



## AVIS DE SUITE

### **sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG)**

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 loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

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 2011-2015 de l'ONAC-VG d'août 2010 ;

Vu l'avis n° 2014-33 en date du 17 septembre 2014 du Conseil de l'immobilier de l'État sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'ONAC-VG ;

Vu la note de synthèse en date du 23 novembre 2015 sur le bilan de la mise en œuvre du SPSI 2011-2015 et perspectives de stratégie immobilière dans le contexte du contrat d'objectif et de performance 2014-2018, transmise en vue de l'audition par le Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu les éléments complémentaires transmis par l'ONAC-VG en date du 4 décembre 2015 ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 2 décembre 2015 Mme Rose-Marie ANTOINE, directrice générale de l'ONAC-VG accompagnée de Mme Michèle ROBINSON, directrice des

achats, du patrimoine et de l'informatique et de M. Laurent VIDALENC, adjoint à la directrice des achats, du patrimoine et de l'informatique, chef de projet SPSI, en présence de M. Laurent POIRIER, adjoint au chef du bureau de la vie associative et des commémorations au ministère de la défense, ainsi que de M. Didier PETITJEAN du service France Domaine ;

Considérant que le Conseil de l'immobilier de l'État, dans son avis n° 2014-33 en date du 17 septembre 2014, reconnaissait le travail d'inventaire et les efforts de rationalisation immobilière accomplis par l'ONAC-VG ; qu'il encourageait l'établissement à poursuivre cette démarche ; qu'il entendait que les missions seraient stabilisées dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance, alors en projet ; qu'il prenait acte du plan cession de biens immobiliers non utiles au service et du désengagement de l'Office du secteur médico-social ;

Qu'il a souhaité auditionner à nouveau l'ONAC-VG sur la base d'un projet d'établissement abouti, invitant le ministère de la Défense, ministère de tutelle, et France Domaine à accompagner l'Office dans la mise en œuvre du projet d'établissement et du schéma pluriannuel de stratégie immobilière ;

Considérant que l'ONAC-VG est un établissement public administratif dont la mission est de défendre les intérêts matériels et moraux des anciens combattants victimes de guerre et des victimes civiles de la guerre et d'actes de terrorisme ;

Qu'il s'appuie sur cent huit services administratifs, dont son service central sise l'Hôtel des Invalides, le siège de son « pôle des sépultures de guerre et des hauts-lieux de mémoire » à Metz, quatre-vingt-seize sites locaux en Métropole, cinq sites locaux dans les départements d'Outre-Mer, deux sites locaux dans les collectivités territoriales du Pacifique<sup>1</sup> et trois au Maghreb ;

Qu'il dispose d'un pôle médico-social constitué de huit maisons de retraite, un centre de pré-orientation et neuf écoles de reconversion professionnelle ;

Considérant que les cent huit services locaux bénéficient de statuts d'occupation divers (cités administratives : vingt-six, en préfectures : neuf, emprises du ministère de la Défense : quinze, biens domaniaux : neuf, biens propres : onze et prises à bail ou prêts à usage dans le secteur public ou privé : trente-huit) ; que l'hétérogénéité des situations en complexifie la gestion ;

Que le maillage territorial répond à la volonté d'assurer une proximité avec les anciens combattants ;

Considérant que l'ONAC-VG dispose à Paris, outre son siège situé Hôtel National des Invalides, d'un site d'accueil rue Saint-Jacques (Paris, 5<sup>e</sup> arr.), acquis en 1982 et estimé par France Domaine à 6 M€ ;

Que le site, d'une superficie utile nette de 410 m<sup>2</sup> (1 597,30 m<sup>2</sup> SUB), regroupe 13 postes de travail et trois kilomètres linéaires d'archives intermédiaires et courantes de l'Office dans des locaux peu appropriés ;

---

<sup>1</sup> Polynésie française et Nouvelle-Calédonie

Considérant que l'ONAC-VG dispose d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2011-2015 validé par le ministère de la défense en mai 2011, approuvé en Conseil d'administration en octobre 2012 et ayant reçu un avis favorable de France Domaine en mars 2012 ;

