



AVIS

Sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de la défense

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 la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social ;

Vu les observations formulées en 2009 par le Conseil de l'immobilier de l'État sur la mise en œuvre du SPSI du ministère de la défense et sur le projet Balard ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2011-15 du 18 mai 2011 sur la mise en œuvre du SPSI du ministère de la défense ;

Vu le bilan du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2009-2013 et le projet de SPSI 2014-2018 de l'administration centrale du ministère de la défense de septembre 2014 ;

Vu les éléments complémentaires communiqués par le ministère de la défense le 5 mai 2015 ;

Après avoir entendu M. Jean-Paul BODIN Secrétaire général du ministère de la défense, accompagné de M. Philippe NAVELOT, Directeur de la Mémoire du Patrimoine et des Archives, en présence de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine accompagnée de MM. Bruno SOULIÉ, Pierre DURAND-DELACRE et Didier PETITJEAN lors de sa séance du 17 septembre 2014 ;

Sur les précédents avis du Conseil de l'immobilier de l'État :

Considérant que le CIE estimait en 2009 que le SPSI du ministère de la Défense esquissait dans ses grandes lignes directrices, des évolutions globalement satisfaisantes mais que l'importance des points qui demeuraient en suspens devaient néanmoins nécessiter d'en valider ultérieurement les modalités ; qu'il en allait notamment ainsi du projet de « Pentagone » de Balard qui devait faire fait l'objet d'un audit portant sur les différents modes de réalisation juridico-financiers de l'opération ;

Considérant que dans son avis du 18 mai 2011, le Conseil avait jugé utile de faire le point sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de ce SPSI ; que bien qu'il ait entendu le délégué pour le regroupement des états-majors et des services centraux de la défense (DRESD) à propos du contrat de partenariat public privé retenu pour la mise en œuvre du projet Balard, il avait décidé de ne pas exprimer d'avis sur ce sujet, la négociation du contrat n'ayant pas encore définitivement abouti ; que son avis ne portait donc que sur les autres points du SPSI ;

Sur le SPSI 2009-2013 :

Considérant que plusieurs évolutions substantielles sont intervenues depuis le projet initial de SPSI :

Que les emprises de la gendarmerie nationale ne concernent plus le ministère de la défense depuis leur transfert au ministère de l'intérieur en janvier 2009 ;

Que la mise en place d'une nouvelle gouvernance du ministère de la défense s'est accompagnée d'une redéfinition du périmètre des directions et services concernés conduisant notamment à la mutualisation des fonctions de soutien courant et d'administration générale ainsi qu'à l'externalisation des fonctions de soutien non stratégiques ;

Que du point de vue immobilier, cette politique se traduit par quatre actions majeures :

- la réalisation des travaux visant au regroupement de la majeure partie de l'administration centrale du ministère sur le site de Balard ;
- la densification des autres sites conservés ;
- la délocalisation en province de services d'administration centrale dont le maintien à Paris ne se justifiait plus et la dissolution de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) dont les activités ont été reprises par l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG) ;
- l'aliénation ou le transfert des immeubles parisiens devenus inutiles.

Que le SPSI 2009-2013 n'a pas été exécuté comme il était prévu ; que les grands projets de réalisation du pôle stratégique de Paris (PSP), qui comportait l'acquisition de l'immeuble 103, rue de Grenelle et le regroupement de la direction générale de l'armement (DGA) à Bagneux, ont été abandonnés au profit du « projet Balard » ;

Considérant que le « projet Balard » poursuit les trois objectifs suivants :

- améliorer la gouvernance du ministère en rassemblant sur un site unique les états-majors et les directions actuellement dispersés sur une douzaine de sites parisiens. Les 9 300 postes de travail du site permettront en effet de regrouper l'essentiel de l'état-major des armées, des trois états-majors d'armées, de la délégation générale de l'armement (DGA) et du secrétariat général pour l'administration (SGA) ;
- rationaliser la gestion des emprises immobilières du ministère en libérant une ressource foncière importante en plein Paris et rationaliser le soutien et le fonctionnement de l'administration centrale, en mutualisant les ressources ;
- réussir un grand projet architectural, tout en améliorant substantiellement le cadre de travail des personnels civils et militaires.

