



AVIS

Sur la stratégie immobilière de la future agence « France santé publique »

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 les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des trois agences sanitaires : l'institut national de veille sanitaire (InVS), l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) et de l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) qui constitueront la future agence France santé publique et la note de synthèse présentant les enjeux immobiliers de cette dernière, en date du 12 mai 2015 ;

Vu le rapport de préfiguration de l'Agence nationale de santé publique remis le 2 juin 2015 à la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes ;

Après avoir entendu M. François BOURDILLON, directeur général de l'Institut de veille sanitaire (InVS), directeur général par intérim de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), préfigurateur la future agence nationale de santé publique « France santé publique », accompagné de MM. Martial METTENDORFF, directeur général adjoint de l'InVS et de Pierre-Hugues GLARDON, directeur du service financier, logistique et économique de l'InVS, en présence de MM. Christian POIRET, secrétaire général et chef du service des politiques d'appui au pilotage et de soutien de la direction générale de la santé, accompagné de Mme Juliette MAURO, chef de division des agences de santé, du partenariat et de la concertation, de

MM. Patrick LE GALL, chef de service adjoint au directeur des finances, des achats et des services (DFAS) des ministères en charge des affaires sociales et Alban GARILLON, chef du bureau de la stratégie immobilière, de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine accompagnée de M. Nicolas PRUDHOMME, sous-directeur de la stratégie et des moyens de la politique immobilière de l'État, lors de sa séance du 20 mai 2015 ;

Considérant que la création d'un nouvel établissement public reprenant les missions de l'Institut national de Veille sanitaire (InVS), de l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) et de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) a été annoncée le 19 juin 2014 lors de la présentation des grandes orientations de la loi santé par la Ministre de la santé ;

Considérant que la création juridique de la future agence interviendra le 1^{er} janvier 2016 ;

Considérant qu'il s'agit de doter la France d'un établissement regroupant les missions d'alerte et de surveillance, de prévention et de promotion de la santé, et d'intervention sanitaire afin d'améliorer la cohérence et la continuité de l'exercice de ces fonctions, de mieux coordonner l'exercice des différentes actions de santé publique au service de la stratégie nationale de santé, et de contribuer à l'efficacité des politiques ;

Considérant que le principe du regroupement des activités du futur établissement sur le site de l'InVS à Saint-Maurice (94) a été arrêté ;

Sur la situation immobilière de chacune des trois composantes du futur établissement,

Considérant que l'Institut national de veille sanitaire (InVS) occupe pour ses activités une parcelle sise dans la commune de Saint Maurice (94) sur laquelle se situent deux bâtiments tertiaires : le château de Vacassy et le bâtiment Villermé, dans l'enceinte des Hôpitaux de Saint-Maurice ;

Considérant que l'InVS dispose d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière approuvé par France Domaine le 29 octobre 2010 ;

Considérant que l'occupation de l'InVS se fonde sur une délibération¹ de son conseil d'administration approuvée par arrêté du 25 mars 2005 du ministère des solidarités, de la santé et de la famille, relatif au transfert de gestion d'un ensemble immobilier ;

Qu'à l'origine l'ensemble était composé du bâtiment Vacassy et du bâtiment « Marronniers » détruit depuis et sur l'emprise duquel le bâtiment Villermé a été érigé ;

¹ Délibération n°05-003 du 7 février 2005

Considérant que le bâtiment Vacassy date de 1899, qu'il a fait l'objet de réhabilitations en 1996 lors de l'installation de l'école nationale de kinésithérapie et des premiers bureaux de l'InVS puis en 2005 lorsque la gestion en a été confiée à l'InVS ;

Que l'école nationale de kinésithérapie a depuis quitté le bâtiment, ce dernier étant exclusivement occupé par les personnels de l'InVS ;

Considérant que le bâtiment Villermé a été livré en juin 2012, conformément au SPSI afin de regrouper les équipes du siège national de l'InVS², lesquelles étaient dispersées depuis 2001 sur deux sites et sur deux bâtiments distants de 3 kilomètres. Selon l'InVS, ce bâtiment répond à ses besoins. Son coût et les délais ont été maîtrisés (montant réalisé 11,1M€ pour 11,4M€ estimé) ;

