



Avis

Sur l'immobilier de l'État mis à disposition d'associations chargées de l'action sociale des ministères économiques et financiers.

Les ministères économiques et financiers (MEF) présentent un inventaire des biens immobiliers mis à disposition des associations œuvrant en faveur de la restauration collective, du logement des agents et des vacances familiales.

Le Conseil salue la démarche de recensement réalisée et encourage les ministères à améliorer la connaissance de l'état des bâtiments pour répondre aux besoins de pilotage de la gestion du patrimoine immobilier de l'État. Le Conseil est intéressé par les propositions d'évolution de l'immobilier consécutives aux audits respectifs dans les domaines de la restauration et des loisirs. Il recommande une réflexion sur les avantages immobiliers respectifs des différents modes de gestion de l'action sociale en faveur du logement des agents (mise à disposition de biens domaniaux, réservations de logements auprès de bailleurs sociaux) en y associant la Masse des douanes. Le Conseil invite les ministères à étudier les différentes solutions immobilières (mise à disposition gratuite ou non de biens de l'État, conclusion de baux emphytéotiques, cessions) susceptibles de répondre au mieux aux besoins de l'action sociale des ministères, dans le cadre de la politique immobilière de l'État.

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

Vu 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 en octobre 2018 et mai 2019 ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 20 septembre 2018, M. Brice CANTIN, chef du service des ressources humaines du secrétariat général des ministères économiques et financiers (MEF), accompagné de M. Marc ESTOURNET, sous-directeur des politiques sociales et des conditions de travail, en présence de Mme Isabelle SAURAT, directrice de l'immobilier de l'État, accompagnée de Mme Christine WEISROCK (SD-DIE2), sous-directrice de la stratégie et de l'expertise, et de Mme Rania BAHLOUL ;

Sur l'immobilier mis à disposition d'associations chargées d'action sociale

Considérant que l'action sociale des ministères économiques et financiers (restauration, logement, loisirs vacances familiaux, ...) est mise en œuvre par des associations spécialisées dans chacun des domaines d'action ;

Que le secrétariat général commun aux ministères est en charge du pilotage de la mise en œuvre de l'action sociale, de l'établissement d'une convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) ou d'une convention d'objectifs et de moyens (COM) avec chaque association concernée et d'en assurer la tutelle ;

Que l'État met à disposition des associations d'œuvres sociales des ministères financiers des biens domaniaux totalisant environ 105 800 m² bâtis et 624 000 m² non bâtis ;

Que des ressources financières importantes sont consacrées à l'action sociale chaque année par le Secrétariat Général (111 millions d'euros en 2018¹), complétées par les directions à réseau ; que l'action sociale constitue une politique concertée avec les agents et leurs représentants, dans le cadre du dialogue social organisé dans des instances dédiées ;

Que ces mises à disposition sont réalisées au profit :

- de l'association pour la gestion des restaurants des administrations financières (AGRAF) : 23 000 m² ;
- de l'association pour le logement des personnes des administrations financières (ALPAF) : 52 000 m² d'un parc de logements domaniaux ;
- de l'association éducation plein air finances (EPAF) : 28 000 m² bâtis et 624 000 m² non bâtis ;

¹ Source Bilan social des ministères économiques et financiers 2018 Service des ressources humaines Sous-direction de la gestion des ressources humaines ministérielles Bureau SRH1B Juillet 2019

- des associations touristiques, sportives et culturelles des administrations financières (ATSCAF), Place des Arts (PDA), Club Sportif du Ministère des Finances, (CSMF) association pour l'Aide au Handicap du Ministère des Finances (APAHF) ; coopérative d'achat (COOP MINEFI) : totalisant 2 500 m² ;

Qu'une réflexion sur l'innovation de l'action sociale a été engagée en 2018 visant à l'amélioration de l'offre elle-même (contenu des prestations, tarification, conditions d'accès), ainsi que de sa gouvernance et de sa visibilité ;

Qu'une série d'audits a ainsi été lancée : audits métiers auprès de l'AGRAF (sur l'offre, la tarification et le fonctionnement de la restauration) et de l'EPAF (potentiel et mode de gestion du patrimoine de résidences), audits organisationnels sur la gouvernance des opérateurs et l'articulation entre les échelons de mise en œuvre ;