Que le projet comporte trois volets :

- la construction de 140 000 m² SHON de bâtiments neufs, principalement à l'ouest du site ;
- la rénovation de 130 000 m² SHON de bâtiments existants sur la parcelle Est et du bâtiment Perret de la parcelle Ouest, en sus des deux tours existantes (50 000 m² au total) dont la rénovation a été engagée avant le lancement du « projet Balard » ;
- la construction de 90 000 m² de bureaux locatifs et commerces sur la corne Ouest pour générer des recettes annexes ;

Que l'opération est réalisée dans le cadre d'un contrat de partenariat public / privé, intégrant la conception architecturale et technique, la construction ou la rénovation des bâtiments, leur entretien et leur maintenance ainsi que des services aux bâtiments et aux occupants ; que le contrat comprend également la réalisation et la maintenance des réseaux informatiques et téléphoniques, y compris la fourniture et l'entretien des postes informatiques pendant une durée de cinq ans ;

Que la durée du contrat de partenariat est fixée à trente ans incluant la période de conception - construction (trois ans) et la période d'exploitation (vingt-sept ans) ;

Que le projet a connu des aléas :

- des travaux complémentaires de dépollution des sols ont dû être réalisés, certaines terres ne pouvant rester sur place du fait de leur niveau de pollution industrielle, et d'autres en surplus devant être évacuées vers des décharges agréées ;
- le délai pris par la ville de Paris pour délivrer les autorisations de voirie a perturbé le chantier ;
- d'autres sujets tels que la complexité des études pour les parties les plus sensibles du site, la découverte de fondation des anciennes fortifications, la découverte fortuite d'amiante ou la réalisation de travaux complémentaires ont conduit le ministère et le groupement titulaire du contrat à rechercher de nouveaux accords sur les dates de mises à disposition des bâtiments ;

Qu'il a été convenu pour ce qui concerne la première phase des travaux, que les bâtiments seraient mis à disposition le 28 février 2015 au lieu du 30 septembre 2014, pour la parcelle

Ouest, et en avril 2014 pour la parcelle Est ; que les travaux de la seconde phase qui sont financés sur crédits budgétaires, démarreront à l'été 2015 pour se terminer à l'été 2016 ;

Qu'il est prévu d'y implanter au total 9 300 postes de travail ; que les premiers services ont été installés en mars 2015 et que l'implantation de l'ensemble du personnel du ministère de la défense devrait être achevée en octobre 2015 ;

Considérant que le site de Balard n'accueillera pas l'ensemble des services de l'administration centrale ; que la capacité d'accueil de ce nouveau site est limitée pour des raisons tant financières que physiques ; qu'une densification des immeubles conservés est prévue afin de compléter ce dispositif :

Que le fort de Montrouge à Arcueil (94), situé dans le même secteur géographique que Balard, constituera le second pôle de l'administration centrale en termes d'effectifs ; que des travaux de remise à niveau et de réhabilitation des bâtiments ont été mis en œuvre dans cette perspective ;

Que le fort de Vanves à Malakoff (92), proche également de Balard, est destiné à accueillir des organismes ayant un besoin particulier en termes de sécurité ;

Considérant qu'en parallèle et dans le cadre des décisions prises au titre de la révision générale des politiques publiques, plusieurs directions et services ont été ou seront en province :

- La direction des ressources humaines de l'armée de l'air (450 personnes) et la direction des ressources humaines de l'armée de terre (700 personnes) sont transférées à Tours, où sera constitué un pôle « ressources humaines des armées », avec en 2015, le transfert dans cette ville de la direction du personnel militaire de la marine (170 personnes) ;
- La structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense (740 personnes) est transférée à Mérignac ;
- Le service qualité de la direction générale de l'armement (30 personnes) est transféré à Bordeaux ;
- La sous-direction des actions sociales de la direction des ressources humaines du ministère de la défense (70 personnes) est transférée à La Rochelle ;
- La direction du service national a été transférée de Compiègne à Orléans à la suite de la fermeture de la garnison de Compiègne dans le cadre des mesures de restructuration 2008-2012 ;

Que la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPSR) (150 personnes) a été dissoute en 2011 et ses compétences réparties entre l'ONAC-VG et l'administration centrale de la défense ; que les locaux libérés dans ce cadre sur le site de Bellechasse ont été réutilisés pour les besoins de relogement d'organismes dans le cadre de la « manœuvre immobilière parisienne¹ » et dans l'attente de la libération effective du site ; que les sites en région ont été cédés ;

¹ La « manœuvre immobilière parisienne » regroupe l'ensemble des mouvements d'organismes en Ile-de-France et les transferts d'Ile-de-France en province ou inversement.

