



AVIS

sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et du développement international et sur les programmes stratégiques immobiliers à l'étranger.

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'enquête sur l'évolution du réseau diplomatique depuis 2007 par la Cour des comptes le 13 février 2013 ;

Vu les avis du CIE du 20 janvier 2009 approuvant le SPSI 2007-2011 du ministère des affaires étrangères et européennes, du 31 mars 2009 relatif à la création d'une foncière à l'étranger, du 12 février 2014 sur l'audition de la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME) ;

Vu la présentation de la stratégie immobilière de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et du développement international du 12 novembre 2014 ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 12 novembre 2014, M Christian MASSET, secrétaire général du ministère des affaires étrangères et du développement international, accompagné de MM. Yves SAINT-GEOURS, directeur général, Graham PAUL, directeur de l'immobilier, François-Xavier LEGER, directeur adjoint de l'immobilier, Didier GONZALEZ, sous-directeur des affaires domaniales et administratives, du patrimoine et de la décoration, Mme Marie-Odile MICHEL-AMIOT, sous-directrice des opérations immobilières, M. Nicolas CROIZER chargé de mission auprès du secrétaire général et Mme Clémentine HUGOT chargée de mission auprès du sous-directeur de l'immobilier, en présence Mme Nathalie MORIN chef du service France Domaine accompagnée de M. Pierre DURAND DELACRE.

Considérant que la France possède le troisième réseau diplomatique au monde avec 163 ambassades, 92 consulats, 135 sections consulaires et 27 représentations permanentes auprès d'organisations internationales ;

Considérant que le ministère des affaires étrangères a fait de la diplomatie économique une nouvelle priorité et est devenu le ministère du développement international intégrant le commerce extérieur, l'attractivité et le tourisme ; ce qui crée des synergies entre les actions diplomatique, économique et culturelle et permet le regroupement des services de l'État et des opérateurs au sein de mêmes locaux ;

Considérant que depuis 2006 le ministère des affaires étrangères a engagé une réflexion sur son patrimoine immobilier avec un objectif de rationalisation permettant de réduire de façon importante le nombre de sites et le coût des implantations ;

Considérant que la politique immobilière du ministère en France consiste en une rationalisation de son patrimoine immobilier avec le regroupement des services et l'optimisation des surfaces ;

Considérant que la politique immobilière du ministère à l'étranger vise à gérer dans un contexte de contrainte budgétaire un patrimoine diversifié et complexe, soumis à de nombreux aléas (politiques, juridiques, réglementaires, sécuritaires, financiers) ;

Considérant que la gestion de l'ensemble du patrimoine repose sur trois supports budgétaires : le programme 309 pour l'entretien lourd des immeubles en France (3,7 M€ en 2014), le programme ministériel 105 « Action extérieure de l'État » pour l'entretien lourd des immeubles à l'étranger (2 M€ en 2014), le programme 723 (CAS immobilier) qui finance la quasi-totalité des investissements à l'étranger (72 M€ en 2014) ;

1 Sur la stratégie immobilière de l'administration centrale

Considérant qu'en 2006 le ministère occupait dix sites à Paris ¹ et quatre à Nantes ; que l'objectif alors fixé était de regrouper l'administration centrale sur trois sites (quai d'Orsay, rue de la Convention et site de La Courneuve) en abandonnant le site du boulevard des Invalides ; que l'abandon du site de Chatillon, non intégré dans ce décompte n'étant pas un espace de bureaux, était également prévu ;

Considérant, s'agissant du SPSI 2007-2011 :

Que ce SPSI approuvé par le CIE a été validé par le ministre chargé du domaine le 20 janvier 2009 ;

Que le nombre de sites à Paris est passé de 9 à 4 (quai d'Orsay, rue de la Convention, site du Boulevard des Invalides, site de La Courneuve), les quatre sites nantais étant conservés ;

Que la surface SUN a baissé de 29 631 m² entre 2007 et 2011 ;

¹ Quai d'Orsay, rue de l'université, Invalides, Oudinot, Boulevard Saint-Germain, rue Monsieur, Avenue de Lowendal, rue La Pérouse, Issy-les-Moulineaux et le site occupé par l'organisation internationale de la francophonie.

