



Stratégie immobilière des agences régionales de santé (ARS)

Avis sur leur mise en œuvre et leur suivi

Les ministères en charge des affaires sociales présentent la situation immobilière des agences régionales de santé (ARS) et la méthode de travail envisagée pour concevoir des schémas pluriannuels de stratégie immobilière pour la période 2017-2021. L'établissement d'un diagnostic est l'occasion de mesurer l'adéquation des solutions immobilières retenues sept ans auparavant pour créer les agences, à leurs besoins actuels et futurs.

Vu le décret n°2016 1436 du 26 octobre 2016 reconduisant le 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 loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret du 9 mai 2017 relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage du tertiaire ;

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

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

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu le dossier de présentation du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales du 19 avril 2017 et les éléments complémentaires des 25 avril et 9 mai 2017, présentant les situations et stratégies immobilières des agences régionales de santé ;

Après avoir entendu M. Pierre RICORDEAU, secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales, accompagné de Mme Valérie DELAHAYE-GUILLOCHEAU, directrice des finances, des achats et des services (DFAS) et de MM. Patrick LE GALL, chef de service de la DFAS, de Erick GLIPPA, directeur de projet achats et de développement durable, Philippe BENOIST, adjoint au sous-directeur et Alban GARILLON, chef du bureau de la stratégie immobilière, en présence de M. Philippe BAUCHOT, directeur adjoint de la direction immobilière de l'État accompagné de M. Jildaz ECOLAN, chef du bureau de la doctrine et de la stratégie de l'immobilier de l'Etat, lors de sa séance du 19 avril 2017 ;

Sur les agences régionales de santé (ARS)

Considérant que les agences régionales de santé (ARS) ont été créées dans le cadre de la loi n°2009-879 du 21 juillet 2009, dite loi HPST, pour coordonner dans un cadre territorial l'ensemble des politiques de santé (hôpital, médecine de ville, santé publique et prévention) ;

Que la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a élargi le champ d'intervention des ARS qui intègre :

- la prévention des risques et la promotion de la santé ;
- la veille et la sécurité sanitaires ;
- l'organisation de l'offre de santé ;
- l'amélioration de la qualité et de la performance du système de santé ;
- l'amélioration du parcours de prise en charge des usagers ;
- l'animation de la politique de santé dans les territoires et le développement de la démocratie sanitaire.

Que les ARS sont des établissements publics administratifs, autonomes moralement et financièrement, placés sous la tutelle des ministères chargés des affaires sociales et de la santé ;

Que le Conseil National de Pilotage (CNP) des ARS est l'interface entre le ministre en charge de la santé et les agences qui assure un pilotage transversal coordonné des différents volets des politiques régionales de santé ;

Que les ARS regroupent tous les services de l'Etat du champ de la « santé » et certains agents de l'assurance maladie en région ;

Que l'organisation de chaque ARS est structurée selon deux niveaux :

- des directions métiers et supports au niveau du siège régional ;
- des délégations dans chaque département, chargées de l'animation territoriale et de la conduite de certaines politiques ;

Sur les réponses immobilières apportées à la création des ARS

Considérant que la situation actuelle des ARS résulte des solutions immobilières mises en œuvre pour permettre leur création ;

Considérant que la mise en place des agences nécessitait le regroupement physique de personnels relevant de multiples entités :

- Direction régionale des affaires sanitaires et sociales (DRASS) ;
- Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDAS) ;
- Groupement régional de santé publique (GRSP) ;
- Agence régionale d'hospitalisation (ARH) ;
- Mission régionale de santé (MRS) ;
- Caisse régionale d'assurance maladie (CRAM) ;
- Union régionale des caisses d'assurance maladie (URCAM) ;
- Direction régionale du service médical (DRSM) ;
- Régime social des indépendants (RSI) ;
- Mutualité sociale agricole (MSA).

