



Séance du 17 octobre 2019

Conseil de l'immobilier de l'État

## Avis

### **Sur l'immobilier de l'État mis à disposition d'associations chargées de l'action sociale des ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation**

Les ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation présentent un inventaire des biens immobiliers mis à disposition d'associations chargées d'actions sociales. Cet immobilier est utilisé principalement à des fins de restauration collective et secondairement pour des activités de loisirs. Il ne concerne pas le logement des agents, les ministères recourant à des droits de réservation auprès de bailleurs sociaux.

Le Conseil salue la démarche de recensement engagée et encourage les ministères à compléter cet inventaire notamment dans le but de reconstituer le véritable coût d'un immobilier occupé gratuitement.

Le Conseil recommande de faire expertiser l'immeuble domanial, sis, 10, rue Léon Jouhaux, Paris 10ème, dont la valeur déclarée lui apparaît sous-estimée au regard des prix du marché. Il propose que soit envisagée une autre implantation pour l'association du MENJ qui l'occupe actuellement.

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

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

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

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

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

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

Vu le titre 1er du décret n° 2006-21 du 6 janvier 2006 relatif à l'action sociale au bénéfice des personnels de l'État ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition et les éléments complémentaires transmis par le Secrétariat général des ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 20 décembre 2018, M. Thierry BERGEONNEAU, chef de service de l'action administrative et des moyens des ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse (MENJ), de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI), accompagné de Mme Cécile BOURLIER, sous-directrice de la gestion des ressources humaines pour l'administration centrale, de Mme Jacqueline PILLET, chargée de mission, de M. Edmond LANOIRE, sous-directeur de la logistique de l'administration centrale, de Mme Sylvie LAPLANTE, chef du département de l'action patrimoniale, et de Mme Marie-Laure MARTINEAU-GISOTTI, chef de bureau de l'action sanitaire et sociale, en présence de Mme Isabelle SAURAT, directrice de l'immobilier de l'État, accompagnée de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice de la stratégie et expertises, et de M. Jildaz ÉCOLAN, chef de bureau de la doctrine et de la stratégie de l'immobilier de l'État ;

### **Sur l'immobilier mis à disposition d'associations chargées d'actions sociales**

Considérant que l'action sociale des ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation est déléguée pour une large part à des associations d'œuvres sociales ;

Que le secrétariat général commun aux deux ministères est en charge du pilotage de la mise en œuvre de l'action sociale de l'administration centrale et de l'établissement d'une convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) avec chaque association concernée ;

Que dans les services déconcentrés, les CPO sont passées avec les associations par le recteur de l'académie ou le directeur des services départementaux de l'éducation nationale ;

Que l'État met à disposition de ces associations un immobilier représentant une surface totale de 11 664 m<sup>2</sup> SUB répartie ainsi :

- 6 371 m<sup>2</sup> SUB pour les services centraux, patrimoine estimé à 29,3M€<sup>1</sup>, dont 27,8 M€ pour les sites parisiens et 1,5 M€ pour les sites hors Paris ; que 86 % de ces surfaces sont dédiées à la restauration collective ;
- 5 293 m<sup>2</sup> SUB pour les services déconcentrés, estimé à 4,8 M€ ;

Qu'il s'agit de biens domaniaux pour 94% de cette surface, représentant 10 964 m<sup>2</sup> SUB, soit 2% du parc domanial total des services du MENJ (hors jeunesse) et MESRI ;

---

<sup>1</sup> Les valeurs indiquées correspondent à la valeur inscrite au bilan de l'État pour les biens domaniaux et à des loyers pour les locations.

Que les dépenses de l'occupant (entretien courant, énergies et fluides) inhérentes aux surfaces mises à disposition des associations sont assurées par les ministères à hauteur de 2 M€ par an ;

Considérant que cet immobilier bénéficie majoritairement à l'activité de restauration collective des personnels, et plus modestement à des activités à caractère social, culturel, sportif et de loisirs confiées à ces associations<sup>2</sup>;

Qu'aucun patrimoine de l'État n'est mobilisé dans le cadre de l'action sociale en faveur du logement pour les personnels du MENJ et MESRI, les ministères recourant à des droits de réservation auprès de bailleurs sociaux ;

