

est en cours ;

Que ce patrimoine ancien, hétéroclite et insuffisamment entretenu (48% de logements insalubres) qui se caractérisait par un faible rendement locatif (taux de vacance de 20%) comprenait 52 immeubles collectifs (soit 368 locaux, dont 80% de logements), 8 maisons individuelles, 31 appartements indépendants, 17 immeubles sous bail emphytéotique et 8 biens particuliers (villa Gaby et terrains destinés à la promotion immobilière) ; que sa valeur était en 2003, estimée à 115 M€ répartis entre baux emphytéotiques (47 M€) et biens immobiliers occupés (60 M€) et biens immobiliers libres de toute occupation (8 M€) ;

Considérant que l'AP-HM a fait le choix d'une conservation partielle du patrimoine en fonction des obligations statutaires (vérification de la valorisation des redevances et de la réalité du motif par rapport aux statuts et fonctions et aux contraintes de service public imposées) et de pertinence des biens par rapport aux objectifs de renforcement de l'attractivité hospitalière ; que l'AP-HM a développé une politique d'optimisation des loyers des actifs conservés ;

Que des cessions ponctuelles ont été réalisées sur la période 2003-2008 avec notamment la vente à la ville de Marseille pour 10 millions d'euros, de l'ancien Hôtel Dieu depuis transformé en hôtel cinq étoiles par un opérateur dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif (BEA) ; que les objectifs de valorisation ont été fixés à 15 M€ pour 2010, 20 M€ en 2011 et 14 M€ pour 2012 et 2013 ;

Que le plan global de financement pluriannuel (PGFP) de l'AP-HM approuvé le 4 décembre 2012 intègre les cessions patrimoniales comme un élément essentiel du retour à l'équilibre financier de l'établissement et prévoit d'assurer le financement des immobilisations par la poursuite des cessions d'actifs à hauteur de 51 M€ ;

Que l'AP-HM est propriétaire d'un ensemble immobilier situé sur la Corniche Kennedy dans le 7e arrondissement de Marseille dit « la Villa GABY » ; que deux constructions sont actuellement implantées sur la parcelle ; qu'à la villa d'origine a été ajoutée une villa moderne, résidence du directeur de l'AP-HM ; qu'en 2012, le directeur en fonction a décidé de renoncer à ce logement de fonction ; que la villa nécessite de nombreux travaux ; que la vente de l'actif ayant été envisagée, la ville s'est opposée à sa sortie du patrimoine public en raison de son caractère historique et des conditions du legs ; que la maison du gardien a été cédée pour 1 M€ ; que l'AP-HM, en concertation avec la ville, envisage d'y développer un centre de séminaires ouvert dont la gestion serait confiée à un opérateur privé, tout en ménageant un droit d'usage des installations pour l'AP-HM. ; que le bilan de cette opération demeure à consolider, l'AP-HP se fixant comme objectif minimal que cela ne lui coûte rien ;

Considérant qu'une analyse juridique des baux emphytéotiques dont la redevance est souvent d'un montant modique est en cours afin de procéder à leur rachat ou à la cession des biens selon le potentiel constructible et les opportunités identifiées ;

Que des négociations sont en cours pour réévaluer le loyer du centre de lutte contre le cancer installé depuis son origine sur le domaine hospitalier dans le cadre d'une AOT signée à l'époque pour le franc symbolique ; que France Domaine a estimé 35 M€ le versement correspondant aux quarante années restantes de l'autorisation d'occupation ; qu'un expert indépendant l'évalue pour sa part à 38 M€ ;

Considérant que l'AP-HM s'est fixé pour objectif de limiter le logement des personnels hospitaliers en fonction de contraintes statutaires (nécessité de service et utilité de service) et d'un critère d'attractivité des métiers en tension et formation (infirmières, internats) ; que l'AP-HM travaille au transfert d'une partie de son parc de logements à des organismes sociaux ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que l'AP-HM a mis à la disposition d'associations spécialisées quatre immeubles et un terrain à fort potentiel via la signature de baux de longue durée pour la réalisation de projets très sociaux ;

Que l'AP-HM a cédé une série de biens en privilégiant les organismes sociaux, les transactions s'effectuant à la valeur estimée par France Domaine ;

Que tous les projets de cession de l'AP-HM intègrent les contraintes fixées aux promoteurs par la ville de Marseille en termes de pourcentage imposé de logements sociaux et de primo-accédants (20 à 30%) ;

Que l'AP-HM redoute le risque que la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social fait peser sur sa capacité d'action ;

Considérant que l'AP-HM envisage de mettre à profit le savoir-faire acquis ces dix dernières années dans la gestion du patrimoine non affecté aux soins pour mettre en œuvre une gestion dynamique et proactive du patrimoine d'exploitation.

Considérant que le modèle actuel de la gestion hospitalière s'appuie sur une contractualisation interne par pôle médical ; que l'AP-HM envisage d'étendre ce schéma de gestion à l'immobilier de façon à responsabiliser les acteurs sur la construction et l'utilisation des m² ; que l'AP-HM, bien que disposant d'un recul modeste au regard de la mise en service récente de l'immeuble tire des enseignements en ce sens de son expérience de contrat PPP pour la réalisation et l'exploitation de sa plateforme logistique ;

Les représentants de l'Assistance publique-hôpitaux de Marseille et de l'Agence régionale de santé Provence-Alpes-Côte-D'azur ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de la séance du 26 juin 2013 fait les observations suivantes :

1. Le Conseil salue l'effort de rationalisation engagé par l'AP-HM dont la stratégie immobilière conduit au regroupement de ses implantations et à la cession de ses biens désaffectés et non affectés. Il invite l'AP-HM à poursuivre la démarche sur le périmètre des installations hospitalo-universitaires, en procédant en coopération avec l'université, au recensement des besoins et à un inventaire détaillé du patrimoine.
2. Le Conseil agrée l'idée de mettre à profit le savoir-faire acquis dans la gestion du patrimoine privé pour élaborer un schéma directeur immobilier et mettre en œuvre une gestion dynamique et proactive du patrimoine d'exploitation en cohérence avec le modèle actuel de la gestion hospitalière qui s'appuie sur une contractualisation interne par pôle médical.

Sur la gestion immobilière du patrimoine affecté aux missions de l'AP-HM :

3. Le Conseil observe que les projets immobiliers de ces dernières années ont été largement financés par emprunt et que la charge de la dette contribue à une dégradation de l'équilibre financier de l'établissement. Il encourage l'AP-HM à poursuivre la définition de son projet d'établissement sur la base d'une démarche

Conseil de l'immobilier de l'État

nouvelle consistant à identifier les bénéfices futurs attendus des projets immobiliers envisagés et à comparer les coûts de ceux-ci avec des solutions alternatives permettant de répondre aux besoins. Il suggère que ce travail prospectif prenne en compte la réflexion en cours relative à la création de la métropole Aix-Marseille-Provence et ses conséquences pour la communauté hospitalière du territoire.

4. Le Conseil remarque que l'emprise au sol des immeubles affectés aux missions de l'établissement ne représente que 27% des 68 hectares de leurs terrains d'assiette pour un coefficient d'occupation des sols inférieur à 1. Il invite l'AP-HM à identifier la constructibilité résiduelle de chacun de ses sites pour envisager leur densification. Il souligne que ces éléments sont de nature à orienter une stratégie immobilière dans la double perspective de répondre aux besoins métiers et de dégager des marges de manœuvre financières par la valorisation du patrimoine.
5. Le Conseil prend acte que la construction du plateau technique horizontal de la Timone qui doit être livré en septembre 2013 constitue un préalable à l'optimisation organisationnelle et spatiale des sites affectés aux soins de courts séjours. Soulignant la complexité et les risques inhérents à ce type d'opération, il invite l'AP-HM à se doter des moyens adaptés et des compétences requises pour relever le défi de densification les espaces libérés par le plateau technique et d'adaptation des sites Centre et Nord aux nouveaux modes de prise en charge des soins ainsi qu'à une organisation nouvelle de l'activité.
6. Le Conseil note que Marseille fait partie avec Paris, Bordeaux et Strasbourg, des villes dont les projets d'Institut hospitalo-universitaire (IHU) ont été retenus en mars 2011 pour être financés dans le cadre des Investissements d'avenir. Il constate que deux années après cette décision, l'AP-HM manque de visibilité sur cet ambitieux projet dans le domaine des maladies infectieuses qui s'organiserait autour d'un nouveau bâtiment de 20 000 m² sur le campus Santé Timone et qui doit bénéficier de 72,3 M€ de dotation de l'État. Le Conseil souhaite être informé par les tutelles du CHU des conditions de pilotage et d'accompagnement des acteurs locaux pour la mise en œuvre de ce nouveau modèle d'Institut qui, dans le cas de Marseille associe 22 partenaires publics et 17 partenaires privés.
7. Le Conseil souligne l'intérêt de l'expérience de partenariat public privé conclu pour la nouvelle plateforme logistique de l'AP-HM, particulièrement pour l'identification du coût global d'exploitation. Il note l'usage interne qui peut en être fait à des fins pédagogiques et de comptabilité analytique. Il encourage l'AP-HM à poursuivre sur cette voie de responsabilisation des services vis-à-vis des coûts immobiliers et à se rapprocher de l'ANAP pour développer une communication adaptée sur ce thème.

Sur la gestion immobilière du patrimoine non affecté aux soins et désaffecté :

8. Le Conseil salue la stratégie patrimoniale développée depuis dix ans par l'AP-HM qui aboutit à une gestion dynamique des actifs. Il relève que les cessions patrimoniales constituent un élément essentiel d'équilibre budgétaire de l'AP-HM et de financement des projets immobiliers. Il invite l'AP-HM à actualiser régulièrement son inventaire, à identifier les gisements de valeurs et à saisir les opportunités pour en améliorer la rentabilité ou procéder à des arbitrages en fonction des critères déterminants de sa stratégie.
9. Le Conseil invite l'AP-HM à reconsidérer son projet de conservation et de transformation de « la Villa GABY » dont les objectifs de rentabilité lui apparaissent insuffisants. Il considère que la cession serait plus adaptée au contexte financier de l'établissement. En tout état de cause, il recommande de faire procéder,

Conseil de l'immobilier de l'État

préalablement à toute décision, à une estimation comparative des deux options par un conseil spécialisé.

10. Le Conseil note que l'AP-HM cherche, au travers de partenariats, à reconvertir certaines infrastructures d'hôpitaux dont la désaffectation est en cours pour y développer une offre de soins de long séjour dont elle est insuffisamment dotée. Il appelle à la vigilance de l'établissement dans la rédaction des clauses contractuelles ainsi que dans l'appréciation des obligations respectives des partenaires et recommande à l'AP-HM de s'attacher les services d'experts spécialisés notamment s'agissant de l'estimation des valeurs immobilières des transactions.
11. Le Conseil recommande à l'AP-HM d'associer le service France Domaine aux études d'analyse des baux emphytéotiques en cours et souhaite être tenu informé par ce dernier des résultats de ces travaux et des arbitrages qui en résulteraient.
12. Le Conseil relève la volonté de l'AP-HM de cadrage de sa politique de logement du personnel. S'agissant des éventuels loyers préférentiels pratiqués au regard de la qualité du locataire, le conseil recommande la transparence et suggère de faire apparaître en tant que telles, dans la comptabilité de l'établissement, les aides accordées au personnel, de façon à ce que celles-ci ne pénalisent pas les résultats de la gestion du domaine privé de l'AP-HM.
13. Le Conseil note les multiples actions entreprises par l'AP-HM dans le secteur du logement social et très social ainsi que ses craintes quant aux risques que la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social fait peser sur sa capacité d'action. Il appelle à la prise en considération de la contribution globale de l'opérateur aux objectifs de la loi pour son application au périmètre hospitalier.