Considérant les différents axes du cadre général arrêté en mars 2009 par les ministères en charge des affaires sociales afin de faciliter l'installation effective des nouvelles agences :

- Privilégier, pour les sièges, l'implantation sur un site unique de l'ensemble des personnels issus de l'État et de l'assurance maladie ;
- Privilégier pour les délégations territoriales et départementales, la mutualisation des bâtiments domaniaux gérés par les préfets ;
- Inciter, à chaque fois que le contexte immobilier le permet, notamment là où des regroupements existent déjà (DRASS-DDASS), le maintien des locaux pour y implanter l'ARS ;
- Privilégier les implantations domaniales sans exclure le recours au locatif privé, là où il n'y a pas de solution de regroupement dans le domanial ou l'existant ;
- Élaborer les projets en concertation avec les préfets tenant compte de la situation immobilière régionale et des disponibilités domaniales ;

Considérant que les ARS ont également été intégrées au nouveau dispositif national¹ de financement et de réalisation des opérations immobilières dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) ;

Que si la création des ARS devait tenir compte des arbitrages nationaux sur la RéATE, l'exercice s'est révélé particulièrement complexe, du fait de l'impossibilité d'intégrer les effectifs des différentes structures initialement éclatées au sein des emprises immobilières existantes ;

Considérant que les réponses immobilières ont été apportées en tenant compte des arbitrages RéATE et de chaque contexte local ;

¹ Circulaire du Premier ministre du 27 juillet 2009 relative au financement et réalisation des opérations immobilières dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État

Que l'implantation des sièges a été possible là où les DRASS et les DDASS étaient déjà regroupées (ex : Dijon, Caen) ; que pour les autres sièges, aucune emprise domaniale suffisante n'a pu être dégagée par les préfets et que le recours au locatif privé financé par les ministères sociaux s'est imposé (ex : Lyon, Marseille, Lille) ;

Que les délégations territoriales ont été largement implantées dans du domanial ou des surfaces mises à disposition par les collectivités ; que la qualité de ces locaux n'est pas entièrement satisfaisante et que leur configuration ne permet pas toujours d'ajuster les emprises aux stricts besoins des ARS dans le respect des normes de surface de la politique immobilière de l'État ; que plusieurs sites nécessitant des travaux de mise aux normes et de rénovation qui ne pouvaient être financés par les préfets, ont été abandonnés et, faute de disponibilité domaniale, des relogements dans du locatif privé se sont imposés (ex : Saint Brieu, Auxerre, Toulon...) ; qu'il a été possible de maintenir 66% des sièges des ARS dans l'existant contre 78 % pour les délégations territoriales ;

Considérant que la Cour des comptes² relevait que « *l'installation des ARS s'est déroulée dans des délais très contraints qui représentaient un réel défi et de manière maîtrisée sur les plans opérationnels et financiers* » et soulignait la réussite de cette mise en place ;

Sur la situation immobilière des ARS

Considérant l'état global actuel du parc immobilier des ARS tel qu'il ressort des informations transmises le 9 mai 2017 par le secrétariat général des ministères en charge des affaires sociales :

Que les 9 118 agents des ARS disposent de 10 021 postes de travail, soit 10 % de postes excédentaires par rapport aux effectifs ;

Que les services des ARS occupent environ 211 000 m² SUB et 144 000m² SUN, soit un rapport SUN/SUB pratiquement égal à la cible de 67 % fixée par le service France Domaine en 2010 ;

Que le coût annuel des charges et des loyers s'élève à 43 M€ TTC, soit des coûts moyens de 204 € TTC / m² SUB et 4720 € TTC / agent ;

Qu'il ressort une performance globale d'occupation de 23,1 m² SUB par agent et de 14,4 m² SUN par poste de travail, soit un excédent de 16 % à 20 % par rapport aux plafonds fixés dans le cadre de la politique immobilière de l'État ;

Que les performances d'occupation des sièges sont sensiblement meilleures que celles des délégations territoriales (excédent de 11% pour les sièges et de 22% pour les délégations par rapport au plafond de 20 m² SUB / agent) ;

Considérant que l'analyse du parc révèle des situations régionales³ contrastées :

² Cour des comptes, septembre 2012, rapport sur la sécurité sociale, chapitre VIII, La mise en place des agences régionales de santé, page 241.

