



Avis général sur l'immobilier de l'État mis à disposition des associations d'action sociale des ministères

Le Conseil de l'immobilier de l'État achève un cycle d'auditions qu'il a consacré à l'immobilier de l'État mis à disposition des associations d'actions sociales des ministères.

A l'issue des travaux conduits dans chaque département ministériel, afin de répondre aux demandes du Conseil, le constat est celui d'un inventaire partiel. Les informations réunies ne permettent pas d'avoir, une vision précise des caractéristiques et des modalités de gestion de l'immobilier mis à disposition, à l'échelle du parc de l'État.

La contribution de la politique immobilière de l'État aux politiques sociales que conduisent les ministères n'a pas pu être quantifiée.

Il est recommandé : de parfaire la connaissance du parc mobilisé ; d'établir un cadre de référence permettant le calibrage de l'offre de restauration et de vérifier l'adéquation des besoins de l'action sociale et des moyens immobiliers mobilisés pour des prestations de loisirs et vacances.

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

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

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État :

- [n°2019-12](#) du 17 octobre 2019 (ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation),
- [n°2019-13](#) du 7 novembre 2019 (ministères économiques et financiers),
- [n°2019-14](#) du 28 novembre 2019 (ministère des armées),
- [n°2019-15](#) du 19 décembre 2019 (ministère de l'intérieur),
- [n°2019-25](#) du 27 février 2020 (ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales,
- n°2020-08 du 15 octobre 2020 (ministère de la justice),

Vu les éléments transmis postérieurement à la séance par la DGAFP ;

Après avoir entendu les représentants des ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (20 décembre 2018), des ministères économiques et financiers (20 septembre 2018), du ministère des Armées (27 juin 2019), du ministère de l'intérieur (26 septembre 2019), des ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (28 novembre 2019) et du ministère de la justice (28 novembre 2019) ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 26 novembre 2020 :

- le chef de service parcours de carrières et politiques salariales et sociales de la direction générale de la fonction publique (DGAFP), accompagné du chef du bureau de l'action sociale et de son adjointe,
- la directrice adjointe de l'immobilier de l'État et l'expert auprès du directeur.

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

Le Conseil a engagé fin 2018 une réflexion concernant l'immobilier de l'État mis à disposition d'associations chargées de l'action sociale des ministères. Il a procédé à une série d'auditions de ministères¹ sur les associations de leur périmètre. Les principales problématiques identifiées ont été celles de l'immobilier mis à disposition pour des prestations de restauration collective, d'activités de loisirs et de logement des agents.

Les ministères non auditionnés ont été saisis par le Conseil d'une demande écrite sur les mêmes problématiques, à la mi-juin 2020. Aucun des organismes² ainsi consultés n'a répondu au Conseil.

Avant de clore ses travaux, le Conseil a entendu la direction générale de la fonction publique (DGAFP) compte tenu de l'importance, pour cette dernière, des politiques sociales dans les champs de la restauration collective, des activités de loisirs et du logement des agents.

Le présent avis du Conseil s'appuie sur les avis précédemment publiés qui peuvent être consultés sur le site Internet du Conseil de l'immobilier de l'État. Il ne se substitue pas aux recommandations et observations portées pour chaque département ministériel précédemment auditionné.

Les représentants de la DGAFP précisent que l'action sociale est composée de deux blocs :

- le premier est interministériel, obligatoire et commun à l'ensemble des agents publics de l'État. Il relève de la DGAFP. À ce titre, elle propose et finance différentes prestations (133 M€ au PLF 2021, sur le programme 148).
- le second bloc relève de l'action sociale ministérielle et de la compétence exclusive de chaque ministère. La mise à disposition d'immobilier et leurs modalités de gestion opérationnelle en dépendent.

1. Une connaissance du parc immobilier mobilisé à parfaire,

La série d'auditions réalisée par le Conseil a été l'occasion de constater qu'il n'existait pas jusqu'alors de recensement exhaustif des biens immobiliers mis à disposition d'associations d'action sociale. Du point de vue du propriétaire, l'État ne dispose donc pas d'une vision globale et consolidée des biens considérés, à l'échelle de son parc, de leurs caractéristiques, de leur valeur.