*

Avis n°2013-25 en date du 18 septembre 2013***Sur la stratégie immobilière du Centre hospitalier universitaire (CHU) de Nantes.***

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

Vu la loi de programmation n°2009-967 du 3 août 2009 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 circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers 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 organismes divers de l'exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la circulaire interministérielle du 5 juin 2013 relative à la mise en place du comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO)

Vu le document de présentation des traitements statistiques de l'observatoire des coûts de la construction hospitalière produit par l'Agence Nationale d'Appui à la Performance (ANAP) en 2011 ;

Vu le dossier de présentation de la stratégie immobilière du centre hospitalier universitaire du CHU de Nantes du 18 septembre 2013 ;

Après avoir procédé à l'audition de Mme Christiane COUDRIER, Directrice générale du CHU de Nantes accompagnée de Mme Cécile JAGLIN-GRIMONPEZ, Directeur du Plan et de M. Eric MANŒUVRIER, Directeur du Pôle Activité et Développement, en présence de Mme Marie-Sophie DESAULLE, Directrice générale de l'ARS Pays-de-Loire, lors de la séance du 18 septembre 2013 ;

Considérant que le centre hospitalier universitaire de Nantes s'attache à remplir les trois principales missions dévolues aux hôpitaux universitaires : les soins, la recherche et l'enseignement ;

Que le CHU propose une offre de prestations médicales et chirurgicales courantes et hautement spécialisées, des alternatives à l'hospitalisation complète (activités ambulatoires, télémedecine, activités en réseaux) et assure l'accueil des malades en urgence ; que sa capacité d'accueil était en 2012 de 2 633 lits et 436 places ; que son activité de soins représentait notamment pour cette même année 840 000 journées d'hospitalisation, 850 0000 venues ou actes externes, 105 000 passages aux urgences, 50 000 séances opératoires et 4 000 naissances ; que l'établissement a été certifié par la haute autorité de santé en 2010 ; que les trois quarts des patients hospitalisés au CHU viennent de Loire-Atlantique dont plus de la moitié de l'agglomération nantaise ;

Que depuis plus de vingt ans, le CHU de Nantes s'investit dans la recherche biomédicale et que ses efforts lui ont permis d'être aujourd'hui considéré comme un des dix CHU « fort chercheur » ; que 37 M€ ont été mobilisés en 2012 pour cette activité qui s'est traduite par plus de 800 publications, le dépôt de 10 brevets, 3 marques, 1 logiciel et la déclaration de 10 nouvelles collections biologiques ;

Que le département des instituts de formation du CHU comprend 11 instituts et écoles qui accueillent chaque année plus d'un millier d'étudiants ; que trois facultés de médecine, de pharmacie et d'odontologie sont implantées sur le complexe hospitalo-universitaire de l'Hôtel-Dieu ;

Considérant que le CHU de Nantes est le premier employeur de la région avec 11 770 personnes employées, dont 2 570 de personnels médicaux et 9 200 de personnels praticiens ;

Considérant que le CHU de Nantes a connu en 2007 une crise extrêmement forte avec une situation budgétaire très dégradée (31,5 millions d'euros de déficit) et une activité en stagnation ; que ce constat a conduit à l'élaboration d'un contrat de retour à l'équilibre financier ;

Que l'objectif de retour à l'équilibre a été atteint au terme du contrat à la fin 2011 ; qu'à cette date, l'encours de la dette s'établissait à 31,8 % du total des produits de l'établissement

Conseil de l'immobilier de l'État

pour un ratio d'indépendance financière de 57,2 % ;

Que l'activité est en constante augmentation depuis 2007 : + 7% en 2008, +1,3% en 2009, + 6,3 % en 2010, +2,43% en 2011 et +1,89% au 31 août 2012 ;

Considérant que les charges d'exploitation du CHU représentaient 785 M€ en 2012 dont 459 M€ de dépenses de personnel, 174 M€ de charges à caractère médical, 57 M€ de charges à caractère hôtelier et général et 93 M€ d'amortissements, provisions, charges financières et exceptionnelles ; que les dépenses d'investissement s'établissaient à 78,7 M€ ;

Considérant que le patrimoine immobilier affecté aux soins représente 400 000 m² de surface dans œuvre (SDO) pour une capacité d'accueil de plus de 3 000 lits et places dont 1 461 lits et 176 places en médecine, chirurgie, obstétrique (MCO) ;

Situé au centre de Nantes, l'hôpital de l'Hôtel-Dieu compte 827 lits de court séjour et héberge le Samu, le service des urgences et le centre 15. Le bâtiment principal mis en service en 1967, étant frappé d'un avis défavorable à l'exploitation par la commission de sécurité depuis 1997, le CHU a engagé des travaux de mise en sécurité incendie pour un montant de 15 M€. L'hôpital mère-enfant (300 lits) est également implanté sur le site de l'Hôtel-Dieu. Il regroupe les services de gynéco-obstétrique et ceux destinés aux soins de l'enfant. Les bâtiments hospitaliers du site représentent 180 000 m² SDO.

Situé au nord-ouest de la ville de Nantes, sur la commune de Saint-Herblain, l'hôpital Guillaume et René Laënnec compte 489 lits et places de court séjour, médicaux et chirurgicaux. Implanté sur 49 hectares, cet établissement cruciforme de 84 000 m² a été mis en service en 1984. Il constitue le second site médico-chirurgical du CHU de Nantes.

Implanté sur un site de 17 hectares au sud de la ville de Nantes, l'hôpital Saint-Jacques est un ensemble hospitalier de 972 lits et offre une superficie de 100 000 m² SDO. Il regroupe les services de rééducation fonctionnelle, de psychiatrie et de gériatrie ainsi que le plateau logistique du CHU de Nantes (19 000 m² SDO). Deux des édifices sont des monuments historiques.

Depuis sa mise en service en 1904, l'hôpital Bellier (135 lits et places) a bénéficié de plusieurs rénovations. En 2003, les locaux existants ont été restructurés et une extension a été réalisée portant la surface de l'établissement à 13 400 m² SDO. Le centre ambulatoire nantais de gérontologie clinique y a ouvert ses portes en 2010.

Située au Nord-Ouest de la ville de Nantes, la maison Beauséjour (117 lits) accueille au long cours des personnes âgées dépendantes physiquement et/ou psychiquement pour des soins de longue durée. Le bâtiment mis en service en 1999 offre une superficie de 11 400 m² SDO.

Située à une quinzaine de kilomètres du centre ville de Nantes, la résidence de la Seilleraye accueille pour de longs séjours ou de manière permanente, des personnes âgées physiquement ou psychiquement dépendantes. Ouverte en 1976, la structure possède une capacité de 192 lits de type «établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes» (Ehpad) pour une surface de 11 700 m².

Le CHU dispose également de près de 9 000 m² SDO répartis sur une quinzaine de sites pour des activités d'hôpital de jour.

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que les services administratifs disposent également de quatre implantations à proximité de l'Hôtel-Dieu qui représentent 9 665 m² SDO ;

Considérant que la surface des bâtiments des facultés de médecine, de pharmacie et d'odontologie implantées sur le site de l'Hôtel-Dieu est d'environ 50 000 m² et que les locaux des écoles et instituts du site Saint-Jacques représentent 21 967 m² SDO ;

Considérant que cette situation immobilière pénalise le CHU dans l'accomplissement de ses missions :

Les activités de soins sont dispersées au sein de l'agglomération nantaise et les doublons qui en découlent, entraînent des surcoûts de fonctionnement importants ;

La multiplication des sites consacrés à la recherche nuit à l'efficacité des équipes.

Les trois sites principaux, l'Hôtel-Dieu, l'hôpital Guillaume et René Laënnec et l'hôpital Saint-Jacques sont saturés ;

Ces hôpitaux nécessitent d'importantes opérations de rénovation et ne répondent plus aux exigences hôtelières actuelles, à l'évolution des normes de sécurité et au besoin croissant d'espaces techniques et tertiaires.

Les surcoûts de fonctionnement liés à la mauvaise adaptation du bâti et la part des investissements consacrés à des travaux de maintenance lourde et de mise aux normes obèrent l'investissement productif dans de nouveaux projets, nécessaire au développement de l'activité du CHU et à la consolidation de son positionnement ;

Que ces handicaps se traduisent par un manque de lisibilité et d'attractivité de l'offre du CHU et que cette situation est, d'autant plus critique sur le plan économique, que le CHU est confronté à une forte concurrence du secteur privé dans l'agglomération nantaise, les cliniques regroupées et reconstruites au cours des dix dernières années disposant d'une hôtellerie et de conditions d'accueil modernes ;

Considérant que le coût de la remise aux normes de l'Hôtel Dieu et de l'hôpital Laënnec est estimé aujourd'hui, au regard des nouvelles normes et des audits menés à 541 M€ ; que, ces travaux ne permettraient pas au CHU de se réorganiser dans ses murs où il est difficile d'optimiser l'ergonomie des postes de travail et des parcours de soins et d'y développer des activités attractives et bien rémunérées ; que le constat opéré en 2003 de bâtiments coûteux et inadaptés a été depuis régulièrement actualisé et confirmé dans un rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) de 2011 ;

Considérant que le CHU de Nantes a arrêté en 2004, dans le cadre de l'élaboration de son projet d'établissement 2003-2007, un plan directeur immobilier à quinze ans (2003-2018) qui vise à apporter des réponses aux handicaps dont souffre l'organisation des activités médicales du CHU ; que ce schéma directeur 2003-2018 approuvé par l'Agence Régionale de l'Hospitalisation en mars 2005, prévoit la reconstruction, sur le site de l'Île de Nantes, de la totalité des activités de court séjour du CHU de Nantes, aujourd'hui situées sur les sites Hôtel-Dieu et Laënnec ; que la réalisation de cette opération est prévue en deux phases :

A l'horizon 2023 : transfert de la totalité du court séjour adulte, ouverture de l'Institut de Recherche en Santé (IRS) 2020 ;

A partir de 2025 : transfert des activités Femme, Mère et enfant, du SAMU-SMUR-CESU

Conseil de l'immobilier de l'État

qui ont bénéficié d'investissements au début des années 2000 ;

Le projet prévoit également l'implantation de l'Institut de cancérologie de l'Ouest (ICO) réunissant le centre de lutte contre le cancer et les activités cancérologiques du CHU ;

Considérant que les sites du centre-ville de Nantes (Hôtel-Dieu et siège social du CHU) et de Saint-Herblain (hôpital Laënnec) seront fermés à l'issue du transfert de leurs activités dans le nouvel hôpital de l'île de Nantes ; que l'hôpital Saint-Jacques qui héberge une plate-forme logistique et des activités de soins spécialisées en gériatrie et psychiatrie sera conservé ; que les activités de recherche et de formation seront partagées entre le nouvel hôpital et les structures actuelles implantées à proximité de l'hôpital de l'Hôtel-Dieu ;

Considérant que le CHU a élaboré son projet en étroite collaboration avec la Mission nationale d'appui à l'investissement Hospitalier (MAINH) puis de l'Agence Nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP) ;

Que le choix du site a été opéré à la suite de l'analyse de six scénarii selon des critères de cohérence, de faisabilité et d'impact économique ;

Que le long travail d'études entamé en 1999 a abouti à un accord de principe pour le regroupement de toutes les activités de court séjour sur l'île Nantes à l'horizon 2020 délivré en février 2010 par la ministre de la santé et des sports ;

Que cet accord était conditionné par un ajustement du dimensionnement capacitaire du projet et l'actualisation du plan global de financement pluriannuel intégrant la situation financière du CHU, sa capacité d'autofinancement et la participation des collectivités locales à ce dossier ;

Que le 16 juillet 2013, le Comité de la performance et de modernisation de l'offre de soins (Copermo) ayant validé le dossier complété par le CHU, la ministre des affaires sociales et de la Santé a donné son accord pour le lancement du projet de regroupement des activités MCO du CHU sur le site unique de l'île de Nantes ;

Considérant que le projet immobilier s'inscrit dans le cadre d'un projet médical répondant aux perspectives démographiques, au vieillissement de la population ligérienne, à l'innovation technologique et au développement des pathologies chroniques et reposant sur quatre axes majeurs :

Un projet de campus hospitalo-universitaire intégrant soins, enseignement et recherche ;

Un basculement ambitieux vers les prises en charge ambulatoires, qui constitueront 64% des séjours, malgré l'importance des activités lourdes développées au CHU ;

Une réduction dès l'ouverture du nombre de lits d'hébergement conventionnel (le projet prévoit une diminution de 350 lits et la création de 96 places, la capacité cible étant arrêtée à 1112 lits et 272 places), anticipant sur la réduction des durées moyennes de séjour et inscrivant le CHU dans une politique partenariale forte au sein de sa communauté hospitalière de territoire. L'objectif à horizon 2025 est d'atteindre un ratio de 65% de séjours en ambulatoire, alors que le ratio actuel est de 40 %.