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

Considérant que l'AGRAF prend en charge l'action sociale dans le domaine de la restauration dans 21 restaurants administratifs à Paris intra-muros (surface de 14 633 m²) et 8 en région parisienne (8 540 m²), occupant une surface totale arrondie à 23 000 m² ;

Que l'État met gratuitement des locaux à disposition de l'association pour l'exploitation des restaurants collectifs ;

Que la valeur inscrite au bilan de l'État (exercice 2017) pour 13 sur 29 sites, calculée au prorata des surfaces occupées, est estimée à environ 5,4 M€ ;

Que la gestion des locaux est assurée par les directions des MEF (secrétariat général, direction générale des finances publiques, direction générale des douanes et des droits indirects, institut national de la statistique et des études économiques) en charge des immeubles de bureaux auxquels ils sont intégrés ;

Que l'État prend en charge les travaux du propriétaire ; qu'ils s'élèvent à 5,5 M€ entre 2013 et 2017 auxquels s'ajoutent 0,65 M€ de travaux d'équipement ;

Que l'AGRAF prend en charge le matériel et l'entretien courant (maintenance et remise en état) ; que l'enveloppe consacrée à ces équipements et travaux entre 2013 et 2017 s'élève respectivement à 1,4 M€ et 0,24 M€ ;

Considérant que les ministères ont fait le choix de recruter un prestataire pour les accompagner dans la conduite d'un audit sur l'offre de restauration ;

Considérant que l'offre de restauration des services déconcentrés est prise en charge par diverses associations locales, sans autre information ;

Sur l'immobilier mis à disposition pour des prestations de logement

Considérant que l'État met à disposition de l'ALPAF 1 281 logements domaniaux d'une surface totale arrondie à 52 000 m² situés :

Conseil de l'immobilier de l'État

- à Paris : 815 logements,
- dans les Hauts-de-Seine : 169 logements,
- dans le Val-de-Marne : 114 logements,
- dans le Val d'Oise : 90 logements,
- à Nice : 83 logements,
- à Saint -Tropez : 10 logements ;

Que la valeur des biens parisiens est estimée à 400 M€ en 2018 ; que celle des autres biens n'a pas été communiquée ;

Que l'offre est destinée à des fonctionnaires dont les revenus ne leur permettent pas de se loger dans les villes où le marché de l'immobilier est le plus tendu ; que l'ALPAF maîtrise la gestion des attributions de logements aux agents qui en font la demande et qui répondent à certaines conditions d'accès ;

Que l'exploitation du parc est confiée en gestion à trois organismes d'habitat à loyer modéré (HLM) : la Résidence le Logement des fonctionnaires (RLF-Paris)², BATIGERE (Paris et Ile-de-France), ERILIA (Var et Alpes-Maritimes) ;

Que les contrats de gérance comprennent la gestion locative (baux, encaissement des loyers), l'entretien courant et les gros travaux ;

Que les gestionnaires reversent chaque année le solde de gestion, constitué des montants encaissés minorés des dépenses courantes et de la provision pour travaux de l'année N-1, auprès du Trésor Public ; que leur rémunération est prévue sous la forme d'une redevance assise sur le montant des loyers quittancés et le montant des travaux exécutés ;

Que le montant total quittancé par les gestionnaires représente annuellement environ 8 M€ en 2018 ; que le solde de gestion représente environ 4 M€ ; que le montant annuel des redevances versées aux gestionnaires s'établit autour de 270 000 € ; que le montant cumulé des dépenses de gros travaux s'élève à environ 3,1 M€ au cours des trois dernières années ;

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

Considérant que l'État met gratuitement à disposition de l'EPAF 22 sites, représentant environ 28 000 m² bâtis et 624 000 m² non bâtis, d'une valeur inscrite au bilan de l'État estimée à 46,5 M€ en 2017 ;

Que l'EPAF propose différentes prestations de vacances-loisirs à l'attention des agents des MEF, de leurs enfants et familles, exploite un parc de résidences hôtelières, de gîtes

² Créée en 1956 sous l'impulsion des associations chargées des affaires sociales de plusieurs ministères, la Société Résidences le Logement des Fonctionnaires (RLF) gère plus de 10 000 logements et foyers, surtout en Île-de-France. La société a pour mission de satisfaire les besoins en logement des fonctionnaires proposés par les services sociaux des ministères et des demandeurs adressés par les mairies et les préfetures. RLF a rejoint le Réseau Batigère en 2012. Site RLF : <https://www.rlf-rj.com/qui-sommes-nous/>

et de locations saisonnières, localisé dans des régions touristiques, à la montagne et sur le littoral français ;

