



AVIS

sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication

Vu le décret n° 2011-1388 du 28 octobre 2011 modifiant le décret n° 2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2008-18 sur le SPSI 2006-2012 des services de l'administration centrale du ministère de la culture ;

Vu le projet de schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2014-2018 du ministère de la culture et de la communication communiquée en mars 2014 ;

Après avoir entendu M. Jean-François COLLIN, Secrétaire général du ministère de la culture et de la communication accompagné de Mme Isabelle GADREY, Sous-directrice des affaires immobilières et générales et de M. Christian BROSSARD, Chef du bureau de la politique immobilière ainsi que les observations de Mme Nathalie MORIN, Chef du service France Domaine, accompagnée de M. Pierre DURANT-DELACRE lors de sa séance du 5 mars 2014 ;

Considérant que le SPSI 2006-2012 mis en œuvre par le ministère de la culture et de la communication a permis de réduire à sept le nombre de ses implantations et de réduire son parc locatif.

Qu'à cette fin plusieurs opérations ont été conduites telles la cession des immeubles Kinsky et Vigny-Croisilles en 2006, la libération des immeubles de la place de Valois en 2008, la libération des locaux de la rue de Varenne en 2009, la cession des immeubles de la rue du Renard en 2013, la libération des locaux de la rue Montpensier, le déménagement des organisations syndicales du 12, rue de Louvois vers le 61, rue de Richelieu ;

Que ces opérations ont pu être réalisées suite à des travaux de densification du bâtiment des Bons-Enfants et par une prise à bail 62, rue de Beaubourg.

Considérant que les effectifs du ministère sont demeurés stables au cours de cette période en raison d'une réorganisation du périmètre du ministère de la culture et de la communication et du transfert, en 2009, de 110 agents des services du Premier ministre ;

Qu'une réduction de 14 postes de travail est prévue en 2014 ; que l'effectif de l'administration centrale devrait se situer, selon les indications du ministère, autour de 1 611 postes de travail en 2018 contre 1 625 aujourd'hui, ce qui signifie que le ministère n'anticipe aucune décroissance de ses effectifs d'administration centrale pour la période quinquennale à venir ;

Considérant que la mise en œuvre du SPSI 2006-2012 a conduit à réaliser des travaux d'investissements entre 2009 et 2013 sur les sites de bureaux de l'administration centrale du ministère de la culture pour 17 433 948 € en AE et 16 724 743 € en CP au titre du programme 224 « Travaux d'amélioration des occupations », 3 178 426 € en AE et 2 950 084 € en CP pour le programme 309 au titre des travaux lourds, et 1 845 900 € en AE et 1 982 556 € en CP pour le programme 723 au titre des travaux d'optimisation et de densification des espaces.

Qu'au total 22,458 M€ en AE et 21,657 M€ en CP de travaux ont été engagés par le ministère entre 2009 et 2013 ; principalement sur le site des Bons-Enfants pour environ 5,4M€ en AE et 5,6M€ en CP soit respectivement 24% et 26 % du montant total des travaux et le site de Valois pour 14,7M€ en AE et 14,3M€ en CP soit respectivement 65,5% et 65,9% du montant total des travaux ; que sur ce total, les travaux de densification des espaces de bureau du site des Bons-Enfants ont coûté 1,73M€ en AE et 1,87M€ en CP ;

Considérant, par ailleurs, que la surface totale du ministère exprimée en SUN est passée de 24 855 m² SUN à 25 736 m² SUN entre 2009 et 2013, soit une augmentation de 881 m² SUN qui s'explique notamment par des travaux d'optimisation des surfaces de l'immeuble des Bons-Enfants (+465 m² SUN), une augmentation de la surface louée rue de Beaubourg (+70m² SUN), une augmentation de la surface accordée par le SCN archives nationales sur le site de Fontenay-Jaucour (+196 m² SUN) et l'occupation nouvelle des syndicats logés rue de Richelieu (+235 m² SUN), le site Montpensier ayant été transféré au Conseil constitutionnel (-85m² SUN) ;

Considérant que le ratio d'occupation des services de l'administration centrale du ministère est ainsi passé de 15,29 m²SUN par poste de travail à 15,84 m² SUN par poste de travail sur cette période.