L'anticipation sur une diminution encore plus importante du nombre de lits dans l'avenir, permise par une conception innovante autorisant la scission de certains éléments du bâti.

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le CHU de Nantes a saisi l'opportunité de ce projet pour repenser de manière systématique les modes de prises en charge et les modes de fonctionnements des activités de court séjour ; que les différents espaces de la future construction sont organisés en fonction des parcours patients et des prises en charge ; que la conception de cet outil immobilier innovant est guidée par des critères d'efficience et d'évolutivité :

Le cœur de l'hôpital est constitué d'un plateau technique et accueille les patients en urgence et en hospitalisation de soins critiques

En façade ville sont organisés les soins ambulatoires, ouverts sur le territoire et adaptés aux prises en charge chroniques

Les hébergements conventionnels sont séparés du plateau technique et de l'ambulatoire de manière à pouvoir être reconvertis pour les besoins hospitaliers ou en vue de la cession future des bâtiments.

La séparation des locaux de nature différente doit réduire les coûts de construction, le coût des surfaces très techniques étant limité au seul plateau technique ;

L'intégration de la technologie nécessaire à la mise en œuvre des principes de l'hôpital numérique doit permettre le partage des données, la traçabilité des patients fragiles et des matériels rares, l'automatisation des fonctions techniques et logistiques ainsi que la réduction des surfaces d'archives ;

Une conception modulaire basée sur une standardisation systématique des locaux de même nature et le respect de principes techniques favorisera le remploi des locaux et leur adaptation ;

La conception du bâtiment selon des critères environnementaux doit aboutir à la réduction de l'empreinte écologique du CHU ;

Considérant qu'il est attendu de ce projet des économies de gestion favorisant la bonne santé financière du CHU dans la durée ;

Que la standardisation des locaux et des tailles d'unité, l'automatisation des processus techniques et logistiques, l'élimination des doublons persistants entre les deux sites du CHU doit permettre des économies d'exploitation significatives, à hauteur de 30 M€ correspondant à la fois à l'optimisation des effectifs et à une gestion plus optimale des sites. ;

Que la rénovation de l'hôtellerie et de l'outil de production moderne permettant des prises en charge complètes sur un même site, doivent renforcer l'attractivité de la structure pour ses patients, comme pour ses personnels ;

Considérant que le projet consiste à construire un bâtiment neuf d'une surface de 190 000 m² SDO (pour un programme de 116 140 m² de surface utile dimensionné en fonction des projections réalisées conjointement par le CHU et l'ARS) sur un terrain permettant la réalisation d'environ 275 000 m² pour l'ensemble du projet hospitalier et l'Institut de cancérologie de l'Ouest (50 000 m²) ;

Considérant que le site du futur hôpital est au cœur d'un projet urbain de 90 hectares destiné à accueillir également des établissements de recherche et des équipements universitaires ; que

Conseil de l'immobilier de l'État

le CHU de Nantes a signé le 24 juin 2013 avec Nantes Métropole, un protocole d'accord pour la réalisation du projet de centre hospitalier ;

Qu'il est prévu que Nantes Métropole cède au CHU un terrain de 10 hectares développés sur trois îlots, Nantes Métropole, se chargeant en lien étroit avec le CHU, de la viabilisation du terrain, de la desserte et de l'accessibilité du site ;

Que Nantes Métropole est propriétaire pour moitié de ce foncier et a engagé le transfert de propriété pour l'autre moitié auprès de Réseau ferré de France (RFF) et du Grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire ;

Que le protocole prévoit en échange du terrain viabilisé dont les services du Domaine ont estimé la valeur à 40 M€, la remise à Nantes Métropole des propriétés du CHU correspondant au site actuel de l'hôpital de l'Hôtel-Dieu, y compris les immeubles Deurbroucq et de Tourville dont la valeur vénale totale a été estimée par un prestataire privé à 43 M€ ; que les signataires du protocole ont considéré que le différentiel de valeur était compensé par le portage financier supporté par Nantes Métropole du fait de la durée des opérations nécessaires à la libération des implantations actuelles du CHU ;

Considérant que le projet d'investissement pour le CHU (hors IRS 2020) est estimé toutes dépenses confondues, en valeur fin de chantier, à 976 M€ ; que ce coût comprend 133 M€ de frais d'études et de conception, 497 M€ de travaux, des provisions pour 20 M€ aléas et 217 M€ d'actualisation des prix, ainsi que 108 M€ de coût d'acquisition de mobilier et d'équipements ;

Que le plan de financement repose sur un autofinancement du CHU de 324 M€, 185 M€ de subventions, 40 M€ d'emprunt aidé et 467 M€ d'emprunts ;

Que la cession progressive entre 2015 et 2025 du site de l'hôpital Laënnec dont la valeur est estimée à 31,5 M€ est intégrée dans la part d'autofinancement du projet ;

Considérant que le CHU, en attendant le déménagement des services de court séjour à l'horizon 2023-2025, conduit parallèlement des actions de modernisation pour résorber son déficit de positionnement par rapport à la concurrence qui suscite une perte d'attractivité tant vis-à-vis des patients que du personnel de certaines de ses activités ;

Que le CHU de Nantes a décidé dans le cadre de son schéma directeur (2003-2018) la mise en œuvre d'un nouveau plateau technique médico-chirurgical (PTMC) qui doit permettre dès 2013, la réorganisation de l'ensemble des services médico-techniques lourds de l'établissement selon un concept de regroupement et de mutualisation ;

Que les 65 M€ d'investissement de cette opération vont notamment permettre la création d'une unité de chirurgie ambulatoire regroupée et une réduction capacitaire de 78 lits ;

Que le CHU va poursuivre dans cette voie et organiser ses services pour renforcer progressivement son offre de soins ambulatoire et diminuer son activité conventionnelle et préfigurer ainsi son organisation future qui ne pourra être optimale qu'à compter du transfert dans le nouvel hôpital ;

Que le CHU projette une opération de démolition du centre actuel de médecine physique et de réadaptation et de 2 bâtiments de psychiatrie de l'hôpital Saint-Jacques et reconstruction sur le site d'un bâtiment neuf de 22 800 m² SDO pour y accueillir les activités du centre actuel de médecine physique et de réadaptation ; que le coût de l'investissement, mobilier

Conseil de l'immobilier de l'État

inclus, est estimé à 66 M€ ; que la livraison est envisagée pour avril 2020 ;

Que le CHU étudie également un projet de reconstruction de sa cuisine centrale (2 700 000 repas par an) ; que le montant de cet investissement est estimé à 25 M€ ;

Considérant que le CHU de Nantes fait partie des quinze établissements à avoir participé à une enquête de la Conférence des directeurs généraux de CHU permettant d'établir un état comparatif de l'entretien de leur parc immobilier pour l'exercice 2008 ;

Qu'il ressort de cette étude que le coût moyen rapporté au m² des dépenses intégrant les charges de gros entretien renouvellement (GER) , les charges énergies (chauffage, électricité, eau, hors blanchisserie), les charges d'entretien maintenance réalisées en interne et en externe s'établit à 52 € TTC/ m² pour l'ensemble des établissements et que celui de Nantes était légèrement inférieur à cette moyenne avec 48 € TTC/ m² ;

Que les services du pôle logistique et technique du CHU ont procédé à une analyse précise de ces résultats qui permet d'expliquer certains écarts par des différences de périmètre de dépenses mais qui met également en évidence la nécessité d'opérer une distinction entre lits de courts séjours et lits de longs séjours pour une meilleure exploitation des résultats ;

Considérant qu'un diagnostic « accessibilité » de l'ensemble du patrimoine du CHU de NANTES été réalisé en 2010 selon une méthodologie permettant d'évaluer le niveau de conformité des différents sites hospitaliers suivant les types de handicaps ; que l'exploitation de cette étude est en cours et qu'un calendrier détaillé est élaboré pour atteindre fin 2017 un niveau d'accessibilité égal ou supérieur à 50% par type de handicap dans chaque bâtiment concerné ; que dans la perspective de la réalisation du projet Ile de Nantes, un budget initial de 5 M€ a été alloué à un plan de mise en accessibilité progressive sur 5 ans ;

Les représentants du CHU de Nantes et de l'ARS Pays-de-Loire ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 18 septembre 2013 fait les observations suivantes,

1. Le Conseil salue l'effort de rationalisation engagé par le CHU de Nantes, dont la stratégie immobilière vise à concilier un projet médical ambitieux avec une maîtrise de ses coûts économiques et conduit au regroupement de ses implantations et à la cession de ses biens désaffectés.
2. Le Conseil prend acte que le choix de regrouper l'ensemble des activités MCO sur un immeuble à construire plutôt que de procéder pour un coût moindre, à la réhabilitation de ses sites actuels se justifie par l'insuffisante adaptabilité du bâti pour répondre aux besoins d'un hôpital contemporain, par les nuisances qu'engendreraient des travaux réalisés en site occupés et par les nombreux avantages, y compris économiques, attendus d'un site unique.

Il observe que l'IGAS a validé ce raisonnement dans un rapport paru en 2011 et que le COPERMO a confirmé la pertinence de l'investissement en juillet 2013.

3. Le Conseil exprime le souhait que des dispositifs adaptés soient mis en place pour garantir la meilleure adéquation possible entre immeuble et besoins des services, au moment de sa livraison et après sa mise en service, compte-tenu du temps nécessaire à l'aboutissement des grands projets hospitaliers.

Conseil de l'immobilier de l'État

Dans cette perspective, le Conseil souligne l'intérêt de la démarche conjointe du CHU et de l'ARS qui ont conduit des travaux prospectifs portant sur les besoins de santé du territoire et les évolutions possibles de l'offre de soins et qui, mesurant les limites de ces projections, ont intégré dans le cahier des charges fonctionnel du projet, des mesures conservatoires permettant la transformation des locaux jusque dans leur propriété.

Le Conseil souhaite que pendant les phases de conception, réalisation et d'exploitation de l'immeuble, l'ANAP accompagne le CHU de Nantes dans la concrétisation de ces dispositions expérimentales et que l'agence produise un rapport de retour d'expérience à l'issue de chacune des étapes clé du projet.

