



AVIS

Sur la stratégie immobilière du CHRU de Besançon.

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

Vu la loi de programmation n°2009-967 du 3 août 2009 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 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 ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative à l'immobilier des opérateurs et organismes divers de l'exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

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 le document de présentation des traitements statistiques de l'observatoire des coûts de la construction hospitalière produit par l'Agence Nationale d'Appui à la Performance (ANAP) en 2011 ;

Vu la note de présentation de la gestion patrimoniale du centre hospitalier régional universitaire de Besançon rédigée conjointement avec l'Agence régionale de Santé Franche-Comté du 24 mai 2013 ;

Après avoir procédé à l'audition de Madame Odile RITZ, Directrice générale adjointe du CHRU de Besançon, accompagnée de M. Guy LANG, directeur des infrastructures et en présence de Monsieur Jean-Marc TOURANCHEAU, directeur général adjoint de l'Agence régionale de santé (ARS) Franche-Comté et de M. Bruno SOULIÉ, représentant du service France Domaine, lors de la séance du 12 juin 2013 ;

Considérant que le CHRU de Besançon possède une capacité d'accueil de 1 400 lits et places ; que son budget annuel est de 445 M€ ; qu'il emploie 4 500 salariés ;

Considérant que les activités de soins du CHRU de Besançon étaient, jusqu'en 2012, assurées sur deux sites :

- le site historique de Saint-Jacques représentant 72 000 m², comprenant d'une part l'hôpital historique Saint-Jacques (430 lits et places) et d'autre part, l'Arsenal, positionné face au site Saint-Jacques et hébergeant les laboratoires, les services techniques et informatiques ainsi que l'institut de formation des kinésithérapeutes ;
- le site de Jean Minjoz (102 000 m², 871 lits et places), composé d'un hôpital ouvert en 1984, complété en 1999 du pôle cœur-poumon.

Considérant que depuis 2002, le CHRU porte le projet de regroupement de ses services sur le seul site de Jean Minjoz et pour ce faire, a engagé trois opérations majeures d'investissement:

- Dans le cadre du plan Hôpital 2007, le transfert des services cliniques de Saint-Jacques dans un nouveau bâtiment de 61 492 m² SDO et d'une capacité de 435 lits et places, construit sur le site de Jean Minjoz pour un montant de 190 M€ et mis en service en octobre 2012 ;
- Dans le cadre du plan Hôpital 2012, la construction d'un complexe de cancéro-biologie pour un montant de 65 M€, hébergeant un plateau technique de cancérologie et regroupant l'ensemble des laboratoires sur ce seul site dont la mise en service est prévue en 2015 ;
- Une opération en cours de mise aux normes des 85 000 m² du bâtiment historique du site Jean Minjoz pour un montant de 95 M€, décidée à la suite d'un avis prononcé en 2004 par la commission de sécurité ;

Considérant que le CHRU rencontre des difficultés pour mener à bien ce projet de regroupement, notamment, du fait de la complexité de l'opération de mise aux normes de l'hôpital Jean Minjoz;

Que ces travaux concernent notamment les systèmes de sécurité, de refroidissement et de traitement d'air du bâtiment de 12 étages construit en 1984 ;

Que la présence ponctuelle d'amiante non friable au sein de matériaux concernés par les travaux de rénovation a conduit l'établissement à prendre la décision en 2009, de procéder au désamiantage total de l'immeuble ; que le coût prévisionnel de ces travaux estimé à 8M€ est intégré dans le budget global de l'opération de rénovation ;

Que les procédures des opérations de retrait et de confinement de matériaux contenant de l'amiante imposent un phasage du chantier qui reporte le désamiantage total à fin 2014 ;

Que trois à quatre années seront alors nécessaires pour procéder à l'ensemble des réaménagements aboutissant à l'horizon 2018, au regroupement des activités de soins sur le seul site de Jean Minjoz ;

Considérant que les conditions de réalisation de l'opération de mise aux normes de l'hôpital Jean Minjoz impactent l'ensemble du projet de regroupement ;

Que les travaux de mise aux normes de l'hôpital Jean Minjoz sont réalisés en site occupé selon le principe d'une opération tiroir qui implique de neutraliser successivement chaque zone pour permettre la réalisation du chantier ;

Qu'une partie du nouveau bâtiment achevé en octobre 2012 est mobilisée pour héberger des services dont le transfert permet la libération des surfaces nécessaires à la réalisation du chantier de rénovation ;

Que de ce fait, le transfert des services cliniques de Saint-Jacques dans le nouveau bâtiment du site Saint-Jacques n'a été réalisé en octobre 2012 que partiellement et que 400 personnes demeurent sur le site de Saint-Jacques ; que le CHRU doit conduire des opérations de regroupement provisoire des services restants sur site pour limiter les impacts organisationnels et financiers de cette contrainte ;