³ Les régions considérées sont celles existantes avant la loi sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRé) du 7 août 2015

Que six régions présentent une occupation qui, bien que légèrement supérieure à 12 m² SUN par poste de travail, semble respecter le plafond de la politique immobilière de l'État de 20 m² SUB / agent : Centre-Val-de-Loire, Guyane, Nouvelle Aquitaine, Océan indien, Provence-Alpes-Côte-D'azur et Pays-de-Loire ;

Que l'Île-de-France affiche, a contrario, une performance d'occupation respectant le plafond de la 12 m² SUN / PdT, mais présente un excédent de 8% par rapport à celui de 20 m² SUB / agent ; que la bonne performance du siège (-8 %) ne permet pas de compenser celle des délégations (+ 29%) dans cette région où le coût immobilier est deux fois plus onéreux que celui du reste du parc des ARS (403 € TTC / m² SUB) ;

Que trois régions présentent des performances d'occupation supérieures de 10 à 20% au plafond de 20 m² SUB / agent : Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Hauts de France ;

Que quatre régions présentent des performances d'occupation supérieures de 20 à 30% au plafond de 20 m² SUB / agent : Corse, Grand-Est, Guadeloupe, Normandie ;

Que deux régions présentent des performances d'occupation supérieures de près de 60% au plafond de 20 m² SUB / agent : Martinique (60%), Occitanie (58%) ;

Que la région Bourgogne-Franche-Comté présente une performance d'occupation de 76% supérieure au plafond de 20 m² SUB / agent ; que la prise en compte des informations complémentaires relatives à l'hébergement de tiers⁴, conduisent cependant à estimer que cet excédent est proche de 50% ;

Considérant que les surfaces occupées par les ARS relèvent majoritairement du parc locatif privé (62%), pour un quart d'immeubles domaniaux et pour 14%, de biens mis à disposition⁵ ; que ce bilan traduit des choix stratégiques :

Que sur l'ensemble du territoire, 26 % des sièges sont installés dans le parc domanial et 74 % dans le locatif ;

Qu'à l'inverse, 71 % des délégations territoriales demeurent situées dans le parc domanial ;

Considérant que les représentants des ministères sociaux ont à l'occasion des travaux du Conseil, identifié plusieurs anomalies et précisé que toutes les données communiquées seront consolidées dans le cadre d'un travail en cours pour l'ensemble des opérateurs de l'État via l'outil interministériel du référentiel technique (RT) piloté par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) et localement par les responsables de la politique immobilière de l'État (RPIE) ; que ces données intégrant un état qualitatif des locaux, devraient être disponibles à la fin du premier semestre 2017 ;

⁴ Informations transmises par les représentants des ministères sociaux postérieurement à leur audition.

⁵ « Conformément au principe de mise à disposition gratuite prévu par la loi HPST, les ARS occupent souvent des locaux mis à disposition des DDASS par les conseils généraux en application de la loi du 11 octobre 1985, ce qui pourrait les confronter à l'avenir à des coûts de rénovation importants compte tenu de la vétusté de ce patrimoine ou, à défaut, à des besoins de relocalisation » Cour des comptes, septembre 2012, rapport sur la sécurité sociale, chapitre VIII, La mise en place des agences régionales de santé, page 238.

