



AVIS

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière des services administratifs et des structures relevant des services du Premier ministre

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 le schéma pluriannuel de stratégie immobilière des services administratifs et des structures relevant des services du Premier ministre, en date du 30 décembre 2011 ;

Vu la proposition de la SOVAFIM et les éléments du dossier relatif à l'opération de restructuration de l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy projeté par la SOVAFIM constitué de la présentation du programme des travaux, du programme fonctionnel et du rapport d'audit sur les existants, en date du 3 février 2012 ;

Vu la note du service France Domaine relative au projet de « centre de gouvernement » en date du 24 février 2012 ;

Après avoir procédé à l'audition de Mme Isabelle SAURAT, directrice des services administratifs et financiers des services du Premier ministre et entendu les précisions apportées par M. Ludovic GUILCHER, directeur adjoint du cabinet de la ministre du Budget des Comptes publics et de la Réforme de l'État, en charge de la réforme de l'État et de la politique immobilière, Mme Amélie VERDIER sous-directrice de la première sous-direction de la direction du Budget, M. Daniel DUBOST, chef du service France Domaine et de Mme Catherine DELORT, sous-directrice de la première sous-direction de la direction des affaires juridiques des ministères financiers, durant sa séance du 28 février 2012 ;

Considérant que la mise en œuvre du premier SPSI des Services du Premier Ministre (SPM) sur la période 2007-2011, a donné lieu à la réalisation de 23 opérations immobilières (relocalisations, restitutions de 11 sites, intégration de 8 autres, négociations de baux, travaux d'investissement) et s'est traduite par une réduction du nombre d'implantations passées de 42 à 39 et une optimisation des surfaces occupées passées de 130 474 m² SUB à 118 127 m² ;

Considérant que l'ancienneté et l'état du patrimoine occupé rend délicats et coûteux les travaux d'entretien, de rénovation technique et de mise aux normes des bâtiments ;

Considérant que l'éclatement actuel des services du Premier ministre sur une trentaine de sites ne répond pas aux besoins de communication et de synergie des services ;

Considérant que la nature des immeubles occupés rend difficile toute densification complémentaire et n'offre pas une flexibilité suffisante des espaces pour accompagner de manière satisfaisante les évolutions régulières des services du Premier ministre ;

Considérant que les Autorités Administratives Indépendantes (AAI) sont actuellement hébergées dans le parc locatif privé dans des conditions d'occupation (en moyenne 17,2 m² SUN /agent) et de coûts de location (jusqu'à 707 €/m²) supérieurs aux normes de la Politique Immobilière de l'État ;

Considérant la décision du Conseil de Modernisation des Politiques Publiques (CMPP) de juin 2010 visant à rationaliser l'organisation des services logistiques et immobiliers ;

Considérant que seul le regroupement des nombreuses structures de petite taille relevant des services du Premier ministre peut permettre d'optimiser leurs coûts immobiliers ;

Considérant que l'état technique de l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy nécessite des travaux de réhabilitation et de mise en conformité impossibles à conduire en site occupé, que l'occupation des locaux ne peut être maintenue et que le départ de ses occupants actuels est programmé pour l'année 2012 ;

Considérant que l'étude conduite en 2009 par le service France Domaine relative à la cession de l'immeuble concluait à une inadéquation du produit au marché en raison de sa localisation et de son volume et que le Conseil, pour sa part, avait souligné l'intérêt qu'un tel immeuble pourrait représenter à terme pour l'État ;

Considérant la décision intervenue en réunion interministérielle du 5 novembre 2009, prise sur la base du rapport d'avril 2009 du service France Domaine, de restructurer l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy pour y regrouper les SPM et les AAI dans une perspective d'occupation de 2500 à 2800 personnes ;

Considérant la décision intervenue lors de cette même réunion de confier à la SOVAFIM l'étude de faisabilité du projet ainsi que l'établissement du programme fonctionnel et technique de l'opération ;