4. Le Conseil souhaite attirer l'attention du CHU sur l'importance du choix du projet architectural et de son maître d'œuvre pour la réussite du projet hospitalier. Il observe que les règles de constitution d'un jury n'aboutissent pas nécessairement à donner la majorité des voix aux futurs utilisateurs des locaux et qu'il importe de faire de la fonctionnalité un critère de choix déterminant du projet de façon à éviter le risque d'un geste architectural a priori séduisant mais inadapté et onéreux.
5. Le Conseil note que le site retenu pour la construction du futur hôpital répond aux orientations du schéma régional d'organisation des soins et que le choix de cette implantation a été opéré après une analyse comparative de six scénarii selon des critères de cohérence, de faisabilité et d'impact économique.

Si le Conseil perçoit l'intérêt d'implanter le nouvel hôpital dans un environnement dynamique à proximité d'établissements de recherche et d'équipements universitaires, il observe cependant qu'il s'inscrit dans le cadre d'un projet urbain de grande ampleur dont l'aboutissement est indispensable à la réussite du projet hospitalier qui en sera le principal moteur.

Si le Conseil note que Nantes Métropole, dans le protocole d'accord signé avec le CHU, s'engage sur « l'accessibilité du site, pour tous les modes de déplacements et les usages du futur hôpital », il observe que l'accessibilité du site et plus particulièrement les franchissements des deux bras de la Loire qui séparent l'Ile-de-Nantes de son centre ville historique et des accès aux principaux axes routiers constituent un défi de taille considérable.

Par ailleurs, le Conseil s'interroge sur la portée juridique de ce protocole d'accord et remarque que celui-ci ne précise pas les dispositions applicables en cas de non-respect des engagements mutuels par l'une des parties.

Il engage la tutelle à inclure dans son dispositif de suivi de l'opération, un point concernant l'avancement des travaux connexes d'infrastructures indispensables à l'activité du futur hôpital de l'Ile-de-Nantes de façon à gérer au mieux les conséquences d'éventuelles évolutions du projet urbain et de son calendrier de mise en œuvre.

6. Le Conseil attire l'attention du CHU sur l'importance de la qualité de la liaison entre l'actuel site de l'Hôtel-Dieu et le futur hôpital et s'interroge sur l'impact d'un temps de trajet long entre facultés et hôpital au regard du projet de complexe hospitalo-universitaire sur lequel se fonde le projet.
7. S'agissant de l'acquisition du terrain viabilisé de l'Ile-de-Nantes et de la cession de l'actuel Hôtel-Dieu, le Conseil s'étonne que le calcul réalisé à partir des différentes évaluations et estimations aboutisse à un échange du foncier sans soulte entre le

Conseil de l'immobilier de l'État

- CHU et Nantes Métropole. Il invite le CHU à faire vérifier l'équilibre de l'opération par des experts indépendants, préalablement à la rédaction des actes de cession.
8. Le Conseil note que le produit attendu de la vente du site de l'hôpital Laënnec représente 10% de la part d'autofinancement du projet et que la cession est envisagée en plusieurs phases s'étalant entre 2015 et 2025. Il encourage le CHU à entreprendre des démarches auprès des collectivités locales en amont de la procédure de cession et à solliciter en tant que de besoin, des experts en valorisation et en négociation pour garantir la conclusion de cette vente aux meilleures conditions.
 9. Le Conseil relève que le CHU, sans attendre la livraison du nouvel hôpital, met en œuvre les éléments clés de son projet médical, préfigurant ainsi l'organisation future de l'activité MCO. Il souligne l'intérêt de cette démarche de conduite progressive du changement qui offre de meilleures garanties d'appropriation des multiples mutations en cours, par le personnel et les usagers des services.
 10. Le Conseil salue l'implication des services logistiques du CHU dans les travaux de parangonnage inter-CHU relatifs aux coûts d'exploitation et en particulier dans l'analyse des résultats. Il encourage les services à poursuivre dans cette voie dans la perspective d'une meilleure compréhension et maîtrise de ces propres coûts.

Il recommande d'intégrer cette dimension exploitation dès la conception du futur immeuble et suggère que l'ANAP accompagne à titre expérimental, le CHU dans une approche par coût global de son projet de nouvel hôpital.

★

Avis n°2013-23 en date du 13 octobre 2013

Sur la stratégie immobilière du Centre hospitalier régional universitaire (CHRU) de Dijon.

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

Vu la loi de programmation n°2009-967 du 3 août 2009 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 circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers 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 organismes divers de l'exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire interministérielle du 5 juin 2013 relative à la mise en place du comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (COPERMO) ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu le rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté du 26 septembre 2012 sur la gestion du CHU de Dijon ;

Vu le document de présentation des traitements statistiques de l'observatoire des coûts de la construction hospitalière produit par l'Agence Nationale d'Appui à la Performance (ANAP) en 2011 ;

Vu le dossier de présentation de la stratégie immobilière du centre hospitalier universitaire de Dijon du 2 octobre 2013 ;

Après avoir procédé à l'audition de M. Barthélémy MAYOL, directeur général adjoint du CHU de Dijon, accompagné de MM. Hervé CHARBIT, directeur adjoint et Daniel JACQUES, ingénieur général et en présence de M. Christophe LANNELONGUE, directeur général de l'agence régionale de santé Bourgogne, lors de la séance du 2 octobre 2013 ;

Considérant que le CHU de Dijon possède une capacité d'accueil de 1 772 lits et places ; qu'il est avec 7 268 personnes employées (dont 75 % de personnel non médical), le premier employeur de la Côte d'Or ;

Considérant que l'offre de soins du CHRU de Dijon est large ; qu'elle est répartie en 16 pôles médicaux et médico-techniques et qu'elle exerce une forte attractivité au-delà de l'agglomération dijonnaise ;

Considérant que le budget du CHRU de Dijon était de 487 M€ en 2012 ; que son endettement s'élève à 412 M€ en 2013 ; que les projets immobiliers réalisés dans le cadre du plan Hôpital 2007 ont largement contribué à ce déséquilibre ;

Que 92% des 475 M€ d'investissements réalisés ces dernières années ont été financés par emprunt ; que le taux de marge brute dégagé actuellement par le CHRU ne suffit pas à assurer le remboursement de la charge annuelle de la dette qui s'établit à 28 M€ ;

Que l'exploitation du budget principal étant déficitaire depuis plusieurs années (- 7,4 M€ en 2011, soit 1,6 % des produits d'exploitation), un plan de retour à l'équilibre financier a été mis en place en 2011 ; que celui-ci doit se prolonger durant la période 2013 / 2017 par un contrat de retour à l'équilibre financier (CREF) dont l'objectif est de revenir à une situation financière équilibrée en 2016 ;

Que le plan pluriannuel d'investissement du 31 août 2013 prévoit une réduction forte des dépenses d'investissement qui passeraient de 41 M€ en 2013 à 13 M€ en 2016, avec une possibilité de financement de nouvelles opérations immobilières à compter de 2018, en cas d'atteinte des objectifs financiers ;

Que l'application des normes comptables d'amortissement linéaire des investissements immobiliers opérée dans le cadre du chantier de certification des comptes dont le CHRU de Dijon est pilote, serait également de nature à réduire sa capacité à financer ses investissements dans les prochaines années ;

Considérant que le CHRU est propriétaire de la quasi-totalité des biens immobiliers affectés à ses missions ; que ce patrimoine est implanté sur cinq sites ;

Que le site principal du CHRU s'étend sur plus de 30 hectares ; qu'il est situé à proximité d'un campus universitaire de 30 000 étudiants intégrant les formations médicales ; que les constructions du site représente 225 000 m² de surfaces dans œuvre (SDO) ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le cœur du site est le nouveau complexe hospitalier « Bocage central » en cours d'achèvement ; que sa capacité d'accueil est à ce stade du projet, de 534 lits et places ; qu'il est constitué d'un bâtiment neuf (80 000 m² SHON) et des immeubles existants (30 000 m²) en cours de restructuration ;

Que depuis 2009, sont regroupées dans des unités spécialisées construites sur ce site, les laboratoires de biologie et d'anatomo-pathologie du CHRU ainsi que la stérilisation des établissements publics et privés de l'agglomération dijonnaise (4 243m² SDO) ;

Qu'en 2010, le CHRU a concentré son approvisionnement pharmaceutique et logistique sur une plateforme logistique construite dans le cadre d'un Bail Emphytéotique Hospitalier, à proximité immédiate de la cuisine centrale et du centre des archives de l'établissement ;

Que dans cet environnement demeurent également des constructions plus anciennes :

- La Maternité (110 lits et places) a été entièrement réhabilitée sur la période 2002 à 2009 ;
- L'hôpital d'Enfants (19 254 m² SDO pour 300 lits et places) construit en 1972 et le bâtiment Marion (4 334 m² SDO pour 42 lits et places) qui date de 1974 ont fait l'objet d'un avis défavorable de la sous commission départementale de sécurité en date du 17 juillet 2013. En attendant la réalisation de travaux lourds de rénovation, le CHRU est contraint de mettre en œuvre des mesures compensatoires pour maintenir l'exploitation de ce site ;
- Le centre de convalescence et de réadaptation (CCR) dont la construction date de 1976 dispose d'une capacité d'accueil de 98 lits et places sur 5 824 m² SDO ;
- Le centre d'hémodialyse (2 036 m² SDO pour 23 places) construit en 1982.
- Les neuf écoles de formation du CHU.

Que le site historique de l'Hôpital Général est implanté sur une parcelle de 6,5 hectares des faubourgs de la ville ; que son bâti représente 40 000 m² SHON (35 000 m² SDO) et que plusieurs de ses éléments sont classés monuments historiques ; que le transfert des activités vers le site du Bocage devrait être achevé en 2014 ; que la capacité actuelle de l'hôpital est de 231 lits et places ; que le CHRU doit en attendant financer des mesures conservatoires pour ce site frappé d'un avis défavorable à la poursuite de son activité depuis mars 2011 ;

Que la capacité du site gériatrique de Champmaillot (23 000 m² SDO) est de 419 lits dont 285 correspondant à un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ; qu'un bâtiment neuf hébergeant 30 lits de soins de suite et de réadaptation (SSR) et 76 lits d'EHPAD a été mis en service en janvier 2013 ; qu'une partie du site ayant fait l'objet d'un avis défavorable en date du 13 février 2012, le CHRU met en œuvre des mesures conservatoires dans l'attente de la réalisation de travaux de mise en sécurité incendie ;

Que le site de soins palliatifs de la Mirandière, d'une surface de 1 500 m² SDO pour une capacité de 15 lits, est situé sur la commune de Quetigny, voisine de Dijon.