Qu'outre le volet diagnostic montrant par un inventaire précis la grande variété des biens et des statuts d'occupation, le SPSI contient un volet de « cession » présentant les huit biens immobiliers dont la cession est envisagée ; qu'il s'agit pour la plupart de sièges désaffectés de services départementaux ou d'établissement et de parcelles non bâties<sup>2</sup> ;

Considérant que le SPSI fixe, pour l'ensemble du parc, des objectifs d'amélioration du niveau d'entretien des locaux, de mise aux normes d'accessibilité aux personnes en situation de handicap et d'amélioration de la performance énergétique (isolation thermique, rendement des installations de chauffage)<sup>3</sup> ; que ces travaux sont de la responsabilité de l'ONAC-VG pour les bâtiments dont il est propriétaire ;

Qu'il fixe, en outre, pour les locaux administratifs, des objectifs de réduction du ratio surface par poste de travail et de mutualisation de prestations ;  
Qu'il fixe, enfin, pour les établissements médico-sociaux, des objectifs de mise aux normes d'habitabilité et d'adaptation pour l'accueil de patients atteints de certaines pathologies dont la maladie d'Alzheimer ;

Considérant que ces objectifs ont été réaffirmés à l'occasion de la présente audition ;

### **Sur la rationalisation des immeubles de bureaux et le relogement des services,**

Considérant que les services locaux de l'ONAC-VG inscrits au SPSI<sup>4</sup> de l'établissement et le siège de la direction générale occupaient 19 371 m<sup>2</sup> SUN de bureaux au 31 décembre 2011 soit une moyenne de 24,7 m<sup>2</sup> par poste de travail ;

Considérant que le SPSI fixait à 12 m<sup>2</sup> SUN par poste de travail la cible à fin 2015 ;

Que la stratégie reposait sur la densification, le transfert des archives et le relogement au cas par cas dans le cadre de réorganisations de services au niveau départemental ;

Considérant que la fermeture des directions interdépartementales des anciens combattants (défense) hébergeant des services de l'ONAC-VG, situées dans le périmètre du SPSI défense, s'est traduite par le relogement hors périmètre défense, des services en Corse-du-Sud (+150 m<sup>2</sup> SUN), de la Côte-d'Or (+168 m<sup>2</sup> SUN), de la Haute-Vienne (+160 m<sup>2</sup> SUN) et de la Meurthe-et-Moselle (+110 m<sup>2</sup> SUN), soit un accroissement de superficie de 588 m<sup>2</sup> ;

---

<sup>2</sup> Anciens bureaux d'Évry, de Toulon, d'Angoulême, de Grenoble, de Basse-Terre, ancienne maison de retraite de Carignan, terrains inconstructibles près d'Aix-en-Provence acquis en même temps que l'établissement de Beaucueil

<sup>3</sup> Il s'agit de travaux concernant le parc dont l'ONAC-VG est propriétaire, c'est-à-dire, outre quelques services locaux, principalement des établissements médico-sociaux

<sup>4</sup> Exclut les services de proximité de l'ONAC-VG logés sur des sites de défense car ils relèvent des schémas immobiliers de base de défense.

Que le transfert des attributions de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale du ministère de la défense vers l'ONAC-VG (à compter du 31 décembre 2011) a induit le transfert des structures, moyens humains et financiers afférents ; qu'en termes d'immobilier cette opération s'est concrétisée par le transfert de l'emprise de l'ex-direction interdépartementale de Metz et des bureaux des trois services des anciens combattants du Maghreb, soit 1 843m<sup>2</sup> SUN ;

Qu'il en résulte au total un accroissement de superficie du parc de l'ONAC-VG de 2 431 m<sup>2</sup> SUN ;

Considérant que la stratégie de relocalisation des services départementaux de l'ONAC-VG sur des sites relevant du SPSI du ministère de la défense, amorcée au début des années 2000, s'est poursuivie entre 2011 et 2015<sup>5</sup> pour une réduction globale de 1 787 m<sup>2</sup> SUN ;