Considérant la lettre du 6 mai 2011 du ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État confiant mandat à la SOVAFIM pour présenter début 2012, les conditions juridico-financières dans lesquelles elle pourrait procéder à la restructuration effective de l'immeuble, afin de permettre au premier trimestre 2012 une décision de l'État sur le projet dans son ensemble ;

Considérant le projet de SPSI présenté en séance visant à regrouper sur le site de Ségur-Fontenoy 22 structures actuellement implantés sur 22 sites différents comprenant les services administratifs des SPM, deux cabinets ministériels, le Contrôleur Budgétaire et Comptable Ministériel (CBCM) des SPM et plusieurs AAI ;

Considérant que le nouveau projet de SPSI sur la période 2012-2016, prévoit l'abandon de 21 sites le nombre d'implantations passant de 39 à 18 et une optimisation des surfaces occupées passant de 118 127 m² SUB à 111 218 m² SUB;

Considérant que le SPSI prévoit la cession des immeubles libérés au terme de l'opération dont les hôtels particuliers de Clermont, de Broglie, de Mailly-Nesle et de Vogüé pour un montant estimé en 2009 par le service France Domaine à 160 M€ ;

Considérant la surface estimée du site restructuré de Ségur-Fontenoy de 46 850 m², répartie en 43 512 m² SUB bureaux et 3 300 m² pour des surfaces spécifiques support intégrant 8 logements, salles à manger et de réceptions pour les Autorités installées, un auditorium et l'emprise d'un bureau de poste ;

Considérant les ratios d'occupation projetés sur le site de Ségur-Fontenoy conformes aux normes cibles de la politique immobilière de l'État de 19.48 m² SUB / agent et de 11.84 m² SUN / agent, le besoin annoncé de 2051 postes de travail pour le périmètre de l'organisation projetée et l'occupation théorique en découlant de 39 953 m² SUB et 24 283 m² SUN ;

Considérant que la surface résiduelle disponible permet d'envisager l'installation de 200 à 250 postes de travail complémentaires ;

Considérant les travaux d'audit sur les existants de l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy conduits par les experts de la SOVAFIM qui mettent en évidence les contraintes de préservation des façades extérieures et intérieures du cœur d'îlot selon les prescriptions de l'Architecte des Bâtiments de France, les insuffisances actuelle de la structure de l'immeuble, la restructuration indispensable du bâti et la refonte de ses installations techniques pour sa mise en conformité ;

Considérant qu'il est envisagé de conduire le projet de rénovation de l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy selon une démarche HQE avec un niveau de performance correspondant au label « Effinergie rénovation 2009 » ;

Considérant le coût des travaux de l'opération estimés par les experts de la SOVAFIM à 169 M€ HT réparti en 147 M€ de travaux de restructuration de l'immeuble, 12 M€ de cloisons modulaires et 10M€ pour la création d'un parking de 5 niveaux en sous-sol au cœur de l'îlot ;

Considérant qu'il est envisagé de confier la réalisation de cette opération à un promoteur dans le cadre d'un contrat unique comprenant conception et construction, sélectionné après mise en concurrence et dont la rémunération estimée à 42 M€ HT porte le montant du contrat à 211 M€ HT ;

Considérant qu'il est envisagé de confier le portage de l'opération à la SOVAFIM dans le cadre d'un montage juridique et financier prévoyant l'acquisition par la SOVAFIM auprès de l'État de droits sur le bâti de l'ensemble immobilier pour une durée déterminée moyennant le versement d'une soulte, la réalisation des travaux sous maîtrise d'ouvrage SOVAFIM et, à l'achèvement des travaux, la location de l'immeuble aux pouvoirs publics pendant 30 ans, la propriété de l'actif revenant à l'État au terme de cette période ;

Considérant la proposition financière de la SOVAFIM fixant à 20 M€ la soulte versée à l'État à l'acquisition des droits de superficie de l'immeuble, et à 20,8 M€ le montant annuel des loyers versés par l'État, les loyers devant faire l'objet d'une indexation dont les termes n'ont pas été précisés à ce stade ;

