

Chapitre XVI

Le suivi de la gestion du parc immobilier du régime général

PRESENTATION

En 2002, la Cour avait examiné la gestion immobilière des organismes de sécurité sociale et plus particulièrement le fonctionnement des unions immobilières des organismes de sécurité sociale (UIOSS), qui sont des groupements d'organismes locaux du régime général pour assumer des missions communes, essentiellement dans le domaine immobilier. Au terme de ses investigations, elle émettait trois recommandations :

- veiller à une gestion active des surfaces occupées par agent, en particulier en cas de réduction des effectifs ;

- faire en sorte que toutes les caisses puissent avoir accès à une expertise immobilière, en veillant à ce qu'il n'y ait pas de redondance des moyens entre l'UCANSS (union des caisses nationales de sécurité sociale) et les caisses ;

- dissoudre les UIOSS du régime général lorsqu'elles ne présentent qu'un intérêt limité.

Neuf ans après, la Cour a consacré une nouvelle enquête à la gestion immobilière du régime général et plus particulièrement à son pilotage, dans le contexte de la mise en œuvre, depuis cinq ans, de la nouvelle politique immobilière de l'Etat qui doit s'appliquer également, sous des formes adaptées, dans les organismes de sécurité sociale. Il en ressort que les ressources nombreuses mobilisées pour cette gestion ne sont pas utilisées de manière optimale, que la gestion de cet important parc immobilier reste insuffisamment active et que les difficultés de fonctionnement des UIOSS s'aggravent.

I - Un parc immobilier important mal géré

A – Un effort seulement récent de connaissance globale du patrimoine

1 – Un recensement complet qui ne date que de juin 2009

Pendant longtemps le patrimoine n'était pas bien connu. Ce n'est qu'en 1997 qu'une première enquête a été réalisée par l'UCANSS mais celle-ci ne portait que sur une faible partie du parc : elle ne concernait que les sièges de quelques 350 caisses locales (sur un total de 400). En 2008 a été réalisé un recensement non exhaustif des UIOSS et il a fallu attendre 2009 pour un premier inventaire généralisé interbranches et interrégimes.

Selon ces données, le seul régime général utilise 5 400 bâtiments⁵¹⁹ pour une superficie de 6,3 millions de m². Les deux parcs les plus importants sont ceux des branches maladie (3,7 millions de m²⁵²⁰) et famille (1,5 million de m²) alors que ceux des branches vieillesse et recouvrement ne représentent que 0,6 et 0,5 million de m². Le régime général est propriétaire de 88 % des surfaces qu'il occupe, même si ces dernières ne correspondent qu'à 39 % des sites utilisés.

Ce parc a été constitué essentiellement dans les années 1960 et 70 dans un contexte de forte indépendance des caisses locales, sans grande coordination et sous un contrôle technique trop élémentaire, sous l'impulsion de la diversification des prestations, de l'augmentation de la population couverte et avant que les moyens informatiques ne permettent d'importants gains de productivité.

Il en est résulté un parc hétérogène et d'une qualité qui se révèle avec le recul de quelques décennies, assez sommaire. De plus ces constructions conçues avant les chocs pétroliers se caractérisent pour la plupart d'entre elles par un bilan énergétique très mauvais.

Enfin, le patrimoine vieillit très vite : 75 % des surfaces ont plus de 25 ans et la CNAMTS souligne que 57 % des immeubles en propriété, soit 1,4 million de m², ont plus de 30 ans.

2 – Une connaissance du patrimoine à parfaire

En 2010, la connaissance du patrimoine utilisé par le régime général reste incomplète, alors même que la mise en place d'une véritable politique immobilière doit a minima être fondée sur une connaissance fine et actualisée en permanence de ses caractéristiques.

La Cour a constaté de fait que d'indispensables progrès restaient à faire afin :

519. Le parc immobilier utilisé par la MSA est de 511 000 m² et celui du RSI de 275 000 m² portant la surface totale à plus de 7 millions de m² et le nombre d'immeubles à plus de 6 350.

