



AVIS

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP)

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 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 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, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu le schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2010-2013 de l'INSEP

Vu l'avis du service France Domaine relatif au SPSI de l'INSEP en date du 4 avril 2011 ;

Vu l'avis conjoint de la direction des sports et de la direction des affaires financières, informatiques, immobilières et des services des ministères en charge des affaires sociales, relatif au SPSI de l'INSEP en date du 15 novembre 2011 ;

Vu les notes de l'INSEP du 13 mars 2012, 13 mars 2013 et 17 avril 2014 relative au suivi des résultats du SPSI ;

Vu la note de l'INSEP du 1^{er} avril 2015 présentant au CIE la synthèse des éléments de son schéma pluriannuel de stratégie immobilière ;

Après avoir entendu Mme Catherine THEVES, directrice générale adjointe de l'INSEP accompagnée de Mme Véronique POINTET, responsable du service technique du patrimoine et de M. Fabien CLEMENT, responsable du service économique et financier, en présence de M. Alaric MALVES, chef du bureau des établissements publics de la direction des sports du ministère de la ville, de la jeunesse et des sports accompagné de MM. Bernard VERNEAU, adjoint au chef du bureau des équipements sportifs et Alban GARILLON, chef du bureau des opérations immobilières des ministères en charge des affaires sociales, et Madame Sophie GIANNIERI, adjointe au chef du bureau stratégie et expertise de la politique immobilière de l'Etat, du service FRANCE DOMAINE, lors de sa séance du 1er avril 2015 ;

Considérant que l'INSEP est un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), créé par décret du 25 novembre 2009 placé sous la tutelle du ministère de la ville de la jeunesse et des sports.

Que l'institut est notamment chargé d'offrir à l'élite sportive française des conditions optimales permettant de concilier entraînement et formation scolaire, universitaire ou professionnelle à près de 630 sportifs sélectionnés sur des critères de performance sportive par leurs fédérations ;

Que l'établissement a également pour mission de favoriser la diffusion des bonnes pratiques et contribuer au développement cohérent et à la mise en commun de ressources et d'activités au sein d'un réseau national consacré au sport de haut niveau ;

Que l'établissement emploie 300 agents et plus de 140 entraîneurs permanents ;

Considérant que l'INSEP est implanté dans le bois de Vincennes sur un terrain de 27,6 hectares appartenant à la commune de Paris et dont la mise à disposition donne lieu depuis 2011 au versement d'une redevance annuelle forfaitaire de 0,5 M€ telle qu'arrêtée en 2009 par convention entre la Ville de Paris et l'État.

Considérant que l'État est propriétaire des vingt-huit bâtiments construits sur cette emprise et dont vingt-quatre relèvent de la catégorie des établissements recevant du public ; Que la valeur de ce parc immobilier d'une surface de 83 093 m² SHON a été estimée en 2009 par le service France Domaine à 161 M€ ;

Considérant que l'INSEP a engagé sur la base de la stratégie actée par le ministre chargé des Sports en avril 2004, la mise œuvre d'un très important et ambitieux plan de rénovation de l'intégralité de son parc immobilier ;

Que plusieurs constats ont présidé à l'établissement du plan de rénovation :

- la vétusté des bâtiments nuisait aux conditions d'entraînement et de vie des sportifs ainsi que la sécurité des occupants ;

- les installations vieillissantes, n'avaient pas suivi les évolutions technologiques et les nouveaux procédés et dispositifs d'entraînement ;
- le site ne présentait pas le minimum de cohérence nécessaire à un bon fonctionnement et une organisation efficace et efficiente des différents services et équipes de l'INSEP ;
- les structures étaient peu adaptées aux sportifs et personnes présentant un handicap, les normes environnementales n'étaient pas respectées et l'intégration dans l'environnement était insuffisante ;

Que le plan mis en œuvre a pour objectifs d'améliorer les performances sportives, notamment au travers des conditions d'entraînement, d'améliorer la qualité de vie des sportifs, et de prendre en compte le bilan écologique du site, son insertion paysagère et la mise en valeur du patrimoine immobilier et paysager existant ;

