



## AVIS

### **Sur le projet de regroupement de l'administration centrale sur le site de la Défense des ministères de l'Égalité, des Territoires et du Logement (METL) et de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE)**

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 le projet de schéma pluriannuel de stratégie immobilière établi par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire en date du 29 avril 2008 ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État communiqué au Ministre le 27 mai 2008 après examen de ce projet de SPSI le 14 mai 2008 ;

Vu la recommandation du Conseil de l'immobilier de l'État n°2011-03 rendue lors de la séance du 13 avril 2011 ;

Après avoir procédé à l'audition de M. Jean-François MONTEILS, Secrétaire général du MEDDE et du METL, M. Philippe BAUCHOT, Délégué à l'action foncière et immobilière (DAFI) du MEDDE et METL accompagné de M. Arnaud Le COGUIC et entendu les précisions apportées par M. Daniel DUBOST, chef du service France Domaine, accompagné de MM. Pierre DURAND-DULACRE et Stanislas de CHAMPROUX du service France Domaine durant sa séance du 10 octobre 2012 ;

Considérant le projet de SPSI du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDAT) en date du 29 avril 2008, examiné par le Conseil de l'immobilier de l'État lors de sa séance du 14 mai 2008 ;

Que ce projet prenait en compte la nouvelle configuration ministérielle en vigueur, conduisant à intégrer 7700 agents répartis sur 16 implantations dans Paris (3247 agents), 7 à la Défense (3395 agents) et 11 en dehors de ces deux secteurs (990 agents) ; que le ministère se proposait de construire dans le quartier de la Défense un immeuble de grande hauteur (environ 61 000 m<sup>2</sup> SUB pour 4000 agents) permettant le regroupement de son administration centrale (hors aviation civile) pour un coût estimé à 341,4 M€ HT (503 M€ HT en coût total 2012, 677 M€ en montant complet valeur 2016) ; que dans l'attente, une prise à bail dans la paroi Nord de l'Arche et dans la tour Voltaire permettait d'accueillir 1200 agents ; que seraient libérés les immeubles avenue de Ségur et rue de Suffren (location) ; que les cabinets seraient regroupés boulevard St Germain et que l'immeuble de la place Fontenoy serait abandonné.

Considérant les conclusions du Conseil de l'Immobilier de l'État présentées dans le cadre de l'avis global sur les SPSI transmis au Ministre aux termes desquelles les orientations générales du SPSI étaient positives dans leurs principes mais que « le coût des implantations resterait élevé et qu'en outre les réductions d'effectifs à échéance 2016 ne sont pas suffisamment prises en compte. Dès lors, si les opérations de Marne-la-Vallée et de Saint-Mandé paraissent pouvoir être validées, sous réserve d'en maîtriser l'équilibre financier, il n'en va pas de même de celle de la Défense dont le solde positif à terme n'est pas assuré. Il y aurait matière, de ce seul fait, à inviter le ministère à revoir sensiblement à la baisse son programme et à faire procéder à une expertise externe indépendante » ;

Que ces remarques ont été reprises à son compte par le Ministre chargé du domaine qui en a informé son collègue chargé de l'écologie et précisé ses réserves à la validation du SPSI du ministère par courrier du 11 juin 2009.

Considérant que trois ans après l'élaboration des SPSI des administrations centrales, le Conseil de l'Immobilier de l'État a fait le bilan sur l'état d'avancement de leur mise en œuvre ; qu'à cette occasion, le ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDDTL) a fait état d'un second projet concernant le regroupement de ses services en date du 13 avril 2011 ;

Que, à l'issue de l'examen de ce projet, le Conseil de l'Immobilier de l'État constatait que, n'ayant pu être destinataire au moins des grandes lignes de l'étude en cours, il prenait acte que cette étude devrait être rendue à brève échéance et souhaitait en être alors rendu destinataire (Recommandation n°2011-03) ;

Que, sur la base des éléments communiqués, le Conseil s'interrogeait sur certaines hypothèses, particulièrement en termes d'effectif ; que « la détermination des effectifs effectivement concernés par le regroupement envisagé devait être effectuée avec clarté car elle détermine évidemment les caractéristiques du programme [...]. Lors de l'audition, il a été fait état d'un effectif de 5000 agents désormais tous regroupés à La Défense. Les recherches effectuées, qui anticipent une diminution de 10% des effectifs, portent sur le logement de 4500 postes de travail, ce nombre étant toutefois susceptible d'être ramené à 4000 postes selon les opportunités. Ce dernier chiffre correspond très exactement à celui mis en avant il y a trois ans, lorsque le ministère était porteur d'un projet de construction d'un immeuble de grande hauteur à La Défense » ;

Que, le Conseil rappelait également être défavorable à une solution locative qui conduirait à un accroissement du coût supporté par le budget de l'État et souhaitait être consulté avant toute décision concernant une éventuelle acquisition.