En comparaison, le parc immobilier de l'Etat représente environ 62 millions de m² dont près de 12 millions de m² de bureaux, les patrimoines les plus importants en la matière étant ceux des ministères du budget, de l'intérieur et de la défense avec respectivement 2,5, 2,2 et 1,9 millions de m².

520. Dont 1,1 million de m² pour les unions de gestion des établissements des caisses d'assurance maladie (UGECAM), toutes rattachées à la CNAMTS, qui regroupent les établissements à caractère sanitaire ou médico-social créés au fil du temps par les branches maladie et vieillesse.

- de disposer d'un recensement véritablement exhaustif. Une rubrique du recensement intitulé « autres » regroupe ainsi près de 30 000 m² de surfaces qui restent à répertorier. Par ailleurs, des écarts résultent de la prise en compte ou non des locaux mis à disposition gratuitement par des collectivités locales pour servir de lieux d'accueils ponctuels pour tenir des permanences : le nombre de ces sites occupés à titre gracieux par le régime général est d'environ 2 100 sur un total de 5 400 sites, soit presque 39 % des sites occupés, mais ils ne représentent qu'un très faible pourcentage des surfaces (1,4 %) ;
- de connaître précisément les surfaces des bâtiments qui sont actuellement mesurées seulement en termes de surface hors œuvre nette (SHON) et non de surface utile nette (SUN) comme demandé par la tutelle en cohérence avec la nouvelle politique immobilière de l'Etat et la norme d'occupation qu'elle prévoit de 12 m² par agent.

La définition des surfaces immobilières

Deux définitions de surfaces sont généralement utilisées : la surface hors œuvre nette (SHON) et la surface utile nette (SUN) :

- la SHON est la somme des surfaces de planchers de chaque niveau de la construction de laquelle on retire diverses surfaces (notamment les vides et escaliers, sous-sols et combles non aménageables, aires de stationnement). Elle correspond donc à la surface globale dont dispose un service ;

- la SUN s'obtient en déduisant de la SHON les couloirs, les locaux sociaux, les sanitaires, la quote-part des parties communes, les éléments structuraux et les circulations verticales. Elle correspond donc à la surface que l'on peut attribuer aux bureaux des différents agents d'un service.

Le passage effectif de la SHON à la SUN pose en effet la question de la référence à utiliser. Jusqu'à présent les seules estimations faites ont utilisé un coefficient théorique de 0,57⁵²¹. A l'occasion de l'enquête sur les UIOSS, il leur a été demandé de calculer la SUN ; si 14 des 44 unions interrogées ont eu recours à ce coefficient de 0,57, les 30 autres, après recalcul, affichent un coefficient qui varie de 0,35 à 0,85. De ce fait, le coefficient de 0,57 ne peut être appliqué sans risque à l'ensemble du patrimoine existant des organismes car il entraîne des marges d'erreurs considérables. Force est toutefois de constater que les caisses nationales ne se sont engagées dans un premier temps à faire procéder à des mesures réelles que pour l'ensemble des sièges des organismes de base, en propriété ou en location, pour février 2012 (branches famille et

521. Ce coefficient traduit la réalité d'un immeuble à l'architecture optimisée où la surface utile brute (SUB) est égale à 85 % de la SHON et la SUN à 67 % de la SUB.

recouvrement). Ce calendrier s'étalera jusqu'en 2014 pour les branches maladies et retraite s'agissant de leurs autres implantations ;