Que l'abandon du site du boulevard des Invalides où sont accueillis 400 agents n'a pas eu lieu car il était conditionné, d'une part, par la rénovation de l'aile des archives du quai d'Orsay d'un montant de 28 M€ pour y accueillir 150 postes de travail sur environ 2 000 m² et, d'autre part, par des travaux de réaménagement de l'ensemble immobilier du quai d'Orsay pour créer 250 postes de travail ; que cette opération a par ailleurs été bloquée par le refus de principe du ministère de l'outre-mer de quitter les locaux qu'il occupe dans cette emprise, empêchant ainsi toute valorisation du site ;

Considérant, s'agissant du SPSI 2011-2014 :

Qu'entre 2011 et 2014, le SPSI a consisté à poursuivre la rénovation du site du quai d'Orsay avec le ravalement des façades du quai d'Orsay (pour 4,9 M€ entre 2012 et 2014), le réaménagement de la salle de presse pour 0,5 M€ en 2013, la rénovation de la climatisation de la salle des serveurs pour 0,42 M€ en 2012-2013 ; la rénovation des immeubles à Nantes ; que faute de financement suffisant, le regroupement sur trois sites n'a pas été possible et il a été décidé qu'un projet de réhabilitation globale du site du quai d'Orsay serait réalisé en phases successives en fonction des financements ; que fin 2014, un schéma directeur d'aménagement relatif aux différentes opérations de la réhabilitation du site du quai d'Orsay sera produit, accompagné d'une première estimation financière et d'un calendrier des opérations prioritaires ;

Considérant, s'agissant du SPSI 2014-2018 :

Que la rénovation de l'aile des archives du quai d'Orsay prévue en 2013 pour 28 M€ a été reportée, que son coût a été réévalué à 32,4 M€ en 2014, qu'il ne peut se faire en site occupé, qu'il faut trouver une implantation provisoire pour 180 personnes, le bâtiment des jardins de l'îlot Saint-Germain dont une partie prochainement libérée par le ministère de la défense, pourrait être utilisé, que les études se dérouleront entre 2014 et 2017 et les travaux entre 2017 et 2018 ;

Que la réhabilitation du centre enterré qui abrite les moyens techniques et les équipes de la direction des systèmes d'information consiste en la réorganisation par la densification des espaces de travail et l'amélioration des éléments techniques vétustes afin d'optimiser la qualité et l'utilisation de ce site, pour un montant estimé de 10 M€ avec des études réalisées entre 2015 et 2016 et des travaux entre 2017 et 2018 ;

Que le réaménagement de l'aile du bâtiment des gardes, annexe de 300 m², à l'angle nord-ouest du quai d'Orsay, abritant le poste central de sécurité, le service de sécurité incendie et assistance aux personnes, le dispensaire et une partie de la direction de la communication et de la presse, est prévu pour un montant estimé de 1,3 M€ et des travaux réalisés entre 2015 et 2017 ;

Que des travaux d'accessibilité, estimés à 0,35 M€ pour l'hôtel du ministre et à 1,5 M€ pour le site du quai d'Orsay, seront réalisés entre 2016 et 2017, en fonction du classement desdits locaux ;

Que le transfert de la valise diplomatique de Châtillon à La Courneuve nécessite le réaménagement du site de La Courneuve (modification de la voirie pour un montant de 0,2 M€, des travaux pour 4,5 M€ avec une augmentation des charges de 0,02 M€) et un coût de déménagement estimé à 0,5 M€ ;

Qu'une nouvelle phase de rationalisation du site du quai d'Orsay devra être poursuivie en 2018 ;

