



Avis de suite sur le schéma directeur immobilier des réserves du ministère de la culture (SDIRéC)

Les locaux de réserves dédiés à la conservation des collections sont identifiés comme un enjeu transverse aux 80 opérateurs et aux 20 services à compétences nationales (SCN) du ministère de la culture. Afin de mettre fin à un traitement en silo où chacun recherche au fil de ses besoins de nouvelles solutions immobilières, le ministère de la culture a souhaité établir un schéma directeur immobilier des réserves de son périmètre.

Dans ce cadre, un large inventaire permettant de recenser plus de 740 sites et près de 780 000m² dédiés à cette activité a été réalisé pour la première fois.

Pour autant, les besoins à court, moyen et long termes demeurent à exprimer. Le coût de la fonction de conservation doit être documenté, par blocs fonctionnels afin de rendre compte de la grande hétérogénéité des objets conservés. Un volet environnemental est à créer afin de rendre compte des consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre (GES) liées à l'activité et de fixer des objectifs pour les maîtriser.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu les circulaires du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État, du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État :

- [n°2018-22](#) sur le schéma directeur immobilier du ministère de la culture concernant les réserves des opérateurs et services à compétence nationale.

Vu le dossier transmis par le ministère de la culture préalablement à l'audition et après avoir entendu lors de sa séance du 22 septembre 2021 :

- le sous-directeur de la politique immobilière et des services généraux du ministère de la culture, accompagné du chef du bureau de la politique immobilière, de la sous-directrice des affaires financières et générales à la direction générale de la création artistique, de l'adjoint au sous-directeur de la politique des musées à la direction générale des patrimoines et de l'architecture, et du chef du département des bibliothèques à la direction générale des médias et des industries culturelles,
- la sous-directrice « stratégie et expertises de l'immobilier de l'État » (DIE-2), accompagnée du chef du bureau « doctrine et stratégie de l'immobilier de l'État ».

Après en avoir délibéré lors de sa séance du 22 septembre 2021, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

Afin de prendre en compte l'ensemble des enjeux liés aux réserves des collections, le ministère de la culture a souhaité établir un schéma directeur dont l'ébauche a été présentée au Conseil en 2018¹. En conclusion de l'avis rendu en décembre 2018, le Conseil constatait que le schéma des réserves des opérateurs restait à bâtir. Il invitait le ministère de la culture, conjointement avec la DIE, à explorer les pistes suivantes :

- faire de la gestion active des réserves une obligation pour les établissements sous sa tutelle ;
- tirer les enseignements de l'étude en cours sur le montage juridique de l'opération conjointe CNC-INA et les modalités de coopération des établissements ;
- établir le montage juridique et financier d'un modèle de centre de conservation mutualisé ;
- explorer les possibilités de valorisation du foncier domanial disponible.

Le Conseil entend le ministère de la culture en audition de suite sur l'avancement des travaux concernant le schéma directeur des réserves de la culture (SDIRéC), dont l'élaboration est planifiée en quatre phases :

- phase 1 (avril 2019-avril 2020) : recensement-cartographie : disposer d'une vision globale des besoins de surface de conservation par structure et typologie à court, moyen et long termes ;
- phase 2 (avril 2020-juillet 2020) : stratégie : définir les grands principes stratégiques dans lesquels devront s'inscrire tous les projets immobiliers ministériels relatifs aux réserves ;
- phase 3 (juillet 2020-décembre 2020) : boîte à outils à élaborer pour la mise en œuvre de la stratégie ;
- phase 4 (en cours) : feuille de route à élaborer pour les 5 prochaines années.

Les réserves dédiées aux collections sont un sujet transverse aux 80 opérateurs du périmètre du ministère de la culture et aux 20 services à compétences nationales (SCN) qui le composent.

Comme le révèlent différentes auditions conduites par le Conseil de l'immobilier de l'État, chaque opérateur ou SCN gère un ou plusieurs sites de réserves pour les besoins de son activité, parfois de longue date et dans des lieux prestigieux.

1. Un inventaire à pérenniser dans les outils de la politique immobilière de l'État

Les réserves contiennent, au global, des millions d'objets de natures variées (œuvres muséales, matériaux archéologiques, ouvrages imprimés, archives publiques, films, photographies,...) dans l'attente de leur exposition au public ou d'une consultation par des chercheurs. Les espaces de réserves sont considérés par le ministère comme vivants et doivent être ouverts sur le public et les chercheurs.

