



Stratégie immobilière de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)

Avis sur sa mise en œuvre et son suivi

Dans le cadre de l'audition d'opérateurs du ministère de la transition écologique et solidaire, le Conseil entend l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. Il salue le travail précis, actualisé et documenté de connaissance du parc occupé. Il renvoie l'examen de la stratégie immobilière de l'office aux décisions qui seront prises par le MTES concernant l'avenir des opérateurs de la biodiversité, notamment en cas de fusion avec l'agence française pour la biodiversité, piste qui lui semble tout à fait légitime. Il invite l'office, dans ce contexte, à une étude attentive des possibilités de rationalisation de son patrimoine et de valorisation de son siège parisien.

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

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

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

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

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs 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 rapport relatif à l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, IGF-CGEDD, avril 2018 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État [n°2016-01](#) du 1 février 2016 relatif à la stratégie immobilière de la future Agence française pour la biodiversité (AFB) ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition et les éléments complémentaires transmis par l'ONCFS ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 28 juin 2018, M. Olivier THIBAULT, directeur général de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, accompagné de M. Alain GUIBE, directeur des affaires financières, en présence de MM. Serge MARTINS et Alain GORET, de la délégation à l'action foncière et immobilière (DAFI), et de M. Jean Romain BORDOT, chargé de l'appui au pilotage de la tutelle des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, au ministère de la transition écologique et solidaire, et en présence de M. Philippe BAUCHOT, adjoint de la directrice de l'immobilier de l'État, accompagné de Mme Lisa LALANNE.

Considérant que l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) est un établissement public créé en 1972 sous forme d'un office national de la chasse (ONC), pour encadrer la pratique de la chasse, et est devenu l'ONCFS en l'an 2000 ;

Que l'office est placé sous tutelle du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de l'agriculture ¹ ;

Qu'il a pour missions de réaliser des études, des recherches et des expérimentations concernant la conservation, la restauration et la gestion de la faune sauvage et ses habitats et la mise en valeur de celle-ci par le développement durable de la chasse ainsi que la mise au point et la diffusion de systèmes et pratiques de gestion appropriée des territoires ruraux. Dans ces domaines, il délivre des formations. Il participe à la mise en valeur et à la surveillance de la faune sauvage ainsi qu'au respect de la réglementation relative à la police de la chasse. Ses agents chargés de missions de police en département apportent leur concours au préfet en matière d'ordre public et de police administrative, dans leur domaine de compétence. Il apporte à l'État son concours pour l'évaluation de l'état de la faune sauvage, pour la surveillance des dangers sanitaires que celle-ci peut présenter et pour le suivi de sa gestion. Il met à disposition sa capacité d'expertise et son appui technique pour l'évaluation des documents de gestion de la faune sauvage et de l'amélioration de la qualité de ses habitats. Il est chargé, pour le compte de l'État, de l'organisation matérielle de l'examen du permis de chasser ainsi que sa délivrance, conformément aux dispositions de l'article L.421-1 du code de l'environnement ;

Considérant que l'office est structuré en six directions, mettant en œuvre l'action de l'établissement dans leurs domaines de compétences, dix délégations interrégionales, quatre-vingt services départementaux ; qu'il gère vingt-sept réserves de faune sauvage, sur

¹ L'ONCFS et l'AFB sont tous deux des établissements bénéficiant des moyens du programme 113 « paysage, eau et biodiversité » piloté par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) du ministère de la transition écologique et solidaire.

Conseil de l'immobilier de l'État

près de 60 000 hectares d'espaces protégés lui permettant de mener des études et expérimentations ;

Considérant que l'office dispose d'un budget annuel de 120 millions d'euros² pour remplir ses missions sur l'ensemble du territoire (métropole et DOM) ;

Considérant que ses effectifs s'élevaient à 1 607 ETPT en 2013 et 1 494 en 2017, soit une baisse de 7,03 %. Sur 15 ans, l'établissement a connu une baisse d'effectifs de 30 % ;