Considérant l'analyse de la direction des affaires juridiques des ministères financiers relative aux conditions de portage de l'opération : après avoir écarté trois hypothèses de travail (marché de conception réalisation dans le cadre de la loi MOP ; bail emphytéotique administratif ou transfert de droits réels dans le cadre d'une convention avec la SOVAFIM), la DAJ conclut à la validation

du montage aller et retour proposé reposant sur le transfert du seul droit de superficie, considérant la durée de détention d'une durée suffisante (entre vingt et trente ans) pour ne pas être considéré comme un contournement de la loi MOP et les modalités de mise en œuvre de l'opération conformes aux règles européennes de mise en concurrence des marchés de travaux ;

Considérant l'analyse de la direction du Budget estimant que les conditions financières de l'opération telle qu'envisagée avec la SOVAFIM entraînant un surcoût de l'ordre de 30% par rapport à une opération classique de maîtrise d'ouvrage publique peut être acceptée compte tenu des avantages opérationnels, juridiques et financiers de la formule SOVAFIM (contrat faisant porter la responsabilité du risque opérationnel sur le titulaire et permettant la maîtrise de l'évolution du programme fonctionnel) ;

Considérant l'analyse de la direction du Budget estimant que le montage proposé n'aura pas pour effet d'intégrer le financement des investissements réalisés par la SOVAFIM dans le calcul de la dette publique au sens du traité de Maastricht et que la perspective d'une évolution des normes de comptabilité publique selon la nouvelle norme IAS 17 qui assimilera à une dette les loyers futurs des baux en cours n'est pas actuellement à l'étude ;

Considérant le calendrier de l'opération présenté prévoyant la livraison de l'immeuble en 2016 ;

Considérant le projet de décret et d'arrêté d'application portant expérimentation d'une procédure préalable de contre-expertise des projets immobiliers d'un montant supérieur à 10 M€ ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 28 février 2012, donne un avis favorable au schéma pluriannuel de stratégie immobilière des services administratifs et des structures relevant des services du Premier ministre, avec les remarques et sous les réserves suivantes.

1. Le Conseil note l'intérêt de regrouper au sein de l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy des services dont les missions impliquent une grande proximité avec les organes de décision du pouvoir exécutif et avec le Parlement et dont les besoins pourront faire l'objet de surfaces et de prestations mutualisées.
2. Le Conseil souligne que le projet de regroupement au sein d'un immeuble domanial de 22 structures aujourd'hui implantées sur 22 sites différents dans des conditions d'occupation respectant la norme de 12 m² SUN / poste de travail s'inscrit parfaitement dans le cadre de la politique de rationalisation de la politique immobilière de l'État et atteste de la volonté d'exemplarité en la matière des services du Premier ministre.
3. Le Conseil souligne que les performances d'occupation projetées sont le résultat d'un travail remarquable de normalisation des surfaces effectué par les services et il encourage ces derniers à poursuivre leurs efforts dans l'accompagnement de la mise en œuvre du schéma directeur de façon à préserver le niveau de performance annoncé de 2300 postes occupés en anticipant la réduction des effectifs.

Il n'appartient pas au Conseil d'émettre un avis sur le détail du programme envisagé. Il souligne toutefois que certains éléments (notamment le nombre de niveaux de parking souterrain) sont à l'évidence des facteurs de risque opérationnel et de surcoûts tandis que d'autres contribuent à minorer la superficie affectée aux bureaux.

Par ailleurs, le Conseil insiste pour que les AAI respectent scrupuleusement les normes de la politique immobilière de l'État : leur caractère spécifique vise à préserver leur indépendance fonctionnelle et non un statut immobilier dérogatoire.