Que la blanchisserie du CHRU (4 400 m² SDO) est implantée depuis 1994 au sud de la ville ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que les orientations relatives à la gestion du patrimoine immobilier affecté aux soins déclinent les objectifs stratégiques du Projet d'Etablissement 2013/2017 du CHRU de Dijon ; que depuis près de vingt ans, le CHRU de Dijon poursuit le projet de regroupement sur le site du Bocage l'ensemble de ses activités de médecine, chirurgie et obstétrique (MCO) adultes, devant conduire à la désaffectation du site historique de l'Hôpital Général ;

Que ce projet répond à une volonté d'améliorer la prise en charge des patients par le regroupement des services et la modernisation de ses installations, de rapprocher ses activités de soin du campus universitaire qui jouxte le site du Bocage et de réaliser des économies de gestion ;

Que le programme technique initial du projet de 1996 a été revu pour être finalisé en 2001 ;

Que l'opération principale du projet consiste en la réalisation d'une nouvelle construction dite « Bocage Central » (71 132 m² SDO) reliée avec l'hôpital du Bocage existant et la création d'un plateau technique centralisé commun ;

Que le choix de l'équipe de maîtrise d'œuvre a été effectué en 2002 ; que le permis de construire a été obtenu en 2005 ; que le marché de travaux a été attribué en juillet 2006 ; que l'ouverture du chantier remonte au mois de septembre 2006 ;

Qu'une modification substantielle de programme (création d'un centre de stérilisation pour l'ensemble des établissements de l'agglomération) intervenue en cours de chantier à l'initiative de l'agence régionale d'hospitalisation (ARH) a entraîné un arrêt de chantier d'un an ;

Que le bâtiment neuf « bocage central » a été mis en service en décembre 2010 et janvier 2011 ;

Que sont également programmées deux opérations de restructuration complète des bâtiments du Bocage 62 (24 800 m² SDO) qui devrait s'achever en décembre 2013 et du Bocage Sud (6 700 m² SDO) qui s'échelonnait sur la période de mars à décembre 2014 ;

Considérant, au sujet de l'aspect financier de cette opération :

Que le coût prévisionnel du projet de regroupement était estimé en 2000 à 140 M€ toutes dépenses confondues (TDC) hors dépenses d'équipements ; que cette estimation était réévaluée en août 2002 à 149 M€ ;

Que la réalisation du seul bâtiment neuf « bocage central » aura coûté 302 M€ ;

Que le montant initial du marché de travaux de construction de cet immeuble s'est révélé de 25% supérieur aux prévisions (210 M€ TTC), le contrat ayant été conclu dans le cadre d'un marché négocié avec le seul groupement d'entreprise ayant répondu à l'appel d'offre de travaux ;

Que le coût du marché initial hors révision de prix ressort à 2 470 € HT / m² SDO, soit 22 % de plus que la médiane de 2 030 € HT / m² SDO observée par l'ANAP pour des opérations comparables dans son document de présentation des traitements statistiques de l'observatoire des coûts de la construction hospitalière produit en 2011 ; que ce résultat est cohérent avec le surcoût de 25 % constaté à la signature du contrat de travaux ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que, la chambre régionale des comptes de Bourgogne-Franche-Comté a estimé que la modification de programme relative à l'augmentation de la capacité de production de stérilisation, s'est traduite sur le seul marché de travaux par un surcoût de 13,8 M€ HT, soit une majoration de 7,8 % du marché initial ;

Que le coût des avenants correspondant à des adaptations du projet s'élève au total à 32 M€ ;

Que les écarts enregistrés entre prévisions et dépenses constatées sont également imputables pour 30 M€ aux révisions de prix, majorées par la durée du chantier et insuffisamment considérées dans le plan de financement du projet ;

Que les différents coûts annexes de l'opération de construction de l'immeuble neuf représentent une trentaine de millions d'euros intégrant la revalorisation des honoraires des différents prestataires consécutive aux modifications de la nature du projet, de son prix et de sa durée ;

Que le budget prévisionnel des opérations de restructuration des bâtiments existants Bocage 62 et Bocage Sud est arrêté à 17,7 M€ TDC ;

Qu'il en ressort un coût global prévisionnel de 320 M€, soit plus du double de l'estimation initiale ;

Considérant que la libération de l'ensemble du site de l'Hôpital général interviendra à l'issue du projet de regroupement qui aboutira en 2014 avec la fin des travaux du Bocage 62 et du Bocage sud, la mise en service complète du Bocage Central phase 2 et l'aménagement en juin 2014 du bâtiment Marion qui intégrera le service de Psychiatrie Adultes et le Court Séjour Gériatrique ;

Considérant que cette opération achevée, le CHRU demeurera confronté à des difficultés d'exploitation de son immobilier ; que la situation de l'hôpital d'Enfants est particulièrement préoccupante ;

Que ce bâtiment de neuf étages qui regroupe les activités de recours régional pédiatrique pour la Bourgogne accueille également deux unités pour adultes qui seront transférées sur le Bocage Central avant fin 2014, ainsi que des unités de consultation ou de plateau technique interventionnel et d'imagerie ;

Que ces secteurs de soins doivent impérativement s'inscrire dans des locaux réhabilités ; que la fermeture même partielle de ce site pour réaliser des travaux de mise en conformité incendie n'est pas envisageable au regard des enjeux de santé publique ; que la faisabilité de travaux de désamiantage-désenfumage en site occupé est étudiée, la tentative avortée en 2005 ayant mis en évidence les risques liés à ces interventions dans ce contexte précis ;

Que le CHRU considère a posteriori que la non intégration des services de pédiatrie au programme du nouveau complexe hospitalier du Bocage constitue une erreur de programmation aujourd'hui dommageable ;

Que le CHRU de Dijon estime que les 27 M€ d'investissement inscrits pour la période 2018-2020 ne suffiront pas à la reconstruction de l'hôpital d'Enfants ;

Que l'ARS estime qu'il pourrait exister, après un travail d'optimisation des surfaces, une

Conseil de l'immobilier de l'État

solution d'intégration d'activités de l'actuel hôpital d'Enfants au sein du nouveau complexe du Bocage ;

Considérant le CHRU devra également traiter les questions relatives à l'exploitation et la gestion de certains immeubles satellites :

Qu'après une première tranche de travaux en 2014 dans le bâtiment Marion, il est prévu la réalisation d'un bâtiment neuf de 20 à 30 lits pour héberger une unité de soins de court séjour gériatrique aujourd'hui implantée à Champmaillot.

Qu'une opération de mise en conformité incendie du site de Champmaillot est programmée sur la période 2013/2015 ; qu'une réflexion est en cours sur le devenir d'un bâtiment devant donner lieu à désaffectation ;

Que la situation géographique du centre d'hémodialyse ne répond pas de manière satisfaisante aux exigences de liaisons fonctionnelles des services et que les études réalisées par le CHRU n'ont, à ce stade, pas permis de dégager de solution de relocalisation optimale ;

Que les résultats d'une étude relative à la rénovation du bâtiment d'hébergement du CCR et à un éventuel partage du plateau technique avec un établissement tiers, sont attendus pour janvier 2014.

Considérant que la politique générale de maintenance du CHRU de DIJON a pour ambition le maintien en parfait état au moindre coût, de l'ensemble des bâtiments et des installations techniques de façon à préserver ses outils de travail et à assurer la sécurité des biens et des personnes ;

Qu'elle se décline en une maintenance interne de premier niveau organisée suivant 4 grands secteurs (maintenance générale du bâtiment, électricité courants forts et faibles, chauffage-traitement d'air et plomberie-gaz médicaux) et en une maintenance externe spécialisée réalisée selon les domaines, dans le cadre de marchés à garantie totale ou à garantie partielle excluant les pièces remplacées lorsqu'elles excèdent une certaine valeur ;

Que le coût de la maintenance s'élevait en 2010 à 26 € TTC / m², soit 15 € TTC / m² pour la maintenance interne et 11 € TTC/m² pour la maintenance externe ; Que ce coût est proche de la valeur moyenne de 25 € TTC / m² enregistrée auprès des CHU ayant participé à l'enquête ; que le CHRU a déduit depuis une baisse de ce ratio, du fait d'un accroissement des surfaces supérieur à la progression des dépenses de maintenance ;

Que la direction des services techniques dispose d'un outil performant de gestion de maintenance assistée par ordinateur (GMAO) facilitant le traitement des demandes d'intervention en temps réel, l'information des services demandeurs ainsi que le suivi des opérations de maintenance par l'intégration d'une série d'indicateurs ; que le CHRU travaille au développement d'une interface avec les systèmes de gestion d'achats de pièces et de coût horaire de personnel pour disposer automatiquement des coûts complets d'intervention.

Que les objectifs de cette politique de maintenance ont été revus à la baisse, du fait de la conjonction d'un contexte financier contraint et d'un accroissement des besoins ayant plusieurs origines ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- Les exigences de maintenance vont croissant du fait de la multiplication des normes de qualité et réglementaires ;
- Les services observent que si la maintenance du bâti des immeubles neufs est moins onéreuse les premières années, leurs installations techniques très performantes (notamment pour le plateau technique qui comprend 25 salles d'opération), nécessitent une maintenance régulière et onéreuse ;
- La période de transition précédant la désaffectation de l'hôpital général génère ponctuellement un volume plus important de bâti à gérer ;

Considérant que la cession de l'Hôpital Général est inscrite au plan global de financement pluriannuel (PGFP) en 2015 et 2016 pour un montant annuel de valorisation de 7,5 M€ ;

Que dès 2009, le CHRU s'est rapproché de la ville de Dijon afin d'envisager les différentes problématiques juridiques et techniques posées par le réaménagement et la cession future du site ;

Que la ville de Dijon postule pour y accueillir la cité internationale de la gastronomie dont l'ouverture est prévue pour la mi-2016 ; que ce projet s'accompagne de la construction d'un éco-quartier de 600 logements ;

Que le service France Domaine a, en décembre 2012, évalué la valeur vénale du bien à 20,2 M€ en cas de cession par lots avec une marge de négociation de 10 %, en cas de vente en bloc ; que dans son avis du 13 décembre 2012, ce même service a révisé cette valeur en procédant à un abattement de 15 % ;

Que la ville de Dijon a demandé par courrier du 14 mai 2013 à engager les démarches de cession du site en y associant le CHU et l'ARS de Bourgogne ;

Que le CHRU de Dijon a validé cette démarche par courrier en date du 21 Mai 2013 ;

Considérant que le CHRU dispose d'un patrimoine non affecté à ses missions de soins, de recherche et de formation ; que celui-ci concerne des biens immobiliers inclus dans une enceinte hospitalière (17 logements ou pavillons) des biens immobiliers hors enceinte hospitalière (3 immeubles totalisant 17 logements, 3 logements implantés dans des immeubles privés, 5 bâtiments désaffectés) des biens agricoles (12 200 m² de bâtiments agricoles, 1 782 ha de terres agricoles, 23 ha de vignes, 8 ha d'étangs) et 1 794 ha de forêts.

Considérant, s'agissant du patrimoine immobilier urbain non affecté aux soins :

Que le CHRU a procédé en 2013 à une révision de sa politique et adopté le principe consistant à vendre les biens hors enceinte hospitalière désaffectés ou libres d'occupants et à conserver et rénover les biens situés dans une enceinte hospitalière ainsi que ceux hors enceinte hospitalière utilisés pour le logement de cadres de direction logés par nécessité absolue de service ; que les recettes des cessions sont prévues d'être affectées à l'entretien du patrimoine conservé ; que cette décision est assortie des deux règles suivantes :

- Les concessions pour nécessité absolue de service sont strictement limitées aux directeurs statutaires et aux ingénieurs assurant 40 gardes de direction technique par an ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- Les concessions pour utilité de service font l'objet d'une facturation à la valeur locative servant de base à l'assiette de la taxe d'habitation augmentée des charges locatives réelles.

Que l'application de cette politique aboutit dès à présent à la mise en vente d'un immeuble de 5 logements proche du centre ville de Dijon ainsi qu'à l'étude de la mise en vente prochaine de locaux désaffectés situés dans la périphérie dijonnaise sur un ancien site hospitalier ;

Considérant que le patrimoine agricole de l'établissement ne fait pas l'objet de projets structurés de ventes du fait du caractère protecteur du code rural mais que les opérations dépendent des opportunités ; que, dans le cadre d'un projet d'urbanisation, le CHRU a notamment cédé en 2013 5 ha de terres pour un montant de 1,5 M€ à une commune de la banlieue de Dijon ;

Considérant, s'agissant du patrimoine forestier,

Que le CHRU conduit depuis 2008, une politique active de valorisation et de cession de son patrimoine forestier dans le but de contribuer au financement de son programme d'investissement ;

Que l'exploitation de ce patrimoine dont la valeur était estimée initialement à 10 M€ a rapporté 300 000 € en 2012, alors que le résultat courant était inférieur à 200 000 € jusqu'en 2011 ; Que le programme de cessions s'est intensifié en 2012, le CHRU enregistrant un résultat exceptionnel de 2,5 M€, 525 ha de forêts ayant été vendus sur les cinq derniers exercices ;

Que les plans globaux de financements pluriannuels (PGFP) successifs de l'établissement intègrent une recette annuelle nette de 1,5 M€ sur les années 2010 à 2012 ; que ces recettes, sont enregistrées en période glissante pour tenir compte de la réalité du marché forestier.