Considérant que la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016 n'a pas imposé la fusion des deux entités que sont l'agence française pour la biodiversité (AFB) et l'ONCFS, alors que plusieurs documents établis entre 2012 et 2016 justifiaient le rapprochement des deux structures, selon le rapport relatif à l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité³ ;

Que la loi a néanmoins prévu, en confiant à l'AFB l'exercice de missions de police administrative et de police judiciaire relatives à l'eau et à l'environnement, que ces missions devront s'exercer « *en liaison avec les établissements publics compétents dans le cadre d'unités de travail communes* »⁴. La référence à l'ONCFS est implicite selon un rapport de la Cour des comptes⁵ ;

Que ces unités de travail communes ont été prévues dans six départements, à titre expérimental, mais qu'elles ne se sont pas concrétisées ;

Considérant qu'un contrat d'objectif et de performance de l'office est en cours d'élaboration ; qu'il entrera en vigueur à la fin de l'année 2018, comme celui de l'agence française pour la biodiversité (AFB), selon l'office ;

Sur le bilan du schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2010-2015,

Considérant que l'office s'est doté d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2010-2015. Celui-ci a été accueilli favorablement tant par la tutelle ministérielle que par les services en charge du domaine. Il n'intégrait pas les implantations en Outre-Mer pour des raisons de délais d'exécution et de multiples mouvements en cours de réalisation à l'époque ;

Que sur les quarante-trois sites identifiés présentant un défaut de performance en début de SPSI, le bilan qui en a été fait en mai 2015 précise que trente-et-un sites ont été traités (neuf sites résiliés, un site réduit en surface, six sites reclassés suite à correction de données erronées, huit implantations relogées, sept restaient à expertiser ou étaient en cours de traitement à date du bilan) ;

² Budget constitué pour 70 % environ des redevances cynégétiques, acquittées par les chasseurs au moment de la validation annuelle de leur permis, et pour 30% environ d'une subvention de l'État pour charge de service public.

³ Rapport conjoint de l'inspection générale des finances (IGF) et du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) relatif à l'avenir des opérateurs de l'eau, avril 2018, (http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/011918-01_rapport_cle2d4114.pdf)

⁴ Article L.131-9 du code de l'environnement.

⁵ Rapport annuel 2017 de la Cour des comptes.

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que l'office a établi en 2014-2015 un schéma de réorganisation territoriale de ses implantations ;

Considérant qu'entre 2013 et 2016, le parc immobilier en métropole a connu une légère augmentation de superficie (+1,93 %) pour atteindre 16 880 m² en surface utile nette (SUN). Les effectifs ont simultanément diminué de plus de 9 % et représentent en fin de période 1 461 agents ;

Que le ratio SUN par agent, bien qu'en constante augmentation, reste en fin de période inférieur à la cible définie comme critère de la politique immobilière de l'État, soit 11,54 m² SUN en 2016 (pour une cible plafond de 12 m²) ;

Que le nombre de sites est resté stable entre 2013 et 2016 (152 sites en 2016) ;

Que le montant des loyers est également stable sur la période (1,357 M€ en 2016) alors qu'une progression significative de la qualité des locaux est mentionnée (choix de nouveaux locaux à coûts maîtrisés, implantation dans des biens domaniaux) ;

Considérant que, sur la même période, la superficie occupée en Outre-Mer a diminué de 4,95 % en surface utile brute (690 m² SUB en 2016) et de 2,6 % en SUN (487 m² SUN en 2016). Le ratio d'occupation a fluctué sous la cible de 12 m² définie dans le cadre de la PIE pour atteindre 11,06 m² SUN par agent, en fin de période ;

Sur la situation immobilière de l'ONCFS,

Considérant qu'en 2018, l'office occupe 199 sites, dont :