Que dix ans s'étant écoulés entre la validation du programme initial et la date de mise en service, le nouveau bâtiment a dû faire l'objet d'adaptations en fin d'opération; que la direction du CHRU a fait le choix de procéder à un ensemble de travaux modificatifs dans le cadre d'un nouveau marché, après réception de l'ouvrage ; que cette décision a permis de respecter les délais et le budget de l'opération ;

Que le projet initial de regroupement intégrait le transfert des services administratifs dans un bâtiment à construire sur le site Jean Minjoz ; que le CHRU a fait le choix d'abandonner cette partie du projet pour des raisons budgétaires ; que cette décision a pour corollaire le maintien à terme d'une partie des services administratifs dans le centre ville dans un immeuble du site de saint Jacques situé à 10 minutes en tramway (à compter de sa mise en service en 2014) du site Jean Minjoz et dont la valeur potentielle est moindre du fait de son classement dans le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI).

Que la libération de la totalité du site Saint-Jacques, hors services administratifs, est prévue en 2018, à l'issue de l'opération de regroupement ;

Que la libération de la majorité du site de l'Arsenal encore occupé par 170 personnes devrait intervenir en 2015, à la livraison du complexe de cancéro-biologie

Considérant que le CHRU s'interroge sur le devenir de deux bâtiments dont il est également propriétaire, situés dans le quartier des Tilleroyes à Besançon ;

Que le CHRU travaille à une meilleure valorisation du bâtiment dit « Ambroise Paré » implanté sur un terrain détenu par le CHRU, qui n'est actuellement que partiellement occupé.

Que le bâtiment hébergeant l'Institut de formation en soins infirmiers (IFSI) est implanté sur un terrain propriété du centre soins des Tilleroyes ; que cet immeuble est vétuste, comporte de l'amiante et ne correspond plus aux besoins de l'institut ;

Que le CHRU partage avec l'ARS et la Région le projet de regrouper l'ensemble des instituts de formation aujourd'hui éclatés entre les sites de Tilleroyes, Saint-Jacques et l'Arsenal ; qu'ils envisagent la construction d'un bâtiment neuf de 11 000 m² destiné à accueillir 900 à 1000 étudiants de toutes les filières ; que le plan de financement de cette opération d'un coût estimé à 30 M€ n'est pas arrêté, la Région conditionnant sa participation à un cofinancement par l'État ;

Considérant que le financement de l'ensemble de ces opérations n'est pas complètement assuré ;

Que dans l'attente de la réalisation du projet de regroupement, le CHRU a dû faire face à des dépenses supplémentaires en 1 996 et en 2 000 pour la mise aux normes de services toujours installés sur Saint-Jacques et frappés d'un avis défavorable d'exploitation ;

Que l'état des installations techniques et des matériels du CHRU a nécessité sur la période 2010-2012, la mobilisation annuelle de 2,5 M€ pour le maintien des installations, de 1,5 M€ pour le maintien et le renouvellement des équipements hôteliers, de 1,9 M€ pour la réalisation de travaux courants et de 7.8 M€ pour le renouvellement des équipements médicaux ; que cet effort a permis de rattraper le retard en matière de qualité des installations

Que les charges d'amortissement et les frais financiers de l'opération de construction du nouveau bâtiment hébergeant les services cliniques pèsent sur le budget de l'établissement à hauteur de 6 M€.

Que le CHRU présentait en 2009 une situation déficitaire ne permettant pas d'envisager sereinement la mise en œuvre du programme d'investissement ; que l'établissement a signé avec l'ARS un contrat de retour à l'équilibre financier (Cref) sur la période 2010-2013 devant se traduire par des gains d'efficience et un renforcement de sa capacité à faire face aux échéances induites par son programme d'investissement ;

Qu'il est attendu du regroupement des activités de soins des économies annuelles à hauteur de 1,77 M€, qui ne pourront être effectives qu'à partir de 2018 ;

Que pour faire face à ses engagements, le CHRU a intégré 40 M€ au plan global de financement pluriannuel (PGFP) correspondant aux produits attendus de la cession des sites de Saint-Jacques et de l'Arsenal, libérés par le regroupement de l'ensemble de ses activités sur le site de Jean Minjoz ;

Considérant que le financement des investissements repose en partie sur le programme de valorisation de son patrimoine engagé par le CHRU.

