



AVIS DE SUITE

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)

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 l'avis n°2012-16 du Conseil de l'immobilier de l'État sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), du 12 septembre 2012 ;

Vu le dossier de présentation du schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) de mai 2015 ;

Après avoir entendu Mme Caroline GARDETTE, directrice générale adjointe, accompagnée MM. Yves LETOURNEL, directeur en charge de l'immobilier, René MARY, directeur financier, en présence de Mme Nathalie COMMEAU du bureau de l'évaluation scientifique, de la recherche et des laboratoires du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, accompagnée de M. Philippe SCHONEMANN, chef du bureau du patrimoine immobilier et de Mme Sonia STIMMER du bureau du patrimoine immobilier, et également en présence de M. Didier PETITJEAN, chef du bureau de la stratégie et expertise de la politique immobilière de l'État du service France Domaine, lors de sa séance du 6 mai 2015 ;

Sur la connaissance du parc existant,

Considérant que l'ANSES dispose désormais d'un inventaire complet de son parc immobilier et dispose pour chaque immeuble des informations relatives aux conditions juridiques d'occupation, aux surfaces occupées par nature d'activité, à l'état technique estimé à partir de vingt critères ainsi qu'au nombre de postes de travail implantés et aux ratios qui en résultent ;

Que l'ANSES dispose actuellement de 125 bâtiments dont 19 sont désaffectés.

Que les laboratoires et animaleries constituent l'essentiel du patrimoine, soit 74% des bâtiments et 71% des Surfaces Hors Œuvre Nette (SHON), alors que les bâtiments à usage tertiaire représentent 26 % des bâtiments (29% de la SHON)

Que les 70 812 m² SUB que représentent le parc immobilier de l'ANSES se décompose en 38 077 m² d'activité de laboratoires, de 16 376 m² SUN (dont 12 086 m² de bureaux) et de 16 359 m² de surfaces autres ;

Que 1447 postes de travail sont installés sur l'ensemble du parc ; qu'ils sont occupés par les 1371 agents de l'ANSES dont la plupart travaille en laboratoire, complétés d'une soixantaine de postes pour tenir compte des projections d'augmentation des effectifs, de l'accueil de stagiaires, de doctorants et de prestataires ;

Qu'il ressort de ces éléments un ratio global de 11,3 m² SUN / PdT ;

Que la valeur de ce patrimoine inscrit au bilan de l'ANSES au 31 décembre 2014 représentait 44,4 M€ dont 31,7 M€ pour le bâti et 12,7 M€ pour les terrains ;

Considérant que l'ANSES a entrepris un travail de consolidation de ses liens avec les collectivités locales et a anticipé le renouvellement des conventions de mise à disposition gratuite de terrains ou de locaux dans le but de pérenniser ses implantations dans les meilleures conditions économiques possibles ; que le service juridique de l'Agence a pour mission de régulariser la situation des sites, de piloter l'ensemble des (re)négociations des conventions et d'assurer la conservation des titres originaux ;

Considérant que l'ANSES précise toutefois qu'elle n'a pas été en mesure de mener une opération complète de réévaluation des surfaces et postes de travail et que cette opération sera menée lors de l'élaboration du prochain SPSI ;

Sur le respect des normes d'occupation des locaux tertiaires de la politique immobilière de l'État et la mise en place d'un référentiel immobilier pour les locaux spécifiques de l'ANSES

Considérant que l'ANSES a fait le choix d'une méthode de calcul prenant en compte dans la SUN les surfaces de bureaux, salles de réunions et annexes de travail des bâtiments dits « tertiaires » ainsi que les espaces de bureaux des immeubles scientifiques lorsque ceux-ci sont fonctionnellement et physiquement séparés des espaces de laboratoires et peuvent être affectés à des services non scientifiques ; que l'ANSES souligne cependant les limites de cette approche ;

Que l'ANSES présente des exemples concrets de sites constitués essentiellement de laboratoires où les modalités de calcul de la performance d'occupation en m² SUN / PdT telle que définies pour les immeubles tertiaires de l'État sont difficilement transposables ;

Que pris séparément, les immeubles tertiaires peuvent ainsi présenter des ratios théoriques d'occupation faibles, une part importante de la SUN pouvant être affectée à des fonctions support communes à l'ensemble du personnel d'un site ;

Sur la stratégie de rationalisation de l'ensemble de ce patrimoine

Considérant que dix-neuf bâtiments n'ont plus d'utilité pour l'agence et que leur devenir reste à préciser ;