- 157 à usage majoritaire de bureaux, dont 79 % sont des biens pris à bail (bailleurs publics ou privés) et 20 % sont des biens publics mis à disposition. De ce fait, l'ONCFS occupe un parc locatif dont il n'assure pas les obligations du propriétaire en termes d'entretien, qu'il peut quitter à échéance des baux lorsque le bien devient inadapté au besoin ⁶, que son budget travaux est consacré à l'adaptation des locaux aux besoins spécifiques des agents en matière de sécurité ;
- 42 autres biens immobiliers spécifiques, répondant à des besoins fonctionnels et nécessaires au déroulement des missions : locaux de stockage pour les matériels et équipements (bateaux, motos, matériels de piégeage, etc.) ; locaux de recherche avec paillasses, congélateurs, plans de travail ; locaux d'hébergement (logements de stagiaires) ; locaux dédiés à la gestion des réserves et territoires (salle d'exposition, ateliers, hangar à matériels) ;

Considérant que le siège de l'ONCFS se situe à Paris, avenue de Wagram dans un bien propre acquis en 1969 pour une valeur d'achat initiale de 564 214 €. Ce bien est estimé actuellement entre 7 et 10 M€ ⁷ et les charges sont évaluées à 62 567€. Ce bien se situe dans un immeuble en copropriété ;

Qu'il héberge la direction, les services des ressources humaines et de la communication et les 40 agents qui les composent, ainsi que des salles de réunion mises à disposition

⁶ L'office privilégie les baux de trois ans renouvelables par année.

⁷ Source : ONCFS.

Conseil de l'immobilier de l'État

de l'ensemble du réseau, sur une superficie de 837 m² SUB (570 m² SUN). Le ratio d'occupation est 13,5 m² SUN par agent ;

Que le taux d'occupation des salles de réunion n'est pas communiqué ;

Considérant que des services centraux sont également implantés dans la ferme de Saint-Benoît (Auffargis - 78). Ce bien domanial est considéré comme la base administrative multiservices de l'office. Il représente 4 371 m² SUB, dont 1 958 m² SUN pour 155 postes de travail. Le site est composé de bâtiments de bureaux, de bâtiments agricoles et techniques, de logements et d'espaces naturels non bâtis ;

Que l'accessibilité du site est un sujet puisqu'il n'est pas aisément desservi par les transports en commun ;

Considérant que l'ONCFS dispose également d'un centre de formation au Bouchet (commune de Dry - 45), placé sous la gestion fonctionnelle du directeur des ressources humaines. Il représente 2 963 m² SUB pour 159 m² SUN et 24 postes de travail. Ce centre est essentiellement constitué de salles de formation, d'espace de restauration et d'hébergement des stagiaires ;

Considérant que, pour le bon déroulement de ses missions, l'office s'attache à disposer, par ailleurs, de deux sites par département, afin de conserver la proximité du terrain ;

Considérant qu'il partage vingt adresses avec l'AFB et que six projets supplémentaires de rapprochement sont identifiés ;

Considérant que le montant total des loyers s'établit à près de 1,399 M€ TTC en 2017. L'office explique le faible loyer moyen (91 €/m²) par l'ancienneté, voire la vétusté des locaux et la nature souvent publique des bailleurs ;

Que malgré le mode de gestion consistant à recourir à des baux de courte durée, pouvant être quittés à échéance, lorsque les biens ne sont plus adaptés, une part importante des locaux ne répond pas aux besoins fonctionnels : absence ou qualité insuffisante des réseaux (téléphonique, internet et informatique), de salles d'auditions, de stationnements sécurisés, d'armureries et de vestiaires ;

Considérant que les charges sont estimées à 0,795 M€ en 2017 (33 €/m²). L'office justifie le faible taux de charge également par la vétusté du parc, d'une part, et par diverses autres raisons liées à la gestion et au fonctionnement des structures⁸ ;

⁸ Sont évoqués : l'inclusion des charges, ou de certaines charges, dans les loyers ; l'absence de certains contrôles réglementaires dans les petits sites, une consommation modérée des fluides compte tenu d'une partie importante du temps de travail des agents sur le terrain ; un niveau de prestation insuffisant : ménage par les agents dans les tous petits sites, maintenances irrégulières ou absentes ; la non-comptabilisation du petit entretien, réparations et petits travaux, en l'absence de comptabilité analytique (estimée en 2017 à moins de 2,80 €/m²).