### **Sur l'immobilier mis à disposition pour des prestations de restauration**

Considérant que trois associations sont en charge d'activités de restauration collective au profit des personnels des administrations centrales des MENJ et MESRI : l'association d'entraide au personnel de l'éducation nationale (AE), l'association des usagers du restaurant administratif montagne Sainte-Geneviève (AURA), l'association Rabelais ;

Que les 5 479 m<sup>2</sup> SUB mis à leur disposition sont répartis sur les quatre principales implantations parisiennes des ministères :

- L'AE dispose de 1 379 m<sup>2</sup> SUB sur le pôle Grenelle, Paris 7<sup>ème</sup> (1 250 agents du MENJ), valorisés à 10,3 M€<sup>3</sup> ;
- L'AE dispose de 814 m<sup>2</sup> SUB sur le pôle Dutot, Paris 15<sup>ème</sup> (480 agents du MENJ), valorisés à 5,8 M€ ;
- L'AE dispose de 1 021 m<sup>2</sup> SUB sur le pôle Regnault, Paris 13<sup>ème</sup> (460 agents du MENJ), valorisés à 3,8 M€ ;
- L'AURA dispose de 1 408 m<sup>2</sup> SUB sur le site Descartes, Paris 5<sup>ème</sup> (2 600 agents du MESRI), valorisés à 6,4 M€ ; que le restaurant accueille également des personnels d'autres structures telles que le Collège de France, ou le CNRS ;

Que 280 000 repas y sont servis chaque année ;

Que l'Association Rabelais dispose sur le site de Chasseneuil-du-Poitou (Vienne) de 1 400 m<sup>2</sup> SUB valorisés à 1,4 M€ ; que 7 682 repas y sont délivrés chaque année au profit des 80 agents et stagiaires de l'Institut des hautes études de l'éducation et de la formation (IH2EF) et du Centre national d'enseignement à distance (Cned) proche géographiquement ;

Considérant que plusieurs associations sont identifiées en administration déconcentrée : l'amicale du personnel à Aix-Marseille, l'association des personnels du rectorat d'Amiens,

---

<sup>2</sup>Les associations recensées auprès des services déconcentrés sont des amicales du personnel, une association pour l'insertion du personnel en situation de handicap, une association pour les droits des femmes et des familles, des associations culturelles et sportives et trois associations régionales des œuvres éducatives de vacances de l'éducation nationale (AROEVEN).

<sup>3</sup>en 2017 l'association d'entraide a délivré 218 317 repas aux agents du MEN (90%) et 22 333 à d'autres personnels relevant de structures extérieures.

l'association des personnels du rectorat de Besançon, l'Association des œuvres sociales de l'inspection académique de Lille, l'association des personnels des services administratifs de l'éducation nationale de Montpellier ; que cinq académies n'ont pas répondu à l'enquête de recensement réalisée par le MENJ ;

Que les espaces de restauration recensés sur les cinq sites des rectorats d'Aix-Marseille, Amiens, Besançon, Lille et Montpellier représentent 1 384 m<sup>2</sup> SUB valorisés à 1,3 M€ ;

Que le nombre de repas servis n'est pas identifié ;

Que certains agents de l'éducation nationale déjeunent dans des restaurants inter-entreprises, inter-administratifs, gérés par des centres régionaux de œuvres universitaires et scolaires ou des établissements publics locaux d'enseignement (cadre conventionnel) ;

Que des personnes extérieures aux ministères bénéficient de prestations de restauration dans les locaux de restauration mis à disposition par l'État ;

Considérant que les travaux du propriétaire sont évalués à 1,28 M€ pour la période 2014-2018 ;

Que le programme de travaux comprend :

- Pôle Grenelle, Paris 7<sup>ème</sup> : 39 000 € pour l'acquisition de mobilier et la réalisation de divers travaux ;
- Pôle Dutot ; Paris 15<sup>ème</sup> : 40 000 € pour des travaux de modernisation de cuisine ;
- Pôle Regnault, Paris 13<sup>ème</sup> : 14 000 € pour divers travaux ;
- Site Descartes, Paris 5<sup>ème</sup>, 308 000 € pour des travaux de fonctionnement et la réalisation d'une mission de maîtrise d'œuvre relative à la mise aux normes du restaurant administratif ;
- Sites déconcentrés : 880 000 € pour des travaux de mises en sécurité des locaux, travaux de peinture, d'étanchéité, de réparation de dégâts des eaux, de mise en accessibilité dans le cadre des agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP) dans différents rectorats ;

Considérant les dépenses envisagées pour les prochaines années ;