Que l'essentiel du patrimoine de l'ANSES est difficilement valorisable du fait de son implantation dans des secteurs peu attractifs ; que la nature des activités conduites par l'ANSES nécessite souvent d'effectuer des opérations de dépollution préalablement à la libération des sites ;

Que les trois hectares de terres agricoles de la bergerie expérimentale de Sclos de Contes (06) ont été remis à France Domaine en juin 2011 pour être vendus ; que la commune ayant décliné l'offre de vente initiale, l'État a fait une offre d'achat à la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) locale qui n'a à ce jour pas fait connaître sa position ; que dans l'attente de sa cession, l'ANSES supporte la charge d'entretien du bien ;

Considérant que l'ANSES a arrêté un plan d'investissement de 12,7 M€ pour la période 2012-2017, afin de renforcer les implantations conservées et d'apporter les améliorations techniques, réglementaires et environnementales nécessaires à ce patrimoine ;

Que depuis 2012, l'ANSES a investi chaque année 2,4 M€ pour la mise à niveau des animaleries et installations d'élevage et d'expérimentation, la construction d'une plate-forme d'infectiologie et des travaux de d'hygiène et de sécurité ; que le plan pluriannuel prévoit un investissement de 2,6 M€/an pour la période 2015 à 2017 ;

Qu'une partie des opérations programmées font l'objet d'un co-financement par les collectivités territoriales.

Que l'agence a mis en œuvre un plan d'action pour maîtriser ses dépenses immobilières de fonctionnement qui permet de retrouver en 2015, à l'issue du regroupement du siège sur le site de l'école vétérinaire de Maisons-Alfort, un niveau de dépense de 8,7 M€, inférieur à celui de 2012 (9 M€) ;

Considérant que l'ANSES précise que l'organisation géographique du réseau scientifique n'est pas remise en cause dans le cadre du SPSI actuel ;

Qu'il n'a pas été envisagé de procéder à des regroupements de laboratoires qui ne sont pas redondants et dont la répartition répond à des motifs scientifiques et au besoin de proximité des filières concernées ;

Que l'agence, dans le cadre de la préparation de son SPSI 2017-2022, et dans un contexte budgétairement tendu, proposera des scénarios permettant le maintien en état de son outil de production dont une partie demeure à adapter ; que la question se posera alors de la confirmation de la pertinence du maintien de la densité du maillage de ses implantations au regard de l'évolution des pratiques de fonctionnement de ses laboratoires ;

Sur la recherche et la mise en œuvre de solutions de mutualisation des espaces et des installations dans le cadre de partenariats avec d'autres entités scientifiques compatibles

Considérant que l'agence mène une politique active de développement de partenariats avec l'université et la recherche dans le cadre des communautés d'universités et d'établissements (COMUE) ;

Que l'ANSES bénéficie de recettes liées à des collaborations scientifiques avec d'autres organismes impliquant un partage des locaux et des frais de fonctionnement : Fédération Nationale des Groupements de Défense Sanitaire au laboratoire de Niort, Institut en Santé Agro-Environnement du département d'Ille-et-Vilaine (ISAE35) à Fougères, Université du Littoral et de la Côte d'Opale (ULCO) à Boulogne-sur-Mer ;

Que la mutualisation des locaux se développe avec d'autres organismes extérieurs à Nancy, Ploufragan, Lyon et Angers ;

Que la participation à des COMUE (l'ANSES est membre de la COMUE Université Bretagne Loire, associée à la COMUE Paris-Est et prévoit d'adhérer en qualité d'associé à d'autres COMUE) est de nature à favoriser la mutualisation de locaux spécifiques (animaleries et espaces confinés de l'ANSES) et permettre à l'ANSES d'utiliser les grands équipements universitaires pour aborder les technologies d'usage non encore courant dans le domaine de l'analyse microbiologique ou chimique

Que la mutualisation des équipements et le travail en réseau inter-laboratoires sont également fortement encouragés et mis en œuvre entre les différentes composantes de l'ANSES ;

Sur l'opération de relocalisation du siège

Considérant que l'opération d'optimisation des surfaces tertiaires de Maisons-Alfort est un élément majeur du SPSI de l'ANSES ; que l'implantation de son siège sur le campus de l'École vétérinaire d'Alfort a permis de réduire de 22 à 20 le nombre de sites occupés par l'ANSES à partir de novembre 2014 ;