Sur le bilan de la gestion immobilière sur la période 2010-2016

Considérant que la démarche immobilière a été progressivement mise en œuvre à partir de 2010 dans le cadre du volet immobilier de la RéATE piloté par les Préfets et coordonné par l'instance nationale (INEI) ;

Que pour l'ensemble des réseaux de la santé, de la cohésion sociale et de la jeunesse et des Sports (JSCS), les ministères en charge des affaires sociales ont enregistré entre 2010 et 2015, la cession de 44 sites pour un montant de 78 M€ qui sont venus abonder le budget des projets d'initiative locale (PIL) de la RéATE ;

Considérant que les représentants des ministères en charge des affaires sociales estiment que les surfaces des emprises des services des ARS ont diminué de 83.000m² entre 2010 et 2015 ;

Qu'au-delà de la diminution des surfaces, l'effort d'optimisation se traduit par l'intégration de 20 % d'effectifs issus de l'Assurance maladie ;

Que les sites maintenus ont été densifiés sur la base des postes de travail cible ; que pour les opérations de relogement, un programme type d'aménagement a été imposé aux préfigurateurs des ARS de façon à ce que les surfaces prises à bail respectent le ratio de 12 m² ;

Qu'au final, les économies suscitées par la diminution de 83.000m² des surfaces des emprises des services des ARS ont été en partie neutralisées par les dépenses liées aux nouvelles prises à bail ;

Considérant que la mise en œuvre de la nouvelle réforme territoriale (loi NOTRé) doit être achevée fin 2018 ;

Que les représentants des ministères en charge des affaires sociales estiment qu'elle ne devrait pas avoir d'incidence immobilière pour les ARS compte tenu des orientations fixées par le Gouvernement visant à maintenir les anciens sièges régionaux, à limiter les mobilités géographiques des agents et à renforcer la présence des services dans les départements ;

Considérant que la baisse des effectifs des ARS aura été de 6,3 % sur la période 2011-2016, soit environ 500 ETP ;

Que les représentants des ministères en charge des affaires sociales précisent que, du fait de sa répartition sur l'ensemble des directions départementales et des sièges, cette diminution qui représente en moyenne 5 ETP par site ne permet pas d'ajuster les surfaces aux nouveaux effectifs ;

Considérant que des opérations de renégociation de loyers conduites ces dernières années, ont permis de ramener les dépenses annuelles de loyer de 36 à 35M€ ;

Sur les orientations du schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2017-2021

Considérant que les ARS s'inscrivent dans la démarche des nouveaux SPSI ; qu'à l'automne 2016, elles ont participé à un séminaire de présentation de la démarche et de lancement des procédures organisé pour les 35 opérateurs sous tutelle des ministères sociaux ;

Que la première étape qui consiste à mettre à jour des données dans CHORUS devrait être achevée avant l'été 2017 ; que ces données seront ensuite déversées dans le référentiel technique (RT) national pour établir un diagnostic à l'aide du nouvel outil d'aide à la décision (OAD) déployé par la DIE ;

Que le secrétariat général des ministères en charge des affaires sociales a invité les responsables des ARS à prendre contact directement avec les RRPIE et les préfets au cours de cette première phase d'élaboration du SPSI ;

Que le calendrier prévoit que les ARS pourront élaborer le volet diagnostic de leurs SPSI sur la base des éléments de diagnostic, à l'horizon fin 2017, début 2018 ;

Considérant que plusieurs leviers d'optimisation de la performance immobilière des ARS ont d'ores et déjà été identifiés ;

Qu'entre 2017 et 2023, trente-neuf baux arriveront à échéance couvrant près de 100 000 m² et représentant 33 M€ de dépenses de loyer ; que quinze de ces baux concernent des sièges qui couvrent à eux seuls 78 000 m² ;

Que quatre bâtiments font l'objet d'une location avec option d'achat à lever entre 2021 et 2026 ;

Considérant que le secrétariat général des ministères en charge des affaires sociale estime que si la stratégie demeure à élaborer sur la base d'un diagnostic partagé avec les acteurs de la politique immobilière de l'État, l'enjeu majeur des prochains SPSI réside dans la capacité des ARS à saisir les opportunités que constituent les échéances des contrats de location pour renégocier les contrats ou procéder au relogement des sièges ;