Considérant que le programme de l'opération de regroupement des services du ministère de la culture et de la communication dans l'immeuble des Bons-Enfants fixait en 2004 un effectif global à accueillir de 1000 personnes, dont 900 permanents et 100 de passage¹ ;

¹) Site du ministère de la culture et de la communication ; discours et communiqués ; mardi 21 décembre 2004 ; visite du 182, rue Saint-Honoré : <http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/conferen/donniedieu/dpbonsenfants.html>

Que des travaux d'aménagement du hall et de densification des 7^{ème} et 8^{ème} étages ayant été réalisés depuis, le site accueille actuellement 907 agents sur 12 111 m² SUN ; soit une performance d'occupation de 13,35 m² SUN / agent ;

Que, selon les indications du ministère, le relogement par densification de l'immeuble des Bons-Enfants n'est désormais plus envisageable sauf à séparer la hiérarchie des services, solution inappropriée pour garantir le bon fonctionnement de l'administration ;

Considérant que les principales orientations données au titre du SPSI 2014-2018 devraient conduire à la libération des locaux de la rue de Beaubourg, dont le bail privé trop onéreux prend fin en mars 2017, et à s'interroger sur l'avenir du Fort St-Cyr dont les locaux (occupés en partie par 55 agents des services informatiques du ministère et des serveurs informatiques) sont vétustes, peu adaptés et coûteux à l'entretien ;

Que cette orientation oblige à reloger 173 postes de travail de la direction générale de la création artistique, 19 agents du service de l'inspection situés rue de Valois et les 55 postes du Fort Saint-Cyr, soit un total de 247 postes de travail ;

Que le ministère étudie actuellement toutes les pistes envisageables pour reloger en tout ou partie ces postes de travail par la densification des bâtiments existants et l'utilisation d'autres emprises domaniales le cas échéant ;

Considérant que le ministère estime son potentiel de densification à 30 postes de travail rue Richelieu après libération de deux niveaux par la bibliothèque nationale de France, 20 à 30 postes de travail dans l'immeuble le Valois, et environ 110 postes de travail dans l'immeuble situé rue des Pyramides après d'importants travaux à hauteur d'environ 7 M€ ; que la configuration des sites de Valois, du Fort Saint-Cyr et des Bons-Enfants pénalise la densification ; que le cumul des solutions identifiées à ce jour laisse un besoin de 77 postes de travail à couvrir d'ici 2017 ;

Considérant que la politique immobilière de l'État est régie depuis plusieurs exercices par des règles à vocation normatives, dont l'objet est d'améliorer la gestion publique et évidemment de diminuer les dépenses de fonctionnement courant non indispensables au service public ; que la norme plafond de 12 m² SUN par poste de travail est l'une de ces règles ; que, fixée par circulaire du Premier ministre en 2009, elle a vocation à être respectée et que donc, tout SPSI doit avoir pour objectif de s'en rapprocher et non de s'en éloigner – particulièrement s'agissant du deuxième exercice quinquennal présenté pour approbation.

Considérant que l'évolution des effectifs d'administration centrale a vocation à être anticipée pour l'appréciation du respect des normes ;

Considérant que, dans son avis n°2008-18 portant sur le SPSI 2006-2012, le Conseil avait conditionné la validation du SPSI du ministère à un engagement à rechercher une implantation en périphérie de Paris, voire en proche banlieue présentant des ratios d'occupation et des coûts globaux d'occupation plus raisonnables ; qu'il avait de plus précisé qu'en l'absence d'études conduisant à des perspectives d'optimisation significative, c'était le maintien même de l'implantation des Bons-Enfants qui devait être remis en cause ;

Constatant que les préconisations du CIE n'ont pas été prises en considération ;

Les représentants du ministère de la culture et de la communication ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 5 mars et du 14 mai 2014, fait les observations suivantes :

A l'attention du ministère occupant,

1. Le Conseil rappelle que, depuis 2006, chaque ministère doit disposer pour son administration centrale d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière qui détaille l'état de son parc et définit les perspectives d'évolution sur les cinq prochaines années afin d'en assurer le bon entretien et d'en rationaliser les coûts le cas échéant.

Ce travail aurait dû permettre de mesurer la volonté des ministères à faire progresser leur gestion immobilière et sensibiliser les acteurs aux enjeux de la politique immobilières de l'État, l'un des principaux objectifs de cette politique étant de mettre fin à l'illusion de la gratuité de l'occupation et ainsi de générer des économies.

Au regard des éléments communiqués pour l'audition, le Conseil juge bon de rappeler que ce document n'avait pas une durée circonscrite à la période 2006-2012 mais vocation à demeurer un instrument de référence. Sa mise à jour régulière est dès lors indispensable sous peine d'en déprécier l'intérêt et l'utilité.

2. Le Conseil constate que, si l'administration centrale du ministère de la culture a consenti à rationaliser dès 2006 son patrimoine immobilier, cette réduction est insuffisante pour satisfaire le ratio de France Domaine de 12 m² SUN par poste de travail. Depuis 2009, ce ratio a même augmenté. Le Conseil a entendu les remarques formulées sur l'éventuel manque de pertinence de ce ratio. Il constate, toutefois, que celui-ci n'a jamais été remis en cause par le gouvernement depuis son édicition il y a près de dix ans ; que la comparaison avec les États européens montre que ceux-ci adoptent fréquemment des ratios d'occupation inférieurs et que, dans le cas d'espèce, le ministère de la culture dépasse de 32% la norme théorique.