Du point de vue des ministères qui mettent à disposition ces biens dans le cadre des missions qui sont confiées aux associations, des inventaires ont été initiés préalablement aux auditions du Conseil.

¹ Ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, ministères économiques et financiers, ministère des armées, ministère de l'intérieur, ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, ministère de la justice.

² Ministère des solidarités et de la santé, ministère de l'agriculture et de l'alimentation, ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ministère de la culture et Services du Premier ministre.

Toutefois ces inventaires récents sont à parfaire. Les informations relatives à l'état du bâti et des équipements, à la conformité des locaux et à leur accessibilité ne sont pas exhaustives.

Sans préjudice du contenu des actions sociales portées par les ministères, le premier enseignement tiré est donc la méconnaissance du patrimoine domanial concerné, qu'il s'agisse des caractéristiques techniques ou de sa valeur. Les coûts immobiliers induits que les ministères et l'État supportent ne sont pas davantage connus.

Par ailleurs, et de façon générale, la performance énergétique du parc mobilisé et les enjeux de transition environnementale ne sont pas identifiés. Les consommations énergétiques et émissions de GES à effet de serre ne sont pas communiquées. Aucun plan d'action permettant de les réduire n'est mentionné.

Les inventaires doivent donc être poursuivis et enrichis. La part des logements domaniaux mobilisés doit également être comprise dans la démarche d'inventaire (cf. avis n°2019-14).

La question de la valorisation des biens dans Chorus est également un sujet perfectible, les données étant pour partie non renseignées (cf. avis n°2019-25).

Recommandation n°1 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Veiller à ce que les ministères complètent les outils de la PIE (RT-OAD) des données d'inventaire de l'immobilier de l'État mis à disposition des structures d'action sociale.

Les conditions de mise à disposition sont, elles-mêmes, pour la plupart peu documentées, alors même que par la direction de l'immobilier de l'État insiste sur l'obligation que tout bien immobilier de l'État fasse l'objet d'une convention d'occupation.

Selon les cas, le Conseil relève que pour les biens mis à disposition d'une association, le conventionnement est réalisé ou en cours (cf. avis n°2019-16) ; que les conditions juridiques de mise à disposition sont documentées (cf. avis n°2019-12). La non-exhaustivité du recensement des titres d'occupation dans les outils de gestion de l'immobilier de l'État est pointée (cf. avis n°2020-08).

Enfin, il apparaît, dans la majorité des cas, que la mise à disposition des biens s'effectue sans donner lieu au versement d'une redevance. Si ce choix³ relève des ministères dans le cadre de leur politique sociale, l'information doit néanmoins être consignée dans le cadre des conventions d'occupation.

Pour autant, la question de la charge assumée par l'État n'est que très marginalement abordée : qu'il s'agisse des subventions, du coût équivalent au loyer non perçu, de l'amortissement des équipements spécifiques, des charges d'exploitation ou des dépenses fluides-énergies (cf. avis n°2019-13, n°2019-15).

Recommandation n°2 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Veiller au recueil des données de gestion pour chaque bien immobilier, y compris les biens spécifiques (hors bureau).

³ La mise à disposition à titre gratuit est une forme d'exception au droit commun.

2. Des solutions de restauration à harmoniser,

Le caractère central de la restauration comme composante de l'action sociale ministérielle est partagé par toutes les entités entendues. Cependant, les données transmises sont trop parcellaires pour apprécier la gestion de l'immobilier de l'État mis à disposition dans le cadre de la restauration au bénéfice des agents.

Les éléments recueillis interrogent toutefois sur la diversité des situations. Ainsi, les ratios de surface par repas servis présentent des différences significatives selon les sites au sein d'un même ministère (cf. avis n°2020-08), sans que des données équivalentes permettent d'apprécier la situation des autres ministères.

