



AVIS

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 ;

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 sociales, 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 ;
- 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 ;

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 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.

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 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 %

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 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 (UGECAM), 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 ;

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 retenus : sécurité des biens et des personnes, accessibilité, travaux, développement durable, restructurations relogement, 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 relogement de l'ACOSS et de l'URSSAF de Paris conduites au milieu des années 2000 ;

Considérant que chaque opération de relogement 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 relogement 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 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) ;

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 :

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 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) 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 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'éco-responsabilité 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

règlementaires. 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 des 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.
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 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 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 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.

**Pour le Conseil,
son Président**



Jean-Louis DUMONT