



Avis

Sur l'immobilier de l'État mis à disposition d'associations chargées de l'action sociale du ministère de l'Intérieur

Le ministère de l'Intérieur présente un inventaire des biens immobiliers mis à disposition d'associations chargées de l'action sociale. Ces biens sont utilisés à des fins de restauration collective, de loisirs, d'activités sportives, d'accueil de petite enfance et d'administration. L'immobilier mis à disposition ne concerne pas le logement des agents, le ministère recourant à des réservations légales ou contractuelles auprès de bailleurs sociaux. Le Conseil salue la réalisation de l'inventaire et encourage le ministère à le compléter. Il invite le ministère et les associations à achever dans les meilleurs délais les travaux de conventionnement.

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 ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 26 septembre 2019, M. Antoine GOBELET, directeur de l'évaluation de la performance des affaires financières et immobilières au ministère de l'Intérieur, accompagné de Mme Emmanuelle FRENAY, cheffe du bureau de la synthèse, du patrimoine et de la stratégie (BSPS) à la sous-direction des affaires immobilières

(SDAI) et de M. Ludovic PERRIN, en présence de M. Philippe BAUCHOT, chef de service de la direction de l'immobilier de l'État, accompagné de Mme Christine WEISROCK, sous directrice de la stratégie et de l'expertise et de M. Hervé LE DÛ, chef du bureau doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État (DIE-2A) ;

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

Considérant que le parc immobilier du ministère de l'Intérieur mis à disposition d'associations en charge de l'action sociale représente une surface d'environ 49 125 m² (28 sites dédiés à l'action sociale sur un total de 20 000 sites occupés par le ministère) ;

Considérant que l'action sociale ministérielle bénéficiant de mise à disposition recouvre plusieurs types de prestations réparties sur les 28 localisations :

- restauration : 12 restaurants et cafétérias;
- loisirs familles : 4 centres de vacances et 5 salles de pratique sportive ;
- accueil de petite enfance : 3 crèches ;

Que, par ailleurs, 4 sites sont identifiés comme locaux administratifs de l'action sociale ;

Qu'il existe d'autres structures chargées de l'action sociale pour le ministère de l'Intérieur, mais qu'elles sont propriétaires de leurs locaux (centres de vacances, établissements de repos, ...) ;

Considérant que les 11 structures bénéficiaires de mise à disposition d'immobilier de l'État en 2019 sont les suivantes :

- Fondation Jean Moulin (FJM) multisite : environ 44 214 m² ;
- Association "LE TIGRE BLANC" (Ecully) : environ 2 307 m² ;
- Association Guy Hubert (Lyon) : environ 1 970 m² ;
- Association nationale d'action sociale des personnels de la police nationale ANAS (Paris) : environ 24 m² ;
- Association Sportive de Taekwonkido de la police nationale ASTTPN (Lognes) : environ 134 m² ;
- Association départementale d'action sociale pour la police Essonne ADASP 91 : environ 101 m² ;
- Association départementale d'action sociale pour la police Seine et Marne ADASP 77 : environ 63 m² ;
- Association pluridisciplinaire des agents du Ministère de l'Intérieur APAMI : environ 134 m² ;
- Association des usagers du restaurant administratif de Colomiers AURAC SGAMI sud (Toulouse) : surface non connue ;
- Association La Dragonne - SGAMI sud (Marseille) : environ 73 m² ;
- Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur ACPHFMI (Paris) : environ 105 m².

Considérant que pour tous les biens immobiliers de l'État mis à disposition d'une association, le conventionnement est réalisé ou en cours ;

Que les redevances d'occupation sont établies avec les services locaux des domaines concernés ; qu'il n'y a pas de redevance pour les centres de vacances ni pour les centres sportifs en raison du caractère social de ces prestations ; qu'il n'y a pas d'information sur les redevances d'occupation pour les prestations d'accueil de petite enfance et de restauration ;

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

Considérant que l'immobilier de l'État est mis à disposition de six associations ; que la gestion de la restauration de la gendarmerie est hors de ce périmètre associatif, et confiée à des cercles mixtes qui ont le statut d'établissement public ;