Considérant que, à la suite de cette recommandation les services ont demandé un arbitrage sur les conditions de poursuite de la consultation et que la réunion interministérielle du 30 mars 2012 a arrêté le cadre de celle-ci et notamment la nécessité d'obtenir une confirmation formelle de la part des propriétaires de leur engagement à proposer des immeubles susceptibles d'accueillir les services et de s'engager à reprendre les propriétés de l'État dans l'Arche, les investisseurs étant alors invités à formuler une nouvelle proposition comprenant la location avec option d'achat.

Considérant que vingt-deux réponses ont été reçues mais seulement cinq propositions retenues, les autres ne répondant pas aux critères de la consultation, à savoir un immeuble disponible à l'échéance 2016, d'une surface de 75 000 m<sup>2</sup> SUBL permettant le regroupement de 4000 à 4500 postes de travail dans le périmètre du boulevard Circulaire de la Défense, avec un loyer économique plafond de 400 € HT HC /m<sup>2</sup> SUBL /an ;

Qu'aucun de ces projets de regroupement dans un immeuble unique retenus en phase finale n'apportant de réponse satisfaisante sur les plans juridique, économique et opérationnel, il a été décidé d'approfondir le scénario de double localisation intégrant les propriétés de l'État dans l'Arche, soit la paroi Sud et le toit. Que dès lors il s'agissait de trouver la surface complémentaire permettant de mettre fin aux baux répartis entre les tours Pascal, la tour Voltaire et la paroi Nord de la Grande Arche.

Considérant que le scénario retenu en termes d'effectif concerne 4940 agents actuellement présents dans les différents bâtiments du site de la Défense, soit 166 124 m<sup>2</sup> SHON (136 010 m<sup>2</sup> SUBL ; 71 504 m<sup>2</sup> SUN) pour un ratio moyen de 14,4 m<sup>2</sup> SUN /poste de travail et que le coût locatif complet de ces implantations, toutes charges comprises est de 80,1 M€ TTC pour 2012.

Considérant que cette approche rend impérative la réalisation de travaux conséquents sur les propriétés de l'État dans l'Arche et l'installation d'une partie des effectifs dans une autre localisation ; que les principales solutions identifiées par les ministères sont la paroi Nord de l'Arche et l'immeuble Esplanade (Tour Séquoia).

Considérant que la réhabilitation de la paroi Sud de l'Arche exige des travaux lourds de maintenance afin de garantir une installation durable conforme aux obligations réglementaires (accessibilité des personnes à mobilité réduite, réglementation thermique) et au respect des normes d'occupation définies pour les bureaux de l'État en densifiant l'occupation des plateaux actuels et la rénovation du toit de l'Arche ;

Que ces travaux sont estimés à 159 M€ HT (soit 247 M€ TTC) dont 47 M€ HT pour le toit ; qu'il serait juridiquement possible de les réaliser dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif (BEA) avec mise en concurrence européenne.

Considérant le scénario consistant à regrouper l'ensemble des effectifs dans l'Arche en louant puis acquérant la paroi Nord ;

Que ce scénario présente des espaces de travail très contraints par les éléments structurels de l'ouvrage (faible hauteur sur les niveaux bas et faible éclairage sur les faces intérieures des parois) ; que la paroi Nord permet toutefois de répondre aux objectifs du projet en accueillant

2090 postes de travail sur 43 800 m<sup>2</sup> SUB (24 247 m<sup>2</sup> SUN), soit 11,19 m<sup>2</sup> SUN/PT ; que les charges d'exploitation élevées (125 € HT/m<sup>2</sup> SUBL/an) devraient se réduire sur certains postes (maintenance/exploitation) dans le cadre d'une gestion de l'ensemble de l'Arche par un seul occupant ; que cette paroi nécessite également des travaux de réhabilitation importants ; que selon l'option financière retenue, l'État pourrait acquérir le bien en l'état libéré de ses occupants pour 248 M€ HD-HT au 31 décembre 2013 ou à l'issue d'un bail de 3 ou 15 ans (pour un loyer économique global de 418 € HT HC par m<sup>2</sup>, soit un loyer annuel de 28 913 735 € TTC) après réhabilitation par le bailleur (au prix de 421 ou 452 M€ HT HC) ; que dans le cadre de ce projet, une location complémentaire pour 310 agents est présentée comme nécessaire (bail civil de 12 ans) ; que le calendrier de cette opération imposerait de renouveler certains baux en cours durant la réalisation des travaux de rénovation mentionnés.