Considérant que l'InVS occupe 8 698 m² de surface utile brute (SUB) et 4 233 m² de surface utile nette (SUN) pour un effectif physique de 380 personnes soit un ratio d'occupation des bureaux de 11,1 m² par agent ;

Considérant que le coût de fonctionnement du site de Saint-Maurice s'élève à 878 000 € en 2014, soit une baisse de 26.8% par rapport à 2010 ;

Que le coût d'investissement a augmenté de 14,28 % entre 2010 et 2014, passant de 105 000 € à 120 000 € ;

Considérant que les mesures de réduction budgétaire et du plafond d'emploi ont eu une incidence sur l'établissement depuis plusieurs années³ ;

Que son budget est passé de 63,721 M€ en 2010 à 57,599 M€ en 2015, soit une baisse de 10% ;

Que son plafond d'emploi est passé de 423,5 ETP en 2010 à 392 en 2015, soit une baisse de 9% ;

Considérant que l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) est implanté à Saint-Denis (93) depuis 2003, où il occupe une surface prise à bail (bail commercial). La prise à bail se justifiait par l'absence de fonds propres de l'INPES ;

Considérant que l'INPES dispose d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière approuvé par France Domaine le 3 novembre 2010 ;

Considérant que l'INPES occupe 4 514 m² SUB (1 977 m² SUN) pour 143 agents soit un ratio d'occupation de 13,80 m² SUN par agent ;

Que les surfaces occupées intègrent des espaces de travail individuels (bureaux) et des espaces de travail collectifs spécifiques aux activités de l'INPES dont un centre de documentation ouvert au public et aux professionnels, des salles de réunions accueillant

² En complément du bâtiment Vacassy

³ Source : agence nationale de santé publique - rapport de préfiguration – avril 2015

fréquemment des experts, un centre d'appel. L'INPES dispose en outre de 90 places de stationnement ;

Considérant que le choix de l'implantation répondait aux recommandations du ministère de la santé visant à regrouper en un « pôle santé » différentes agences sanitaires (AFSSAPS, Agence de Biomédecine, Établissement français du sang, Haute autorité de santé...) ;

Considérant qu'un bail ferme de 9 ans a été signé en mars 2003. En 2011, un nouveau bail de 9 ans à effet du 1^{er} avril 2011 a été signé dans le cadre d'une renégociation à la baisse ;

Que l'échéance du bail est fixée au 31 mars 2020 mais que son article 27 prévoit la possibilité d'une résiliation unilatérale par le preneur, sans pénalités au bout de 6 ans, soit à partir du 31 mars 2017, en respectant un préavis de six mois ;

Que cette clause est assortie d'une obligation pour l'INPES de s'acquitter à son départ de travaux de remise en état estimés à 500 000 € (TTC), les locaux devant être rendus vides et sans cloison ;

Que le coût annuel de location des espaces occupés est de 1 732 000 €, charges comprises (dont 1 273 000 € de loyer) en 2015 ;

Considérant que les mesures de réduction budgétaire et du plafond d'emploi ont également eu des incidences sur l'INPES depuis plusieurs années⁴ ;

Que son budget a connu une baisse de 33% de 2010 à 2015, passant de 113,82 M€ à 76,5 M€ ;

Que son plafond d'emploi a enregistré une baisse de 13% sur la même période, passant de 146 ETP à 127 en 2015 ;

Considérant que l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) a pour mission d'acquérir, de fabriquer, d'importer, de distribuer et d'exporter des produits et services nécessaires à la protection de la population face aux menaces sanitaires graves ;

Qu'il est responsable de la gestion des stocks de produits et traitements confiés par l'État ou acquis dans le cadre de ses missions et fournit une expertise logistique nécessaire à la préparation et à la mise en œuvre des plans de réponse aux menaces sanitaires ;