Il est constaté que des solutions de mutualisation de l'offre de restauration entre un ministère et un opérateur de son périmètre (cf. avis n°2019-02) ou de démarche d'externalisation (cf. avis n°2019-14) sont explorées. Là encore, l'absence de données qu'il s'agisse de la répartition des coûts immobiliers entre utilisateurs ou des modalités d'externalisation, ne permet pas d'apprécier les solutions évoquées.

De manière générale, les ministères doivent disposer d'indicateurs de référence leur permettant d'apprécier le juste dimensionnement des espaces de restauration au regard des capacités d'accueil, d'une part, et des repas effectivement servis, d'autre part.

Le Conseil rappelle, sur ce sujet, les termes de son avis n°2020-08 : « Il appartient à la direction de l'immobilier de l'État de produire des indicateurs de référence permettant aux services gestionnaires de s'assurer du juste dimensionnement des espaces techniques (cuisine, stockage, distribution, laverie) et des salles et de l'emploi optimal de cette capacité d'accueil au regard du nombre de repas effectivement servis ».

Le Conseil entend enfin que la DGAFP intervient dans le cadre du programme de rénovation des cités administratives et autres sites multi occupants. Elle porte, via le programme 148, les travaux d'aménagement des restaurants inter administrations (RIA) et l'équipement des cuisines, en lien avec la DIE.

L'adossement des financements aux indicateurs de référence que le Conseil recommande d'élaborer constituerait une garantie du bon usage des deniers publics.

L'élaboration d'un référentiel de conception et de dimensionnement spécifique apparaît d'autant plus indispensable que le modèle du restaurant collectif est appelé à évoluer sous l'impulsion de deux phénomènes :

- la conjugaison de l'évolution des modes de travail et de la recherche d'une utilisation optimale des locaux conduit à développer de nouvelles activités au sein des salles de restaurant en dehors des heures de repas,
- la conception des locaux qui se doit de respecter les normes d'hygiène et de sécurité est désormais appelée à intégrer des dispositions facilitant l'application des mesures sanitaires qui s'imposent dans un contexte de pandémie tel que nous le vivons actuellement (cf. avis n°2020-08)

Recommandation n°3 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État:

Élaborer un référentiel de conception et de dimensionnement des espaces de restauration collective.

3. Des prestations de logement social à expertiser,

Les formules retenues en matière de prestations de logement social au bénéfice des agents font, soit appel au parc domanial (cf. avis n°2019-13), soit à des droits de réservation de logements (cf. avis n°2019-12, n°2019-15, n°2019-25, n°2020-08), soit elles combinent les deux approches (cf. avis n°2010-14).

Il apparaît que le recours au droit de réservations dans le cadre de conventions auprès de bailleurs sociaux, majoritairement plébiscité, présente une souplesse de mise en œuvre dans l'accompagnement de l'évolution des demandes.

Le recours au parc domanial est, quant à lui, considéré comme une composante majeure de la politique de ressources humaines, notamment en termes d'attractivité dans les zones en tension et de fidélisation des agents.

Pour autant, l'efficacité de la mesure en nombre de recrutements et son efficience (ressources mobilisées, optimisation des ressources versus satisfaction des besoins) restent à être documentées.

De la même manière, la solution mixte alliant domanial et droits de réservation reste à expertiser dans une approche coût / avantages des deux solutions.

Enfin, une démarche interministérielle de mutualisation de la gestion du parc résidentiel social ayant été initiée par le comité interministériel de la transformation publique (CITP), il importe que ces travaux se concrétisent et que les ministères s'inscrivent dans les réflexions engagées et les suites qui leur seront données.

Recommandation n°4 à l'attention de la DIE :

Accompagner les ministères ayant recours au parc domanial dans une démarche d'identification des actifs, de leur valeur et des modalités de gestion.

4. Un immobilier de loisirs dont la détention est à questionner,

La mise à disposition d'immobilier domanial en faveur des loisirs est une problématique commune à l'ensemble des ministères. Bien que les inventaires soient encore incomplets, le caractère vieillissant du parc est une des composantes identifiées du sujet.