Le Conseil ne peut se satisfaire des résultats présentés par le ministère, d'autant que le schéma présenté n'augure aucune amélioration à échéance 2018. Il s'interroge donc sur la pertinence des choix opérés par l'administration centrale. Il invite le ministère à se rapprocher du représentant de l'État propriétaire afin d'analyser plus finement cette situation et d'en tirer les conclusions quant aux choix structurants pour l'avenir.

3. Le Conseil constate par ailleurs que six ans après son avis aucune recommandation n'a été suivie.

Les travaux à répétition sur l'immeuble des Bons-Enfants n'ont optimisé que partiellement et de manière insatisfaisante ce site dont la capacité d'accueil actuelle semble inférieure de 10% à celle annoncée en 2004 lors de l'inauguration du site.

Compte tenu des coûts déjà engagés sur cet immeuble, le Conseil estime que le ministère s'est lié à ce lieu en rendant désormais non pertinente toute hypothèse de relocalisation ou de cession alors même que cet investissement du ministère était contestable.

Le Conseil déplore en outre l'absence de toute recherche de nouvelle implantation plus fonctionnelle en périphérie de Paris, marquant un refus latent d'envisager une localisation de l'administration centrale en dehors du centre de la capitale.

Le Conseil regrette également qu'aucun scénario intégrant les besoins de relogement de certains opérateurs, à l'instar du CNC ou de l'OPPIC dont les locations sont trop onéreuses, n'ait été à l'étude alors même qu'il aurait pu permettre d'optimiser et mutualiser les coûts de fonctionnement et de location.

4. Le Conseil s'étonne, quant au SPSI 2014-2018, de l'absence de document formel présentant une stratégie immobilière pour l'avenir réfléchi et structurée ; le ministère de la culture ne semble pas avoir établi à ce jour un document à horizon 2018 prenant en compte les évolutions de son patrimoine et de son personnel, dressant un bilan complet du premier SPSI et donnant de nouvelles orientations pour l'avenir. La stratégie du ministère telle que présentée au CIE semble se limiter au relogement de 173 postes de travail.

Sur les hypothèses formulées à ce sujet, le Conseil ne peut que vivement inciter le ministère à trouver des solutions de relogements dans son parc immobilier en l'état.

A l'attention de l'État propriétaire,

5. Le Conseil a conscience des difficultés rencontrées par l'administration pour adapter et densifier l'immobilier souvent ancien de l'État mais il rappelle que toute rénovation doit être réalisée à un coût raisonnable. Le choix et la pertinence de conserver ou non un bâtiment dans le patrimoine de l'État doit prendre en compte plusieurs critères comme son degré de fonctionnalité et de modularité et l'ensemble des coûts qui y sont rattachés (investissement, entretien, maintenance et exploitation). En cas d'impossibilité de conserver un bâtiment sans mettre en péril financièrement et budgétairement l'État, des solutions plus adaptées doivent être recherchées. Le représentant de l'État propriétaire doit soutenir les administrations centrales sur ce point en les aidant à choisir entre rénovation ou nouvelle localisation par l'établissement d'une estimation chiffrée des scénarii possibles.
6. Le contexte économique et budgétaire renforce la nécessité d'une performance accrue en matière de politique immobilière. Le Conseil considère qu'une adaptation des critères de cette politique est nécessaire.

Il suggère l'idée d'introduire le calcul du retour sur investissement pour les opérations nouvelles sans pour autant se désintéresser du stock.

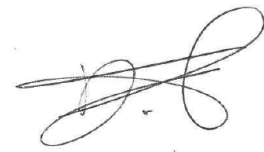
Sensible aux remarques formulées sur le caractère parfois difficile de mise en œuvre du ratio des 12m² SUN par poste de travail selon le type de bâtiment et sa localisation, le Conseil suggère que celui-ci soit minoré par exemple à 10 m² SUN pour les implantations dans les quartiers centraux de Paris et que soit développé un nouvel indicateur, le coût au poste de travail.

Il paraît également pertinent d'améliorer le ratio poste de travail par ETP, en limitant le nombre de postes de travail non occupés et en mettant en place chaque fois que l'activité le permet, des dispositifs de partage des postes existants sous utilisés.

Le Conseil encourage vivement le représentant de l'État propriétaire à s'investir de cette mission et à rechercher des critères de suivi plus pertinents et plus adaptés aux enjeux et contraintes actuels. En l'attente, il lui paraît indispensable de conserver les outils définis en 2006-2007.

En conclusion, le Conseil propose au Secrétaire d'État en charge du budget de ne pas approuver le SPSI du ministère de la culture en l'état et de demander au ministère de lui présenter un SPSI conforme aux normes de la politique immobilière de l'État et intégrant, en variantes, les conséquences d'une éventuelle réduction des effectifs.

**Pour le Conseil,
son Président**

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a horizontal line, representing the name Jean-Louis Dumont.

Jean-Louis DUMONT