Que ce marché particulier qui a longtemps été atone offre aujourd'hui de nouvelles perspectives et que le CHRU étudie avec l'appui du service France Domaine et de l'Office National des Forêts (ONF) la possibilité de procéder à des cessions en bloc de ce patrimoine par l'intermédiaire de sociétés spécialisées ;

Les représentants du CHRU de Dijon et de l'ARS Bourgogne ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 2 octobre et 13 novembre 2013 fait les observations suivantes sur la stratégie immobilière du CHU de Dijon :

1. Le Conseil salue l'effort de rationalisation engagé par le CHU de Dijon dont la stratégie immobilière conduit au regroupement de ses implantations et à la cession de ses biens désaffectés et non affectés.
2. Le Conseil observe que les projets immobiliers de ces dernières années ont été majoritairement financés par emprunts et que ces derniers contribuent à une dégradation de l'équilibre financier de l'établissement.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il encourage le CHRU de Dijon à poursuivre la définition de son projet d'établissement en prenant soin d'identifier les bénéfices futurs attendus des projets immobiliers envisagés et de comparer les coûts de ceux-ci avec des solutions alternatives permettant de répondre aux besoins.

Dans cette perspective, le Conseil souligne l'intérêt d'un suivi d'activité visant à identifier les cas d'exploitation non-optimale des nouveaux outils immobiliers et à les prendre rapidement en compte pour adapter sa stratégie immobilière.

3. Le Conseil prend acte que le coût l'opération de l'Hôpital « Bocage central » est plus de deux fois supérieur à l'estimation initiale du projet et il estime que ce dépassement révèle une maîtrise insuffisante de plusieurs règles de base dans la conduite d'un projet.

Le Conseil observe une fois encore et regrette fortement qu'un programme agréé après un long processus puisse être modifié de façon substantielle après l'attribution des marchés de travaux (cf. infra § 3 in fine et § 4).

Notant que le quart de ce dépassement est imputable aux conditions de passation du marché de travaux, le Conseil invite la tutelle des établissements hospitaliers à s'assurer du respect des principes fondamentaux de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures pour la passation de marchés de travaux et à développer des actions de professionnalisation auprès des équipes locales en charge des procédures de marchés et de la négociation de tels contrats (sur ce point voir également l'avis n° 2013-11 du 24 avril 2013).

Observant que la totalité du financement du projet de regroupement de l'activité MCO adultes sur un site unique a été consommée par la seule opération de construction neuve, le Conseil se demande si la dérive des coûts ne s'est pas trouvée facilitée par une déconnexion progressive de la chose et de son prix dans le dialogue de gestion entre opérateur et tutelle. S'agissant du suivi des opérations d'investissement à venir, il encourage la tutelle à s'assurer régulièrement de la persistance des caractéristiques essentielles de chaque projet ;

S'agissant de l'impact des révisions de prix, si le conseil conçoit que la part liée à l'allongement de la durée du chantier relève de l'aléa, il s'étonne que cette dépense soit présentée globalement comme un surcoût, alors que le contrat initial en fixe la formule de calcul. Remarquant que le taux de progression de l'indice de référence (BT01) de l'année précédant la signature du contrat était supérieur à celui des années du chantier, le Conseil se demande pour quelles raisons, les enveloppes allouées pour cet investissement ne tenaient pas compte de l'évolution des prix. Il recommande à la tutelle, pour les projets d'investissements à venir, d'intégrer la dimension temporelle des prix, pour l'établissement des budgets prévisionnels.

Le Conseil rappelle que la phase de chantier ne constitue la meilleure période pour procéder à une extension d'un programme immobilier, du fait des surcoûts qui en résultent. Il note que dix années se sont écoulées entre la production d'un premier cahier des charges et la signature du marché de travaux opérée dans le cadre d'une procédure de marché négocié. Il regrette que cette période n'ait pas été mise à profit pour intégrer l'ensemble des besoins fonctionnels de l'établissement, qu'il s'agisse de la création d'un centre de stérilisation ou de l'intégration de la problématique de l'hôpital d'Enfants.

Conseil de l'immobilier de l'État

4. Le Conseil comprend que la réalisation de constructions hospitalières relève d'un processus d'élaboration particulièrement long et que la définition du programme fonctionnel d'un ensemble hospitalier résulte de travaux préalables d'identification des besoins de santé du territoire concerné et de prospectives intégrant les nombreuses évolutions du domaine. Il note, s'agissant de l'opération de « Bocage central », que les conditions d'ajustement du programme n'ont pas été optimales.

Le Conseil recommande, pour la réalisation d'opérations hospitalières, la mise en place d'une surveillance régulière de l'adéquation du programme projeté aux besoins des missions. Il souhaite que l'ANAP travaille à la formalisation d'un tel dispositif de veille détaillant pour chacune des étapes clé d'une opération et selon sa nature, les éléments à prendre en considération, le portée des décisions prises et les mécanismes permettant un ajustement de la réalisation au meilleur coût.

5. Le Conseil encourage le CHRU de DIJON à investir dans une politique de maintenance de qualité et à développer des outils de pilotage et d'analyse des coûts d'exploitation de ses immeubles.

Le Conseil regrette que les objectifs de cette politique de maintenance soient revus à la baisse, faute de ressources suffisantes, celles disponibles ayant été essentiellement affectées au financement d'opérations de travaux neufs. Il se demande si cet aspect du coût immobilier n'est pas négligé lors du montage de nouvelles opérations immobilières et invite l'ensemble des acteurs de la production d'immobilier hospitalier à appréhender leur coût de manière globale, en intégrant notamment les dépenses d'exploitation des immeubles et équipements.

Il note par ailleurs, que plusieurs phénomènes concourent à l'augmentation des coûts de maintenance et suggère que l'Agence Nationale d'Appui à la Performance des établissements de santé et médicaux-sociaux (ANAP), conduise une étude sur ce sujet en analysant plus particulièrement l'impact des normes qualité et réglementaires sur les coûts de maintenance.

6. Le Conseil prend note du travail préparatoire réalisé par le CHRU de Dijon pour la cession de l'Hôpital Général et plus particulièrement des démarches entreprises en amont de la procédure auprès des collectivités locales. Il l'invite à solliciter en tant que de besoin, des experts en valorisation et en négociation pour garantir la conclusion de cette vente aux meilleures conditions.
7. Le Conseil agréé les principes sur lesquels le CHRU fonde sa nouvelle politique de gestion des biens immobiliers urbains non affectés aux missions. Il appelle à l'élaboration d'un schéma directeur immobilier fondé sur une application rigoureuse de ces règles et un travail d'optimisation des implantations.

S'agissant du patrimoine forestier et agricole, le Conseil invite le CHRU à saisir les opportunités qui se présentent et notamment à se faire accompagner de prestataires compétents pour procéder à des cessions en bloc.

*

5.5 Les chambres consulaires

Sur saisine du Ministre en charge du Domaine, le Conseil a entamé une série d'auditions consacrée à la gestion immobilière des chambres consulaires des trois réseaux (Agriculture, Métiers, Commerce et Industrie).

Chaque audition d'entité donne lieu à un avis particulier qui est adressé au Ministre, puis diffusé aux acteurs concernés.

Un avis général mettant en perspective l'ensemble des remarques particulières formulées, devrait être délibéré au cours du deuxième semestre 2014.

Conseil de l'immobilier de l'État*Avis n°2013-15 en date du 17 juillet 2013****Sur la stratégie immobilière de la Chambre d'Agriculture du Rhône.***

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

Vu la loi de programmation n°2009-967 du 3 août 2009 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 circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu les documents relatifs à l'inventaire du patrimoine de la chambre d'agriculture ;

Après avoir procédé à l'audition de M. Joseph GIROUD, président de la chambre d'agriculture du Rhône, accompagné de MM. Benoit MONTARIOL, directeur des ressources à l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) et en présence de M. Patrice LAUSSON du bureau des programmes budgétaires et des établissements publics à la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, de M. Bruno SOULIÉ, responsable de la mission chargée de la politique immobilière de l'État au sein de France Domaine accompagné de MM. Frédéric BRIGAUD et Patrick Grégoire, lors de la séance du 17 juillet 2013 ;

Considérant que le département du Rhône compte 140 000 hectares de terre cultivée sur les 300 000 hectares du département et 4500 exploitations dont l'essentiel est constitué de petites structures dédiées à la vigne, aux vergers, au maraichage et à l'horticulture, à l'exception de quelques productions sur des grandes surfaces comme les herbages et les grandes cultures ;

Considérant que les chambres d'agriculture sont des organes consulaires créées par la loi du 3 juillet 1924 reconnues établissements publics. Elles comptent 45 ou 48 élus par chambre, désignés tous les six ans au suffrage universel direct, représentant les exploitants, les anciens exploitants, les propriétaires, les salariés, les groupements professionnels ;

Qu'elles ont un rôle d'information et d'aide aux agriculteurs, disposent d'organes de formation, accompagnent l'évolution de l'agriculture et des filières et leurs compétences se sont élargies aux questions d'environnement, de développement territorial et rural, de développement de la filière forêt-bois ; que les membres élus se réunissent en session au minimum deux fois par an et émettent des avis et des vœux aux pouvoirs publics et décident des actions à entreprendre ;

Que la chambre d'agriculture du Rhône compte une assemblée de 45 élus, un bureau composé du président, de onze élus et d'un membre désigné qui assure le fonctionnement de l'établissement, compte 90 salariés en équivalent temps plein pour 99 postes de travail ;

Considérant que le patrimoine immobilier de la chambre d'agriculture du Rhône s'étend sur 2950 m² et comprend quatre bâtiments détenus en propriété dans le cadre de copropriétés et occupés par le siège et trois antennes (à Brignais, Saint-Symphorien et Amplepuis) ; trois terrains pour une superficie de plus de 12 hectares (à Brindas, Pusignan et Saint-Laurent

Conseil de l'immobilier de l'État

d'Agnay), que l'ensemble est estimé à 6,4 M€ ; qu'un bâtiment à Villefranche-sur-Saône est en location sur 264 m² ;

Considérant que dans les bâtiments, des équipements collectifs (salles de réunion, de conférences, de formation) sont mis à disposition des organisations économiques ;

Considérant que le siège de la chambre d'agriculture du Rhône, installé à Lyon, dans le quartier de Perrache, dans un bâtiment ancien, présentant d'importantes difficultés d'accès pour les agriculteurs, a été vendu en 2002 et que la chambre a acheté un nouveau bâtiment à 15 kms de Lyon à La Tour de Salvagny, pour un montant de 4 M€ avec le soutien du conseil régional de Rhône-Alpes, du conseil général du Rhône et l'aide de la municipalité de La Tour de Salvagny en contractant un emprunt d'environ 1 M€ dont 450 000 € restent à rembourser sur quatre ans ;

Considérant que le siège est partagé avec sept organismes, copropriétaires, abrite 67 salariés et présente un ratio d'occupation des bureaux de 15 m² ;