Par ailleurs, l'évolution des attentes des bénéficiaires en matière de loisirs invite à s'interroger sur l'adéquation des biens immobiliers mis à disposition, aux besoins.

La conjonction de ces deux points appelle une réflexion quant à la détention des actifs et à la cession de ceux qui seraient inutiles ou inadaptés aux besoins en matière de loisirs. Cette démarche, engagée dans la plupart des grandes entreprises privées, a conduit ces dernières à renoncer à la détention d'actifs immobiliers de loisirs, parfois inadapté, au bénéfice de prestations externalisées.

Il est observé que les récents travaux diligentés par les ministères économiques et financiers en matière d'audit des différents sites de loisirs et de vacances répondent à cette préoccupation. Les audits ont pour finalité de déterminer le potentiel touristique des sites, l'adéquation aux attentes de bénéficiaires et la valeur de marché des biens.

La généralisation de la démarche aux autres départements ministériels est une voie que le Conseil recommande à la direction de l'immobilier de l'État d'emprunter, sous réserve qu'elle s'entoure des compétences adéquates⁴.

⁴ L'avis n°2020-08 recommande le recours à un prestataire spécialisé pour estimer la valeur du marché.

Recommandation n°5 à l'attention de la DIE :

Inviter chaque ministère mettant à disposition des biens pour des prestations de loisirs et de vacances, à faire établir, par un prestataire du secteur, un audit portant sur l'adéquation des solutions proposées aux attentes des bénéficiaires et la valeur de marché des biens.

Le cycle d'auditions sur l'immobilier de l'État mis à disposition d'associations d'action sociale des ministères ne permet pas au Conseil d'apprécier le parc concerné, tant en quantité qu'en qualité, pas plus qu'il ne permet d'apprécier les conditions de mise à disposition de ces biens ou encore l'adéquation des biens aux différents besoins. Il ne lui est pas non plus possible, et cela est regrettable, d'évaluer la contribution de la politique immobilière de l'État au service des politiques d'action sociale ministérielles par la mise à disposition, souvent gratuite, d'une part de son parc.

Les inventaires initiés par différents ministères afin de préparer ces auditions doivent cependant être salués et les ministères encouragés afin que l'État propriétaire dispose, dans les meilleurs délais, d'un inventaire global consolidé. Les conditions de mise à disposition doivent être clairement établies et les conventions finalisées.

Toutefois, si la mise à disposition d'immobilier à titre gratuit relève d'une décision tant politique que sociale des ministères, il est nécessaire que ce choix soit éclairé par une réelle connaissance de la charge induite pour l'État (coûts supportés et subventions).

Le Conseil souligne l'intérêt particulier de la démarche d'audit menée par les ministères économiques et financiers visant, avec l'aide d'un professionnel, à évaluer le potentiel et l'adéquation aux besoins de chaque site.

Enfin, qu'il s'agisse de restauration, de loisirs ou de logement, le Conseil invite la DGAFP et la DIE à initier une réflexion transverse qui serait de nature à faire émerger des actions de mutualisation, un service mieux adapté aux attentes des agents bénéficiaires, et dans le champ de l'immobilier, une meilleure gestion des actifs.

**Pour le Conseil,
son Président**



Jean-Paul MATTEI

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Veiller à ce que les ministères complètent les outils de la PIE des données d'inventaire de l'immobilier de l'État mis à disposition des structures d'action sociale.

Recommandation n°2 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Veiller à ce que les outils de la politique immobilière de l'État permettent le recueil des données de gestion pour chaque bien immobilier, y compris les biens spécifiques (hors bureau).

Recommandation n°3 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État

Élaborer un référentiel de conception et de dimensionnement des espaces de restauration collective.

Recommandation n°4 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Accompagner les ministères ayant recours au parc domanial dans une démarche d'identification des actifs, de leur valeur et des modalités de gestion.

Recommandation n°5 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Inviter chaque ministère mettant à disposition des biens pour des prestations de loisirs et de vacances, à faire établir, par un prestataire du secteur, un audit portant sur l'adéquation des solutions proposées aux attentes des bénéficiaires et la valeur de marché des biens.