Considérant que le regroupement à Balard et Arcueil doit mettre fin à la dispersion excessive des services et libérer plusieurs immeubles parisiens au-delà de ceux occupés par la seule administration centrale :

Que sur les emprises d'Ile-de-France qui relevaient plus particulièrement de l'administration centrale, cinq ont été vendues, transférées ou sont en cours de cession :

- la caserne Sully à Saint-Cloud, en cession depuis 2009 ;
- l'immeuble Saint-Charles dans le 15^{ème} arrondissement, qui accueillait une partie de la délégation à la communication et à l'information de la défense (DICOD), en 2009 ;
- le pavillon du Montparnasse dans le 6^{ème} arrondissement en 2010 ;
- l'immeuble situé au n° 19 du Bd de La Tour-Maubourg, en 2011 ;
- la caserne Lourcine, dont le changement d'utilisation de la partie tertiaire au profit de l'enseignement supérieur a été réalisé en 2012 ;

Que d'autres emprises parisiennes ont également été cédées ou sont en cours de cession :

- le fort d'Issy-les-Moulineaux (92) a été vendu en 2009 à la ville d'Issy-les-Moulineaux pour reconvertir l'ancien fort militaire en éco-quartier de 1 620 logements, dont 329 à la location et dont 50 % de logements sociaux ;
- l'État et la Ville de Paris ont signé en 2013 un protocole cadre définissant les conditions de cession et de reconversion de la caserne Reuilly au prix de 40 M€ pour y réaliser un programme de logements ;
- les ex-ateliers de Puteaux situés à Rueil-Malmaison (92), dont la cession est en finalisation de négociation ;

Que ces cessions ont abondé le compte d'affectation spéciale à hauteur de 120 M€ au 31 décembre 2013 ; que 47 M€ restent à percevoir sur les immeubles ayant déjà fait l'objet d'une cession ;

Que l'ensemble Bellechasse / Penthemont a été vendu en site occupé à une société foncière privée en juin 2014 ;

Que le centre Marine de la Pépinière a été vendu en site occupé en janvier 2015 à un groupement qui va procéder à sa restructuration pour en faire un immeuble de bureaux aux meilleurs standards du marché ;

Considérant que les effets les plus significatifs de la stratégie immobilière du ministère de la défense ne sont attendus qu'au terme de l'opération Balard ; que des résultats contrastés ont été enregistrés sur la période 2008-2013 :

Que le nombre de sites a été réduit d'un quart, passant de seize à douze ;

Que les surfaces occupées (388 606 m² SUB en 2009) ont été réduite de 30 000 m² SUB, soit une diminution de 8% correspondant sensiblement à la baisse des effectifs (-1 220 ETP) sur la période, le ratio demeurant stable autour de 25,7 m² SUB / ETP ;

Que les coûts d'occupation ont augmentés de 8% sur la période, le coût immobilier global s'établissant en 2013 à 108 M€ ; que cette augmentation est principalement le fait d'un

ajustement des loyers budgétaires (+9 %), les immeubles domaniaux représentant les trois quarts du parc occupé ;

Que le coût d'occupation par agent a augmenté de 18 % entre 2009 et 2013, s'établissant à 7 779 € / ETP en fin de période ;

Que les actions conduites sur la période 2008-2013 ont permis d'améliorer les conditions de travail des agents ; que les bureaux rénovés ou construits intègrent les nouvelles normes du code du travail et environnementales, et sont dimensionnés selon les normes de la politique immobilière de l'État, contrairement aux sites libérés, mal adaptés, énergivores et surtout peu modulables et adaptables à un coût raisonnable du fait de l'ancienneté du bâti.