Considérant que l'EPRUS dispose d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière approuvé par France Domaine dans son avis du 10 mai 2011, France Domaine recommandant toutefois une renégociation du loyer du site de Saint-Denis La Plaine (93) ;

Considérant que l'EPRUS occupe deux sites, des locaux de bureaux situés à Saint-Denis La Plaine (93), d'une part, et une plateforme de stockage située dans le département de la Marne, d'autre part ;

⁴ Source : agence nationale de santé publique - rapport de préfiguration – avril 2015

Considérant que les locaux de bureaux situés à Saint-Denis (93) ont été pris à bail le 6 novembre 2008 (bail de droit commun) pour une durée de 9 années entières et consécutives, pour finir le 30 novembre 2017. Le bail peut être résilié par période triennale sous condition du respect d'un délai de préavis de six mois ;

Considérant que l'EPRUS occupe 910 m² SUB (510 m² SUN) pour un effectif de 30 agents soit un ratio de 17 m² SUN par agent ;

Que le coût annuel de location s'élève à 358 000 € en 2015 charges comprises, soit un loyer de 334 000 € ;

Considérant que la plateforme logistique de 35 000 m² est un bien propre construit, après acceptation d'occupation temporaire sur un terrain du ministère de la défense (coût d'objectif de la construction 30 millions d'euros – chiffres décembre 2009) ;

Qu'elle permet depuis fin 2013 l'internalisation des prestations de stockage des produits de santé entrant dans le périmètre de l'EPRUS jusqu'alors externalisées, l'EPRUS s'étant acquitté en 2009 de 12,139 M€ de loyers pour le stockage externalisé ;

Que la création de cette plateforme devrait permettre, après amortissement, de réaliser une économie annuelle de 3,9 à 5,1 M€ ;

Considérant que les mesures de réduction budgétaire et du plafond d'emploi ont eu des conséquences pour l'EPRUS⁵, comme pour l'InVS et l'INPES ;

Que son budget a enregistré une baisse de 43% entre 2011 et 2015, passant de 73,63 M€ à 41,69 M€ ;

Que son plafond d'emploi a baissé de 14% entre 2010 et 2015, passant de 35 ETP à 30 en 2015 ;

Sur la stratégie immobilière de la future agence « France santé publique »,

Considérant que le regroupement des équipes sur le site de Saint-Maurice (94) a été envisagé très rapidement avec pour objectif de concourir à la stabilité et la performance de la future agence, selon le rapport de préfiguration de l'agence France Santé publique ;

Considérant que la stratégie immobilière du futur établissement est fondée sur une logique d'implantation durable sur un site unique et de rationalisation du fonctionnement par l'adoption de solutions techniques communes aux agences qui se regroupent, voire de synergies logistiques (chaufferie, assainissement...) avec l'établissement de santé voisin ;

Considérant que le projet immobilier repose sur les dates de fin des baux (INPES : mars 2017, EPRUS : novembre 2017) ; ces dates structurent la stratégie de regroupement des équipes ;

⁵ Source : agence nationale de santé publique - rapport de préfiguration – avril 2015

Considérant que l'opération se compose d'un scénario cible et d'une implantation intermédiaire s'appuyant sur des locaux libérables sur le site de l'hôpital d'Esquirol ;

Considérant que le scénario cible repose, d'une part, sur la construction d'une nouvelle aile du bâtiment Villermé et, d'autre part, sur la rénovation d'un plateau de 1 000 m² environ d'un bâtiment de l'hôpital d'Esquirol – hôpitaux de Saint-Maurice ;

Considérant que la construction de l'aile supplémentaire du bâtiment Villermé correspond à une surface de plancher de 3 000 m², pour un coût estimé à 7,5 M€ et une livraison prévue en mars 2019 ;

Que la faisabilité de l'opération de construction d'une nouvelle aile du bâtiment Villermé a d'ores et déjà été étudiée, cette option figurait dans le cadre du projet initial de construction de Villermé ;