Qu'au cours du SPSI 2011-2015, cinquante et une opérations ont été conduites dont le relogement de quarante-quatre services de proximité, l'intégration de six centres d'expertises médicales et le relogement du siège parisien ; que les opérations de relogement de service ont été réalisées à l'issue, soit de propositions faites par des préfetures, soit d'initiatives internes concernant prioritairement des emprises trop grandes ou de qualité médiocre ;

Que le transfert de la direction générale en avril 2015 – Hôtel des Invalides – a permis une réduction du ratio d'occupation de 13,9 m<sup>2</sup> SUN par poste de travail à 11 m<sup>2</sup> ;

Considérant que sur les trente-trois actions listées dans le SPSI de l'établissement, seules six n'ont pu être réalisées soit par absence de site de relogement en cité administrative, soit en raison du retard pris dans le projet de relogement ;

Qu'en outre, des actions non programmées dans le SPSI ont été réalisées pour le relogement de services locaux à raison de sept opérations par an<sup>6</sup>, de 2013 à 2015 ;

Considérant qu'il résulte de la stratégie de densification conduite pendant la période couverte par le schéma pluriannuel de stratégie immobilière une surface utile nette par poste de travail de 22,5 m<sup>2</sup> en 2015 (pour 721 postes de travail), alors qu'elle était de 24,7 m<sup>2</sup> fin 2011 (pour 785 postes de travail)<sup>7</sup> ; que les résultats des efforts consentis pour abaisser le ratio global SUN par poste de travail sont contrariés par la baisse simultanée des effectifs ;

Que le ratio de 22,5 m<sup>2</sup> SUN par poste de travail n'est pas conforme aux exigences de la politique immobilière de l'État ; que seuls cinq sites dont le siège et un site au Maghreb

---

<sup>5</sup> 2010 : Pyrénées-Orientales, 2011 : Nord, 2012 : Cher, Mayenne, Orne et Yvelines, 2013 : Hérault, 2015 : Gers et Loire

<sup>6</sup> 2013 : Ardèche, Aube, Creuse, Maine-et-Loire, Bas-Rhin, Deux-Sèvres, Guadeloupe ; 2014 : Calvados, Côtes-d'Armor, Loire, Lot, Meurthe-et-Moselle, Sarthe, Val-d'Oise ; 2015 : siège parisien, Hautes-Alpes, Cantal, Gers, Loire, Morbihan, Territoire de Belfort.

<sup>7</sup> Le ratio SUN par poste de travail était, avant l'élaboration du SPSI, de 27,6 m<sup>2</sup>, pour 673 postes de travail (2009)

présentent un ratio inférieur à la norme plafond de 12 m<sup>2</sup> ; que quarante-quatre sites présentent un ratio supérieur à 25 m<sup>2</sup> ;

Considérant que la stratégie de relogement par réduction du nombre de baux et des surfaces occupées a permis à l'établissement de stabiliser à 2,5 M €, puis de réduire<sup>8</sup> le montant annuel des dépenses immobilières<sup>9</sup> des services de proximité ;

#### **Sur la stabilisation des missions de l'ONAC-VG et la mise en œuvre du contrat d'objectifs et de performance (COP),**

Considérant que le Conseil a constaté que la stabilisation des missions et du périmètre d'intervention de l'ONAC-VG était un préalable à la définition d'une stratégie immobilière pérenne et efficace ;

Considérant que le contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'établissement pour la période 2014-2018 a été adopté par son conseil d'administration le 20 octobre 2014 et comporte pour objectif la poursuite de l'effort de rationalisation et de mise à niveau de l'infrastructure de l'Office (objectif 4.4) ; que cet objectif se décline en actions relatives à la poursuite du travail de relogement (action 4.4.1), au déménagement de la direction générale de l'Office dans de nouveaux locaux (action 4.4.2), à l'élaboration du futur SPSI (2016-2020) sur la base des principes du COP (4.4.3), au développement du recours au service infrastructure de la défense, en soutien sur des travaux (4.4.4) et la poursuite de la mise en conformité des sites locaux avec la réglementation en matière d'accessibilité (4.4.5) ;