- d'avoir une connaissance actualisée de la valeur vénale des immeubles quand ils sont détenus en propriété⁵²². Cela permet à la fois d'apprécier l'opportunité d'engager de lourds travaux de réhabilitation ou de se préoccuper de la bonne utilisation des surfaces inemployées. Ainsi la connaissance insuffisante de ces réalités a favorisé, jusqu'à présent, un sous-investissement en entretien et réhabilitation qui se traduit aujourd'hui par un état très moyen du parc existant, par des décisions d'investissement dont la rationalité laisse parfois à désirer, par des coûts de réalisation très hétérogènes et par des délais de réalisation particulièrement longs de huit ans en moyenne, mais pouvant atteindre 12 à 14 ans ;
- de localiser tous les agents dans un immeuble précis, ce qui seul permet, surtout en période de restructuration, de calculer des ratios de surface par agent et de coût d'investissement par poste de travail plutôt que par m². Cette approche en termes de ratio surface par agent apparaît au demeurant mal adaptée à l'organisation spécifique des locaux consacrés à l'accueil du public et devrait faire l'objet d'une réflexion particulière en liaison avec France Domaine à partir d'expériences comparables telles que les préfectures ou Pôle Emploi. Seule la branche maladie a commencé à distinguer ces lieux d'accueils mais de façon partielle.

B – Une gestion trop longtemps incoordonnée

1 – Une implication inégale des caisses nationales

Les moyens affectés à la gestion de l'immobilier ne sont pas négligeables. Ils représentent en effet, toutes branches confondues, environ 650 agents en ETP. Cette estimation qui n'était pas disponible n'a pu être établie qu'avec difficulté par les caisses nationales à l'occasion de l'enquête de la Cour.

522. Une première estimation devrait être disponible en juin 2012 pour les bureaux et accueils.

Estimations des personnels affectés à la gestion immobilière⁵²³

Branches : effectifs en ETP en 2010	Niveau national	Niveau interrégional	Niveau local	Total
CNAMTS	11	32	160	203
CNAVTS	1		125	126
CNAF	3,5	8	55	66,5
ACOSS			9,5	9,5
UIOSS			228	228
UCANSS	20			20
TOTAL	35,5	40	577, 5	653

Source : tableau Cour, estimations des caisses nationales

A ces moyens en personnel doit être ajouté un montant annuel moyen d'investissements immobiliers au cours de la dernière convention d'objectifs et de gestion (COG) achevée, d'environ 265 M€⁵²⁴, au total, en terme d'autorisation de programme.

Pour autant, malgré l'importance de ces moyens, l'implication des caisses nationales apparaît variable.

La CNAMTS a profité de son effet de taille pour réaliser progressivement à partir de 1997 un répertoire analytique de son patrimoine appelé « Rapsodie » et intégrant divers modules sur le vieillissement du parc (Logis), les besoins d'investissement (PGI) et les schémas directeurs immobiliers locaux (SDIL). Le déploiement de Rapsodie a commencé en 2003 et ce logiciel a ensuite été proposé aux UIOSS et aux autres branches à compter de 2008. Pour se faire, la CNAMTS a développé un important réseau fondé notamment sur des pôles régionaux (PRECI) et la présence de professionnels dans les caisses locales.

La CNAF, pour sa part, après avoir adopté un document de « stratégie immobilière » en juillet 2000, a conduit avec un prestataire

523. Ces premiers effectifs renseignés par les caisses nationales ou issus de l'enquête sur les UIOSS résultent de méthodes de décompte différentes, emplois directs pour les uns et effectifs en provenance de la comptabilité analytique pour d'autres. Ils restent à ce stade indicatifs et constituent un nombre minimal.

524. Le montant retenu pour la branche maladie est de 328 M€ sur la dernière COG achevée soit 109 M€ en moyenne par an. Pour la branche famille, le montant total du budget d'investissement est de 302 M€ soit 101 M€ en moyenne par an, celui de la branche recouvrement s'élève à 95 M€ sur la dernière COG achevée soit 32 M€ en moyenne par an et enfin celui de la branche retraite avoisine les 70 M€ soit un montant moyen annuel de 23 M€.

extérieur un recensement physique de ses implantations en 2003-2004. Elle a également fait réaliser un recensement qualitatif attribuant à chaque immeuble un « carnet de santé » et permettant d'établir un plan de maintenance sur 15 ans. Un logiciel, Pégas, a été acquis pour assurer la pérennité et l'exploitation de l'information. Comme la CNAMTS, elle a aussi redéveloppé un pôle central, un réseau avec des pôles régionaux mutualisés (PRM) et des professionnels au niveau de la gestion des caisses locales.