Pour avoir été l'objet de travaux préalables, les réserves et collections des champs muséaux et archéologiques sont particulièrement documentées. A contrario, le ministère de la culture pose le constat que son système d'information ne permet pas de disposer d'une vision exhaustive des réserves pour l'ensemble des blocs fonctionnels et des structures concernées ; les outils de la politique immobilière de l'État non plus.

Afin d'y remédier, le ministère de la culture a procédé au recensement des « locaux de réserves » dans une vision élargie de ceux-ci puisque sont intégrés les lieux de conservation et les espaces dédiés à leur gestion, dont notamment les salles d'études, les salles techniques, les bureaux, les ateliers de restauration et les salles de serveur en cas de collections numériques.

Le questionnaire quantitatif et qualitatif adressé aux gestionnaires de site a permis de recenser 741 sites localisés en métropole et en Outre-mer pour une surface totale de près de 778 000 m², soit cinq fois plus que les 155 000 m² mentionnés lors de la précédente audition du ministère de la culture.

¹ Cf. avis CIE n°2018-22 sur le schéma directeur immobilier du ministère de la culture concernant les réserves des opérateurs et services à compétence nationale.

Tableau 1 : Bilan national des réserves établi par le ministère de la culture

BILAN NATIONAL				
Nombre de sites	741	soit	777 940	m ²
dont externalisés	59	pour	12 430 027	€/an (loyers + charges)
Nombre de sites saturés	232	représentant	141 529	m ²
Nombre de sites présentant de mauvaises conditions de conservation	182	représentant	142 288	m ²
Nombre de sites caractérisés comme « inadaptés »	115	représentant	113 097	m ²

Source : ministère de la culture.

Le conseil prend acte de l'effort consacré à l'inventaire des espaces de réserves. Ce chantier permet une avancée considérable dans l'identification et la qualification des locaux mobilisés. La connaissance des réserves et de leur état sanitaire et d'occupation est un pré requis à l'élaboration de toute stratégie.

Pour autant, l'enquête a été conduite et gérée par le ministère de la culture sans lien avec les outils de la politique immobilière de l'État.

Deux risques sont identifiés. En premier lieu, l'enquête ponctuelle permet de disposer d'une photographie d'une situation à un instant donné, mais ne permet pas de suivre l'évolution du parc et de son état dans le temps. Il est observé que si les projets de nouveaux espaces de conservation² dont il est fait état ne sont pas encore intégrés dans les résultats de l'enquête, leur mise en service est de nature à modifier sensiblement l'inventaire.

En second lieu, il n'est pas concevable que ce parc, aussi spécifique soit-il, ne soit pas identifié et qualifié dans les outils de la PIE.

Il appartient donc au ministère et à la direction de l'immobilier de l'État de s'assurer que les résultats du recensement des locaux de réserves issus de l'enquête diligentée par le ministère de la culture seront versés dans les outils de la PIE. Ces données devront notamment être exploitées dans le cadre de l'instruction des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs. Il échoit en outre au ministère de s'assurer que les projets de création seront inscrits à l'inventaire dans les outils de la PIE dès leur achèvement et que l'actualisation régulière des données sera prévue.

Recommandation n°1 à l'attention du ministère de la culture et de la direction de l'immobilier de l'État :

Garantir le versement automatisé et l'actualisation des données du recensement par le ministère de la culture dans les outils de la PIE.

En complément, le ministère de la culture a tenté de qualifier l'état des locaux de réserves. Un indicateur d'inadaptation des sites a été construit. Ainsi est considéré comme inadapté, un site dont la qualité est estimée mauvaise dans trois des quatre domaines suivants : conditions de conservation, conditions de sureté, conditions de sécurité, saturation des espaces.

Pour tenir compte de cet indicateur, si la particularité des locaux impose que leur état soit qualifié dans un système d'information au-delà de ce que les outils de la PIE peuvent raisonnablement permettre et si le choix

² Centres de conservation et d'étude (CEE) régionaux de Bourgogne Franche-Comté, Normandie, La Réunion, Bretagne, Île-de-France ; regroupement des réserves de la Cité de l'architecture et du patrimoine ; extension du site de Pierrefitte-sur-Seine des archives nationales ; nouvelles réserves du Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou ; le nouveau pôle de conservation de la Bibliothèque nationale de France ; l'extension du site de Saint-Rémy-l'Honoré de l'Institut national de l'audiovisuel ; le projet de Centre national des arts plastiques et du Mobilier national.

est fait par le ministère de la culture de maintenir un système d'information (SI) spécifique, les conditions d'interopérabilité et de versement automatisé des données entre les deux systèmes doivent être garanties.