Sur le SPSI 2014-2018 :

Considérant que le ministère de la défense entend poursuivre la rationalisation de l'organisation et de l'implantation de ses services en Ile-de-France ; que pour la période 2014-2018, il va tout d'abord poursuivre et achever le SPSI précédent dont la mise en œuvre complète ne sera effective qu'à l'horizon 2016, une fois le regroupement à Balard totalement effectué ;

Que le ministère confirme que ce nouveau site possède toutes les qualités d'adaptation requises pour répondre aux besoins du ministère dans le respect des normes de la politique immobilière de l'État ;

Que le périmètre de l'administration centrale à l'issue du projet Balard sera constitué par :

- le site de Balard (parcelles Est et Ouest) ;
- le fort de Montrouge à Arcueil ;
- le fort de Vanves à Malakoff ;
- l'ensemble hôtel de Brienne, hôtel de Bourbon-Busset et bâtiment de la Lionne ;
- une partie du bâtiment des jardins de l'Îlot Saint-Germain ;

Considérant que la libération des sites domaniaux va se poursuivre :

Que les transferts de la DGA et de la Sous-direction de l'ingénierie des processus des ressources humaines de la direction des ressources humaines à Balard permettront de résilier deux baux en 2016 pour un montant total de 16,8 M€/an ;

Que l'ancienne caserne Gley, sise 82, boulevard Ney à Paris (18^{ème}) qui est actuellement mise à la disposition à titre gracieux du ministère de l'intérieur et du ministère chargé du logement, devrait être transféré à ces deux ministères actuellement occupants ;

Que l'Hôtel de la marine sera repris début 2016 par le centre des monuments nationaux pour une ouverture au public en 2017 ;

Considérant que la loi de programmation militaire sur la période 2014-2019 intègre par avance au budget le produit de ventes de biens immobiliers des armées à hauteur de 606 M€ ; que les emprises parisiennes représentent 80 % des recettes attendues ;

Que l'ensemble Bellechasse / Penthemont et le centre Marine de la Pépinière ont été cédés au prix du marché, la Ville de Paris ayant renoncé à y fixer des obligations de réalisation de logement social ;

Que des discussions sont en cours pour la cession de l'hôtel de l'Artillerie dont la valorisation s'annonce plus difficile ; que la valeur vénale du bien estimée à 104 M€ en 2009 doit être actualisée par le service France Domaine pour tenir compte des diverses évolutions intervenues depuis cette date ; que le projet de révision du plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) du 7^{ème} arrondissement de Paris, prévoit actuellement d'appliquer à ce site une obligation de 30 % de logements sociaux ; que Sciences Po a proposé depuis d'acquérir le site de l'Artillerie à un prix nettement moindre dans le cadre d'une cession de gré à gré ; que la commission d'enquête publique relative au projet de PSMV du 7^{ème} arrondissement de Paris² considère qu'un projet de campus dans l'Hôtel de l'Artillerie doit pouvoir être réglementairement réalisable dans sa partie essentielle et que « *si Sciences Po ne parvient pas à acquérir l'Hôtel de l'Artillerie, ces modifications accordées ne devront pas obérer la pertinence de l'emplacement réservé pour le logement comprenant 30% de logement locatif social* » ;

Que la cession de l'îlot Saint-Germain s'annonce délicate compte tenu des enjeux liés à la dimension (57 600 m² SHON) et à la localisation du bien ; que le site est en très bon état fonctionnel et que son état technique et réglementaire est bon ; que le ministère étudie avec France Domaine les conditions de la future occupation de l'immeuble « des jardins » situé au cœur de cet ensemble et qui jouxte les jardins des Hôtels de Brienne et de Bourbon-Busset où demeureront le ministre et son cabinet ; que le ministère envisage de conserver cet immeuble pour y installer 200 collaborateurs relevant notamment de la sous-direction du bureau du cabinet et le bureau des officiers généraux ; que le service France Domaine avait en 2009 estimé à 320 M€³ la valeur de ce bien, l'évaluation portant sur le périmètre de cession initial, incluant le bâtiment « des jardins » ; que le site fait partie des quatre biens domaniaux inscrits sur la liste des emplacements réservés du 7^{ème} arrondissement pour réaliser du logement social à hauteur de 30 % ; que des discussions doivent être engagées avec la mairie de Paris pour connaître ses intentions ;