La branche recouvrement a pris beaucoup de retard et s'est largement appuyée sur les deux branches maladie et famille avec lesquelles elle partage, au sein d'UIOSS, un nombre important de ses sièges d'URSSAF. La connaissance de son patrimoine immobilier par l'ACOSS n'a commencé à être effective qu'à partir de 2008 avec la mise à disposition du logiciel Rapsodie.

Enfin, la branche vieillesse s'est pratiquement reposée sur les compétences de la branche maladie avec laquelle elle a toujours cohabité, d'abord au sein des caisses régionales d'assurance maladie (CRAM), qui sont devenues des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) le 1^{er} avril 2010. Elle a donc confié la gestion de ses problèmes immobiliers à la CNAMTS mais elle a constitué un réseau interne pour la gestion des biens détenus en propre : le siège de Paris et la caisse d'Ile-de-France, les établissements d'Alsace-Moselle ainsi que les points d'accueil et agences.

Au niveau local enfin, les organismes n'ont pas toujours menés leurs projets immobiliers dans les meilleures conditions de délais et de coûts, comme l'illustrent les trois exemples ci-dessous.

CPAM de Charente Maritime (La Rochelle- Rochefort)⁵²⁵

La CPAM de Charente Maritime compte trois sites principaux (La Rochelle, Rochefort et Saintes). Malgré la proximité des deux premiers (37 km.), leur existence, originellement, se justifiait du fait de difficultés de communication aujourd'hui résolues. Construit en 1976 en méconnaissance des règles de l'art, le bâtiment rochefortais a connu rapidement des désordres tels que la CPAM a perçu en 1988 une indemnisation de 5,4 MF qui a servi à financer des travaux de première urgence. Un projet de réhabilitation instruit dès cette époque a été abandonné en 2008 en raison de l'inclinaison croissante du bâtiment, dont on craignait qu'à terme il ne s'effondre. La caisse a quitté le site, mais elle reste propriétaire de cette ruine devenue invendable, le terrain d'assiette ayant été déclaré inconstructible suite aux mesures prises après la tempête Xynthia.

525. La situation de la CPAM de la Rochelle a été étudiée dans le cadre d'un contrôle du réseau d'alerte.

Il aurait été possible de tirer parti de cet événement pour fusionner les sites de Rochefort et de La Rochelle, ce qui n'a pas été fait. La caisse a choisi, dans l'urgence, de prendre en location sur vingt ans un ancien bâtiment militaire. Ce choix s'est révélé malencontreux : trop grand, mal isolé, pourvu d'un système de chauffage déficient qu'il a fallu compléter, cet édifice a un coût de fonctionnement excessif, mais la sortie de cette location serait difficile compte tenu des faibles qualités du bien offert et des clauses du bail.

URSSAF de Vannes

En 2000, l'URSSAF décide de se séparer du bâtiment qu'elle occupe avec le service médical de la CPAM et en 2002, choisit son futur terrain d'implantation en zone périurbaine. Avant même le concours d'architecte, près d'un an et demi ont été nécessaires pour préciser les règles d'implantation s'appliquant au futur bâtiment afin de concilier le certificat d'urbanisme initial et les règles du futur plan local d'urbanisme. Le projet lauréat du concours posera ensuite des problèmes d'adaptation par rapport au programme fonctionnel. Au total, bien que le terrain ait été acquis en décembre 2003, l'entrée dans les locaux n'a eu lieu qu'en juin 2011. Le montant de l'opération (hors achat du terrain), non encore actualisé, s'élève à 6,8 M€, soit un montant par agent de 50 000 €.