2. Des besoins actuels et futurs à quantifier

Le bilan national dressé par le ministère de la culture conduit à considérer que 232 sites de locaux de réserves, sur les 741 recensés, sont saturés. Près de 142 000m² sur les 777 940m² recensés sont concernés. L'enrichissement régulier des collections, leurs inaliénabilité et imprescriptibilité sont autant de facteurs de nature à accroître le phénomène.

Les auditions d'opérateurs sous tutelle du ministère de la culture menées par le Conseil ces dernières années confirment que la saturation des réserves est un sujet récurrent et que nombreux sont ceux la recherche de nouvelles solutions immobilières de locaux de conservation.

Dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur, la première phase (avril 2019-avril 2020) avait pour double vocation d'établir un recensement des locaux existants et de leurs caractéristiques et également de « disposer d'une vision globale des besoins de surface de conservation par structure et typologie à court, moyen et long termes ».

Or, si le recensement a effectivement permis de dresser une cartographie de l'existant, il ne permet pas d'en déduire les besoins futurs. Il ne permet pas davantage d'apprécier la part des besoins qui sera satisfaite à la livraison des grands projets de création de centres exposés par le ministère de la culture et la part qui restera à satisfaire.

L'estimation des besoins futurs probables doit donc être une priorité du SDIRÉC afin que ce dernier puisse traiter des voies et moyens qui permettraient de satisfaire ces besoins, dans des conditions satisfaisantes de conservation. Le schéma doit donc permettre d'apprécier, par blocs fonctionnels, les besoins actuels, les besoins couverts par la création des centres de conservation, les besoins restant à couvrir à moyen et long termes.

Recommandation n°2 à l'attention du ministère de la culture :

Établir la liste des besoins en locaux de conservation, par blocs fonctionnels, à moyen et long termes.

3. Une approche économique et environnementale à développer

Le recensement a permis d'établir une photographie des locaux de conservation au sens large tels qu'ils ont été définis par le ministère de la culture. La démarche a été enrichie par la qualification de ces locaux pour ce qui concerne : la propriété, le statut (domanial ou externalisé), la fréquence d'accès, les conditions de conservation, de sécurité, de sûreté, l'état de saturation, l'adaptation-inadaptation à la conservation.

Pour autant deux points particuliers ne sont pas, ou insuffisamment, explorés. Ils concernent les aspects économiques et environnementaux de la fonction de conservation, dans sa composante immobilière.

Sur les aspects économiques, le coût des réserves externalisées est pointé dans le cadre des travaux d'inventaire du SDIRÉC. Sur cette base, le coût locatif (loyer et charges) total des réserves est de 12,43 millions d'euros pour 59 sites. Cela concerne 78 106 m² SUB, soit un dixième de la superficie totale des réserves.

Les baux privés représentent à eux seuls 11,59 millions d'euros (93 % des dépenses locatives). La renégociation des baux privés est donc un sujet à enjeu dont le ministère, en lien avec la MRPIE d'Île-de-

France, s'est pleinement emparé. Le ministère entend poursuivre l'identification de gisement d'économies par renégociation de baux. Il ne fixe ni objectif de réduction ni objectif calendaire, mais la démarche doit être soutenue et encouragée.

Il est à noter que la création d'un centre de conservation à distance de l'établissement ou du service peut induire d'autres coûts liés par exemple au déplacement des agents et des objets conservés (pour consultation par exemple). Ces nouveaux coûts révélés ne sont pas pris en compte. La problématique de la digitalisation des collections pour une consultation à distance mériterait être explorée, nonobstant la réflexion à conduire sur le coût de la digitalisation et du stockage des données (cf. ci-dessous).

Les coûts immobiliers (charges, entretien, exploitation...) des autres types de réserves ne sont pas communiqués. Ils ne semblent pas avoir fait l'objet d'un recueil d'information dans le cadre du recensement.

Enfin, il convient de rappeler que si la mise à disposition de biens domaniaux est opérée sans contrepartie budgétaire, elle ne saurait pour autant être considérée comme gratuite pour l'État. L'approche économique du coût immobilier de la fonction de conservation suppose donc de considérer, pour chaque situation, un loyer de référence dont le montant est à définir par le représentant de l'État propriétaire.

L'absence d'indicateur économique fait défaut. La démarche de collecte des données doit être poursuivie afin que le coût de la fonction de conservation dans le domanial comme dans les prises à bail, soit établi. L'approche sera à distinguer par bloc fonctionnel homogène, afin que les données soient représentatives de la grande diversité des objets conservés.

S'agissant d'objets ne nécessitant pas une proximité immédiate des services en charge de leur mise en valeur, il serait opportun d'étudier la possibilité de recourir à l'achat de prestations de services de conservation et de la comparer, en termes d'avantages et d'inconvénients, à une conservation internalisée au sein d'immeubles domaniaux ou en location.