Qu'au cours de ce SPSI, le ratio passerait de 14,3 m² SUN/poste de travail en 2014 à 13,6 m² SUN/poste de travail en 2017 (selon le PAP du PLF 2015 du programme 105), la cible des 12 m² fixée par France Domaine n'apparaissant pas encore atteignable ;

Que le tableau d'occupation des sites franciliens n'a pas été complété pour la période 2014-2018 ;

Que le ministère n'a pas fourni d'informations sur l'évolution de ses effectifs ;

Que selon le schéma d'emplois de l'État, le ministère a perdu 184 ETP en 2013, 196 en 2014 et 220 en PLF 2015 avec un plafond d'emplois de 14 235 ETP en PLF 2015 ;

Que les effectifs en ETPT en administration centrale selon le PAP du PLF 2015 du programme 105, affichent une tendance à la baisse, que ces effectifs globaux diminueraient de 490 entre 2014 (14 180 ETPT) et 2017 (13 690 ETPT) ;

Que le nombre de postes de travail (défini par la notion de résidents connectés au système d'exploitation informatique) pour l'administration centrale, limité aux sites administratifs, s'établit à 4 400 en 2015 ; selon le PAP du PLF 2015 du programme 105 ;

Que le ministère n'a pas évoqué l'évolution des coûts de maintenance et d'entretien lourd ;

Que l'objectif de regrouper les services sur trois sites, ne sera atteint qu'en 2021 ;

Que le service France Domaine relève que la densification du site du quai d'Orsay mise en œuvre par phases successives constitue l'élément essentiel de ce SPSI ; qu'il s'agit d'un projet ambitieux et performant étalé sur dix ans, délai que le service estime raisonnable, compte tenu des enjeux ;

Que le ministère des affaires étrangères confirme que le centre de conférences ministériel (CCM) implanté 27, rue de la Convention, pouvant accueillir 1 000 personnes, répond aux enjeux des conférences internationales comme l'a démontré la récente organisation du sommet France- Afrique en décembre 2013 ;

2 Sur la stratégie immobilière de l'État à l'étranger

Considérant que la stratégie immobilière relative aux biens à l'étranger consiste en une rationalisation des biens par regroupement des services ou par relocalisation ;

Considérant que le nombre de postes de travail s'élève à 2 682 résidents connectés (unité retenue pour qualifier les postes de travail) à l'étranger en 2014, selon le PAP du PLF 2015 ;

Considérant que sur la vingtaine d'opérations réalisées entre 2010 et 2013, le ratio d'occupation de surface (hors résidences, logements et instituts) s'est amélioré en passant de 21,7 m² à 12,8 m² SUN ;

Considérant que la même rationalisation est engagée pour les résidences diplomatiques et consulaires, avec définition de surfaces types par catégories de résidences ;

Considérant que le patrimoine détenu à l'étranger est important (plus de 1 000 biens, 700 baux), très hétérogène (bureaux, logements, chapelles, cimetières) avec des statuts juridiques initiaux très différents (achats, dons, legs) et dans un contexte de marchés immobiliers locaux très divers ;

Considérant que des contraintes fortes pèsent sur ce patrimoine à l'étranger comme la sécurité, l'adaptation des biens, l'entretien, les rénovations lourdes ;

Considérant que des solutions innovantes sont mises en œuvre comme la mutualisation des espaces de réception (Bruxelles, Vienne) ou la colocalisation avec d'autres pays (comme avec l'Allemagne à Dakar, au Koweït, à Rio et Brasilia) ou le regroupement des opérateurs dans les locaux de l'ambassade comme avec Ubifrance ;

Considérant que le financement de l'entretien du propriétaire et la maintenance des biens à l'étranger est assuré très majoritairement par le programme 723 (22 M€ en 2014) et faiblement par le programme ministériel 105 (2 M€ en 2014) pour une programmation immobilière globale pluriannuelle de 72 M€ ;