Conseil de l'immobilier de l'État
Sur la stratégie immobilière de l'ONCFS,

Considérant que l'ONCFS utilise les outils d'inventaire mis à disposition par la DIE ; que l'office estime que les données ne sont pas reportées correctement dans le référentiel technique (RT) et que la fiabilisation des données ne dépend plus de son action⁹ ;

Considérant que sur la base de l'inventaire et des besoins, l'office a établi une liste de sites à quitter et une liste de sites de substitution ;

Que le parc doit évoluer en termes de positionnement géographique, de qualité des locaux et équipements, d'une part, et de qualité de l'environnement professionnel, d'autre part ;

Que l'ONCFS oriente ses recherches vers des biens du parc domanial, en priorité, puis vers le parc public / parapublic institutionnel et, en dernier choix, vers le parc privé locatif ;

Considérant que les projets de l'ONCFS s'organisent en quatre axes majeurs que sont : la mise en œuvre d'un nouveau schéma d'organisation territoriale des services départementaux ; la poursuite des mutualisations ; la concrétisation des orientations prises par l'ONCFS en 2015 quant aux propriétés propres de l'ONCFS ou des biens qui lui furent remis en dotation ; la définition des modalités de suivi du patrimoine immobilier et l'adoption d'outils simples et performants ;

Qu'en matière d'organisation territoriale, l'office souhaite regrouper à terme des agents autour d'un nombre restreint de sites proches des zones à enjeux, visant une efficacité accrue, une optimisation du parc automobile et une baisse des coûts de fonctionnement ;

Qu'il sera procédé à des mutualisations par regroupement des services des différentes directions et à l'intégration des autres directions dans la réorganisation territoriale. Ces recherches de sites impliquent la consultation du responsable de la politique immobilière de l'État compétent territorialement et de l'AFB ;

Que les orientations prises par l'ONCFS en 2015 quant aux propriétés propres de l'ONCFS ou des biens qui lui furent remis en dotation, se concrétiseront par : la cession des locaux de Bar-le-Duc (55) dont le coût et leur inadaptation sont clairement identifiés ; la démolition des bâtiments du site dit Le Bouchet, commune de Dry (45) au fur et à mesure de leur dégradation ; le remplacement des locaux de Gerstheim (67)(ex-bien remis en dotation) par des locaux plus adaptés¹⁰ ; le maintien du siège social de l'avenue de Wagram (75) ; le maintien du site de la Peyroutarié¹¹, Commune de Cambon et Salvergues (34) en privilégiant la valorisation du bien, selon des modalités non encore convenues ;

⁹ En complément, la DIE précise qu'un extrait de l'inventaire de l'opérateur a été adressé au ministère de la transition écologique et solidaire fin 2016, mais qu'en l'absence de retour, les services locaux du domaine n'ont pu mettre à jour les données du parc.

¹⁰ Le statut des locaux reste à confirmer selon qu'il s'agit d'un bien propre ou d'un bien domanial.

¹¹ Bien composé d'une maison de 266 m², un hangar et un bâtiment à usage de cave, compris dans le massif du Caroux Espinouse, espace naturel protégé de 1830 ha. Espace naturel géré par l'ONCFS et utilisé à des fins d'études et d'expérimentation.

Conseil de l'immobilier de l'État

Que la définition des modalités de suivi du patrimoine immobilier portera sur la mise en place :

- d'un encadrement formalisé et d'une doctrine pour l'instruction des demandes de changement de locaux,
- d'un logiciel de gestion permettant de suivre les flux immobiliers,
- d'une comptabilité analytique par bail ou site, qui sera intégrée dans la solution information de gestion de l'immobilier.

Les représentants de l'office national de la chasse et de la faune sauvage, du ministère de la transition énergétique et solidaire et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 28 juin et du 20 septembre 2018, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil constate que l'office fait preuve d'une bonne connaissance du patrimoine qu'il occupe, qu'il dispose d'un SPSI depuis l'origine (2010) et que la qualité de ce dernier a été salué tant par la tutelle que par les services en charge du domaine.

Il prend acte de la déclaration de respect des normes de la politique immobilière de l'État, de la maîtrise des enjeux et des coûts dans les choix effectués par l'office. Il rappelle toutefois que le respect des cibles plafond s'entend par site, au sens de la politique immobilière de l'État, et non en moyenne sur l'ensemble du parc occupé.