Que l'Office entend poursuivre son travail de rationalisation des implantations territoriales de proximité par la poursuite des relogements et de mutualisations des locaux avec ceux des administrations civiles, conformément à la recommandation portée par le CIE ;

Que l'Office se fixe pour cible en 2018 un ratio SUN par poste de travail de 20 m<sup>2</sup>, alors qu'il est de 22,5 m<sup>2</sup> fin 2015, et que le seuil plafond fixé dans le cadre de la politique immobilière de l'État est de 12 m<sup>2</sup> ;

#### **Sur la mise en œuvre du plan de cession inscrit au SPSI 2011-2015,**

Considérant qu'ont été réalisées, au titre du plan de cessions immobilières inscrit au SPSI, les cessions de l'ancien siège départemental de l'Essonne en 2011 pour 220 000 € et de l'ancienne maison de retraite de Carignan en 2012 pour 260 000 € ;

Considérant que la vente aux enchères de l'ancien siège départemental du Var a été infructueuse mais qu'une cession de gré à gré est envisagée, pour un montant de 200 000 €, suite à autorisation du conseil d'administration ;

---

<sup>8</sup> 2011 : 2,501 M€ ; 2012 : 2,508 M€ ; 2013 : 2,461 M€ ; 2014 : 2,153 M€

<sup>9</sup> Ensemble des coûts de gestion dont, pour le fonctionnement : fluides, locations immobilières, charges locatives et de copropriété, travaux d'entretien et de réparation, nettoyage, taxes et redevances ; pour l'investissement : construction, gros entretien.

Considérant que l'ancien siège du service départemental de la Charente a été remis aux héritiers de ses donateurs, n'ayant pu être cédé<sup>10</sup> ;

Considérant que les anciens bureaux de Basse-Terre font l'objet d'une procédure d'enchères sous pli, le bien étant estimé à 120 000 € ;

Considérant que restent à céder : les bureaux actuels du site de Grenoble, lesquels ne pourront être mis en vente qu'après déménagement des personnels en base de défense – ce dernier étant retardé par l'indisponibilité des futurs locaux d'accueil- ; deux terrains inconstructibles acquis en même temps que l'établissement de Beaurecueil près d'Aix en Provence, en 1924 ;

Considérant qu'au-delà du plan de cessions immobilières du SPSI, le bois de la maison de retraite du Theil en Bretagne, inutile à son exploitation, a été cédé en 2015 pour 47 587 € ; que l'ancien site des Pyrénées-Atlantiques, désaffecté depuis 2014, est en cours de cession ;

### **Sur le désengagement de l'ONAC-VG du secteur médico-social et ses conséquences immobilières,**

Considérant que, l'ONAC-VG se désengageant du secteur médico-social, le patrimoine des établissements médico-sociaux a vocation à être cédé en 2016 et 2017 ; que les conditions de ce transfert ont évolué dans les conditions fixées par la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, article 74 ;

Que les biens immobiliers et mobiliers appartenant aux écoles de reconversion professionnelle sont transférés en pleine propriété à l'établissement public national « Antoine Koenigswarter » à une date précisée par décret, et au plus tard le 31 décembre 2016 ;

Que les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes relevant de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre peuvent être transférés en pleine propriété aux établissements publics nationaux, de santé ou médico-sociaux à une date prévue par décret, et au plus tard le 31 décembre 2017 ;

Que les transferts se font à titre gratuit ;

Considérant que la gratuité de ce transfert est la contrepartie, pour le repreneur, d'un engagement à maintenir sur site le personnel transféré ainsi que l'activité de chaque établissement et à ne pas vendre les sites transférés durant 15 ans sans indemniser l'ONAC-VG et l'État ;

Considérant que, conformément à la demande du CIE, ces biens ont été évalués par France Domaine : à hauteur de 40,3 M € pour les sept EHPAD biens propres de l'Office et de 32,9 M€ pour les sept écoles de reconversion professionnelle, biens propres de l'Office, et les deux écoles biens de l'État ;