Considérant que la surface totale mise à disposition pour 12 espaces de restauration représente environ 7 790 m² (valeur non définie) ;

adresse du restaurant	surface arrondie en m ²	Structure bénéficiaire de la mise à disposition	travaux réalisés depuis 5 ans en K€
"Beauvau" 11/13 rue Cambacérès 75008 PARIS	1 639	FJM	275
107 rue des Trois Fontanots 92000 NANTERRE	436	FJM	
87/95 quai du Dr Dervaux 92600 ASNIERES	453	FJM	
75 rue Denis Papin 93500 PANTIN	292	FJM	
27 cours des petites écuries 77315 LOGNES	1 185	FJM	
1 rue Kleber 92300 LEVALLOIS PERRET	1 577	FJM	
5, rue du Général Mouton Duvernet 3ème arr et 40, rue Maurice Berliet 8ème arr LYON	1 970	Association Guy Hubert	Non significatif
Commissariat central Boulevard de France 91000 EVRY	102	ADASPP 91	Non significatif
Hôtel de police 51 avenue du Général de Gaulle 77000 MEULUN	63	ADASPP 77	Non communiqué
Site de Ste Marthe 13014 MARSEILLE	73	association La Dragonne	Non communiqué
4 chemin de Bordeblanque 31773 COLOMIERS TOULOUSE	Non communiqué	AURAC	Non communiqué
TOTAL	7 790		

Considérant que des conventions sont passées avec l'association Guy Hubert et l'ADASPP 91, sans autre information ; que les conventions avec les associations ADASPP 77, l'AURAC et La Dragonne précisent que la mise à disposition d'immobilier de l'État s'effectue à titre gratuit ;

Qu'un travail de conventionnement est en cours avec la FJM, identifiée comme la structure de gestion des activités de restauration des sites d'administration centrale ;

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

Considérant qu'en 2019, l'État met à disposition des biens immobiliers correspondant à 4 centres de vacances et 5 salles de sports ;

Que les 4 centres de vacances sont mis à disposition de la Fondation Jean Moulin (FJM) ; qu'ils représentent une surface d'environ 35 438 m² pour une valeur estimée d'environ 10,40 M€ ;

Que les travaux réalisés sur fonds propres s'élèvent à 2,38 M€ ;

Que les conventions de mise à disposition de l'immobilier à la FJM ne prévoient pas le paiement d'une redevance en raison du caractère social de l'activité des centres de vacances ;

adresse du centre de vacances	surface arrondie en m ²	Structure bénéficiaire de la mise à disposition	valeur estimée en M €	travaux 2014-2019 en M€ financés FJM	travaux 2014-2019 en M€ financés MI
« Le Neptune » à Saint-Denis d'Oléron (Charente-Maritime)	3 479	FJM	1,9	0,47	-
« Le Moulin de la Côte » au Château d'Oléron (Charente-Maritime)	3 024	FJM	1,3	0,06	-
« Le Néouvielle » à Saint-Lary-Soulan (Hautes-Pyrénées)	3 080	FJM	1,9	1,61	-
« Les Écureuils » à Font-Romeu (Pyrénées-Orientales)	25 855	FJM	5,3	0,25	0,42
TOTAL	35 438		10,40	2,38	0,42

Que les locaux des 5 salles de sports mises à disposition de la FJM, de l'association le Tigre blanc, de l'ASTTPN et de l'APAMI représentent une surface d'environ 1 146 m² ; d'une valeur non communiquée ;

adresse de la salle de sport	surface arrondie en m ²	Structure bénéficiaire de la mise à disposition	travaux réalisés depuis 5 ans en €	modalités de mise à disposition
" Lumière" 40 avenue des Terroirs de France 75012 PARIS	236	FJM	Non communiqué	convention d'occupation précaire avec redevance
"Beauvau" 11/13 rue Cambacérès 75008 PARIS	495	FJM	Non communiqué	COP avec redevance
Institut national de police scientifique-INPS 31 avenue Franklin Roosevelt 69130 ECULLY	147	Le tigre blanc	22 177	convention de mise à disposition
Association Sportive de Taekwondo - Taekwonkido Police Nationale Cours des petites écuries 77315 LOGNES	134	ASTTPN	Non communiqué	autorisation d'occupation temporaire à titre gratuit
27 cours des petites écuries 77315 LOGNES	134	APAMI	Non communiqué	AOT à titre gratuit
TOTAL	1 146			

Conseil de l'immobilier de l'État

Que les conventions sont établies à titre gratuit pour l'ASTTPN et l'APAMI ;

Que la convention de mise à disposition des locaux à l'association le Tigre blanc prévoit la prise en charge par l'association des travaux d'entretien courant, des menues réparations, de l'entretien des équipements et du mobilier du centre de loisirs ;

Que les biens mis à disposition de la FJM sont soumis à redevance, hors centres de vacances, dont le montant n'est pas communiqué ;

Sur l'immobilier mis à disposition pour des prestations d'accueil de petite enfance

Considérant que l'État met à disposition de la FJM trois sites (valeur non communiquée) qui sont affectés à l'accueil de petite enfance, sans précision sur le contenu des conventions :

- Crèche « Lumière » 40 avenue des Terroirs de France 75012 PARIS : 638 m²
- Crèche "Beauvau" 11/13 rue Cambacérès 75008 PARIS : 384, 46 m²
- Crèche 71 boulevard Émile Zola 92000 NANTERRE : 900 m²

Considérant que des travaux ont été financés par le ministère de l'Intérieur à la crèche de Nanterre, à hauteur d'environ 20 821 € entre 2011 et 2015, et de 100 055 € en 2018 ; que sur les mêmes périodes, la FJM a financé respectivement environ 200 000 € et 5 400 €.