Il constate que le SPSI est documenté et actualisé.

Il entend les quelques difficultés résiduelles de mise à jour du référentiel technique et demande qu'un travail conjoint entre l'office, sa tutelle et la direction de l'immobilier de l'État soit conduit le plus rapidement possible afin d'y mettre un terme.

2. Le Conseil s'interroge toutefois sur le recours au ratio de référence en m² SUN par poste de travail, lequel prend d'ailleurs ici la forme d'un ratio en m² SUN par agent, alors que les missions impliquent, semble-t-il, une part importante d'activité sur le terrain.

Si l'établissement s'est attaché à respecter ce ratio, en moyenne, depuis son premier SPSI (2010-2015), le Conseil s'interroge légitimement sur le taux d'occupation des bureaux, voire l'intermittence d'occupation, par des agents dont une partie du travail s'effectue en dehors des bureaux. Il prend acte que ce sujet n'a pas échappé à l'ONCFS ¹².

Il souhaite que la DIE, avec les établissements concernés, puisse approfondir ses réflexions, d'une part, sur l'immobilier spécifique et les modalités d'appréciation de ses performances et, d'autre part, sur les usages particuliers (intermittents) et les modalités de calcul des taux d'occupation.

3. Le Conseil entend les besoins de proximité de terrain pour le bon déroulement des missions de l'établissement. Il constate que les unités n'ont souvent pas la taille critique

¹² Cf. note d'actualisation du SPSI, 11/06/2018, page 3.

Conseil de l'immobilier de l'État

pour prétendre pouvoir choisir les biens fonctionnellement les plus adaptés et confirme que la mutualisation avec d'autres opérateurs du champ est la seule issue envisageable.

Il recommande vivement de profiter des réflexions en cours concernant le rapprochement avec l'AFB/ONCFS, pour chercher des pistes d'amélioration de la situation immobilière de bon nombre de structures du réseau.

Comme le Conseil le précisait concernant l'AFB, cela sera de nature à limiter l'émiettement sur un même secteur géographique, et surtout, d'atteindre des implantations dont la taille sera viable et pour lesquelles des solutions immobilières satisfaisantes et performantes pourront être plus facilement recherchées.

4. Le Conseil rappelle en outre qu'il encourage le ministère de tutelle à œuvrer pour le rapprochement des structures de son périmètre mais également à l'office de s'inscrire dans les réflexions des SDIR, là où ce n'est pas encore réalisé.
5. Sur le siège social situé avenue de Wagram à Paris, le CIE ne comprend pas le maintien de cette implantation. Il n'apparaît pas particulièrement nécessaire d'être implanté dans le 17^e arrondissement de Paris pour traiter dignement et efficacement de chasse, de faune sauvage et de biodiversité.

En conséquence, il demande à l'opérateur et à sa tutelle d'engager rapidement une réflexion sur la recherche d'une nouvelle implantation du siège social et sur la valorisation des locaux situés avenue de Wagram Paris 17^{ème} y compris en examinant leur cession. La vente de cet actif réduirait d'autant la part de la subvention de l'État versée à cet opérateur.



En conclusion, le Conseil invite l'ONCFS, sa tutelle et la DIE à se rapprocher afin de finaliser les conditions de fiabilisation de l'inventaire dans les outils dédiés.

Enfin, le Conseil réitère certains propos tenus dans son dernier avis relatif à l'AFB, tant les deux sujets et l'avenir des deux structures lui semblent liés. Il demande donc au ministère de tutelle de tirer les conclusions qui s'imposent sur la base du rapport relatif à l'Avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité et du Bilan de la mise en application de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages¹³. Ces deux rapports étant de nature à faire évoluer le modèle de l'agence et son périmètre, y compris par l'intégration éventuelle de l'office, l'ONCFS n'est pas en capacité de développer une stratégie immobilière, ne connaissant pas son futur modèle.

**Pour le Conseil,
son Président**

Jean-Paul MATTÉI

¹³ Rapport de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, de l'Assemblée nationale.