Considérant que le CHRU a procédé récemment à la vente d'une ferme et d'une villa ; que son patrimoine correspondant aux dotations non affectées (DNA) se limite désormais à un immeuble de six logements de fonction et de deux appartements ;

Considérant que la valorisation des actifs des sites de Saint-Jacques et de l'Arsenal s'avère particulièrement complexe du fait de leurs caractéristiques et des enjeux qu'ils présentent pour la ville de Besançon ;

Que le CHRU a clarifié les questions de droit de propriété sur le site de Saint-Jacques et défini avec l'université, copropriétaire d'une partie des locaux du site de l'Arsenal, les échanges de propriété nécessaires au remembrement de ce site pour disposer d'un patrimoine valorisable ;

Que les sites de Saint-Jacques et de l'Arsenal représentent plus de 6 hectares situés au cœur de la Ville et constituent un ensemble immobilier et urbain stratégique pour le confortement et l'élargissement du centre de Besançon envisagés au plan de sauvegarde de mise en valeur du vieux Besançon arrêté en 2011 ;

Que la ville a lancé des études visant à définir le devenir de cet ensemble urbain ; que le CHRU dont le conseil de surveillance est présidé par le maire de Besançon est membre du comité de pilotage de cette étude d'urbanisme ;

Qu'une partie des 72 000 m² de surfaces construites sur ces deux sites correspondent à des immeubles classés Monument Historique ;

Que les terrains de ces biens sont situés dans une zone riche en patrimoine archéologique et que certaines parties correspondent à des zones considérées dans le PPRI comme exposées à des risques inondation ;

Que le montant prévisionnel des produits de cession résulte des estimations réalisées par France Domaine en 2007, et que ce service n'a pas encore répondu à la demande d'actualisation des valeurs vénales des biens formulée par le CHRU ;

Considérant que la valorisation de ces biens doit également être adaptée au regard des modifications du projet initial (maintien des services administratifs sur le site), et du nouveau calendrier de libération des sites ;

Que les contraintes rencontrées par le CHRU ne permettent plus une cession en un lot unique comme initialement souhaité par la ville ;

Que le CHRU souhaite procéder à des cessions par étapes selon un calendrier de libération de parcelles cohérentes permettant de répondre aux contraintes fonctionnelles de l'hôpital ;

Que le CHRU va se faire accompagner par un prestataire dans le cadre d'un marché de service, pour conduire cette opération d'optimisation et de valorisation de son patrimoine ;

Considérant que le CHRU s'est rapproché des collectivités territoriales pour sécuriser l'opération de valorisation des sites de Saint-Jacques et de l'Arsenal libérés par le CHRU ;

Qu'une réflexion associant ville de Besançon, Communauté d'agglomération du Grand Besançon et CHRU, est lancée pour permettre à ces sites de s'inscrire dans un projet de reconversion qui concilie enjeux architecturaux, historiques, urbains et contraintes financières qui s'imposent au CHRU ;

Que le CHRU a proposé aux collectivités territoriales, la signature d'un protocole d'accord ayant notamment pour objet de définir les modalités techniques et financières de la coopération entre les signataires pour conduire le projet de reconversion des sites ;

Les représentants du CHRU de Besançon et de l'ARS Franche-Comté ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors des séances du 12 juin et 17 juillet 2013 fait les observations suivantes sur la stratégie immobilière du CHRU de Besançon:

1. Le Conseil souligne et salue l'effort de rationalisation engagé par le CHRU de Besançon dont la stratégie immobilière doit conduire au regroupement de ses implantations et à la cession de ses biens désaffectés et non affectés.

2. Le Conseil observe que si le CHRU a bien respecté les délais et le budget du projet de construction d'un nouveau bâtiment sur le site de Jean Minjoz, ces objectifs ont été respectés au détriment du périmètre du projet. Il note que la suppression du bâtiment administratif a constitué la variable d'ajustement et que les conséquences de cette décision demeurent à assumer.

Le Conseil s'interroge sur la pertinence économique du maintien des directions et des services administratifs en centre-ville au regard de l'alternative initiale d'implantation de ces services sur le site de Jean Minjoz et des possibilités de valorisation des immeubles qu'une telle solution permettrait de libérer. Il invite le CHRU à mener une analyse comparative des différentes solutions, intégrant notamment les évolutions attendues du PPRI.

En tout état de cause, le Conseil engage le CHRU à respecter les normes de la politique immobilière de l'État pour l'implantation de sa direction et de son administration, qu'il s'agisse des loyers plafonds du secteur géographique ou du ratio maximum de 12 m² SUN / poste de travail.

3. Le Conseil comprend que la réalisation de constructions hospitalières relève d'un processus d'élaboration particulièrement long et que la définition du programme fonctionnel d'un ensemble hospitalier résulte de travaux préalables d'identification des besoins de santé du territoire concerné et de prospectives intégrant les nombreuses évolutions du domaine.