Que les travaux courants projetés sur les sites parisiens sont estimés à 150 000 € ;

Qu'un projet de restructuration du restaurant administratif du site Descartes est en cours ; que cette opération estimée entre 1,5 et 2M€ est motivée par la nécessité de remettre aux normes la cuisine et la salle et d'optimiser l'espace alloué en permettant d'autres usages de ces surfaces hors des périodes de repas (espaces d'échange et de convivialité, réunions informelles) ;

Qu'en rectorat le montant des travaux prévus à court et moyen terme est évalué à 0,4 M€ ;

## Sur l'immobilier mis à disposition pour des activités de loisirs

Considérant qu'au sein des sites administratifs, des locaux sont mis à disposition d'associations assurant des activités à caractère social, culturel, sportif et de loisirs ;

Que l'association Entraide est implantée sur le site Grenelle (287m<sup>2</sup>) et qu'elle dispose également de 224 m<sup>2</sup> au sein du pôle Regnault (Paris 13<sup>ème</sup>) ;

Que des locaux du site Descartes d'une surface de 296 m<sup>2</sup> SUB dont mis à disposition de l'association sport culture loisirs (ASCL) qui compte 365 adhérents dont 145 relevant du MENJ et du MESRI ;

Qu'une surface de 53 m<sup>2</sup> SUB est mise à disposition de l'association du personnel des pensions sur le site de Guérande (Loire Atlantique) qui accueille 120 agents ;

Considérant que l'association « Les Fauvettes » a pour objet l'organisation et le développement de toutes activités de vacances, loisirs, séjours culturels, linguistiques et sportifs, réservées en priorité aux familles des personnels des MENJ MESRI ;

Que près de 4 000 enfants sont accueillis au sein des quatre centres permanents de l'association et d'une quarantaine de centres temporaires ou lors de séjours organisés dans le cadre de partenariats ;

Que trois des centres permanents sont des biens propres de l'association : Porto-Vecchio (Corse), L'Épine (Ile-de-Noirmoutier en Vendée), Levier (Doubs) ;

Que le centre équestre de Neauphle-le-Vieux, quatrième centre permanent, est un bien domanial (Yvelines) d'une surface bâtie déclarée de 2 539 m<sup>2</sup> SUB ; que l'association a investi 0,5 M€ ces cinq dernières années pour réaliser des travaux de rénovation du site ; que des travaux d'un montant de 300 000 € sont programmés pour les années à venir ;

Que le siège de l'association est implanté dans un immeuble domanial sis, 10, rue Léon Jouhaux, Paris 10<sup>ème</sup> ; que les 14 effectifs administratifs de l'association y disposent de 456 m<sup>2</sup> (valorisé à 2,26 M€) ; que les travaux de rénovation réalisés par l'association ces cinq dernières années représentent un montant de 250 000 € ; que la rénovation projetée de la cage d'escalier est estimée à 100 000 € ;

Les représentants des ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse (MENJ), de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 20 décembre 2018 et du 17 octobre 2019, formule les observations et recommandations suivantes :

## Sur la connaissance de l'immobilier

1. Le Conseil note avec satisfaction la production d'une liste des biens immobiliers mis à disposition d'associations d'œuvres sociales mentionnant l'adresse des sites, l'activité à laquelle ils sont dédiés, les conditions juridiques de mise à disposition, leur surface et leur valeur.

Il invite les ministères à poursuivre ce travail d'inventaire en s'assurant de l'exhaustivité du recensement et en le complétant des informations relatives à l'état du bâti et des équipements, à la conformité des locaux, à leur accessibilité et aux enjeux de transition environnementale.

Il prend note des éléments relatifs aux travaux réalisés au cours des cinq dernières années (2014-2018) et souligne qu'une meilleure connaissance de cet immobilier doit conduire les services à définir un plan pluriannuel d'entretien du parc reposant sur une estimation plus fine des interventions à programmer.

2. Le Conseil note le caractère gratuit de la mise à disposition de locaux auprès des associations et précise qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur un tel choix qui relève de la politique sociale de l'État employeur.

Il observe toutefois que le dispositif conventionnel actuel ne permet pas d'identifier pleinement l'effort financier de l'action sociale de l'État dans la mesure où le coût immobilier est considéré comme nul.

Le Conseil invite l'État à se doter des moyens d'établir ce coût immobilier d'occupation constitué d'un équivalent loyer non perçu et des dépenses d'exploitation supportées directement par les ministères.