Que l'intégralité du site, espaces extérieurs compris, sera rénovée à l'horizon de 2018 ;

Que le coût des investissements réalisés dans le cadre de ce plan de rénovation s'élève à 215 M€ ;

Considérant que le site de l'INSEP est organisé en deux zones affectées à des fonctions distinctes et gérées selon des modalités différentes ;

Considérant que la zone Nord qui regroupe les espaces de vie et de formation s'étend sur un peu plus de neuf hectares ;

Que les vingt bâtiments qui hébergent des fonctions d'hébergement, de restauration, médicales, de formation, de recherche, de communication, de développement international et d'administration représentent une surface de 36 773 m² SHON ;

Que ces bâtiments, construits entre 1937 et 1952, ont été rénovés et les fonctions hébergées y ont été réorganisées dans le cadre d'un contrat de partenariat public privé (CPPP) d'une durée de 30 ans (2007-2036) ; que la zone Nord a été mise en exploitation en 2011, après trois ans de travaux ;

Que le coût total des investissements réalisés dans le cadre du contrat de partenariat s'élève à 93,5 M€ et se traduit par le paiement d'un loyer annuel intégrant le coût de leur financement de 4,3 M€ ;

Qu'un deuxième loyer annuel de 0,77 M€ (valeur 2014) sera versé pendant la durée du contrat pour la réalisation des travaux de gros entretien et renouvellement (GER) ;

Que le contrat de partenariat intègre également la fourniture de services aux bâtiments et aux occupants pour un loyer annuel de 7,6 M€ ; que les services d'accueil, d'hôtellerie, de lingerie et de ménage représentent plus du tiers de ce loyer et la seule restauration un peu moins d'un tiers ;

Que le coût global annuel du contrat de partenariat s'élève pour l'État à 12,7 M€ ;

Considérant que la zone Sud qui regroupe les espaces d'entraînement s'étend sur un peu plus de dix-huit hectares ; que huit bâtiments (46.320 m² SHON) et cinq terrains extérieurs y sont implantés ;

Que deux complexes (Marie-Thérèse EYQUEM et Nelson PAILLOU) ont été rénovés entre 2011 et 2013 ; que trois complexes (Christian d'ORIOLA, stade aquatique, Sébastien FLUTE) et trois terrains (tennis en terre battue, grands jeux et hockey) ont été construits et livrés entre 2009 et 2014 ;

Que deux bâtiments (tir aux armes) et deux terrains (grands jeux et aires de lancer) demeurent à rénover ;

Que les opérations de réhabilitation et construction des bâtiments et terrains de la zone Sud sont conduites en maîtrise d'ouvrage déléguée par le Ministère en charge des Sports ;

Que le montant total des investissements réalisés sur la zone dans le cadre du plan de rénovation s'élève à 121,6 M€,

Que la maintenance et la gestion de la zone sud sont assurées par différents contrats de services dont le coût annuel s'élevait en 2014 à 0,86 M€ ;

Considérant que le coût annuel hors investissements de la fonction immobilière s'élève au global à 10,7 M€, soit un coût moyen de 128 € / m² SHON ;

Que ce coût comprend la redevance annuelle de 0,5 M€ pour l'occupation du terrain. le loyer du contrat de partenariat correspondant aux services aux bâtiments et aux occupants (7,6 M€), le montant des contrats de maintenance et de gestion de la zone Sud (0,86 M€) ainsi que 1,7 M€ de coûts des fluides et énergies ;

Considérant que les locaux de bureaux représentent 2 413 m² SUN ;

Que le ratio d'occupation de ces locaux était de en 2014 de 11,22 m² SUN PdT ;

Que l'INSEP a compensé partiellement la baisse de ses effectifs par la mise à disposition de surfaces de bureaux à la revue EPS qui verse un loyer à l'INSEP dans la cadre de la convention ;