Considérant le scénario de location puis d'acquisition de l'immeuble Esplanade ;

Que cet immeuble situé à 300 mètres de l'Arche, permet d'accueillir 2415 postes de travail sur 52 584 m<sup>2</sup> SUB (32 étages), soit une occupation de 11,71 m<sup>2</sup>SUN/PT ; que cet immeuble est certifié HQE exploitation depuis 2011 ; que son niveau de charges d'exploitation est de 115 HT/m<sup>2</sup> SUBL/an ; que la durée ferme d'engagement locatif est fixée à 13,5 ans avec un taux d'actualisation de 2,75% /an et une franchise de loyers de 18 mois sur l'ensemble des surfaces ; que le loyer économique global proposé est de 408 €/m<sup>2</sup> HT/HC (soit un loyer annuel 32 202 891 € TTC) ; que le prix de cession net vendeur est de 412 M€ HD (valeur 2012) diminué du tiers des loyers HT versés à la date de la levée d'option d'achat ;

Que l'analyse de la direction des affaires juridiques des ministères financiers sur la faisabilité juridique de ces deux projets, en date du 4 mai 2012, conclut que le scénario Esplanade- Arche paroi Sud peut être réalisé sans suivre une procédure de mise en concurrence, les travaux étant effectués par le propriétaire dans un immeuble existant tandis que le scénario de location avec option d'achat de l'Arche paroi Nord s'analyse comme un marché public de travaux nécessitant une mise en concurrence européenne ; que cette dernière contrainte entraînerait des délais de procédure d'environ deux ans ;

Que le calendrier de l'opération Esplanade-paroi Sud permettrait à la fois de loger les agents de la paroi Sud durant les travaux et d'accueillir les agents des tours Pascal et Voltaire et de la paroi Nord à échéance des baux en cours suscitant un gain par rapport au scénario Arche paroi Nord et Sud qui impliquerait de prolonger les baux actuels, entraînant un surcoût évalué à 139 M€.

Considérant qu'aucun élément du dossier n'intègre une éventuelle localisation de la seconde implantation sur la Défense en dehors du boulevard Circulaire, soit une zone proche géographiquement mais moins onéreuse.

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 10 octobre 2012, émet les remarques et formule les recommandations suivantes .

- 1- Le Conseil émet d'abord une remarque de méthode. Il observe les délais et les coûts de location importants associés à cette démarche de regroupement de services depuis qu'elle a été initiée. Il regrette que pour une opération d'une telle ampleur un dialogue plus nourri n'ait pas été noué avec le Conseil de l'Immobilier de l'État. A titre d'illustration, les

préconisations du Conseil en matière d'acquisition pour les besoins pérennes, ou la communication d'informations concernant les possibilités d'alternatives plus éloignées, auraient pu utilement être intégrées plus tôt dans le processus d'analyse.

- 2- Le Conseil constate que le projet consistant à regrouper l'ensemble des services sur l'Arche parois Nord et Sud souffre principalement de la complexité à rénover cet ouvrage dans sa totalité, des défauts intrinsèques de l'immeuble et du calendrier des travaux qui ne permettrait pas de libérer les immeubles actuellement loués au terme de leur bail;

Toutefois, le Conseil appelle à prendre en compte l'enjeu patrimonial de l'Arche de la Défense. L'État ne peut rénover pour partie cet ouvrage public (paroi Sud et toit) sans se soucier de la pérennité de l'ensemble de l'ouvrage. Il doit anticiper l'éventualité de la libération de la paroi Nord et se positionner quant à une éventuelle pression en vue de son acquisition alors même qu'il sera engagé financièrement dans d'autres opérations immobilières.

Le Conseil appelle aussi à une réflexion globale quant à la capacité indispensable en permanence, l'objectif étant fixé par le cahier des charges sur la base des ratios d'occupation de France Domaine (12m<sup>2</sup> SUN/poste de travail) sans étude sur l'impact des missions et nouveaux modes d'organisation du travail sur la place des bureaux partagés et espaces ouverts ou les formules éventuelles d'appoint. Les enjeux de la rénovation d'un bâtiment imposent une réflexion préalable sur ces aspects et peuvent conduire à rechercher un immeuble de capacité moindre. La capacité cible de 4500 postes de travail comporte une hypothèse de réduction des effectifs mais reste en effet très élevée, aux yeux du Conseil, tant au regard du coût immobilier dans le secteur que des besoins de proximité prévisibles et des possibilités de mutualisation entre deux implantations majeures distantes de 300 mètres.