Sur l'immobilier mis à disposition pour l'administration de l'action sociale

Considérant que l'État met à disposition une surface d'environ 670 m² (valeur et redevance non communiquées) à des associations qui l'ont affectée à des services de gestion des actions sociales ;

- services administratifs de la direction d'exploitation des résidences de la FJM (Préfecture des Pyrénées Atlantiques, 2 rue Maréchal Joffre 64000 Pau), surface de 43,5 m², sans précision sur la convention ;
- services administratifs du siège de la FJM, site Lumière, 40 avenue des Terroirs de France Paris 12^{ème}, surface de 498 m², sans précision sur la convention ;
- bureau de 23,67 m² (partagé avec les locaux avec la mutuelle Intériale) mis à disposition de l'ANAS au 40 avenue des Terroirs de France Paris 12^{ème}, une convention d'occupation précaire est en cours de rédaction ;
- bureau de 105,56 m² au 1 bis rue des Saussaies, Paris 8^{ème} est mis à disposition de l'association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur (ACPHFMI) ; une convention d'occupation temporaire est en cours de signature prévoyant une redevance annuelle de 20 000 € et la participation de l'association aux charges.

Sur l'immobilier mis à disposition des prestations de logement

Considérant que le ministère de l'Intérieur ne met pas d'immobilier de l'État à disposition d'association pour le logement des agents ;

Que pour le logement de ses personnels, le ministère de l'Intérieur recourt à des réservations auprès de bailleurs sociaux ; il peut s'agir de réservations via le contingent préfectoral ou de l'achat de réservations via un marché public ;

Sur les axes de gestion du patrimoine immobilier de l'État

Considérant que le ministère de l'Intérieur a bénéficié d'un vaste patrimoine immobilier constitué de dons et legs transférés depuis 1968 ;

Qu'il s'agissait principalement de centres de vacances (11 établissements) et d'un établissement médicalisé pour enfants, destinés à l'accueil des agents et/ou de leurs enfants ;

Considérant qu'une politique active de gestion a conduit le ministère à céder 8 sites, dont 5 sites de 1996 à 2004 et 3 sites depuis 2005 ;

Considérant que le ministère de l'Intérieur entend poursuivre une gestion dynamique des biens de l'État devenus inutiles ;

Les représentants du ministère de l'Intérieur 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 26 septembre et du 19 décembre 2019, formule les 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 des associations chargées de l'action sociale mentionnant l'adresse des sites, l'activité à laquelle ils sont dédiés, leur surface, les conditions juridiques de mise à disposition.

Il invite le ministère à compléter cet inventaire des informations relatives aux conditions financières de mise à disposition et à la valeur des biens, à l'état du bâti et des équipements, à la conformité des locaux, à leur accessibilité et aux enjeux de transition environnementale.

Il 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.

Il prend également acte des éléments relatifs aux travaux réalisés au cours des dernières années, communiqués pour certains biens, et regrette le caractère incomplet de cette information, qui manque pour d'autres biens. Il invite le ministère à compléter les données absentes.

2. Le Conseil note le caractère gratuit de certaines mises à disposition de locaux 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 du ministère au bénéfice de ses agents, 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 le ministère.

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

3. Le Conseil prend acte que la mise à disposition de certains biens donne lieu au versement d'une redevance par la structure bénéficiaire. Il regrette le caractère incomplet des informations transmises sur les fondements juridiques distinguant les mises à disposition de biens de l'État à titre gratuit et celles donnant lieu au paiement d'une redevance. Il invite le ministère à compléter ces informations.

Sur l'immobilier mis à disposition d'association pour la 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 s'étonne que le site Lumière ne bénéficie pas, selon les informations communiquées, d'espaces de restauration collective.

5. Le Conseil invite les ministères à se doter d'indicateurs permettant de s'assurer :
 - du juste dimensionnement des espaces techniques (cuisine, stockage, distribution, laverie) et des salles, 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 le ministère 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 privilégie¹ ;

¹« Parmi les différents modes de restauration proposés par l'État employeur, la restauration administrative et interadministrative est privilégiée car, d'une part, elle doit permettre l'accès au plus grand nombre des agents à