URSSAF d'Albi

Dès 1997, l'URSSAF d'Albi a souhaité quitter l'UIOSS qu'elle partageait avec la CAF. Lancé début 2003, ce dossier immobilier s'est conclu avec une entrée dans les locaux en juin 2009. Le montant définitif de l'opération s'est élevé à près de 5,8 M€ (hors achat du terrain), ce qui représente un coût par agent de plus de 70 000 €. A titre de comparaison, une opération similaire menée, à la même période à l'URSSAF de Rodez, a représenté un coût par agent (hors foncier) de 38 000 €.

2 – Une implication récente de la tutelle

Malgré l'inscription régulière dans les dernières COG d'objectifs relatifs au patrimoine, ce n'est qu'en février 2009 que par une lettre commune, les directeurs du budget et de la sécurité sociale ont estimé nécessaire la réalisation par le régime général, comme aussi par la MSA et le RSI, d'un « recensement général, rapide et normalisé » afin d'aboutir à une « optimisation du patrimoine immobilier qui constitue [...] un axe important de la performance des caisses de sécurité sociale ».

Un pas important a été alors franchi : malgré l'autonomie affirmée des branches et des caisses en matière patrimoniale, est imposé pour la première fois, un recensement unifié, sur la base « d'un outil commun de suivi analytique du patrimoine » dont la réalisation est confiée à l'UCANSS, à charge pour cette dernière, après consultation des conseils d'administration sur leurs orientations, d'élaborer « un document stratégique sur la gestion et la valorisation du patrimoine ». Sous le

couvert d'un recensement, c'est bien l'acte de naissance discret d'une véritable politique immobilière.

La tutelle a par ailleurs obtenu que le logiciel Rapsodie, outil développé en interne par la CNAMTS, soit utilisé pour les systèmes d'information de toutes les branches, ce qui a conduit la CNAF à abandonner Pégas et ses applications après signature en septembre 2010 d'une convention avec la CNAMTS. Le développement de Rapsodie au sein de la branche famille devrait être opérationnel courant 2011.

Enfin, une circulaire du 12 avril 2010 a précisé, en cohérence avec la nouvelle politique immobilière de l'Etat⁵²⁶, les axes suivants pour la gestion immobilière des caisses :

- la révision des conditions d'arbitrage entre la pleine propriété et la location ;
- la définition d'une méthodologie d'arbitrage entre acquisition et location, sachant que toutes les branches ont toujours favorisé la pleine propriété qui est de très loin le mode prédominant (87,6 % des surfaces dans le régime général) ;
- l'intégration des conclusions du Grenelle de l'environnement ainsi que le respect d'ici 2015 de l'objectif de 12 m² de SUN par agent ;
- le développement de la mutualisation entre branches et régimes, notamment dans le domaine de l'accueil.

3 – Le délicat positionnement de l'UCANSS

En l'absence de ressources humaines suffisantes, l'administration a cependant choisi de s'appuyer fortement sur l'UCANSS et, en l'occurrence, sur sa direction de l'expertise immobilière (DEI) dont les moyens sont également limités (20 personnes). Dès 2006, la Cour avait souligné que la charge de l'UCANSS « représentait un nombre d'opérations qui ne pourrait être traité dans sa totalité avec l'effectif actuel de la DEI de l'UCANSS ». Compte tenu du nombre d'affaires dont elle a la charge et de ses moyens limités, l'examen des dossiers par l'UCANSS souffre de fait d'une certaine superficialité qui ne peut pas sécuriser totalement les caisses.

526. Dans le cadre de la RGPP, l'Etat suit avec attention la mise en œuvre de la nouvelle politique immobilière. Il a souligné que si la sécurité sociale n'était pas juridiquement « un opérateur de l'Etat », il importait néanmoins que « la sécurité sociale qui représente un service public absolument fondamental, avec des moyens de gestion immobilière non négligeables ne reste pas à l'écart de cette réflexion. »

Or, l'UCANSS, structure fédérative d'assistance à maîtrise d'ouvrage et d'expertise technique, est sans autorité sur les organismes dont les conseils locaux et de branches souhaitent conserver leur pouvoir de gestionnaire de leur patrimoine.