Que les services du siège de l'ANSES étaient installés jusqu'à cette date dans deux immeubles locatifs de Maisons-Alfort représentant 8 300 m² SUB pour un loyer annuel de 4,1 M€ et 0,4 M€ de coûts d'exploitation, soit un coût global immobilier de 4,5 M€ / an et unitaire de 543 € / m² ; que l'agence disposait de 414 postes de travail sur les 5 632 m² SUN de ces immeubles, soit une performance d'occupation de 13,6 m² SUN / PdT ;

Que les équipes du siège de l'ANSES ont été regroupées dans un bâtiment construit à cet effet sur l'emprise domaniale de l'École nationale vétérinaire d'Alfort (EnvA), à l'exception de

la direction générale adjointe qui partage deux autres bâtiments avec les laboratoires existants sur ce même site domanial ;

Que pour réaliser l'opération, les services locaux de France Domaine et l'ANSES ont signé une convention d'utilisation d'une durée de vingt-sept ans qui ne comporte pas de loyer à la charge pour l'ANSES ;

Que l'ANSES dispose également sur ce même campus d'une emprise de 14 150 m² sur laquelle sont implantés quatorze bâtiments représentant 11 000 m² SUB dont 1824 m² de bureaux et 8485 m² de laboratoires ; que l'État met gratuitement ces biens à disposition de l'opérateur dans le cadre d'une convention de neuf ans à compter de 2012.

Que l'État représenté par le préfet du Val-de-Marne assisté du directeur départemental des finances publiques et de l'ANSES a consenti une autorisation d'occupation temporaire du domaine public à un opérateur privé pour réalisation de l'opération de construction et la mise à disposition de ce bâtiment à l'ANSES, sous forme de location ; que cette AOT accordée à titre précaire jusqu'au 28 septembre 2039 moyennant une redevance annuelle de 1 500 € ne pourra pas faire l'objet d'une prorogation ;

Que l'ANSES et l'opérateur privé ont signé une convention de bail d'une durée de vingt-six ans et demi, qui confie le terrain à ce dernier afin de financer ou de faire financer, concevoir, construire, mettre le bâtiment à disposition de l'ANSES en assurant les prestations de maintenance, y compris le gros entretien renouvellement du bâtiment ; que le contrat prévoit une valeur annuelle moyenne du loyer de 3,17 M€ intégrant le remboursement de l'investissement initial, son financement et le coût de l'exploitation-maintenance, soit 79,32 M€ pour la durée totale du contrat ; que du fait de la baisse des taux, le loyer moyen annuel est actuellement de 2,96 M€ . A ce montant, il convient de rajouter 0,8 M€ de charges et 0,2M€ de dépenses de GER.

Que l'ANSES indique que l'opération d'optimisation des surfaces tertiaires de Maisons-Alfort a permis de réduire ses coûts de fonctionnement de 0.5 M€/an ;

Que 468 postes de travail sont implantés dans le bâtiment neuf d'une surface de 9 351 m² SUB et 5 209 m² SUN, soit une densité d'occupation de 20 m² SUB / PdT et de 11,13 m² SUN / PdT ;

Que l'immeuble intègre également un restaurant de 1 000 m² partagé avec l'EnvA ;

Que l'ANSES dispose au total de 20 349 m² SUB sur le campus de Maisons-Alfort ; que 760 postes de travail sont installés sur les 8 814 m² SUN du site ; qu'il en ressort une performance globale d'occupation de 11,6 m² SUN PdT ;

Les représentants de l'ANSES, du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 18 mars et 16 septembre 2015, fait les observations suivantes :

Sur la connaissance du parc existant

- 1 Le Conseil salue les progrès réalisés dans la connaissance du parc immobilier de l'ANSES.

Il relève plus particulièrement la mise en œuvre d'un dispositif visant à consolider juridiquement et financièrement les conditions d'occupation des biens mis à disposition par les collectivités locales ;

Il note que la totalité du parc est désormais identifié, ses conditions d'occupation connues, son état technique diagnostiqué.

Il prend acte de l'engagement de l'ANSES à améliorer la qualité de ses données, notamment celles relatives aux surfaces et aux effectifs, dans le cadre de l'élaboration de son prochain SPSI ;

Il observe que l'ANSES ne dispose pas d'outils de gestion de son immobilier. Il l'invite à se rapprocher de France Domaine qui peut mettre à disposition une application de gestion de patrimoine susceptible de répondre aux besoins des opérateurs de l'État à la tête d'un réseau national.