Considérant que le service France Domaine rencontre par ailleurs des difficultés pour conclure la vente de la caserne Sully dans le département des Hauts-de-Seine, envisagée depuis 2009 ; que sa réalisation se heurte à des divergences d'intérêts des collectivités territoriales concernées ; que dans l'attente, l'État assume les frais d'entretien et de gardiennage de cette ancienne caserne militaire située le long des quais de Seine en bordure du Parc de Saint-Cloud et qui est

² Cf. Rapport d'enquête publique relative au projet de révision du Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (P.SMV) du 7^{ème} Arrondissement de Paris (75007) du 15 janvier 2015 au 14 février 2015- Avril 2015

³ Cf. Sénat PLF 2014, 21-11-2013, avis n°158 (2013-2014) de Mme Michelle DEMESSINE et M. Joël GUERRIAU, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

composée de plusieurs bâtiments à usage tertiaire représentant une superficie cadastrale de 18 589 m² ;

Considérant qu'en 2014, le ministère de la défense occupait en région parisienne sur un périmètre plus large que celui de l'administration centrale, 342 sites représentant 4,4 Mm² de surface hors œuvre développée sur une emprise au sol de 3 449 ha ;

Considérant que le ministère de la défense va continuer le travail de rationalisation et de densification de ces sites dans le cadre de la réalisation des schémas directeurs immobiliers de base de défense sur l'Île-de-France (bases de défense de Paris et de Montlhéry) ;

Que la démarche vise également à poursuivre la mise à niveau à des standards de travail modernes et des normes environnementales actuelles des sites anciens conservés en programmant des travaux d'entretien et de maintenance réguliers ;

Que l'administration centrale travaille en collaboration avec les autres organismes du ministère de la défense à la constitution d'un réseau de quatorze pôles fonctionnels spécialisés en région parisienne aisément accessibles depuis le site de Balard en prenant en compte l'évolution de la carte des transports en commun dans le cadre du grand Paris express ;

Qu'il s'agit par exemple, du pôle « administration centrale » constitué des sites de Balard, du fort de Montrouge à Arcueil et du fort de Vanves à Malakoff, du pôle « environnement humain » au Fort-Neuf de Vincennes, ou encore, du pôle « santé » au Fort-Neuf de Vincennes et à Brétigny-sur-Orge ;

Qu'il est prévu de créer un pôle enseignement-formation sur le site de l'École militaire et d'affecter les Invalides, au-delà de la partie musée, à l'accueil de structures ayant un lien direct avec le monde des anciens combattants et de la mémoire (commissions de soutien aux blessés des armées, Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG)) ;

Que la réflexion engagée autour des services de santé des armées devrait impacter l'hôpital de l'Institution nationale des invalides (INI).

Que des réflexions sont en cours sur le devenir des services relevant de l'administration centrale (service historique des archives, direction générale de la santé) qui sont encore installés à Vincennes ;

Que le site de Versailles qui constitue la dernière grande emprise du ministère sur l'Île-de-France utilisable en temps de crise (plateau de Satory) devrait conserver une vocation opérationnelle ;

Qu'il est également envisagé de libérer l'un des sites localisés à l'Ouest de Paris ;

Considérant que selon le site internet du ministère de la défense⁴, la redevance annuelle moyenne que devra payer l'État sur la durée du contrat s'élèvera à 154 M€ TTC (euros constants décembre 2010) ; que cette redevance moyenne se décompose en :

- 35 % de redevance immobilière incluant investissement et financement,
- De 20 à 25 %, selon les périodes, de redevance systèmes d'information et communication incluant investissement, financement, renouvellement et services,
- 18 % de redevance services,
- 17 % de redevance maintenance et gros entretien réparation (GER) des immeubles
- une redevance énergie,
- une redevance mobilier incluant investissement, financement, réassort, renouvellement et maintenance, pour une durée de dix ans

Que s'ajoutent à ces montants, 4 M€ d'impôts et taxes ;

Que les derniers éléments communiqués au Conseil relatifs au montant et à la répartition par poste du loyer annuel (euros courants) du contrat de partenariat public privé de l'opération Balard pour les années 2015, 2016, 2017 diffèrent sensiblement de l'estimation de la valeur moyenne, tant en montant qu'en répartition par poste ;