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

7. Le Conseil prend acte de la gestion dynamique de son parc social par le ministère de l'Intérieur. Il note qu'un mouvement de cessions a eu lieu entre 1996 et 2008, concernant 7 centres de vacances et un établissement médicalisé pour enfants. Une surface totale de 67 182 m² a été cédée et le montant des ventes s'est élevé à 13,7 M€. Le Conseil invite le ministère à poursuivre cette démarche pour tout bien dont l'inutilité définitive serait avérée.
8. Le Conseil constate qu'il n'y a pas de baisse de fréquentation des centres de vacances les Écureuils, le Néouvielle et le Neptune, entre 2014 et 2018. Il prend note du lien établi par le ministère entre le maintien du volume de fréquentation et les investissements réalisés ces dernières années par la Fondation Jean Moulin. Il regrette l'absence d'informations transmises sur la fréquentation du centre de vacances le Moulin de la Côte.
9. Le Conseil note le souhait du ministère de maintenir l'attractivité des centres de vacances en permettant à la FJM de réaliser des travaux de grosse maintenance et de confort. Le Conseil observe la nécessaire clarification des compétences entre propriétaire et bénéficiaire en fonction de la nature des travaux. Il invite le ministère à un dialogue avec la DIE sur la qualification des travaux dits du locataire ou du propriétaire.
10. Le Conseil prend acte du souhait du ministère de conclure des conventions d'objectifs et de moyens fixant une durée d'occupation des biens calibrée en fonction de la durée d'amortissement des travaux.

Sur l'immobilier mis à disposition d'association pour des activités d'accueil de petite enfance

11. Le Conseil constate que les valeurs d'actifs et les modalités de gestion ne sont pas communiquées. Le nombre de berceaux n'est pas transmis, pas plus que les taux d'occupation. Il recommande au ministère de recueillir et consolider toutes les données utiles, et notamment la valeur de l'actif immobilier.
12. Le Conseil note que les crèches sont ouvertes à d'autres bénéficiaires que les agents du ministère de l'Intérieur. Il observe que des liens sont tissés avec la Ville de Paris, pour des réservations de berceaux qui permettent ainsi de répondre aux besoins des agents du ministère de l'Intérieur sur leur site de travail ou près de leur domicile.
13. Il invite le ministre à s'interroger sur la nécessité de maintenir des structures d'accueil de petite enfance en interne, alors que des réservations de berceaux sont possibles dans des structures spécialisées. Il lui appartient d'apprécier les coûts et les avantages/inconvénients respectifs des deux solutions. Le Conseil recommande au ministère d'établir le bilan de sa politique d'accueil de petite enfance en s'assurant que les moyens immobiliers mis à disposition sont en adéquation avec les besoins identifiés.
14. En fonction des bilans des deux modes de gestion, le Conseil invite le ministère à comparer l'opportunité de la détention d'actifs servant à l'accueil de petite enfance et celle du recours au marché de réservation de berceaux.

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'État au regard du développement durable. » <https://www.fonction-publique.gouv.fr/restauration>

Sur l'immobilier mis à disposition d'associations pour l'administration de l'action sociale

15. Le Conseil constate que les informations communiquées ne permettent pas de vérifier la juste adéquation des moyens immobiliers mobilisés au regard du service rendu.
16. Il invite les ministères à se doter d'indicateurs permettant de s'assurer du juste dimensionnement des espaces de bureaux et d'accueil du public, le cas échéant ; le Conseil rappelle la norme plafond de 12m² SUN par poste de travail (10m² SUN par poste de travail en zone tendue) et invite le ministère à la faire respecter.

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

17. Le Conseil prend acte du mode de gestion du ministère de l'Intérieur qui recourt à la réservation de logements auprès de bailleurs sociaux. Il observe un choix cohérent par rapport à une procédure relativement souple et adaptable à l'évolution des besoins de logements, en taille, localisation, typologie de baux, dans un contexte professionnel spécifique.
18. Le Conseil invite le ministère à s'inscrire dans les réflexions en cours sur la gestion du parc résidentiel social.

Sur les axes de gestion du patrimoine immobilier de l'État

Le Conseil prend acte que le ministère entend poursuivre pour les années à venir une gestion dynamique des biens immobiliers de l'État mis à disposition qui sont devenus inutiles.



En conclusion, le Conseil encourage le ministère à poursuivre et compléter l'inventaire des biens mis à disposition et des coûts immobiliers, dans le cadre d'une gestion active du patrimoine. Il rappelle la nécessaire fiabilisation des données relatives à l'inventaire physique et au diagnostic technique (état du bâtiment, respect des normes de sécurité, sanitaires, d'accessibilité, de performances thermiques et énergétiques, prévisions de travaux), au diagnostic économique (coûts d'utilisation, coûts d'entretien, prévisions d'investissement), à la valorisation des biens. Ces informations constituent le socle indispensable pour organiser la gestion domaniale.

Il invite tout particulièrement le ministère et les associations à achever les travaux de conventionnement dans les meilleurs délais, avec l'appui des services du domaine.

Pour le Conseil,
son Président



Jean-Paul MATTÉI