En dépit du soutien affiché de la tutelle, cet organisme a de fait des difficultés pour se faire accepter et reconnaître alors même que les enjeux sont particulièrement importants. Il importerait ainsi de mettre en place au sein de l'UCANSS et, avec les autres branches et régimes, une véritable gouvernance collective du système d'information Rapsodie. Dans ce cadre, l'UCANSS devrait pouvoir jouer un rôle d'assistance à la maîtrise d'ouvrage et son positionnement doit être affirmé.

Mais le délai mis et les difficultés rencontrées pour la négociation d'une convention entre l'UCANSS et les caisses nationales illustrent le mauvais vouloir de ces dernières à accepter un positionnement plus affirmé pour l'UCANSS. Cette convention a pour objectifs de préciser sur le plan administratif le rôle de l'UCANSS par rapport aux caisses nationales et de clarifier sa mission dans l'examen des projets des caisses afin de circonscrire ses responsabilités et de se prémunir contre d'éventuelles critiques⁵²⁷.

Dans un souci de consensus, l'UCANSS a accepté un dispositif déterminant sa compétence en fonction de seuils variables selon les branches (150 000€ pour l'ACOSS mais 750 000€ pour la CNAMTS) et en tenant compte des capacités techniques différentes de celles-ci.

Pour autant, les caisses nationales ont différé longuement leur signature. La convention n'a finalement été signée par l'ACOSS, la CNAVTS et la CNAF qu'au premier semestre 2010, au moment où la CNAMTS, pour sa part, lançait, de manière unilatérale et sans en informer l'UCANSS, un audit sur « l'apport de l'expertise de l'UCANSS à la politique de gestion immobilière de la branche maladie ».

II - Une gestion peu active des surfaces occupées

Les évolutions à la baisse de certains effectifs et une forte informatisation des réseaux ont conduit à libérer de nombreuses surfaces de bureaux.

527. En s'imposant un calendrier rigoureux à toutes les étapes, de façon contractuelle, l'UCANSS cherche à s'exonérer des reproches récurrents qui la rendaient responsable des retards et de la longueur des procédures immobilières.

L'évolution des effectifs a surtout été significative dans la branche maladie⁵²⁸. Le résultat combiné de la réduction du nombre de salariés et de la concentration des services dans des centres de production, sans fermeture pour autant des bâtiments partiellement libérés, s'est traduit par une augmentation depuis 2005 de la SHON/agent. Elle a ainsi crû de 27,72 m² à 29,58 m² en 2009 sous la double évolution des surfaces et des effectifs, ceux-ci se réduisant plus vite que les surfaces. En retenant une référence d'environ 22 m² SHON par agent, les surfaces sous-occupées représenteraient de l'ordre de 630 000 m², soit près d'un quart de la surface totale des bureaux de la branche. La mise en place d'une caisse départementale unique depuis 2010 dans la branche maladie, en renforçant à terme le nombre de locaux inutilisés dans les 48 CPAM concernées, va accentuer ce phénomène. Cette sous-occupation est cependant à mettre en regard avec un patrimoine très éclaté et où les surfaces d'accueil sont importantes.

Au cours des dernières années, la CNAMTS a cédé 100 000 m² pour un montant de 114 M€ et résilié de nombreuses locations. Elle projette sur la durée de la COG 2010-2013, la vente de 200 000 m² et la résiliation de 116 baux pour une surface totale de 44 800 m². Mais ces ventes ne suffiront pas à résorber la surface libérée dès la fin de 2010.