Qu'au cours des cinq dernières années, un total de 8,4 M€ d'investissements a été réalisé dans ces résidences ; que l'État en a financé la moitié (4,2 M€) pour des travaux et équipements du propriétaire ; que l'EPAF a pris en charge l'autre moitié (4,2 M€) pour les dépenses d'entretien courant, d'aménagement et d'équipement des résidences ;

Considérant que les ministères ont engagé une réflexion sur l'impact de la question immobilière sur l'activité de l'association ; que le secrétariat général a commandé un audit bâtiminaire et touristique à un professionnel du secteur touristique ;

Que cet audit a pour finalité de déterminer le potentiel touristique de chaque site, son adéquation à la demande des bénéficiaires ainsi que sa valeur dans l'éventualité d'une cession partielle ou totale du parc ;

Considérant que l'immobilier de l'État mis à disposition des autres associations culturelles et sportives représente une surface totale arrondie à 2 500 m², d'une valeur inscrite au bilan de l'État estimée à 1,9 M€ en 2017 ;

Que les surfaces mises à disposition par associations sont les suivantes :

- ATSCAF : 449 m² dont 29 m² à Bercy et 420 m² à Ivry ;
- PDA : 930 m² dont 724 m² à Paris, 100 m² à Montreuil, 69 m² à Noisy le Grand, 37 m² à Ivry ;
- CSMF : 230 m² dont 29 m² à Paris et 201 m² à Ivry ;
- APAHF : 83,3 m² dont 54,6 m² à Paris, 15,5 m² dans l'Isère et 13,3 m² dans le Puy-de-Dôme ;
- COOP MINEFI : 838 m² dont 664 m² à Paris, 85 m² à Montreuil, 31 m² à Ivry et 78 m² à Montrouge ;

Les représentants du service des ressources humaines du secrétariat général des ministères économiques et financiers 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 septembre 2018 et du 7 novembre 2019, formule les recommandations suivantes :

Sur la connaissance de l'immobilier

1. Le Conseil note avec satisfaction le recensement des biens immobiliers mis à disposition des associations d'actions 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.

2. Le Conseil prend note des éléments relatifs aux travaux réalisés entre 2013 et 2017, répartis entre travaux du propriétaire, financés par l'État et divers travaux et équipements, financés par les associations.

Il souligne qu'une meilleure connaissance de cet immobilier doit conduire la tutelle et les associations à définir un plan pluriannuel d'entretien du parc reposant sur une estimation plus fine des interventions de restructuration, d'adaptation, de mises aux normes à conduire.

3. 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 que le dispositif conventionnel actuel ne permet pas d'identifier pleinement l'effort financier de l'action sociale 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 associations opéré dans le cadre de la définition et du suivi des objectifs et des moyens de l'action sociale.

4. Le Conseil prend acte des éléments de valorisation communiqués pour certains biens et regrette le caractère incomplet de cette information, qui manque pour d'autres biens. Il invite les ministères à compléter les données absentes.

Le Conseil 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.

Sur l'immobilier mis à disposition d'associations pour la restauration collective

5. 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.

6. 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 pour chaque repas servi en tenant compte de toutes les 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. Cette information est

susceptible d'alimenter une étude sur la rationalisation possible des nombreuses implantations parisiennes.

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.

7. Le Conseil appelle l'attention sur la réorganisation des réseaux territoriaux des ministères et les restructurations de cités administratives en cours, qui sont de nature à faire évoluer les besoins de restauration des agents. Il invite les ministères à réfléchir sur les possibilités de mutualisation des espaces de restauration collective ainsi qu'à leur ouverture à d'autres usages.

Sur l'immobilier mis à disposition d'associations pour le logement des agents

8. Le Conseil prend acte que la détention de logements domaniaux parisiens et hors Paris est motivée par le souhait des ministères de faciliter l'accès au logement d'agents que l'administration a des difficultés à recruter pour des postes situés à Paris ou dans certaines régions.