Considérant que le bâtiment de l'antenne de Brignais a été acheté en 1992 pour un montant de 480 000 €, abrite 11 salariés sur 370 m² dont 196 m² de bureaux avec un ratio d'occupation des bureaux de 14 m², que trois bureaux sont loués à une association d'agriculture biologique pour un loyer de 6900 € par an ; partagé avec trois occupants (centre d'économie rurale, syndicat d'irrigation et conseil général du Rhône), qu'un projet en construction modulaire de type Algeco est prévu pour le stockage des archives pour éviter un investissement trop important ;

Considérant que l'antenne d'Amplepuis a été achetée pour un montant de 950 000€ financé en partie par un emprunt de 600 000 €, abrite trois salariés sur 528 m² dont 110 m² de bureaux (soit un ratio de 36 m²) et que trois bureaux sont loués à la mairie d'Amplepuis pour un loyer annuel de 4 000 € ;

Considérant que l'antenne de Saint-Symphorien-sur-Coise a été achetée 800 000 € avec un remboursement annuel de 30 000 €, couvre 456 m² dont 112 m² de bureaux ;

Considérant que l'antenne de Villefranche-sur-Saône avec 9 salariés sur 264 m² est louée pour un loyer de 43 000 € et abrite des équipements techniques vinicoles ;

Considérant que les 12 hectares des trois terrains abritent des stations expérimentales dans le domaine céréalier, floral et arboricole ;

Considérant que la chambre d'agriculture du Rhône n'a pas de projets immobiliers structurants à court et long terme ;

Les représentants de la chambre d'agriculture, de l'APCA et du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de la séances du 17 juillet 2013, fait les observations suivantes sur la stratégie immobilière de la chambre d'agriculture du Rhône :

1. Le Conseil félicite la chambre d'agriculture du Rhône pour sa stratégie immobilière, ses choix patrimoniaux et sa gestion saine. Avec un patrimoine détenu majoritairement en propriété dans le cadre de copropriétés, la chambre d'agriculture a réalisé des investissements raisonnables, en adéquation avec ses besoins, dans une conjoncture du marché immobilier favorable, avec de très bonnes conditions d'emprunt et en utilisant les produits de cession des biens vendus. La mutualisation des espaces combinée à une gestion en copropriété afin de réduire les charges

Conseil de l'immobilier de l'État

d'exploitation contribue à la maîtrise des coûts.

2. Le Conseil observe que les charges d'exploitation qui comprennent les charges de fonctionnement courant et les charges d'emprunt sont maîtrisées et baisseront au fur et à mesure des remboursements d'emprunt et les ressources ainsi dégagées serviront à l'amélioration du financement des services.
3. Cependant, le Conseil remarque que les ratios d'occupation des bureaux sont très supérieurs aux normes de la politique immobilière de l'État, fixées postérieurement à l'investissement réalisé à La Tour de Salvagny. Il note qu'une amélioration est, de ce point de vue, délicate compte tenu de la configuration des locaux, sauf à réaliser des travaux coûteux. Le Conseil préconise néanmoins une étude de densification de l'occupation et de valorisation des surfaces excédentaires .
4. Le Conseil relève que la localisation des sites correspond à la culture départementale des chambres d'agriculture et à leur volonté d'être proches du terrain et des professionnels afin d'impulser des dynamiques locales. Le Conseil note que la dispersion des sites est compensée par une très forte mutualisation des espaces avec d'autres organisations agricoles (centres de gestion, syndicats d'irrigation, ...) ce qui permet de partager les frais de fonctionnement et d'équilibrer les coûts et les besoins. Cependant, compte tenu de la diminution du nombre des exploitations agricoles et de la baisse d'activités de certains secteurs agricoles, une réflexion sur l'opportunité de synergies de regroupement ou de mutualisation avec des départements voisins, voire au niveau régional pourrait avoir un sens ; si elle était engagée, le volet immobilier devrait faire l'objet d'un examen particulier.

*

Avis n°2013-22 en date du 18 septembre 2013

Sur la stratégie immobilière de la Chambre des métiers et de l'Artisanat de l'Isère.

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

Vu la loi de programmation n°2009-967 du 3 août 2009 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°2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services ;

Vu le décret n°2010-651 du 11 juin 2010 relatif à la composition des chambres régionales de métiers et de l'artisanat et des chambres de métiers et de l'artisanat et à l'élection de leurs membres ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu le dossier adressé avant l'audition présentant la politique immobilière de la chambre de métiers et de l'artisanat de l'Isère;

Conseil de l'immobilier de l'État

Après avoir procédé à l'audition de M. Georges BURBA, président de la chambre de métiers et de l'artisanat d'Isère, accompagné de Mme Martine BEAUDOUX, secrétaire général de la CMAI, en présence de M Jean-Philippe ESPIC, chef du bureau de la tutelle des CMA à la direction générale de la compétitivité de l'industrie et des services (DGCIS) au ministère de l'artisanat et de du commerce et du tourisme et de M Thierry BACHTANIK, directeur des relations avec le réseau à l'assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat (APCMA), lors de la séance du 18 septembre 2013 ;

Considérant que la chambre de métiers et de l'artisanat de l'Isère établissement public à caractère administratif de l'État, créée par décret n°2010-935 du 24 août 2010 par fusion des chambres de métiers et de l'artisanat Isère-Grenoble et Isère-Vienne, a pour circonscription consulaire le département de l'Isère ;

Considérant que la chambre de métiers et de l'artisanat de l'Isère est gérée par 35 artisans élus en octobre 2010 pour 5 ans,

Considérant que, selon les indications de son président, la mandature s'inscrit dans la perspective d'ouverture de la chambre sur le monde et d'anticipation des effets locaux sur la mondialisation et des risques environnementaux pour les entreprises ;

Considérant que le patrimoine immobilier de la chambre comprend quatre immeubles d'une superficie totale de 13 500 m² SHON pour 180 collaborateurs, trois de ces implantations étant détenues en propriété (siège de Grenoble, antenne à Vienne et centre de formation d'apprentis à Bourgoin-Jallieu) et la quatrième, le pôle formation à Villefontaine, en location ;

Considérant que le siège sis à Grenoble est un bâtiment neuf de 3856 m² SHON, achevé en 2011 pour un coût de 11 M€ financé par 3,5 M€ de fonds propres, 3,2 M€ de produit de cession, de l'ancien siège, 4 M€ de prêts bancaires sur 25 ans et une subvention de l'ADEME de 192 000 €, soit un coût de construction de 1756 € HT/m² ;

Considérant que le bâtiment de Grenoble est fonctionnel, passif à énergie positive tous usages qui respecte la RT 2020 avec une performance thermique qui ne dépasse pas 50 kWh/m², intègre une centrale photovoltaïque de plus de 1000 m² dont l'exploitation est confiée à un prestataire dans le cadre d'un contrat de vingt ans ;

Considérant que la chambre de métiers et de l'artisanat a souhaité mettre à profit cette construction pour développer la filière éco-construction et en faire une vitrine pour l'artisanat local, en assurant la formation des entreprises sur le chantier et des personnels à la livraison du bâtiment par des mesures d'accompagnement au titre de l'écocitoyenneté pour un bon usage du bâtiment ;

Considérant que le site de Vienne, après la vente de l'ancien bâtiment pour 1,5 M€, fait l'objet d'un projet de construction d'un bâtiment BBC de 1 000 m² de locaux pour un montant de 1,2 M€ livrable en 2014 ;

Considérant que le site de Bourgoin-Jallieu abrite le centre de formation d'apprentis (CFA) géré par la CMAI, s'étend sur 8 000 m² et est composé d'un bâtiment de 6 800 m² et d'un bâtiment secondaire de 1 200 m², pouvant accueillir 1 400 élèves dans cinq secteurs d'apprentissage (automobile, alimentation, beauté, restauration et vente), le tout en cours de rénovation selon les mêmes principes d'exemplarité environnementale que le siège de Grenoble avec des actions de formation et de sensibilisation à l'éco-construction, pour un coût de 6,65 M€ pour la première tranche, soit un coût de construction de 1841 €/m², financé par 2 M€ de fonds propres de la CMAI, 1 M€ de taxe d'apprentissage et des aides du conseil général et de l'association nationale pour la formation automobile (ANFA) ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le site de Villefontaine est un bâtiment loué avec un bureau et des salles de formation destinées à satisfaire les besoins des 5 500 entreprises du secteur Nord Isère estimés à 165 jours de formation en 2013 ;

Les représentants de la chambre de métiers et de l'artisanat ayant été entendu en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de la séance du 18 septembre 2013, fait les observations suivantes sur la stratégie immobilière de la chambre de métiers et de l'artisanat de l'Isère :

1. Le Conseil salue les choix stratégiques immobiliers de la chambre de métiers et de l'artisanat de l'Isère qui visent à la construction neuve ou rénovation de bâtiments détenus en propriété, exemplaires et performants en matière d'économies d'énergie, fonctionnels avec un coût de construction maîtrisé et un coût d'exploitation réduit. Le Conseil a bien noté que la norme des 12 m²/poste de travail n'était pas connue lors des projets de la CMAI et que la taille des bureaux à 14 m² procède d'une réflexion globale d'optimisation au moment de la construction.
2. Le Conseil observe que la construction du siège par la chambre est devenue un exemple pour le secteur de l'éco-construction auprès des artisans, ressortissants de la chambre et sert d'outil de communication pour le développement de cette filière. Il note aussi la démarche globale de formation tant des entreprises intervenantes sur le chantier que des personnels formés à l'usage d'un bâtiment à énergie positive et à l'écocitoyenneté.
3. Le Conseil constate que, si la loi du 23 juillet 2010 a instauré des processus de mutualisation, favorisé le rapprochement des chambres de métiers au niveau régional et a obligé à la signature de conventions d'objectifs et de moyens avec l'État dès 2013, le rapprochement avec les autres établissements consulaires, chambres d'agriculture et , surtout, chambres de commerce et d'industrie (CCI) a encore peu progressé malgré des actions conduites en commun avec les CCI, notamment sur la formation et l'appui à la création d'entreprise.
4. Le Conseil prend note des premiers rapprochements évoqués dans le département de l'Isère et suggère qu'une expérimentation permettant de développer cette mutualisation soit menée.

★

Avis n°2013-24 en date du 16 octobre 2013

Sur la stratégie immobilière de la Chambre d'Agriculture de l'Aube.