Sur le respect des normes d'occupation des locaux tertiaires de la politique immobilière de l'État et la mise en place d'un référentiel immobilier pour les locaux spécifiques de l'ANSES

- 2 Le Conseil constate que l'ANSES respecte globalement la norme plafond de 12 m² SUN / PdT de la politique immobilière de l'État ;

Il prend acte des réserves formulées par l'ANSES relativement aux modalités de calcul de la performance d'occupation et aux difficultés soulevées par la transposition des règles définies pour les immeubles tertiaires de l'État à des ensembles immobiliers composés essentiellement de laboratoires.

- 3 Le Conseil rappelle que la référence à une norme d'occupation ne constitue pas une fin en soi mais doit être considérée comme un des outils pour la bonne gestion de l'immobilier.

Il souligne l'intérêt de disposer d'une charte d'aménagement adaptée aux spécificités de son domaine d'activité. Un tel référentiel facilite l'identification des marges de progrès pour chacun des sites gérés. Lorsque celui-ci est partagé avec d'autres entités dont l'activité est proche, ce référentiel permet de mesurer par un parangonnage l'impact de l'immobilier sur la réalisation des missions du cœur de métier.

Le Conseil invite l'opérateur à définir sa propre charte d'aménagement en fonction de ses spécificités de son domaine d'activité. Il l'engage à présenter le résultat de ses travaux à ses partenaires privilégiés dans le but de constituer ensemble un référentiel immobilier. Il remarque que le domaine de la recherche scientifique est également investi par des entités privées dont les directions immobilières ont développé des référentiels dont il pourrait être utile de prendre connaissance.

Sur la stratégie de rationalisation de l'ensemble de ce patrimoine

- 4 Le Conseil observe que l'ANSES a engagé une politique de rationalisation de son parc qui conduit aujourd'hui à la désaffectation de dix-neuf de ses bâtiments dont le devenir reste à préciser.

Il prend acte des difficultés liées à la valorisation de ces sites du fait de leur situation géographique, des conditions juridiques de leur détention, de leur nature et du coût de leur dépollution ;

Il s'étonne que la cession du site de Sclos de Contes de trois hectares dans l'arrière-pays niçois n'ait pas encore été conclue depuis quatre ans.

Il remarque que la cession d'actifs ne constitue pas le cœur d'activité de l'opérateur et que cette mission incombe au service France Domaine.

- 5 Le Conseil observe que l'ANSES a arrêté un plan d'investissement conséquent visant à apporter les améliorations techniques, réglementaires et environnementales nécessaires à son patrimoine et à la bonne réalisation de son activité.

Il note que les collectivités territoriales participent au financement de ces investissements. Il s'inquiète de l'accroissement de la dépendance de l'ANSES à ces financements dans un contexte où nombre de collectivités territoriales peinent à équilibrer leur budget.

Il remarque cependant que l'effort financier devra être poursuivi au-delà de 2017 pour maintenir en état l'outil de production de l'ANSES dont une partie demeure à adapter. Il observe que le chiffrage de ce besoin de financement reste à établir.

- 6 Le Conseil salue le plan d'action mis en œuvre pour maîtriser les dépenses immobilières de fonctionnement. Il observe toutefois que le tableau des dépenses présentées n'intègre pas les coûts supportés par les différentes entités publiques qui participent à leur financement.

Il invite l'ANSES à intégrer ces éléments dans son tableau de bord financier afin de mieux appréhender la réalité de son coût d'occupation ;

- 7 Le Conseil note que le SPSI en cours ne remet pas en question l'organisation spatiale du réseau scientifique qui répond à des motifs scientifiques et au besoin de proximité des filières concernées ; il considère néanmoins que cette question doit être au cœur de la stratégie immobilière de l'ANSES.

Il prend acte que l'agence proposera en 2016, dans le cadre de la préparation de son prochain SPSI, des scénarios qui devront être étudiés au regard de la pertinence du maintien de la densité du maillage de ses implantations ;

Sur la recherche et la mise en œuvre de solutions de mutualisation des espaces et des installations dans le cadre de partenariats avec d'autres entités scientifiques compatibles

- 8 Le Conseil salue les initiatives de l'ANSES conduisant à la mutualisation des espaces et des installations dans le cadre de collaborations avec d'autres entités scientifiques compatibles. Il encourage l'opérateur à poursuivre dans cette direction.