Que l'INSEP travaille actuellement sur un projet de guichet unique du sport qui vise à accueillir d'autres organisations au sein de l'établissement ; que ce projet permettrait d'améliorer sensiblement le ratio global d'occupation des locaux tertiaires ;

Considérant que l'INSEP bénéficie de plusieurs types de recettes liées à l'exploitation de son patrimoine ;

Que les fédérations sportives versent une pension forfaitaire mensuelle de 410 € pour l'hébergement de chaque sportif permanent ; que la recette annuelle produite par l'occupation des 375 lits affectés s'élève à 1,7 M€ ;

Que l'INSEP met ses installations à disposition de fédérations ou de clubs sportifs pour qu'ils y organisent leurs stages sportifs, ou d'entreprises qui y tiennent différents événements ; que

l'INSEP a perçu 1,7 M€ à ce titre en 2014, dont 1.25 M€ pour le seul hébergement des stagiaires ;

Que l'INSEP a procédé à une modification par avenant de son contrat de partenariat public privé afin de reprendre l'activité d'hébergement en gestion directe ; que cet avenant a donné lieu à une indemnisation de 1,45 M€ financée sur six ans par la réduction des dépenses, l'augmentation des recettes issues de la commercialisation et un prélèvement sur fond de roulement ; que la réintégration des chambres dans le patrimoine de l'État et la réalisation de travaux demandés par l'INSEP se traduisent depuis 2013 par une augmentation du loyer annuel du CPPP de 0,15 M€ ;

Considérant que l'INSEP a décidé de refondre sa comptabilité analytique le 1er janvier 2015 afin de répondre de façon efficiente aux objectifs attendus par l'établissement, pour le pilotage stratégique et le suivi des coûts.

Que les objectifs de cette nouvelle approche sont de donner une vision du coût réel et de la rentabilité des activités afin d'améliorer les prévisions budgétaires, de définir une tarification pertinente des services de l'INSEP et d'apporter à la direction générale des clés d'arbitrage sur les projets à engager ;

Considérant que le SPSI de l'INSEP fait l'objet d'une mise à jour annuelle et que ses résultats sont présentés au Conseil d'administration de l'établissement ;

Considérant que le CPPP de l'INSEP est le premier contrat de ce type signé par l'Etat ; que la Mission d'Appui aux partenariats public privé (MAPPP) a confirmé la pertinence des modalités de réalisation du projet au regard des critères de complexité, de coûts, de qualité et de maîtrise des risques ;

Que, s'agissant de la réalisation d'ouvrages, sept avenants au CPPP auront été nécessaires pendant la phase travaux pour modifier la localisation géographique de certains locaux, prévoir des aménagements complémentaires et pour adapter les délais de livraison ; que si la majorité des bâtiments a été réceptionnée en 2008, deux années auront été nécessaires à la levée des différentes réserves et la réception définitive des ouvrages n'aura été prononcée que le 17 mai 2010 ;

Que l'exécution du contrat rédigé sans référence antérieure pour l'État, se révèle délicate en phase exploitation ; que de nombreuses difficultés non anticipées dans la rédaction initiale doivent être résolues dans le cadre de négociations entre l'Etat, le partenaire et l'INSEP , que les réponses apportées peuvent nécessiter de recourir à des avenants ; que depuis la réception définitive des ouvrages, l'État a conclu quatre avenants relatifs aux prestations (restauration et nettoyage notamment) ainsi qu'aux recettes de valorisation ;

Qu'un comité d'exploitation mensuel (CEM) réunit l'INSEP, la direction des sports, le partenaire et ses prestataires pour régler les questions de mises en œuvre opérationnelle et technique du contrat ; que des réunions sur des sujets plus stratégiques sont également organisées tous les semestres entre le partenaire et la direction des sports, en présence de la direction générale de l'INSEP ;