Qu'il considère que des marges de progrès peuvent également compléter ce dispositif : regroupement, mutualisation, dispositifs de financement innovants pour acquérir les immeubles occupés ;

Qu'il observe cependant que les incertitudes relatives aux choix qui seront faits à la suite de la réforme territoriale, pèsent sur le devenir immobilier des ARS et que le rôle des ARS dans le déploiement de la nouvelle politique de santé plaide pour un maintien d'une certaine proximité avec les acteurs des territoires de santé ;

Les représentants du ministère en charge de la santé et de la direction de l'immobilier de l'État, ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances des 19 avril et 12 juillet 2017, formule les recommandations suivantes :

Sur les réponses immobilières apportées à la création des ARS

1. Le Conseil note que l'installation des ARS a été réalisée dans le respect de délais contraints alors qu'un nouveau dispositif de gestion des opérations immobilière était concomitamment déployé dans le cadre de la RéATE.

Il salue l'implication de l'ensemble des acteurs qui ont permis de répondre aux besoins immobiliers des nouvelles structures régionales de coordination des politiques de santé. Il remarque que les services des ministères sociaux ont rapidement défini un cadre dans lequel devaient être envisagées les opérations immobilières et ont adapté celui-ci à mesure des évolutions du contexte administratif et notamment celles, émergentes, de la politique immobilière de l'État.

Le Conseil souligne que si l'immobilier n'est qu'une fonction support pour les services et opérateurs de l'État, les enjeux métiers qu'il est susceptible d'emporter plaident pour sa pleine maîtrise.

2. Le Conseil comprend cependant que les arbitrages opérés par les préfets qui étaient à la fois responsables de la mise en place d'une nouvelle organisation de l'administration déconcentrée de l'État et représentants locaux de l'État propriétaire, ont orienté les ARS vers la recherche de solutions locatives.

Il remarque que dans le même temps, la cession de locaux libérés par leurs services a contribué au financement d'opérations immobilières envisagées dans le cadre de la RéATE.

Sur la connaissance de l'immobilier des ARS

3. Le Conseil observe que le secrétariat général des ministères en charge des affaires sociales dispose d'un inventaire du parc immobilier des ARS précisant pour chaque implantation, le régime juridique d'occupation, les coûts locatifs, les effectifs hébergés, les surfaces et les ratios de performance qui en découlent.

Il remarque que ses travaux ont permis d'identifier des anomalies dans cet inventaire dont certaines ont pu être corrigées par les représentants des ministères en charge des affaires sociales, postérieurement à leur audition.

4. Le Conseil demeure toutefois circonspect devant certains chiffres annoncés et notamment les rapports SUB/SUN dont les valeurs varient entre 41 % (délégations Guadeloupe) et 93% (siège Provence-Alpes-Côte-D'azur).

Il prend acte de la volonté des représentants des ministères sociaux de fiabiliser les données d'inventaire du parc immobilier des ARS et de les compléter d'éléments qualitatifs dans le cadre d'un travail piloté par la direction de l'immobilier de l'État.

Il souhaite être destinataire de cet inventaire fiabilisé qui devrait être disponible à la fin du premier semestre 2017.

5. Le Conseil regrette de constater que , près de dix ans après le lancement des travaux de fiabilisation des données, celles-ci demeurent sujettes à caution.

Il demande qu'une réelle priorité soit accordée à cette question et que le respect des engagements pris soit désormais considéré par les autorités gouvernementales comme un des paramètres d'appréciation de la qualité du travail des responsables de ces sujets.

Sur la situation immobilière des ARS

6. Le Conseil relève avec satisfaction que les ARS de Centre-Val-de-Loire, Guyane, Nouvelle Aquitaine, Océan indien, Provence-Alpes-Côte-D'azur et Pays-de-Loire, se conforment globalement aux règles d'occupation de la politique immobilière de l'État.

7. A contrario, il regrette que onze ARS sur dix-sept présentent une performance d'occupation globale qui ne les respecte pas.