Recommandation n°3 à l'attention du ministère de la culture :

Établir les coûts de la fonction de conservation, par blocs fonctionnels, en distinguant les locaux domaniaux, ceux pris à bail et, le cas échéant, l'achat de prestation de services de conservation.

Sur les aspects environnementaux liés à la fonction de conservation, le Conseil relève que les consommations d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre ne sont pas des indications relevées dans le cadre du recensement ; et ce quand bien même des obligations de maîtrise des consommations d'énergie et de réduction des GES s'imposent à ces locaux. Il recommande donc vivement qu'un chantier sur ces sujets soit ouvert dans les meilleurs délais avec l'appui de la direction de l'immobilier de l'État. L'identification des locaux soumis au dispositif éco-énergie tertiaire pourra être réalisée à cette occasion et la possibilité du recours à l'outil de suivi des fluides (OSFi) appréciée en fonction des locaux et de leur situation par rapport à l'établissement.

Le Conseil rappelle que, dans son avis n°2021-06³, il encourageait la Bibliothèque nationale de France à reprendre et poursuivre les travaux engagés concernant l'impact carbone des activités de l'établissement. Elle était invitée à s'interroger sur les coûts comparés de la conservation physique versus la conservation numérique (avis). Au regard de l'implication de la BnF au sein du comité de suivi⁴ du SDIRéC, il serait intéressant que les résultats de tels travaux soient capitalisés afin de nourrir les réflexions du ministère de la culture et des établissements et services confrontés à des problématiques similaires.

³ Avis n°2021-06 sur la stratégie immobilière de la Bibliothèque nationale de France (BnF) et son schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI).

⁴ Le comité de suivi (COSUI) a pour rôle d'instruire, de coordonner les travaux du SDIRéC et de préparer les réunions du comité de pilotage.

La BnF était invitée, en outre, à objectiver ses consommations d'énergie et ses émissions de carbone liées à ses activités de conservation des collections, en fonction des types de support.

Le Conseil élargit cette recommandation à l'ensemble des établissements et services bénéficiant du SDIRéC afin que le ministère de la culture puisse suivre la consommation d'énergie et les émissions de GES de la fonction de conservation et s'assurer du respect des exigences environnementales actuelles.

Recommandation n°4 à l'attention du ministère de la culture :

Établir un indicateur de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre de la fonction de conservation, par blocs fonctionnels.

4. Un volet stratégique à affirmer et à concrétiser

Les principes stratégiques dans lesquels doivent s'inscrire tous les projets immobiliers ministériels relatifs aux réserves⁵ ont été arrêtés lors de la phase 2 de l'élaboration du schéma.

Concernant l'amélioration de la connaissance des réserves (axe 1) : outre l'enquête réalisée par le MC, un travail a été conduit avec la DIE afin que les outils de la PIE (Chorus Re-Fx et RT-OAD) permettent d'identifier les locaux à usage de réserves en tant que tels. Le versement des données d'inventaire dans les outils de la PIE reste à garantir (cf. point 1).

Concernant la doctrine de gestion et de valorisation des réserves et la mise à disposition d'outils partagés (axe 2) : une boîte à outils a été livrée. Différentes méthodes sont évoquées dont la gestion dynamique des réserves par augmentation des dépôts et des prêts (mobiliers, œuvres...) afin de limiter les besoins de réserves, le développement de chantier de collections, le désherbage des bibliothèques, le déclassement de biens pour cession... La création, en collaboration avec les collectivités, de sites de réserves ouverts au public est une autre piste explorée. Pour autant à ce stade, le ministère ne définit aucun objectif pour contenir les besoins de locaux en perpétuelle augmentation.

Concernant le recours à des implantations domaniales (axe 3) : le ministère et les opérateurs s'attachent à identifier parmi les biens mis à leur disposition, ceux inutilisés pouvant être convertis en espaces de conservation et les opportunités foncières permettant de créer des lieux de conservation. S'agissant d'opérations de valorisation domaniale, le Conseil ne conçoit pas que la DIE, en tant que représentant de l'État propriétaire, ne soit pas partie prenante des réflexions et que le seul point de vue de l'occupant détermine l'avenir de ces sites. À titre d'exemple, les réflexions concernant la reconversion du site du Fort de Saint-Cyr en un site de réserves ou du site des « silos à Versailles » ne peuvent être conduites sans le concours de l'État propriétaire.