Que le contrat prévoit la réalisation d'une procédure de parangonnage tous les cinq ou sept ans selon le type de prestations ; que ces études comparatives ont pour objet de s'assurer que les conditions économiques des prestations réalisées sont toujours conformes au marché ; que les premières analyses seront effectuées en 2015 pour les prestations de restauration et d'hôtellerie-accueil-lingerie ;

Considérant que l'établissement tire plusieurs enseignements de l'expérience en cours ; que s'il constate que la zone Nord de l'INSEP a été rénovée dans des conditions qu'il estime globalement satisfaisantes, il observe que les différents services offerts aux usagers et utilisateurs de l'établissement sont diversement appréciés ;

Que la mise en œuvre du contrat s'avère complexe en phase d'exploitation du fait de la procédure des avenants et du positionnement de l'établissement qui dispose d'un statut d'associé au contrat ;

Que la prestation de service n'est pas toujours adaptée au besoin de réactivité de l'établissement dont la mission principale est la performance des sportifs de haut niveau.

Que l'exclusivité du partenaire pose la question de la maîtrise des coûts des prestations ;

Que l'externalisation de certains services considérés initialement comme périphériques au « cœur de métier » est actuellement reconsidérée ; que l'INSEP cherche notamment à se doter en interne de compétences relatives à l'entretien des installations sportives ;

Les représentants de l'INSEP, de la direction du sport, des ministères en charge des affaires sociales ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 1er avril et 8 juillet 2015, fait les observations suivantes :

Sur le SPSI de l'INSEP

- 1 Le Conseil souligne que d'importants moyens immobiliers sont mis à disposition de l'INSEP pour accomplir ses missions.

Il relève notamment que 215 M€ auront été engagés pour la rénovation de ce parc, soit rapporté au seul bâti, un coût moyen de 2 590 € / m² SHON.

Il considère que l'effort substantiel consenti par l'État dans une période de difficultés budgétaires, confère à l'opérateur des obligations de réussite dans la réalisation de ses missions mais également d'exemplarité dans la gestion des ressources et moyens mis à disposition.

Le Conseil salue la qualité du travail des services de l'INSEP en charge de la gestion immobilière et leur volonté de progrès dont attestent les différents documents communiqués.

Il souligne notamment la mise à jour annuelle du SPSI et sa diffusion au Conseil d'administration de l'établissement qui dispose ainsi des éléments de diagnostic nécessaires à l'orientation de sa stratégie immobilière.

Il approuve également l'implication forte de la tutelle technique de l'établissement dans le suivi et la mise en œuvre du plan de rénovation.

- 2 Le Conseil note que la performance d'occupation des espaces de bureau de l'INSEP respecte la norme plafond de la politique immobilière de l'État.

Il encourage l'INSEP à rechercher des solutions innovantes permettant d'améliorer le ratio global d'occupation des locaux tertiaires. Il invite l'opérateur à s'assurer auprès du service France Domaine que les dispositifs envisagés respectent bien les dispositions prévues par la législation et que les loyers perçus pour la mise à disposition des biens domaniaux sont conformes aux prix du marché.

- 3 Le Conseil incite l'INSEP à poursuivre ses efforts pour progresser dans la maîtrise des coûts de fonctionnement de ses installations.

Il encourage la mise en place d'une comptabilité analytique et considérant le caractère atypique de l'établissement, il l'invite à construire son référentiel de façon à être en mesure d'établir des comparaisons par domaine : enseignement supérieur, hôtellerie, équipements sportifs.

Il engage l'INSEP à valoriser ses prestations au juste prix en intégrant le coût des investissements, aussi bien les loyers correspondants du contrat de partenariat que les amortissements des investissements réalisés en maîtrise d'ouvrage directe.

Le Conseil relève que le prix actuel des prestations est faible au regard de leur coût réel et que la différence constitue une aide indirecte aux fédérations. Il souligne que la reconstitution du coût immobilier complet est de nature à guider l'opérateur et sa tutelle dans la définition de

la politique tarifaire de l'établissement, et à permettre de fixer en toute transparence, le niveau d'aide complémentaire applicable pour chaque prestation correspondant à la différence entre le prix payé pour la prestation et son prix de revient.