Que le contrat a fait l'objet de plusieurs avenants pour adapter le projet aux besoins du ministère et que les discussions ont notamment porté sur le calendrier de livraison qui est déterminant à la fois pour la consolidation des taux d'emprunt du groupement et pour le respect de l'ensemble du schéma du ministère, que la négociation de ces taux qui a abouti à l'été 2013 aurait permis, compte tenu de la baisse des taux, une économie de 150 M€ par rapport aux conditions initiales, soit l'équivalent d'une annuité de loyer ;

Que le mécanisme retenu pour le financement de l'opération Balard n'intègre pas le montant des cessions qui est versé au compte d'affectation spéciale immobilier et a vocation à financer les dépenses d'infrastructures du ministère ; que le ministère entend financer les loyers de Balard par :

- des crédits de fonctionnement correspondant aux dépenses actuelles de soutien de l'administration centrale et d'entretien des locaux,
- la transformation de crédits de personnel actuels,
- la récupération du montant du loyer de Bagneux,
- l'intégration des loyers budgétaires en discussion avec la direction du budget,
- la dotation dont le ministère doit bénéficier au titre du mécanisme de compensation du surcoût de TVA sur les prestations réalisées jusqu'ici en régie et désormais externalisées ;

Considérant que la mise en œuvre du projet de SPSI de l'administration centrale doit se traduire sur la période 2014-2018 :

- par un resserrement du nombre de sites passant de onze à trois ;

⁴ <http://www.info-chantier-balard.fr/le-projet/lanalyse-economique>

- par une réduction de 17 % de la surface utile brute occupée par le ministère, celle-ci devant s'établir à 300 000 m² pour un effectif de 12 100, soit un ratio de 24,73 m² SUB / ETP ;
- par une réduction de 27 % de la surface utile nette occupée par le ministère, celle-ci devant s'établir à 176 000 m² pour 12 550 postes de travail, soit un ratio de 14,04 m² SUN /poste de travail ;
- par une baisse de près de 40 % des dépenses de loyers immobiliers (budgétaires et privés), ceux-ci passant de 108 M€ à 66 M€ ;
- par un triplement des loyers externes passant de 17,7 M€ à 57 M€, la redevance Balard se substituant à des loyers budgétaires ;

Considérant que le Conseil de l'immobilier de l'État ne dispose que d'éléments partiels relativement à la stratégie d'occupation du schéma pluriannuel de stratégie immobilière du ministère de la défense ;

Considérant que les données relatives à la stratégie patrimoniale du schéma pluriannuel de stratégie immobilière du ministère de la défense ne lui ont pas été communiquées ;

Les représentants du ministère de la défense et du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 17 septembre 2014 et 08 juillet 2015, fait les observations suivantes :

A l'attention du ministère occupant,

1. Le Conseil relève que la stratégie immobilière développée par le ministère de la défense pour son administration centrale permet de libérer les surfaces excédentaires et de valoriser le patrimoine immobilier par la cession d'immeubles inadaptés ou devenus inutiles. Il note que les mouvements immobiliers opérés répondent aux besoins de la nouvelle gouvernance ministérielle et que le regroupement des services est de nature à faciliter le fonctionnement des services et à permettre d'en optimiser les ressources.

Le Conseil prend acte des déclarations du ministère occupant selon lesquelles l'ensemble immobilier de Balard respecte les normes d'occupation de la politique immobilière de l'État et souhaite que les données chiffrées corroborant cette affirmation lui soient transmises dans les meilleurs délais.

Il relève cependant que le site de Balard ne pourra pas accueillir l'ensemble du personnel de l'administration centrale et que celle-ci sera également implantée sur le fort de Montrouge à Arcueil et le fort de Vanves à Malakoff.

Il salue les efforts de densification opérés mais souligne qu'avec une cible de 14,04 m² SUN /poste de travail au terme de l'opération Balard, le ministère sera toujours très éloigné du respect de la norme plafond de la politique immobilière de l'État fixée en 2009.

Le Conseil invite le ministère à se rapprocher du service France Domaine afin d'établir un diagnostic de la performance d'occupation de chaque site (SUB, SUN, ETP, PdT) et sur cette base, définir un plan d'action permettant de respecter le plafond de 12 m² SUN / PdT.