Considérant que le ministère connaît des contraintes financières importantes, avec des aléas de gestion qui retardent les opérations (taxation de 22 M€ pour financer des projets ministériels, non-paiement par le MEDDE de l'indemnisation de 69 M€ au titre du site de Saint-Germain, ce qui a retardé le projet de rénovation du site des archives et la libération du site du Boulevard des Invalides) ; des produits de cession aléatoires et un assèchement à terme des cessions ;

Considérant que le ministère qui recevait jusqu'à présent 100 % des produits de cession sur les ventes de biens à l'étranger, contribuera à partir du triennal 2015-2017 au désendettement de l'État par une rétrocession de 25 M€ des produits de cession par an, soit 75 M€ sur le triennal ;

Considérant que cette dérogation autorisant à financer l'entretien lourd du propriétaire à partir du CAS entraînait, en contrepartie, une faible budgétisation des crédits d'entretien sur le programme ministériel 105 ;

Considérant que les opérations immobilières de l'État à l'étranger sont soumises à la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME) ;

Considérant que si les règles d'urbanisme et de construction sont de droit local, le ministère veille à prendre en compte et à appliquer au mieux les réglementations françaises telles la mise en accessibilité des locaux recevant du public et l'intégration d'une meilleure qualité environnementale ;

Considérant que le choix d'une prise à bail est arrêté en fonction de la durée prévisible de chaque situation, les locations étant réservées aux installations éphémères ou transitoires, les services pérennes étant installés de préférence dans des sites domaniaux ;

Considérant que la circulaire relative à la signature des conventions d'utilisation n'est pas encore diffusée mais devrait l'être incessamment, ce qui est indispensable puisque toutes les conventions d'utilisation doivent être signées avant le 31 décembre 2016 ;

Considérant que ce parc immobilier à l'étranger est évalué à 4,2 Mds€ ; que cette évaluation est à considérer avec prudence ; qu'une campagne d'évaluation a été lancée en 2014 dans 36 pays (pays de l'OCDE, Inde et Brésil) et que 43 pays font l'objet d'une campagne d'actualisation des données ; que la mise à jour des évaluations pour ces 79 pays sera effective fin 2014 ;

Considérant que pour réaliser les évaluations des biens, le service France Domaine a signé un contrat avec une agence immobilière internationale ;

Considérant que des programmes stratégiques immobiliers à l'étranger, SPSI simplifiés, ont été lancés en février 2014 comprenant un état des lieux détaillé et un volet stratégique à 5 ou 10 ans, concernant vingt et un pays par décision du comité interministériel des réseaux internationaux de l'Etat (CORINTE), pour toutes les catégories de biens, y compris les opérateurs et autres administrations, avec un retour en juin 2014 ;

Considérant que le diagnostic immobilier concerne le statut des biens, leur état, l'adéquation aux missions, les principales contraintes, avec un rappel des dernières évolutions (travaux, cessions, projets en cours ou à l'étude) ;

Considérant que le volet stratégique à 5 ou 10 ans doit proposer plusieurs scénarii de rationalisation et d'optimisation du parc avec les cessions possibles, les relocalisations et regroupements de services, la mutualisation des espaces avec des partenaires français ou européens ;

Considérant que ces programmes stratégiques immobiliers à l'étranger ont pour objectif de décliner la stratégie immobilière du MAEDI à l'étranger ;

Considérant que le processus de validation est le suivant : premier examen en sous-commission de la CIME ; présentation par l'ambassadeur en CIME ; transmission pour remarques à France Domaine d'un document complété suite aux travaux de la CIME ; validation par le ministre des affaires étrangères et communication au ministre en charge du domaine et au CIE ;

Considérant que les premiers programmes stratégiques immobiliers à l'étranger ont été présentés à la CIME en octobre 2014 (Turquie) et en novembre (Liban) ;