Le Conseil constate que les éléments communiqués ne permettent pas de savoir si le but est atteint. Le nombre de bénéficiaires de logements, actifs et retraités, n'est pas disponible, pas plus que les taux de vacance. Il constate qu'il est nécessaire de répondre au besoin de rationalisation de la gestion du patrimoine immobilier en tenant compte de l'évolution des situations passées et des besoins actuels des agents, en lien avec la localisation et les surfaces des logements. Le Conseil préconise l'élaboration d'indicateurs de suivi quantitatifs et qualitatifs de l'occupation des biens immobiliers de l'État (taux d'occupation, taux de rotation en fonction des changements de situation des agents).

9. Le Conseil observe que certains ministères ont fait le choix de la réservation de logements auprès d'un bailleur social.

Il recommande une réflexion sur les avantages immobiliers respectifs des différents modes de gestion de l'action sociale en faveur du logement des agents (mise à disposition de biens domaniaux, réservations de logements auprès de bailleurs sociaux).

Le Conseil invite à inclure la Masse des douanes³ dans cette réflexion. Cet établissement public national administratif sous tutelle du ministre de l'action et des comptes publics, est détenteur d'un parc de logements domaniaux qui abrite des agents des MEF.

10. Le Conseil invite à la réalisation d'une étude permettant d'établir une correspondance entre les loyers et charges payés par les locataires et la valeur de l'actif immobilier mis à disposition par l'État pour le logement de ses agents. Le Conseil recommande de comparer l'opportunité de la détention d'actifs à celle du recours au marché locatif social.

³ Cf. référé Cour des comptes 25 juillet 2016 sur le logement des douaniers par la « Masse des douanes ». Dans cet établissement public national à caractère administratif, sous tutelle du ministre chargé des douanes, le taux de vacance des logements est très supérieur à la moyenne du parc locatif national. La part des douaniers parmi les locataires est en constante diminution, malgré un niveau moyen des loyers inférieur à celui pratiqué dans le logement « très social ». La Cour considère que le logement des agents des douanes devrait être assuré dans les conditions de droit commun dont bénéficient les autres fonctionnaires et recommande la mise en place, (...) d'une offre alternative de logement en faveur des douaniers (...)

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

11. Le Conseil exprime son intérêt pour la démarche d'audit des biens immobiliers de l'État mis à disposition de l'association EPAF. Il constate que l'audit traite à la fois des forces et faiblesses architecturales et touristiques. Il note que les évaluations des sites de vacances sont réalisées avec des professionnels du tourisme. Ce choix est conforme à une recommandation du Conseil, de compléter l'avis des services du Domaine par une estimation confiée à des experts en valorisation immobilière⁴. Cette démarche est particulièrement utile dès lors que le devenir de biens immobiliers spécifiques ou d'une valeur significative est interrogé.

Le Conseil constate les atouts immobiliers d'un patrimoine aux implantations attractives et variées. Il prend note aussi de la nécessité de rénovation (travaux de restructuration, de mises aux normes) d'un parc vieillissant et du poids des nouvelles réglementations.

12. L'audit donne des pistes de choix immobiliers stratégiques (cession, aménagement des locaux, modification des modes d'hébergement, ajustement des périodes d'ouverture, diversification des services proposés). Le Conseil encourage les ministères à étudier ces propositions en les comparant aux solutions adoptées par d'autres administrations, s'agissant de cession de tout ou partie du parc résidentiel de loisirs. Il invite les ministères, en association avec le représentant de l'État propriétaire, à approfondir les pistes de valorisation immobilière avec les collectivités locales. Certaines pourraient être intéressées par l'occupation ou l'acquisition de biens immobiliers de l'État.

13. Le Conseil invite les ministères et le représentant de l'État propriétaire à effectuer des choix immobiliers qui permettront de mettre en œuvre la politique d'action sociale souhaitée, en cohérence avec la politique immobilière de l'État.



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 financiers à compléter cet inventaire. Sans cette connaissance du parc, aucune stratégie immobilière ne peut être élaborée.

Le Conseil invite les ministères à étudier les différentes solutions immobilières (mise à disposition gratuite ou payante de biens de l'État, conclusion de baux emphytéotiques pour des biens que l'État conserve dans son patrimoine, cessions) susceptibles de répondre aux besoins de l'action sociale des ministères, dans le cadre de la politique immobilière de l'État.

Pour le Conseil,
son Président



Jean-Paul MATTÉI

⁴ Cf. Charte de l'expertise en évaluation immobilière