2. Le Conseil salue la volonté du ministère de poursuivre la densification de ses emprises en Ile-de-France au-delà du périmètre de son administration centrale, avec l'objectif de constituer un réseau de pôles fonctionnels spécialisés.

Il comprend que ces travaux doivent conduire le ministère à respecter globalement le plafond de 12 m² SUN / PdT, services de l'administration centrale compris.

Il rappelle que le ministère doit procéder à un diagnostic complet de ses implantations avant d'arrêter ses choix stratégiques.

Il invite les services du ministère à se rapprocher du service France Domaine et du Préfet de région, représentant local de l'État propriétaire, pour bien articuler sa propre stratégie avec celle qui sera définie dans le cadre de la mise en place d'un schéma directeur immobilier régional (SDIR) de la région Ile-de-France.

Le Conseil souhaite être destinataire du projet de schéma directeur immobilier des implantations du ministère de la défense en Ile-de-France dès que celui-ci sera finalisé.

3. Le Conseil prend acte que l'opération Balard, malgré les aléas rencontrés, est en voie d'achèvement.

Il note que l'aspect fonctionnel a fait l'objet d'une attention particulière afin d'optimiser le fonctionnement et l'efficacité des services.

Le Conseil a déjà souligné dans le cadre de projets d'une telle ampleur⁵ la prépondérance de la phase d'appropriation pour le déploiement de nouvelles organisations ou de nouveaux outils de travail. Il préconise de maintenir les structures de suivi mises en place pour la conception et la réalisation des projets de construction au-delà de la livraison des immeubles et de l'installation des services. Il recommande d'opérer un bilan à chacune des étapes décisives et de conserver un fonctionnement en mode projet pour réaliser les ajustements respectifs des aménagements et des organisations, roder les installations techniques et mettre en place l'ensemble des procédures et moyens nécessaires à une exploitation optimale des immeubles et de leurs installations technique.

Il observe qu'un tel dispositif s'impose attendu que le projet de regroupement des services dans le nouvel immeuble s'accompagne d'une externalisation des fonctions support, et que les ajustements devront être envisagés dans le cadre d'avenants au contrat de partenariat.

4. Le Conseil prend note de la diminution des coûts locatifs communiqués tout en observant que le montant des loyers externes va tripler, la redevance Balard se substituant à des loyers budgétaires.

Il précise que les données relatives aux dépenses immobilières autres que celles de loyer ne lui ont pas été communiquées pour les sites autres que Balard. Il regrette de ne pouvoir vérifier que la stratégie immobilière du ministère se traduit bien par une diminution du coût de la fonction immobilière.

Il invite le ministère à réaliser une étude comparative des coûts complets immobiliers des situations avant et après regroupement des services à Balard. Il souhaite être destinataire de cette étude.

5. Le Conseil indique que les éléments portés à sa connaissance ne lui permettent pas d'établir le bilan économique et financier de l'opération Balard.

Sur la base des derniers éléments communiqués, il remarque que l'investissement immobilier ne représenterait qu'un tiers du loyer à payer en 2017 et que les redevances couvrant le périmètre des services aux bâtiments (maintenance, énergie, renouvellement) représenteraient 18% de ce montant. Il note également que la rémunération de la valorisation de la corne Ouest viendrait en déduction du loyer à payer.

Il observe que le montant du loyer serait en 2017, supérieur de 14 % au montant prévisionnel qui lui avait été annoncé par le ministère lors de sa séance du 18 mai 2011. Il se demande si cette augmentation est imputable aux seuls mécanismes d'actualisation.

⁵ Avis CIE 2014-28 du 15 octobre 2014 sur la gestion immobilière des centres hospitaliers régionaux universitaires (CHRU)

S'agissant d'un projet aussi emblématique que celui de Balard, le Conseil considère que l'État ne peut faire l'économie de la communication du bilan financier de l'opération. Il souhaite être destinataire d'une analyse financière permettant de confirmer la pertinence économique du montage retenu pour le financement et la réalisation de l'investissement immobilier et d'établir le coût réel d'occupation en excluant du calcul les recettes produites par la valorisation de la cornue Ouest ;

A l'attention de l'État propriétaire,

6. Le Conseil souligne l'importance des produits des cessions des biens prestigieux de la Défense réalisées par le service France Domaine.