Le Conseil estime que le partage de l'information du coût d'occupation réel est de nature à enrichir le dialogue entre administration et association opéré dans le cadre de la définition et du suivi des objectifs et des moyens de l'action sociale.

3. Le Conseil prend acte des éléments de valorisation communiqués.

Il observe que cette valeur peut être utile au représentant de l'État propriétaire pour apprécier la pertinence de ses investissements et le bon usage de ses actifs.

Il note que les valeurs inscrites au bilan de l'État correspondent à une estimation de la propriété foncière au regard de son usage actuel et que celle-ci est susceptible d'être significativement différente d'une valeur de marché, a fortiori pour des biens pour lesquels un usage différent pourrait être envisagé.

Cependant, dès lors que le devenir de biens immobiliers d'une valeur significative est interrogé, le Conseil recommande de compléter l'avis des services du Domaine d'une seconde estimation confiée à des experts en valorisation immobilière reconnus<sup>4</sup>. S'agissant de biens spécifiques, tels que des centres de vacances, il convient de s'assurer que cette expertise s'étend bien au domaine immobilier considéré.

---

<sup>4</sup> Cf. Charte de l'expertise en évaluation immobilière

## Sur l'immobilier mis à disposition pour des prestations de restauration

4. Le Conseil constate que les informations communiquées ne permettent pas de vérifier la juste adéquation des moyens immobiliers mobilisés au regard du service rendu.

Il invite les ministères à se doter d'indicateurs permettant de s'assurer :

- du juste dimensionnement des espaces techniques (cuisine, stockage, distribution, laverie) et de la salle de restaurant, au regard de la capacité d'accueil des restaurants ;
- de l'emploi optimal de cette capacité d'accueil au regard du nombre de repas effectivement servis.

5. Le Conseil remarque que le coût des moyens immobiliers mis à disposition de l'activité de restauration vient s'ajouter aux subventions versées par l'État employeur.

Il invite les ministères à reconstituer la charge assumée par l'État employeur pour chaque repas servi en tenant compte de toutes formes de participation : subventions, coût équivalent au loyer non perçu, amortissement des équipements spécifiques, charges d'exploitation, dépenses fluides-énergie.

Ce coût unitaire peut être une information utile à l'État employeur dans la perspective de recomposition de son offre de restauration à l'échelle d'un territoire.

Le Conseil observe que pour les cas où il existerait une alternative moins onéreuse que le restaurant administratif, l'État employeur pourra ainsi mesurer pleinement le surcoût du restaurant administratif au regard des avantages de ce dispositif qu'il privilégie<sup>5</sup> ;

6. Le Conseil note que l'offre de restauration ouverte sur le site Descartes répond aux besoins des agents du MESRI mais également à ceux du personnel d'établissements d'enseignement supérieur et/ou de recherche voisins<sup>6</sup> extérieurs à l'administration centrale du ministère proprement dite.

S'il considère la mutualisation des fonctions support de bonne gestion, il estime que les réflexions en cours doivent inclure tous les aspects de participation financière des entités dont les agents bénéficient, y compris celui du coût complet immobilier.

7. Le Conseil relève avec intérêt que les ministères envisagent d'ouvrir certaines salles de restaurant administratif à d'autres usages.

Il encourage ce type d'approche développé par de nombreuses entreprises du secteur privé qui permet à la fois d'améliorer l'offre aux occupants d'un immeuble tant du point de vue qualitatif que quantitatif et d'accompagner les évolutions des modes de travail en cours.

---

<sup>5</sup>« Parmi les différents modes de restauration proposés par l'Etat employeur, la restauration administrative et interadministrative est privilégiée car, d'une part, elle doit permettre l'accès au plus grand nombre des agents à des repas équilibrés, accessibles à proximité et à un tarif avantageux et, d'autre part, elle constitue un véritable vecteur de convivialité et de cohésion. Elle participe également de l'exemplarité de l'Etat au regard du développement durable. » <https://www.fonction-publique.gouv.fr/restauration>

<sup>6</sup> Collège de France, Centre National de Recherche Scientifique, Universités montagne Sainte-Geneviève.

## Sur l'immobilier mis à disposition d'associations pour des activités de loisirs

8. Le Conseil invite les ministères à compléter l'inventaire des locaux occupés par des associations au sein des sites administratifs, notamment dans la perspective d'établir le coût complet de leur mise à disposition.