Il note, s'agissant du transfert des services cliniques de Saint-Jacques dans un nouveau bâtiment sur le site de Jean Minjoz, que le nouveau bâtiment a dû faire l'objet d'adaptations en fin d'opération et que le choix de la direction du CHRU de réaliser un ensemble de travaux modificatifs dans le cadre d'un nouveau marché après réception de l'ouvrage, a permis de respecter les délais et le budget de l'opération ;

Le Conseil salue cette initiative et renouvelle sa recommandation pour la réalisation d'opérations hospitalières de mise en place d'une surveillance régulière de l'adéquation du programme projeté aux besoins des missions. Il souhaite que l'ANAP travaille à la formalisation d'un tel dispositif de veille détaillant pour chacune des étapes clé d'une opération et selon sa nature, les éléments à prendre en considération, le portée des décisions prises et les mécanismes permettant un ajustement de la réalisation au meilleur coût.

4. Le Conseil constate que les difficultés rencontrées par le CHRU pour mener à bien son projet de regroupement, ont pour origine, la sous-estimation de la complexité du chantier de mise aux normes de l'hôpital Jean Minjoz et de désamiantage ; que le CHRU a depuis, pris la mesure de cette opération et a arrêté avec pragmatisme, une stratégie adaptée aux enjeux et aux moyens dont il dispose.

Il relève que plusieurs services cliniques demeurent provisoirement sur le site de Saint-Jacques et que le CHRU doit conduire des opérations de regroupement provisoire pour limiter les impacts organisationnels et financiers de cette contrainte ;

Le Conseil soulignant que les économies de fonctionnement ne pourront être effectives qu'à l'issue de l'opération, invite le CHRU à demeurer vigilant dans le suivi de son projet de regroupement des services sur un ensemble immobilier hospitalier rénové, à arrêter le calendrier prévisionnel de l'ensemble de l'opération et à s'assurer du bon enchaînement des différentes phases et du bon équilibre entre fonctionnement de l'établissement, délais et coûts, lors de la conception de chacune d'entre-elles.

5. S'agissant du projet de regroupement de l'ensemble des instituts de formation pour lequel est envisagée la construction d'un bâtiment neuf de 11 000 m² pour un coût estimé à 30 M€, le Conseil invite le CHRU et l'ARS à s'assurer notamment que le schéma directeur immobilier de l'université de Franche Comté qui développe des actions de rationalisation de son patrimoine, n'offre pas des opportunités d'utilisation moins coûteuse d'un bâtiment existant .
6. Le Conseil note que les opérations immobilières de ces dernières années ont contribué à une dégradation de l'équilibre financier de l'établissement ; qu'un contrat de retour à l'équilibre financier a été mis en place pour résorber la situation déficitaire de l'établissement et que le financement des investissements est dépendant des produits des cessions.

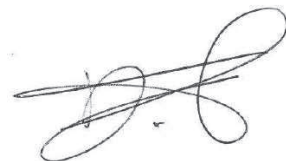
Afin de fournir la visibilité indispensable à l'élaboration du schéma directeur immobilier du CHRU, le Conseil engage le service France Domaine à procéder à une actualisation des valeurs vénales des biens estimées en 2007, selon les différents scénarii de libération.

7. Le Conseil invite l'établissement à développer un plan d'exploitation des immeubles sur la base des travaux de l'Agence Nationale d'Appui à la Performance des établissements de santé et médicaux-sociaux (ANAP), de façon à assurer la conformité réglementaire, la maîtrise des risques, la pérennité des composants du bâti et la fiabilité des installations techniques tout en maîtrisant les coûts d'exploitation et les consommations d'énergies et de fluides.

S'agissant des consommations d'énergie, il rappelle que les établissements hospitaliers sont concernés par les obligations de réduction fixées par les lois Grenelle I et II, à horizon 2020.

8. Le Conseil salue l'initiative prise par le CHRU qui s'est rapproché des collectivités territoriales pour sécuriser l'opération de valorisation des sites de Saint-Jacques et de l'Arsenal Il invite la tutelle technique de l'établissement à l'accompagner dans cette démarche. Il suggère que le service France-Domaine soit étroitement associé à ces travaux qui devraient conduire la ville de Besançon, la Communauté d'agglomération du Grand Besançon et le CHRU à signer un protocole d'accord pour permettre à ces sites de s'inscrire dans un projet de reconversion qui concilie enjeux architecturaux, historiques, urbains et contraintes financières qui s'imposent au CHRU.

**Pour le Conseil,
son Président**

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke, positioned above the name Jean-Louis DUMONT.

Jean-Louis DUMONT