Enfin, le Conseil souligne l'ambiguïté du dossier s'agissant de la rénovation du toit de l'Arche. Celui-ci semble en effet considérer comme acquise la réouverture au public du toit sans que l'opportunité ni la rentabilité n'en soit démontrée. Le Conseil estime, compte tenu du coût des travaux envisagés, que l'espace rénové sur le toit de l'Arche doit être utilisé de façon optimale. De ce fait, l'utilisation pour le seul usage professionnel des services de l'État est une formule qui doit être d'ores et déjà décidée, à l'exclusion de tout projet qui induirait une perte de valeur en termes d'immobilier de bureau et des surcoût d'exploitation. Au demeurant, toute autre décision aurait un intérêt aléatoire, le seul argument du point de vue sur les toits de Paris pouvant être invoqué par d'autres, de la tour Eiffel à la tour Montparnasse, notamment.

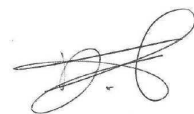
L'état actuel des finances publiques implique que tous les projets immobiliers de l'État, ou de ses opérateurs, intègrent désormais clairement les contraintes budgétaires.

En conséquence, le Conseil émet les réserves suivantes sur le projet qui lui a été soumis :

- 1- Le Conseil constate que le projet Arche paroi Sud-Tour Esplanade présente un loyer global intéressant pour le secteur bien que légèrement supérieur au loyer économique de 400 € HT HC /m<sup>2</sup> fixé comme plafond par le ministre. Une franchise de trois mois supplémentaires est nécessaire pour équilibrer ce dépassement. Il constate cependant que les rendements d'occupation (21,8 m<sup>2</sup> SUB par poste de travail au lieu des 18 m<sup>2</sup> SUB par poste de travail préconisés par France Domaine ) et d'accueil du bâtiment (à 54% le taux SUN/SUB est très en dessous des 67% minimum conseillé) témoignent d'une performance médiocre de l'immeuble.

- 2- Le Conseil relève que, s'agissant des ministères de l'Égalité, des Territoires et du Logement (METL) et de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE), l'objectif de performance énergétique associé à leur implantation devrait attester de l'exemplarité de l'État. A ce stade, il n'a pas été certifié au Conseil que les solutions proposées permettraient de respecter les normes 2020 du Grenelle de l'environnement même si l'immeuble de l'Esplanade est certifié HQE exploitation. De façon plus générale, le Conseil souhaite que toutes les précautions soient prises pour s'assurer de la parfaite conformité juridique de l'immeuble considéré.
- 3- Le Conseil relève enfin que la réflexion sur la localisation de ces ministères s'est concentrée sur le périmètre exclusif de la Défense à l'intérieur du boulevard Circulaire. Aucune analyse alternative d'ensemble n'a été présentée au Conseil malgré sa demande formulée en 2008 à l'exception des informations concernant l'examen déjà ancien de l'immeuble « les Serres de l'Arche », dans un contexte économique différent.
- 4- Le Conseil estime que l'intérêt de regrouper sur un site unique, à défaut d'un immeuble unique, l'ensemble des services de ces deux ministères correspond à un coût substantiel, dès lors que ce regroupement se fait à la porte ouest de Paris. L'État devrait donc soit envisager une implantation plus éloignée du pôle de l'Arche, soit compenser le choix de la cohésion géographique par des efforts particuliers.
- 5- Si le scénario « immeuble Esplanade » devait être retenu, malgré les interrogations que cette solution suscite, notamment au regard des obligations résultants des lois du 3 août 2009 et du 12 juillet 2010, le Conseil estime que tout doit être mis en œuvre pour optimiser et rationaliser l'occupation des surfaces et le fonctionnement. Cela supposerait, compte tenu des avancées dont l'État doit monter l'exemple en termes d'organisation du travail, une densification accrue de l'occupation des espaces permettant le regroupement intégral de l'administration centrale en incluant les cabinets des Ministres. Un tel choix permettrait de valoriser le site du boulevard Saint Germain et rendrait l'opération plus vertueuse au regard de la Politique Immobilière de l'État.
- 6- Par ailleurs, le Conseil souligne la complexité de l'opération de rénovation projetée dans les propriétés de l'État dans l'Arche. Il estime que les risques de l'opération en termes de coûts et délais mériteraient d'être approfondis. Il souligne que les chantiers de réhabilitation importants comportent fréquemment des difficultés non appréhendées au départ, d'autant plus lorsqu'ils portent sur des ouvrages dont l'architecture est réputée singulière. Une sécurisation du projet sur le plan juridique est donc nécessaire afin de se prémunir contre les conséquences d'un non-respect du calendrier des travaux de rénovation de l'Arche Sud.
- 7- Le Conseil demande enfin à être saisi en temps utile concernant les étapes à venir, tant pour information sur les conditions initiales de réalisation du projet retenu que, le cas échéant, sur toute perspective d'acquisition.

**Pour le Conseil,  
son Président**



**Jean-Louis DUMONT**