Il suggère aux ministères de rapporter ce coût aux bénéficiaires des prestations pour permettre de mieux orienter leur action sociale.

9. Le Conseil regrette que les informations communiquées ne permettent pas d'appréhender complètement la situation immobilière du centre équestre de Neauphle-le-Vieux.

Il souhaite que la direction de l'immobilier de l'État l'établisse en précisant les éventuels autres occupants du site et en identifiant les parcelles du bien, la nature et l'état qualitatif du bâti, le montant des travaux d'entretien à prévoir, la valeur vénale de l'actif et le coût d'occupation qui en résulte.

Il invite les ministères à opérer un recensement des bénéficiaires des prestations et recommande d'établir le coût complet de fonctionnement du site, immobilier compris, par prestation.

10. Le Conseil comprend que l'association des Fauvettes a pour siège un immeuble domanial remarquable du 10<sup>ème</sup> arrondissement parisien bénéficiant d'une protection patrimoniale.<sup>7</sup>

Il ne s'explique pas qu'un bien d'une telle qualité puisse être valorisé par les services du Domaine au prix unitaire de 4 955 € / m<sup>2</sup> SUB qui apparaît être très inférieur aux prix du marché. Il invite la direction de l'immobilier de l'État à vérifier l'exactitude des surfaces déclarées (456 m<sup>2</sup>) et à s'assurer du bienfondé de cette évaluation.

Sur la base de cette expertise, le Conseil recommande de proposer d'autres locaux moins onéreux à cette association et d'étudier les possibilités de valorisation de l'immeuble sis, 10, rue Léon Jouhaux, Paris 10<sup>ème</sup>, par exemple dans le cadre de l'expérimentation d'une foncière de valorisation.

Il demande à être destinataire du résultat de ces travaux.

## Sur l'action sociale en faveur du logement des agents

11. S'agissant de l'action sociale en faveur du logement des agents, le Conseil prend acte que l'État ne met pas d'immobilier à disposition des ministères qui recourent à des droits de réservation de logements dans le cadre de conventions avec des bailleurs sociaux.

Il relève les avantages comparatifs de ce dispositif au regard de la mise à disposition d'un parc immobilier domanial. La relative souplesse de mise en œuvre permet de mieux accompagner les différentes évolutions des demandes : localisation, types de logements, natures de contrats. Il constate par exemple que le recours à des droits de réservation peut permettre de concrétiser rapidement les récentes initiatives d'augmentation des crédits

---

<sup>7</sup> « Remarquable bâtiment d'activité de la fin du XIXe siècle, l'un des rares biens conservés de cette période dans le secteur. Composition marquée par deux travées réunies et formant une grande baie centrale sur deux niveaux à cadre et garde-corps métallique, surmontée d'un fronton arqué à denticules. Porte cochère. Soubassement orné de refends. Garde-corps de fonte à motif floral et présentant deux têtes de lion. » in Règlement du PLU de Paris – Tome 2 – Annexe VI – 10e arrondissement-Page 266 / 432



---

**Conseil de l'immobilier de l'État**

---

académiques dédiés au logement des personnels enseignants néo-titulaires dans les académies où la situation de l'emploi et du logement sont sous tension.



En conclusion, le Conseil salue la démarche de recensement des biens immobiliers que l'État met à disposition des associations d'action sociale et encourage les ministères à compléter cet inventaire. Il estime que le partage de la connaissance du véritable coût d'un immobilier aujourd'hui occupé gratuitement est de nature à enrichir le dialogue entre administration et association, et à améliorer la définition et le suivi des objectifs et des moyens de l'action sociale.

Il encourage le MENJ et le MESRI à s'assurer de l'adéquation des moyens immobiliers mobilisés pour les besoins de restauration de ses agents et à mettre en place, avec l'aide de la DIE, des indicateurs permettant un calibrage optimal de leurs projets, mais également des autres ministères ou opérateurs de l'État, dans la perspective du développement de stratégies immobilières territoriales.

Le Conseil recommande de faire expertiser l'immeuble domanial, sis, 10, rue Léon Jouhaux, Paris 10<sup>ème</sup>, dont la valeur déclarée lui apparaît sous-estimée au regard des prix du marché. Il invite la DIE et le MENJ à envisager une autre implantation pour le siège de l'association des Fauvettes.

**Pour le Conseil,  
son Président**

A handwritten signature in blue ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke.

**Jean-Paul MATTÉI**