Il considère que cette démarche est un préalable indispensable à la conception d'une stratégie de développement de recettes complémentaires fondée sur l'exploitation des moyens immobiliers dont dispose l'INSEP.

Sur le contrat de partenariat public privé

- 4 Le Conseil marque son intérêt pour les observations formulées sur ce qui constitue pour l'État la première expérience de contrat de partenariat public privé.

Il note que l'opération immobilière cumulait des caractéristiques de complexité et de délais requis pour recourir à un tel contrat.

- 5 Il observe que les installations sportives, au cœur du métier de l'INSEP n'ont pas été intégrées dans ce contrat. Un tel choix permet à l'opérateur de conserver une plus grande liberté quant aux moyens d'adapter son offre de service aux sportifs de haut niveau dont l'évolution des besoins est trop imprévisible pour être intégrée dans un contrat de partenariat.

Pour autant, il relève que de multiples avenants auront été nécessaires pour parvenir à répondre aux autres besoins fonctionnels de l'Institut. Il note par ailleurs que l'externalisation de certains services considérés initialement comme périphériques au « cœur de métier » est reconsidérée.

Le Conseil engage les opérateurs et services de l'État qui envisagent de recourir à de tels contrats, à procéder à une analyse fine de leurs activités de façon à identifier les risques liés aux évolutions de leurs métiers et de leur environnement¹ ainsi qu'à la maîtrise de ceux-ci.

- 6 Le Conseil s'étonne du décalage important nécessaire entre la mise à disposition des ouvrages et leur réception définitive.

Il invite le représentant de l'État propriétaire à se rapprocher de la MAPPP pour en identifier les causes et mettre en place les éventuelles mesures correctives permettant d'éviter cet écueil.

- 7 Le Conseil prend note des remarques de l'usager vis-à-vis de la qualité et du coût des prestations de services.

Il salue les dispositifs mis en œuvre afin d'opérer un suivi opérationnel et stratégique dans la mise en œuvre du contrat.

Il note la complexité induite par la double représentation de l'État et de l'opérateur. Il observe toutefois, que celle-ci est incontournable, l'Institut ne disposant pas des moyens en interne pour conduire une telle opération.

¹ Cf Avis Avis CIE 2014-28 du 15 octobre 2014 sur la gestion immobilière des centres hospitaliers régionaux universitaires (CHRU)

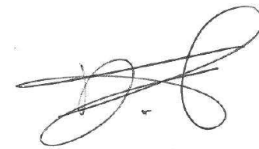
8 Le Conseil souligne les enjeux significatifs que représentent l'ensemble des contrats de partenariat contractés par l'État et ses opérateurs.

Il recommande à l'État, compte-tenu de la spécificité des contrats de faire réaliser un bilan permettant de consolider les retours d'expérience des différents CPPP passés et d'en tirer des conséquences opérationnelles pour les contrats à venir afin de mieux défendre ses intérêts.

Il observe que chacun des groupes privés susceptibles de répondre aux besoins de l'État dans le cadre de CPPP disposent en interne d'une structure spécialisée en charge de la conception et du suivi de ces contrats. Notant par ailleurs que la MAPPP n'a pas de vocation opérationnelle, le Conseil se demande si l'État n'aurait pas intérêt à s'inspirer de ce modèle et à regrouper les compétences aujourd'hui dispersées.

Il rappelle le souhait d'une professionnalisation renforcée des acteurs de la politique immobilière de l'État formulé par le ministre délégué chargé du Budget lors de la séance du CIE du 15 mai 2013², Le Conseil estime qu'il y a là une opportunité de mutualisation, au service de la professionnalisation.

**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

² Discours de Bernard CAZENEUVE, ministre délégué chargé du Budget lors du Conseil Immobilier de l'Etat Bercy – Mercredi 15 mai 2013.