La restructuration de la branche retraite depuis une décennie a conduit notamment à un transfert important d'environ 3 600 agents (soit environ le quart de la totalité des effectifs de la branche) des sièges vers des agences retraite assurant accueil et liquidation des dossiers. Il en résulterait une nouvelle libération de surfaces qui pourrait aller en principe jusqu'à 79 000 m² de SHON⁵²⁹ dans les sièges.

Le même phénomène vaut pour la branche famille avec une disponibilité en surfaces estimée entre 13 000 m² et 22 000 m².

S'agissant du recouvrement, la situation est complexe, car c'est la branche qui était la plus impliquée dans les UIOSS et c'est dans l'évolution de celles-ci que l'on mesure le mieux ses difficultés d'adaptation (cf. infra).

Afin de rendre son exploitation intéressante par les têtes de réseau, l'inventaire devra être accompagné d'une répartition des effectifs par sites permettant ainsi de mieux connaître l'état d'occupation des bâtiments et limiter les effets de mitage des sites.

528. Cf. chapitre XIII du présent rapport sur la productivité des organismes de sécurité sociale du régime général p. 375.

529. Sur la base d'une SHON de 22 m² pour les 3 600 agents concernés.

Cette rationalisation est toutefois rendue délicate par les dispositions conventionnelles très restrictives en matière de mobilité géographique du personnel.

III - Le questionnement sur les unions immobilières des organismes de sécurité sociale (UIOSS)

Les UIOSS sont un instrument qui a vieilli. Elles ont été créées entre 1958 et 1980 et ont conduit à la construction de plus d'un demi million de m², hébergeant près de 22 000 agents, soit environ 15 % des effectifs du régime général. Cette concentration s'est également traduite par la réalisation de neuf immeubles de grande hauteur (IGH), soit environ 20 % du parc des UIOSS.

Cette recherche d'économies liées à la taille n'a cependant guère été efficace en termes de gestion comme l'illustre la trop grande dispersion de la SUN par agent entre les UIOSS. La SUN varie entre 9 m² et 24 m² par agent pour une surface utile moyenne de 13,5m² par agent.

Au terme de l'enquête spécifique qu'elle a conduite sur 41 UIOSS et trois copropriétés, la Cour constate les grandes difficultés actuelles de ces organismes qui résultent notamment de la longue et difficile planification des travaux et de leur financement, liée principalement au décalage calendaire des COG des différentes branches. Malgré les efforts de coordination trimestrielle entre les quatre caisses nationales (auxquels l'UCANSS ne participe pas), l'harmonisation des projets et leur financement sont des facteurs de prolongation des délais considérables. S'agissant dans certains cas d'immeubles de grande hauteur, la Cour déplore des opérations qui se sont étalées sur 12 à 14 ans (Vannes, Clermont-Ferrand, Mulhouse) entraînant l'occupation d'immeubles qui font l'objet de réserves graves en matière de sécurité en tant qu'établissements recevant du public. Certains de ces délais ont des conséquences financières élevées qu'il s'agisse de constructions neuves ou de réhabilitations lourdes. Le coût par agent varie ainsi dans des proportions beaucoup trop importantes : de moins de 40 000€ (URSSAF de Rodez, Melun, UIOSS de Mulhouse et de Saint-Etienne) jusqu'à 84 000€ à l'URSSAF d'Albi⁵³⁰.

Certaines « décohabitations » (qui correspondent à des départs d'organismes d'UIOSS sans pour autant entraîner sa dissolution) ont été

530. Des coûts importants de l'ordre de 70 000€ ont aussi été constatés à la CAF de Saint-Brieuc, de Digne et dans les URSSAF de Saint-Brieuc et de Digne.

particulièrement délicates et maladroitement instruites (Mulhouse) voire réalisées (Digne les Bains, Albi, Vannes...).