Il remarque toutefois que, pour être équilibrée, la gestion d'espaces partagés suppose une parfaite connaissance de chacune des composantes du coût immobilier. Il souligne que la mise en place d'outils de gestion adaptés tels que recommandés plus haut, sont indispensables au développement d'une politique de mutualisation partenariale.

Dans cette perspective, le Conseil rappelle que le coût immobilier doit intégrer les dépenses de fonctionnement mais également prendre en considération la valeur du patrimoine immobilisé, les investissements réalisés et le coût de leur financement.

Sur l'opération de relocalisation du siège

- 9 Le Conseil souligne l'intérêt de la démarche de rationalisation tendant au regroupement au sein d'un immeuble unique.

Il prend acte de l'annonce que l'opération d'optimisation des surfaces tertiaires de Maisons-Alfort a permis de réduire les coûts de fonctionnement de l'ANSES de 0.5 M€/an ;

Il remarque que cette opération a rendu possible la mutualisation d'espaces et de services entre les différentes équipes de l'ANSES mais également au partage de fonctions telle que la restauration, avec l'EnvA.

Il invite l'opérateur à établir un bilan financier de cette opération qui prenne en compte ses bénéfices collatéraux.

- 10 Le Conseil prend acte qu'au terme de l'opération, la performance globale d'occupation des implantations de l'ANSES sur le campus de Maisons-Alfort ressort à 11,6 m² SUN Pd ; et que celle-ci respecte la norme plafond de la politique immobilière de l'État.

Il observe toutefois que déduction faite des 1 000 m² du restaurant administratif partagé avec l'EnvA, la surface utile brute du nouveau bâtiment est sensiblement égale à la surface utile brute des deux sites locatifs (8 300 m²) initiaux et que l'amélioration sensible de la performance d'occupation ne résulte pas de la diminution des surfaces occupées mais d'une augmentation du nombre de postes de travail qui n'est que partiellement expliquée. Il observe que celle-ci est égale à cinquante-quatre postes correspondant à la différence entre la capacité initiale des deux locations et celle du nouveau bâtiment, auxquels il convient d'ajouter les postes créés par optimisation des immeubles existants du campus de Maisons-Alfort.

Le Conseil prend acte que les ressources immobilières actuelles permettent de répondre aux besoins complémentaires de l'ANSES liés à ses nouvelles missions liées aux autorisations relatives aux produits phytopharmaceutiques.

- 11 Le Conseil note que les conditions juridiques d'occupation du siège de l'ANSES sont définies à travers trois actes juridiques: une convention d'utilisation, une autorisation d'occupation temporaire (AOT) et une convention de bail.

Il observe les échéances différentes des actes. Il invite l'opérateur et le service France Domaine à s'assurer de leur compatibilité dans la perspective de la fin de situation locative.

- 12 Le Conseil remarque que l'ANSES bénéficie de la jouissance de biens domaniaux par deux conventions exemptes de loyer.

Il rappelle qu'il n'est pas favorable au principe de gratuité dans la mesure où celui-ci ne permet pas à l'occupant de prendre pleinement conscience du coût de son immobilier. Il recommande la mise en place d'un dispositif de loyer.

En l'espèce, il rappelle que l'EnvA¹ supporte les coûts d'entretien des infrastructures du campus et que l'école prévoit par exemple la réalisation prochaine d'une opération de la réhabilitation des réseaux primaires d'assainissement et d'eau potable pour un montant de 4,5 M€.

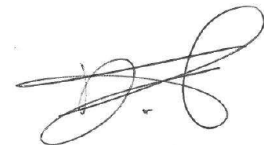
Le Conseil demande que le service France Domaine accompagne les deux opérateurs dans la mise en place d'une comptabilité analytique des charges d'exploitation du campus afin que l'ANSES prenne en charge la part des dépenses qui lui incombent et qui sont aujourd'hui supportées en totalité par l'EnvA.

- 13 Le Conseil regrette que sa demande exprimée dans son avis du 12 septembre 2012 sur la communication des éléments économiques justifiant le choix du mode d'occupation locatif n'ait pas reçu de réponse.

Il s'étonne des chiffres produits et notamment du montant élevé du loyer correspondant à l'exploitation de l'immeuble.

Il souhaite donc que lui soit communiquée une étude comparative telle que celle prévue par la Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat (MAPPP) dans le cadre du rapport d'évaluation préalable.

**Pour le Conseil,
son Président**



Jean-Louis DUMONT

¹ Avis CIE n°2015-28 du 18 mars 2015 sur le SPSI de l'École nationale vétérinaire d'Alfort (EnvA)