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

Vu la loi de programmation n°2009-967 du 3 août 2009 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 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu l'inventaire immobilier adressé avant l'audition par la chambre d'agriculture de l'Aube ;

Après avoir procédé à l'audition de M. Didier MARTEAU, président de la chambre d'agriculture de l'Aube, accompagné de M. Benoit MONTARIOL ; directeur des ressources à l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), lors de la séance du 16 octobre 2013 ;

Considérant que la chambre d'agriculture de l'Aube est un établissement public à caractère administratif de l'État, avec pour circonscription consulaire le département de l'Aube ;

Considérant que le département de l'Aube se caractérise par deux groupes de région définis selon les systèmes de production dominants : la Brie et le Barrois où se côtoient des grandes cultures (céréales, oléagineux), de la culture-élevage et de la viticulture ; la Champagne crayeuse, la Champagne humide et le Pays d'Othe pour les grandes cultures ;

Considérant que la chambre d'agriculture est gérée par 45 professionnels élus tous les six ans, que la mandature (2013-2018) s'inscrit dans la perspective de l'innovation et de la performance économique et écologique de l'agriculture ;

Considérant que le patrimoine immobilier de la chambre comprend sept implantations sur 1477 m² SUB pour 62 collaborateurs (soit 60,5 ETP), le siège sis à Troyes détenu en propriété dans le cadre d'une copropriété avec quatre autres organismes professionnels agricoles (OPA) et six bureaux décentralisés dédiés à l'accompagnement technico-économique des agriculteurs pour compléter le maillage territorial de la chambre ;

Considérant que le siège, sis à Troyes, est situé dans un bâtiment construit en 1970, de 1000 m² SUB pour 39 collaborateurs (=37,6 ETP) soit un ratio moyen d'occupation des bureaux de 14,56 m²/ETP, acheté en 1980, en assez bon état, complété par la location de 195 m² de bureaux et salles de formation pour un loyer annuel de 17 921 € ;

Considérant que les six bureaux décentralisés, sis à Brienne-le Château, Arcis-sur-Aube, Marigny-le-Châtel, Aix en Othe Bar-sur-Seine et Bar-sur Aube détenus tous en location, couvrent 282 m² SUB pour 23 ETP (soit un ratio moyen de 20,7 m²/ETP) et 26 672 € de loyers annuels, sont tous dédiés aux grandes cultures et que les bureaux de Bar sur Seine et Bar sur Aube ont la particularité d'être mixtes et d'être dédiés également à l'accompagnement technico-économique en viticulture ;

Les représentants de la chambre d'agriculture et de l'APCA ayant été entendu en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 16 octobre 2013 fait les observations suivantes sur la stratégie immobilière de la chambre d'agriculture de l'Aube :

1. Le Conseil observe que le patrimoine de la chambre d'agriculture de l'Aube détenu majoritairement dans le cadre d'une copropriété avec des organismes professionnels agricoles, correspond aux besoins actuels de la chambre. Le choix de la mutualisation d'espaces communs combiné à une gestion en copropriété tend à limiter les charges d'exploitation et contribue à la maîtrise des coûts, laquelle est

Conseil de l'immobilier de l'État

une préoccupation affirmée des responsables de la Chambre.

2. Le Conseil note que la norme des 12 m²/poste de travail, qui n'est respectée ni au siège ni dans les bureaux décentralisés, n'était pas en vigueur lors du choix des implantations de la chambre. Il recommande de procéder à une étude de densification de l'occupation afin de poursuivre la valorisation de surfaces excédentaires, pratique déjà initiée par la chambre.
3. Le Conseil constate que la régionalisation des réflexions et la mutualisation des fonctions support se développent, même si la culture départementale des chambres d'agriculture domine encore largement, notamment pour les actions de proximité conduites auprès des professionnels. Il relève que la réflexion sur l'opportunité de regroupement ou de mutualisation entre départements voire régions prend un sens accru en y incluant le volet immobilier et que cet aspect est en lui-même un fort facteur potentiel de rapprochement fonctionnel.

Le Conseil note que le rapprochement avec les autres établissements consulaires, chambres de commerce et d'industrie (CCI) et chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) se limite encore à quelques exemples de mutualisation de locaux. Cependant, eu égard aux actions des trois réseaux consulaires en termes de conseil, de formation, d'information et d'accompagnement de leurs ressortissants, il pourrait être opportun d'approfondir la réflexion sur la notion de maisons d'accueil communes.

★

Conclusion

Au cours de l'ensemble de ces auditions, le Conseil de l'Immobilier de l'État a constaté une amélioration certaine de la connaissance du patrimoine de l'État, de ses opérateurs et des principaux acteurs publics. Il a également remarqué que si le secteur de l'immobilier est entré dans la gestion courante des établissements, il demeure une activité encore mal maîtrisée pour laquelle les règles imposées par la politique immobilière de l'État (rationalisation des surfaces, des coûts des loyers, des coûts de fonctionnement...) ne sont pas encore totalement respectées. Des progrès sensibles peuvent encore être accomplis.

L'année 2014 devrait voir l'aboutissement des travaux du Conseil sur plusieurs thématiques : le projet Saclay, les hôpitaux et les chambres consulaires. Le Conseil développera également les auditions de suivi sur les schémas pluriannuels de stratégie immobilière des administrations centrales et déconcentrées et des opérateurs de l'État.

Table des avis du Conseil de l'Immobilier de l'État

(dans l'ordre de parution dans le présent document)

Avis n°2012-01 en date du 12 janvier 2012.....	18
<i>Sur les projets de décret et d'arrêté portant expérimentation d'une procédure de contre-expertise des projets immobiliers.</i>	
Avis n°2012-18 en date du 12 septembre 2012	19
<i>Sur les conditions de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics.</i>	
Avis n°2012-19 en date du 12 septembre 2012	33
<i>Sur le projet de circulaire sur les contrôles triennaux des conventions.</i>	
Avis n°2012-24 en date du 14 novembre 2012	35
<i>Sur le rapport d'activité de la Commission pour la Transparence et la Qualité des opérations immobilières de l'État en 2011.</i>	
Avis n°2013-07 en date du 27 février 2013	37
<i>Sur le décret pris pour l'application de l'article L 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP).</i>	
Avis n°2011-15 en date du 18 mai 2011	45
<i>Sur la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière du ministère de la défense.</i>	
Avis n°2011-16 en date du 18 mai 2011	48
<i>Sur la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.</i>	
Avis n°2011-19 en date du 5 octobre 2011	51
<i>Sur la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière du ministère des affaires étrangères et européennes.</i>	
Avis n°2011-21 en date du 5 octobre 2011	53
<i>Sur le projet d'expérimentation de délégation de maîtrise d'ouvrage à la SOVAFIM pour quelques opérations immobilières à l'étranger.</i>	
Avis n°2012-02 en date du 28 février 2012	54

Conseil de l'immobilier de l'État

Sur la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière des services administratifs et des structures relevant des services du Premier ministre.

Avis n°2012-20 en date du 10 octobre 2012 59

Sur la projet de regroupement de l'administration centrale sur le site de la Défense des ministères de l'égalité, des territoires et du logement (METL) et de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE).

Avis n°2013-14 en date du 26 juin 2013..... 65

Sur le projet de création d'un second pôle de l'administration centrale du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Avis n°2013-21 en date du 17 juillet 2013..... 70

Sur la stratégie immobilière de la préfecture de police de Paris.

Avis n°2011-17 en date du 15 juin 2011..... 75

Sur l'impact du schéma d'ensemble du réseau de transport public élaboré par la société du Grand Paris sur la stratégie immobilière de l'État.

Avis n°2012-23 en date du 14 novembre 2012 78

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech).

Avis n°2013-12 en date du 17 juillet 2013..... 81

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Institut Mines Télécom.

Avis n°2013-13 en date du 17 juillet 2013..... 87

Sur le projet d'implantation sur le plateau de Saclay de l'école centrale de Paris.

Avis n°2011-14 en date du 13 avril 2011..... 95

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD).

Avis n°2011-20 en date du 5 octobre 2011 96

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière d'UbiFrance et de l'AFII.

Avis n°2012-07 en date du 5 juin 2012..... 98

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU).

Avis n°2012-10 en date du 12 septembre 2012 100

Conseil de l'immobilier de l'État

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'agence de l'eau Adour Garonne.

Avis n°2012-15 en date du 12 septembre 2012 104

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN).

Avis n°2012-16 en date du 12 septembre 2012 107

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Agence Nationale de Sécurité sanitaire de l'Alimentation, de l'Environnement et du travail (ANSES).

Avis n°2013-08 en date du 24 avril 2013 109

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Institut Français du Cheval et de l'Équitation (IFCE).

Avis n°2013-09 en date du 24 avril 2013 114

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'École Nationale de la Magistrature (ENM).

Avis n°2013-19 en date du 29 mai 2013 118

Sur la stratégie immobilière de Voies Navigables de France (VNF).

Avis n°2013-26 en date du 18 septembre 2013 123

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).

Avis n°2011-18 en date du 15 juin 2011 132

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université d'Auvergne (UDA).

Avis n°2012-03 en date du 14 mars 2012 134

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université de Poitiers.

Avis n°2012-03bis en date du 15 mai 2012 137

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université de Bretagne occidentale.

Avis n°2012-04 en date du 15 mai 2012 140

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires (CNOUS).

Conseil de l'immobilier de l'État

Avis n°2012-05 en date du 15 mai 2012	142
<i>Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université d'Artois.</i>	
Avis n°2012-06 en date du 15 mai 2012	145
<i>Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du Centre National de Recherche Scientifique (CNRS).</i>	
Avis n°2012-08 en date du 5 juin 2012	148
<i>Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du Centre de Ressources, d'Expertise et de Performance Sportives (CREPS) de Toulouse.</i>	
Avis n°2012-09 en date du 5 juin 2012	149
<i>Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université Lumière Lyon II.</i>	
Avis n°2012-11 en date du 12 septembre 2012	153
<i>Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université de Haute Alsace.</i>	
Avis n°2012-12 en date du 12 septembre 2012	156
<i>Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université de Lorraine.</i>	
Avis n°2012-13 en date du 12 septembre 2012	160
<i>Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Institut de l'Institut de Radioprotection et de Sécurité Nucléaire (IRSN).</i>	
Avis n°2012-14 en date du 12 septembre 2012	163
<i>Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'École Nationale Supérieure d'Architecture (ENSA) de Nantes.</i>	
Avis n°2012-17 en date du 12 septembre 2012	166
<i>Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université de Paris IX Dauphine.</i>	
Avis n°2012-21 en date du 14 novembre 2012	170
<i>Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université de Toulouse I.</i>	
Avis n°2012-22 en date du 14 novembre 2012	174
<i>Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA).</i>	
Avis n°2013-02 en date du 27 février 2013	176

Conseil de l'immobilier de l'État

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université de Paris VII Diderot.

Avis n°2013-03 en date du 27 février 2013 182

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université de Paris V Descartes.

Avis n°2013-04 en date du 27 février 2013 186

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université Pierre et Marie Curie (UPMC)-Paris VI.

Avis n°2013-05 en date du 27 février 2013 190

Sur la politique immobilière des universités.

Avis n°2013-10 en date du 24 avril 2013 206

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Université de Lorraine.

Avis n°2013-01 en date du 27 février 2013 214

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de Pôle emploi.

Avis n°2013-06 en date du 27 février 2013 217

Sur la gestion immobilière des organismes du régime général de la Sécurité sociale.

Avis n°2013-11 en date du 24 avril 2013 240

Sur la stratégie immobilière du Centre hospitalier universitaire (CHU) de Clermont-Ferrand.

Avis n°2013-16 en date du 17 juillet 2013 246

Sur la stratégie immobilière du Centre hospitalier régional universitaire (CHRU) de Besançon.

Avis n°2013-17 en date du 17 juillet 2013 253

Sur la stratégie immobilière du Centre hospitalier régional universitaire (CHRU) de Lille.

Avis n°2013-18 en date du 29 mai 2013 258

Sur la stratégie immobilière des Hospices civils de Lyon (HCL).

Avis n°2013-20 en date du 26 juin 2013 268

Conseil de l'immobilier de l'État

Sur la stratégie immobilière de l'Assistance publique des Hôpitaux de Marseille (APHM).

Avis n°2013-25 en date du 18 septembre 2013 274

Sur la stratégie immobilière du Centre hospitalier universitaire (CHU) de Nantes.

Avis n°2013-23 en date du 13 octobre 2013 283

Sur la stratégie immobilière du Centre hospitalier régional universitaire (CHRU) de Dijon.

Avis n°2013-15 en date du 17 juillet 2013 294

Sur la stratégie immobilière de la Chambre d'Agriculture du Rhône.

Avis n°2013-22 en date du 18 septembre 2013 296

Sur la stratégie immobilière de la Chambre des métiers et de l'Artisanat de l'Isère.

Avis n°2013-24 en date du 16 octobre 2013 298

Sur la stratégie immobilière de la Chambre d'Agriculture de l'Aube.