Que l'estimation du coût de l'extension se base des coûts constatés pour la construction de Villermé (2 500 €/m²) et des contraintes propres au site ;

Que les dispositions du POS ne permettent pas à ce jour la construction de cette extension et nécessitent la révision de ce document par la commune de Saint-Maurice⁶ ;

Considérant que la rénovation du plateau aujourd'hui vacant sur le site de l'hôpital psychiatrique d'Esquirol correspond à une surface de plancher de 1 000 m², pour un coût estimé de 2,2 M€ et une livraison prévue en janvier 2017 ;

Que l'étude de programmation et de faisabilité en cours permettra de préciser les contours du projet et de finaliser le programme technique de rénovation du plateau ;

Que la mise à disposition durable de cette partie d'un bâtiment se ferait sous forme de transfert de gestion permettant au nouvel établissement de disposer de droits réels et d'investir pour financer les travaux ;

Considérant qu'il s'agit de rassembler 450 personnels de l'InVS, 143 personnels de l'INPES et 30 agents de l'EPRUS, soit 623 personnes, dont 450 sont déjà installées sur site. Le raisonnement est mené à effectifs constants ;

Considérant que les besoins à satisfaire concernent, outre l'hébergement de 173 postes de travail (2 076 m²)⁷, l'implantation d'un centre de documentation et d'archives (200 m² SUB), d'une plateforme logistique (250 m² SUB) et, en option, d'un restaurant pour le personnel (400 m² SUB), soit un besoin total estimé en première approche par l'établissement à 2 926 m² ⁸ SUB, option comprise ;

⁶ Lors de sa séance du 16 décembre 2014, le Conseil municipal a décidé la mise en révision du POS valant élaboration du Plan Local d'Urbanisme sur l'ensemble du territoire de la commune.

⁷ Calcul établi sur la base de 12 m² par agent, alors qu'il conviendrait d'utiliser le ratio cible SUB/poste de travail de 20 m² par agent, les autres superficies étant exprimées en SUB

⁸ Sous réserve du calcul de la superficie nécessaire pour l'accueil des postes de travail, cf. note 7

Considérant que les agences occupent à ce jour un total de 14 122 m² SUB et qu'à l'issue de projet immobilier, France santé publique occupera 11 224 m² SUB (hors option restaurant d'entreprise) soit un gain de 2 898 m² SUB, sous réserve de la vérification des ratios (cf. note de bas de page 6) ;

Considérant que le scénario cible impose de recourir à des solutions temporaires d'accueil pour les personnels et les activités entre la résiliation des baux et la livraison de l'extension de Villermé. Il s'agit d'accueillir, d'une part, la plateforme logistique et les postes de travail nécessaires aux activités de l'EPRUS et, d'autre part, 30 à 40 agents et 100 m² de salles de réunion ;

Considérant que l'hébergement temporaire de la plateforme logistique peut se faire au rez-de-chaussée d'un bâtiment désaffecté de l'hôpital (ancienne salle de spectacle) ;

Que cela suppose la mise en place d'une dalle de sol et l'aménagement à l'étage de bureaux correspondant aux activités de l'EPRUS ;

Que ces travaux, d'environ 12 mois, sont évalués à 0,5 M€ ;

Considérant, concernant l'hébergement temporaire de 30 à 40 postes et 100 m² de salles de réunion, que deux pistes sont explorées :

- soit une implantation sur le site des hôpitaux par la mise à disposition provisoire de 800 m². Cette opération nécessiterait une transformation de locaux hospitaliers en bureaux évaluée à 1M €. Ces surfaces ne pourraient pas être intégrées de façon pérenne dans le patrimoine de la nouvelle agence du fait, notamment, des activités hospitalières qui sont toujours organisées sur Esquirol ;
- soit la location d'un bâtiment modulaire de 600 m² pour une durée de 4 ans (durée estimée de la construction) et un montant de 0,4 M€ à implanter dans l'enceinte de l'hôpital ;