Les représentants du ministère des affaires étrangères et du développement international et du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 19 novembre 2014 et 14 janvier 2015, 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. Il relève que le ministère des affaires étrangères et du développement international n'a pas produit un SPSI 2014-2018 dans la forme habituelle mais a présenté une note de stratégie immobilière avec un état des lieux et la poursuite des opérations en cours. Le ministère n'a pas complété les tableaux pour la période 2014-2018 ne permettant pas de mesurer le respect de la politique immobilière en termes d'occupation et de diminution des coûts.
2. Tout en étant conscient des difficultés de financement rencontrées sur la période par le ministère et en saluant le travail effectué avec régularité, le Conseil constate que l'objectif de réduire à trois le nombre de sites fixé dès 2006 ne sera atteint qu'en 2021, soit en plus de quatorze ans alors que le ministère a bénéficié de deux implantations nouvelles dès 2009. Le Conseil regrette que la norme des 12 m² SUN /PdT ne soit pas respectée et qu'aucun calendrier ne soit fixé pour atteindre cette cible.
3. Pour la période 2014-2018, le Conseil déplore qu'une programmation pluriannuelle de la rénovation du site du quai d'Orsay avec un schéma directeur d'aménagement relatif aux différentes opérations de la réhabilitation du site accompagné d'une première estimation financière et d'un calendrier des opérations prioritaires, ne soit produit que fin 2014 alors que d'importants travaux ont déjà été réalisés. Si l'idée de réaliser ces travaux par phases successives en fonction des financements disponibles se comprend, le Conseil relève qu'il aurait été de bonne gestion d'établir ces documents plus tôt pour assurer cohérence et meilleur coût à cette opération.

S'agissant du transfert du service de la valise diplomatique de Châtillon à La Courneuve, le Conseil s'interroge sur le coût prévisionnel élevé de cette opération (environ 5 M€) et sur la nature des travaux engagés.

Quant au site des archives à la Courneuve, le Conseil note l'importance du nombre et des surfaces des salles de lecture à rapporter au nombre potentiel de chercheurs et souhaite que la densification de ce site soit étudiée.

4. Le Conseil salue les actions mises en œuvre sur les biens à l'étranger, en particulier la rédaction de programmes stratégiques immobiliers à l'étranger, SPSI simplifiés, avec inventaire du parc immobilier et définition d'axes stratégiques dans les pays concernés. Il encourage la généralisation de ces SPSI et le regroupement des services de l'État et des opérateurs au sein des représentations diplomatiques.

A l'attention de l'État propriétaire :

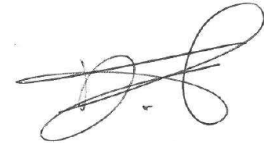
5. Le Conseil soutient les travaux engagés par l'État propriétaire sur l'immobilier à l'étranger, notamment l'évaluation plus fiable par le biais d'agences internationales et la prise en compte des patrimoines des opérateurs et des autres ministères.

6. Le Conseil invite le représentant de l'État propriétaire à affirmer son rôle de propriétaire en participant à toutes les instances de la CIME, en définissant, en concertation avec le MAEDI, des normes d'occupation types des résidences, en édictant une méthodologie unique pour les programmes stratégiques immobiliers à l'étranger afin de faciliter leur analyse en vue de leur généralisation et en les validant avec le ministre des affaires étrangères et du développement international. Le Conseil a noté avec satisfaction que la circulaire relative aux conventions d'utilisation pour les biens situés à l'étranger serait incessamment diffusée.
7. Plus globalement, tant sur les services de l'administration centrale que les biens à l'étranger, le Conseil souhaite que la poursuite des travaux engagés aboutisse rapidement à une connaissance exhaustive du parc et à une évaluation fiable des actifs afin que la politique immobilière de l'État soit appliquée de façon cohérente en France et à l'étranger.

*

En conclusion, le Conseil propose au Secrétaire d'État en charge du budget d'approuver le SPSI du ministère des affaires étrangères et du développement international sous réserve d'un engagement ferme et précis de respecter la norme des 12 m² par poste de travail au terme du présent SPSI.

**Pour le Conseil,
son Président**



Jean-Louis DUMONT