4. Le Conseil relève que, s'agissant d'une opération exemplaire, l'objectif de performance énergétique envisagé doit permettre a minima, de respecter les préoccupations du Grenelle de l'Environnement. De ce point de vue, l'opération s'intègre dans la démarche initiée par l'État pour l'ensemble des bâtiments du secteur tertiaire.
5. Le Conseil prend acte de la position des services du Premier ministre, conforté par l'avis de la direction des affaires juridiques des ministères financiers considérant le montage juridique envisagé conforme aux règles européennes relatives à la commande publique et au cadre législatif national.
6. Le Conseil prend acte de l'avis de la direction du Budget qui estime que le projet tel qu'envisagé n'aura pas pour effet d'intégrer la dette de la SOVAFIM ou les loyers futurs dus par l'État sur l'ensemble de la période du contrat, dans le calcul de la dette publique au sens du traité de Maastricht
7. Le Conseil, souligne la complexité de l'opération de restructuration projetée au regard de la taille de l'ensemble immobilier, de sa situation géographique, des contraintes d'urbanisme, des prescriptions de l'Architecte des Bâtiments de France, de l'état technique des ouvrages existants de la nature des travaux à entreprendre et de la part importante d'impondérables et d'aléas inhérents à ce type d'opération.

Il souligne le caractère déterminant de la qualité et de la compétence de l'équipe de maîtrise d'ouvrage dans la gestion de ce type de dossier où les opérateurs susceptibles de répondre à l'appel d'offres sont peu nombreux et possèdent une expérience solide dans la négociation de ce modèle de contrat. Il prend acte des assurances données sur la capacité de la SOVAFIM à mener une opération de cette importance et de ce niveau de complexité.

Le Conseil estime que les risques de l'opération, donc ses coûts et délais, mériteraient d'être réévalués. Il souligne que les chantiers de réhabilitation importants comportent toujours des difficultés non appréhendées au départ. Il s'étonne particulièrement d'un calendrier de travaux qui ne tient pas compte des délais d'instruction des autorisations d'urbanisme et de traitement des recours.

8. Le Conseil estime le surcoût du montage proposé, de l'ordre de 30% selon le dossier présenté, particulièrement élevé. Le dossier en sa forme actuelle ne permet pas au CIE d'identifier les avantages économiques et fonctionnels de ce montage et de ce surcoût.
9. Le Conseil appelle particulièrement l'attention des services du Premier ministre sur la nécessité d'un contrat équilibré avec la SOVAFIM et donc sur une rédaction très précise des droits et obligations de celle-ci. Il importe que la SOVAFIM voie sa responsabilité engagée s'agissant du respect des coûts et délais prévisionnels - d'autant que tout dépassement pèserait in fine, sur l'État, unique actionnaire de la SOVAFIM. Le Conseil souligne l'importance de l'estimation des risques et de leur rémunération, des garanties prévues pour les services de l'État en cas de non-respect des obligations de la SOVAFIM et des conditions d'intégration des éventuelles évolutions du programme fonctionnel en cours d'opération.
10. Compte tenu de l'équilibrage global de l'opération présenté au Conseil, celui-ci demande que les produits de cession liés à cette opération soient intégralement affectés au désendettement de l'État.
11. Le Conseil souhaite que les procédures et le calendrier de vente soient optimisés, en particulier en assurant à ces procédures une publicité très élargie ainsi que l'a proposé la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières de l'État (CTQ) dans son rapport annuel public de 2010.

12. Au total, le Conseil considère que l'opération présentée est conforme à la politique immobilière de l'État. Il souligne toutefois qu'au vu des données en sa possession et prenant note que les conditions financières proposées à ce stade demeurent à négocier, l'intérêt économique et financier du montage envisagé est perfectible. En tout état de cause, le Conseil se félicite, sur cet aspect du dossier, de la contre-expertise que permettra la nouvelle procédure d'avis immobilier (cf. avis du CIE n°2012-01).

Le Conseil souhaite être régulièrement tenu informé des conditions d'évolution du dossier de création d'un centre de Gouvernement sur l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy notamment avant la signature du contrat avec la SOVAFIM.

Pour le Conseil,

son Président



Yves DENIAUD