Considérant que, selon l'option retenue pour l'hébergement temporaire des bureaux et salles de réunion, le montant total du projet immobilier est évalué, en première approche, entre 10,7 et 11,3 M€ ; ce montant pourra être consolidé pour la part de rénovation du plateau à l'issue de l'étude de faisabilité et de programmation en cours ;

Considérant que les dépenses d'investissement permettront d'économiser les baux de l'INPES et de l'EPRUS, soit près de 2,1 M€ de baux par an (1,63 M€ hors charges et hors taxe foncière et taxe de bureaux), et de rationaliser le fonctionnement de la nouvelle agence ;

Qu'en outre des diminutions des coûts d'exploitation sont attendues notamment sur le nettoyage (diminution des superficies) et les prestations d'accueil et de surveillance (mutualisation) ;

Considérant que le financement de l'opération est envisagé par la capitalisation de la suppression du coût des baux (1,63 M€). Cela impose le maintien de ce montant en base de la nouvelle agence sur au moins 7 années ;

Considérant enfin que l'accueil des nouveaux agents sur site est conditionné tant par les dates de résiliation des baux que par celles de mise à disposition des espaces d'accueil provisoires et pérennes ;

Les représentants de la future agence France Santé publique, des ministères en charge des affaires sociales et du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 20 mai 2015, fait les observations suivantes :

- 1- Le Conseil entend la volonté de l'établissement de se regrouper rapidement sur le site de Saint-Maurice afin de rendre opérationnelle la nouvelle organisation. Il salue les réflexions menées qui ont permis d'élaborer un premier projet immobilier concret.
- 2- Le Conseil invite toutefois l'établissement et sa tutelle à s'assurer que le programme de l'ensemble du projet immobilier répond bien aux besoins de la future agence (superficie et nombre de postes à accueillir) et à vérifier qu'il n'y a pas de confusion dans le calcul des besoins (SUN – SUB).
- 3- Le Conseil s'étonne que le regroupement des trois structures sur un même site ne permette pas davantage de mutualisation en dehors des fonctions supports dans un contexte global de réduction des moyens.
- 4- Le Conseil entend les contraintes fortes de calendrier liées à la résiliation des baux à leur échéance et à la mise à disposition des espaces pérennes et, le cas échéant, temporaires permettant l'accueil des effectifs de l'agence.

Il s'interroge toutefois sur l'intérêt de conduire des opérations de rénovations d'espaces (surfaces hospitalières ou ancienne salle de spectacle) pour un usage non pérenne, au regard des coûts induits et de la capacité d'investissement de l'établissement.

Il demande que soient étudiées des solutions de maintien temporaire de l'EPRUS et/ou de l'INPES sur les sites qu'ils occupent par prolongation des baux afin d'assouplir les contraintes de gestion calendaire et de limiter les coûts de travaux.
- 5- Le Conseil incite l'établissement à une certaine vigilance quant aux délais induits par la révision des documents d'urbanisme ou le transfert de gestion de biens, et l'invite à prendre en compte les incidences qu'ils pourraient avoir sur le projet immobilier de l'agence.
- 6- Le Conseil note que l'investissement est estimé entre 10,7 et 11,3M €, selon les options retenues.

Il entend que l'établissement s'affranchira dès libération des baux, des coûts afférents, et compte sur leur capitalisation par le maintien de ce montant en base du budget de la nouvelle agence sur au moins 7 années.

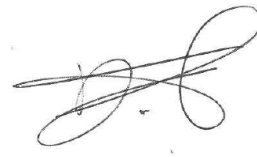
Il s'interroge toutefois sur les garanties dont l'établissement dispose en la matière, celles-ci ayant une incidence directe et certaine sur sa capacité à financer l'opération et à la mener à son terme.

En conclusion, sous les réserves évoquées ci-dessus et sur la base des éléments fournis lors de l'audition, le Conseil émet un avis favorable de principe sur cette opération.

Il demande à être destinataire de l'étude de faisabilité du projet et souhaite être informé de la suite du projet.

Pour le Conseil,

son Président



Jean-Louis DUMONT