Que les évaluations intègrent le détachement de certaines parcelles inutiles au fonctionnement des établissements, lesquelles seront valorisées et cédées par l'ONAC-VG ; que l'ensemble de ces parcelles est estimé à près de 450 000 € ;

---

<sup>10</sup> Cession impossible suite au refus des héritiers de lever une charge de donation



Considérant que l'ONAC-VG tirera les conséquences au plan domanial et technique des conditions du transfert des établissements médico-sociaux, tel qu'elles découlent des dispositions introduites dans la loi de finances pour 2016 ;

Les représentants de l'ONAC-VG et du ministère de la défense ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 2 décembre 2015 et du 6 avril 2016, fait les observations suivantes :

1. Le Conseil note les efforts accomplis en matière de rationalisation des implantations locales y compris par la réalisation d'opérations au-delà du SPSI 2011-2015.
2. Le Conseil prend acte de la signature du contrat d'objectifs et de performance, de la stabilité dans le périmètre qu'il devrait induire, de la déclinaison du sujet immobilier et de l'objectif de poursuite de l'effort de rationalisation et de mise à niveau de l'infrastructure de l'Office. Il encourage l'établissement à accélérer ses efforts afin de respecter les normes de la politique immobilière de l'État.

Il invite également l'établissement à produire le bilan des coûts liés aux différentes opérations de relogement réalisées et prévisionnel des opérations à conduire.

3. Le Conseil constate la réalisation de l'opération de déménagement du siège de la direction générale en avril 2015 et de la réduction conséquente de la surface par poste de travail dans le respect de la norme « plafond » fixée par la PIE.

Il s'interroge toutefois sur les raisons du maintien de deux implantations à Paris, l'une pour le siège et l'autre pour le service local.

Il relève que ce dernier est valorisé par France Domaine à 6 M€ et abrite 13 postes de travail et un linéaire d'archives non négligeable. Cette situation est incompréhensible, particulièrement au regard de la situation des finances publiques. Le Conseil demande donc qu'il y soit remédié dans les plus brefs délais, le relogement de treize personnes et d'un linéaire d'archives, fut-il important, ne relevant manifestement pas de la mission impossible.

Il invite également l'ONAC-VG à accélérer ses réflexions en cours sur les archivages intermédiaires et courants, et leur gestion.

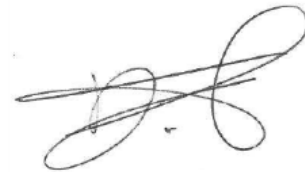
4. Le Conseil note les évolutions induites par le projet de loi de finances 2016 concernant le transfert des établissements médico-sociaux (EMS). Il invite l'établissement à une vigilance particulière quant aux échéances fixées par la loi pour le transfert. Il souhaite que le bilan de ce transfert lui soit communiqué lorsqu'il sera réalisé.

Il invite également l'établissement à poursuivre sa démarche avec France Domaine afin de valoriser dans les meilleures conditions les biens non bâtis cessibles séparément des EMS tels qu'ils ont été présentés au Conseil.

5. Le Conseil demande que l'Office s'inscrive dans la démarche des schémas directeurs immobiliers régionaux, si ce n'est déjà fait, afin de s'intégrer dans des réflexions élargies et partagées avec les services de l'État et ses opérateurs à l'échelle des régions. Ce rapprochement permettrait de conforter la stratégie actuelle de recherche de solutions d'accueil mutualisé avec d'autres services de l'État, dans un contexte de dispersion du parc immobilier et du faible nombre de postes de travail par sites.
6. Le Conseil invite, enfin, la tutelle à avoir une vision claire de l'évolution des effectifs afin d'articuler cette donnée au vaste chantier de relogement des services auquel s'est attelé l'ONAC-VG.

En conclusion, le Conseil souhaite que le SPSI 2016-2020 dans sa forme définitive tienne compte de ces observations.

**Pour le Conseil,**



**son Président**

**Jean-Louis DUMONT**