Les UIOSS connaissent souvent, par ailleurs, une vie communautaire difficile. Le nombre de départs récents (quatre URSSAF et une CPAM) ou annoncés (trois CAF, trois URSSAF et une CPAM d'ici 2012) constituent des indices de ce mécontentement comme aussi celui des dissolutions : six dissolutions ont été constatées ou vont l'être entre 2009 et 2012 : Albi et Mende en 2009, la Roche sur Yon et Saint Brieuç en 2012. L'opération de Clermont Ferrand est reportée pour l'instant dans l'attente de la révision des conditions d'utilisation du terrain prévu pour la CPAM. La dissolution de la copropriété CPAM et CAF de Maubeuge devrait intervenir aussi en 2012.

Pour remédier à cette situation peu satisfaisante, la Cour estime que doivent être activement poursuivies les orientations suivantes :

- pour les UIOSS dont le fonctionnement est déficient, ne pas hésiter à les dissoudre.
- pour les autres UIOSS, ne pas s'interdire d'en faire un outil inter régime étendu le cas échéant, en fonction des opportunités locales, aux caisses de MSA et du RSI
- développer la réflexion concernant les accueils interbranches. C'est également le sens de la demande de la DSS qui souhaite l'établissement d'une cartographie des implantations (interbranche et même inter régime) pour réaliser des accueils communs et développer des relogements en fonction des vacances qui pourraient survenir à l'occasion de l'évolution des réseaux. De la même façon, elle veut instaurer -à travers une « bourse de locaux »- un véritable marché immobilier mais cette volonté se heurte à la résistance des caisses.

CONCLUSION

En dépit de l'implication trop récente des autorités de tutelle dans la gestion de l'important patrimoine immobilier des organismes de sécurité sociale, des lacunes considérables subsistent : la connaissance des surfaces et des valeurs reste imparfaite, l'état d'entretien médiocre, les surfaces inoccupées importantes et en augmentation sensible.

Les traditions d'autonomie des branches et de leurs caisses locales n'ont pas permis à ce jour un pilotage harmonisé et coordonné des dossiers immobiliers et une meilleure articulation des moyens nombreux et diversifiés que les caisses consacrent à cette gestion.

Pour y parvenir dans un contexte financier où toutes les marges d'efficience doivent être mobilisées, le rôle de l'UCANSS doit être redéfini

et renforcé pour s'affirmer, à l'instar de ce que France Domaine a su devenir pour les administrations de l'Etat, comme un pôle d'expertise incontesté au service de l'ensemble des branches. Elle devrait être à même d'harmoniser les méthodes employées pour le recensement quantitatif et qualitatif du patrimoine, de constituer des banques de données homogènes, de faciliter les arbitrages en termes de cessions et plus généralement de permettre une gestion active du parc. Cela passe notamment par la dissolution des UIOSS en situation critique. Les résistances qui apparaissent à cet égard comme celles de la CNAMTS, qui dispose des moyens de gérer son patrimoine de façon autonome, doivent être rapidement surmontées.

RECOMMANDATIONS

82. *Achever dans les meilleurs délais le recensement quantitatif et qualitatif du patrimoine en donnant la priorité :*

- *à la mesure en réel des surfaces utiles nettes (SUN) de l'ensemble des installations ;*
- *au calcul des ratios de surface par agent et des coûts d'investissement et d'exploitation par poste de travail (et non seulement par m²) ;*
- *à l'appréciation par des professionnels des valeurs vénale foncière et immobilière.*

83. *Mettre en œuvre une gouvernance informatique collective coordonnée par l'UCANSS en veillant notamment au bon déploiement du logiciel Rapsodie dans l'ensemble des branches.*

84. *Faire de l'UCANSS un pôle d'expertise renforcé pour :*

- *suivre les coûts de construction et réhabilitation par agent installé ;*
- *développer également des compétences en matière de négociation aussi bien pour les locations que pour une politique active de cession.*

85. *Veiller au suivi des dossiers de restructuration et de réhabilitation concernant des établissements recevant du public et plus particulièrement des immeubles de grande hauteur.*

86. *Dissoudre les UIOSS en situation critique.*