Il déplore que sept d'entre elles présentent un excédent de surface supérieur de 20% au plafond fixé pour les services et opérateurs de l'État.

Il s'étonne particulièrement des situations immobilières des ARS de Bourgogne-Rhône-Alpes, Martinique et Occitanie dont il comprend qu'il conviendrait de libérer au moins un tiers des surfaces occupées pour atteindre les objectifs de performance établis depuis 2010.

Sur le bilan de la gestion immobilière sur la période 2010-2016

8. Le Conseil prend note que la faible performance de certains résultats serait imputable à la combinaison de la diminution significative des effectifs des ARS depuis leur création et de positions immobilières originelles de longs termes.

Il appelle les ARS et leurs tutelles à s'approprier les deux composantes de cette équation déterminante pour l'élaboration d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière.

Il recommande d'établir des scénarios probables d'évolution des effectifs pour anticiper les conséquences immobilières.

Il invite les ARS à se rapprocher de la DIE pour identifier les réponses immobilières adaptées à chaque contexte permettant à la fois de répondre aux besoins actuels et de préserver des marges d'ajustement à l'échelle des variations envisageables.

9. Le Conseil prend note des informations des services des ministères sociaux communiquées postérieurement à leur audition, relatives aux projets envisagés par l'ARS Bourgogne-Franche-Comté en vue d'améliorer sa situation immobilière.

Si ces éléments complémentaires semblent bien attester d'une volonté d'agir de la part des dirigeants de l'agence et de leurs équipes immobilières, le Conseil demeure dubitatif quant à la portée des solutions envisagées relativement aux améliorations requises.

Il rappelle qu'il importe préalablement au lancement d'un projet immobilier, de s'assurer de son intérêt en comparant ses coûts aux effets attendus, et, de traduire ces derniers au travers indicateurs dont le suivi permettra de vérifier l'atteinte des objectifs.

10. Le Conseil s'étonne qu'il n'ait pas été possible de redresser partiellement les situations les plus dégradées depuis la création des ARS.

Il recommande la mise en place d'un tableau de bord dont il souhaite être destinataire chaque année.

Sur les orientations du schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2017-2021

11. Le Conseil salue les initiatives prises par le secrétariat général des ministères en charge des affaires sociales pour inscrire les ARS, comme l'ensemble de ses opérateurs, dans la démarche des nouveaux SPSI.

Il souligne la nécessité de bien procéder par ordre et de ne pas décider d'opérations immobilières avant que d'avoir établi un diagnostic sur la base d'informations fiables.

12. Le Conseil remarque que plusieurs baux représentant une part significative de l'immobilier des ARS arrivent à échéance dans les prochaines années.

Il considère que ces échéances de contrats constituent des opportunités qui doivent être mises en perspectives dans le cadre de l'élaboration des différents scénarios possibles.

Il invite les acteurs à envisager systématiquement l'alternative d'une relocalisation et non pas uniquement la modification du contrat existant.

13. Le Conseil s'interroge sur l'intérêt de maintenir certaines situations locatives.

Il note que quatre ARS, ont entre 2021 et 2026, la possibilité de lever une option d'achat de l'immeuble qu'elles louent.

Il souhaite que chaque ARS disposant d'un parc majoritairement locatif soit accompagnée par le représentant de l'État propriétaire dans la recherche de solutions domaniales.

Il suggère qu'une mission d'expertise soit confiée à la direction de l'immobilier de l'État sur les projets des agences dont les enjeux financiers sont particulièrement importants.

14. Le Conseil salue la volonté des ministères en charge des affaires sociales d'inscrire pleinement les stratégies immobilières des ARS dans le cadre des SDIR.

En conclusion, le Conseil demande à être destinataire des nouveaux SPSI des ARS pour la période 2017-2021, dans un calendrier lui permettant d'émettre un avis circonstancié susceptible d'être pris en compte dans les arbitrages finaux.

Pour le Conseil,
son Président

Jean-Louis DUMONT