Concernant le regroupement par groupes fonctionnels homogènes (axe 4) : le ministère envisage de se doter d'un outil de classification des collections en fonction des modalités de conservation et des impacts de celles-ci sur l'immobilier. L'outil doit permettre d'élaborer des futurs cahiers des charges de centre de conservation. Le Conseil recommande une approche par blocs fonctionnels homogènes. Le travail reste à conduire.

Concernant le recours au locatif en l'absence de domaniale (axe 5) : le ministère de la culture entend développer une politique concertée de prise à bail à l'image de la prise à bail « globale » par le ministère pour différents opérateurs et de la renégociation de baux (ex établissement Chenue). L'identification des gisements d'économies par la renégociation de baux est à poursuivre en s'appuyant sur les services locaux des domaines et l'outil Opti-baux.

⁵ Cf. circulaire ministérielle du 25 novembre 2020 diffusée à l'ensemble des services et opérateurs concernés.

Concernant la déclinaison régionale du schéma directeur (axe 6) : les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) sont en charge de l'élaboration de schémas régionaux, avec le concours des missions régionales de politique immobilière de l'État (MRPIE). En région Île-de-France un dialogue particulier associe la DIE et une feuille de route à cinq ans demeure à bâtir. Le Conseil sera attentif à la production de ce schéma immobilier, à ses incidences domaniales, économiques et environnementales.

Les actions projetées doivent être soutenues et développées. Le Conseil sera attentif aux suites qui seront données aux premiers travaux présentés.

Pour autant, les conditions de la maîtrise de l'accroissement des collections doivent d'ores et déjà être établies par le ministère. Car, si les besoins peuvent être croissants, une croissance exponentielle s'avèrerait très rapidement insoutenable.

Recommandation n°5 à l'attention du ministère de la culture :

Fixer des objectifs et méthodes aux opérateurs et services afin de contenir les besoins en locaux de réserves pour la conservation des collections.

Le Conseil de l'immobilier de l'État salue la démarche engagée par le ministère de la culture, laquelle témoigne de la prise de conscience des incidences immobilières de la problématique des réserves. La mesure de l'existant est un pas considérable réalisé depuis la dernière audition du ministère par le Conseil, pour autant, il ne s'agit que d'un préalable à une démarche plus large qui demeure à conduire.

Celle-ci appelle une quantification et une qualification des besoins, tenant compte de ceux qui seront satisfaits par l'ouverture des centres de conservation en projet et identifiant ceux restant à couvrir.

Le ministère doit s'attacher à établir par blocs fonctionnels les coûts de la fonction de conservation dans les locaux de réserves et leur évolution prévisible, ainsi que l'impact environnemental.

La démarche à conduire impose, en outre, que des objectifs soient fixés afin de contenir l'expansion des besoins qui pourrait être sans fin. À cet effet, des méthodes doivent être partagées et leur recours systématisé selon les objets conservés (gestion dynamique des collections, accroissement de la politique de dépôts, désherbage des bibliothèques, chantiers de collections,...).

Selon la nature des objets à conserver, il semble opportun d'étudier la possibilité de recourir à l'achat de prestations de services de conservation et de la comparer à une conservation internalisée au sein d'immeubles domaniaux ou en location. Cette réflexion pourra utilement se nourrir des pratiques des opérateurs culturels d'autres pays.

Enfin, si les aspects environnementaux sont traités dans le cadre des schémas stratégiques des opérateurs concernés par le SDIRéC, ce dernier ne peut faire l'économie d'un volet environnemental. La connaissance des données de consommations et d'émission de GES et la construction d'un indicateur permettant de s'assurer de la maîtrise du premier et de la réduction du second devront en constituer le socle minimal.

**Pour le Conseil,
son Président**

Jean-Paul MATTEI

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention du ministère de la culture et de la direction de l'immobilier de l'État :

Garantir le versement automatisé et l'actualisation des données du recensement par le ministère de la culture dans les outils de la PIE.

Recommandation n°2 à l'attention du ministère de la culture :

Établir la liste des besoins en locaux de conservation, par blocs fonctionnels, à moyen et long termes.

Recommandation n°3 à l'attention du ministère de la culture :

Établir les coûts de la fonction de conservation, par blocs fonctionnels, en distinguant les locaux domaniaux, ceux pris à bail et, le cas échéant, l'achat de prestation de services de conservation.

Recommandation n°4 à l'attention du ministère de la culture :

Établir un indicateur de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre de la fonction de conservation, par blocs fonctionnels.

Recommandation n°5 à l'attention du ministère de la culture :

Fixer des objectifs et méthodes aux opérateurs et services afin de contenir les besoins en locaux de réserves pour la conservation des collections.