Il relève que la stabilité et la visibilité des règles d'urbanisme locales sur les sites de Penthemont et de la Pépinière ont permis l'obtention de produits de cession cohérents avec la valeur du marché.

Les produits de cessions dépendent de la qualité et de la localisation des biens mais également des règles fixées par les documents d'urbanisme. Ainsi qu'il l'a indiqué à plusieurs reprises⁶, le Conseil rappelle que toute décision de modification de la règle d'urbanisme affectant la valeur d'un bien dont la cession répond à un objectif d'intérêt général devrait faire l'objet d'une étroite concertation avec les responsables des services concernés, voire d'une étude d'impact permettant de hiérarchiser les intérêts publics en présence. Cette démarche devrait, dans le respect de l'autonomie des collectivités et établissements, garantir que les responsables des politiques publiques arbitrent en toute connaissance des conséquences de leurs décisions.

S'agissant du cas particulier de la caserne Sully, il regrette que les divergences de point de vue des entités publiques puissent avoir pour effet de retarder, voire de bloquer certaines opérations et par voies de conséquence d'augmenter les frais d'entretien et de gardiennage à la charge de l'État et de déprécier ses actifs.

7. Le Conseil observe que l'opération Balard résulte de l'étude du potentiel d'un actif détenu. Il considère que ce dossier illustre les bénéfiques potentiels que l'État pourrait retirer de l'étude fine de ses emprises et notamment de l'identification des droits à construire résiduels.

S'agissant des SPSI d'administration centrale, il considère que les enjeux financiers justifient que la partie diagnostic des SPSI soit enrichie d'une étude du potentiel de valorisation de chaque emprise. Cette analyse doit être à la fois quantitative et qualitative, de façon à permettre de tirer le meilleur parti du domaine de l'État, qu'il s'agisse d'apporter des réponses adaptées aux besoins fonctionnels des services, de favoriser l'offre de logements grâce à la mobilisation du foncier public ou de contribuer au rétablissement de l'équilibre des finances publiques.

⁶ avis n° 2012-23 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech) du 14 novembre 2012, n° 2013-11 du 24 avril 2013 sur la stratégie immobilière du CHU de Clermont-Ferrand, n°2014-28 sur la gestion immobilière des centres hospitaliers régionaux universitaires (CHRU) du 15 octobre 2014,

Cette recommandation vaut également pour les implantations les plus significatives de l'administration déconcentrée pour lesquelles la partie diagnostic devra être enrichie dans le cadre de la mise en place des SDIR.

8. Le Conseil prend acte qu'il a été fait le choix, dans le cadre de l'opération de regroupement des états-majors et de l'administration centrale du ministère sur le site de Balard de conserver l'ensemble hôtel de Brienne, hôtel de Bourbon-Busset et bâtiment de la Lionne pour y accueillir le ministre et ses proches collaborateurs ; que le service France Domaine recommandait en 2008 la recherche d'une alternative⁷ ; que cette décision implique d'affecter également aux services ministériels, une partie du bâtiment des jardins de l'Îlot Saint-Germain.

D'un point de vue fonctionnel, il observe que le choix d'y maintenir le ministre conduit à l'éloignement de son administration et apparaît en contradiction avec le principe de simplification de la chaîne de commandement qui était un objectif prioritaire du projet.

De façon plus générale, il note que la bipartition des structures ministérielles, les services s'éloignant de l'hyper centre parisien ou demeure le ministre, induit de nombreux déplacements en contradiction avec les principes de la politique de transition écologique.

9. Le Conseil relève que les immeubles conservés sont fortement imbriqués avec le reste de l'Îlot Saint-Germain et redoute que cette décision n'entraîne une décote importante lors de la cession de l'actif.

Il observe que le service France Domaine doit également réviser l'estimation de la valeur vénale du bien datant de 2009 au regard des modifications des règles d'urbanisme intervenues depuis dans le cadre du projet de révision du PSMV du 7^{ème} arrondissement de Paris. Il relève que si la réserve pour réalisation de logement social porte sur 30 %; le rapport d'enquête publique⁸ précise que, six autres propriétés de l'État de cet arrondissement ayant été exclues du secteur d'application de la « *servitude logement social* », « *d'un point de vue quantitatif, la surface de plancher de logement social qui sera réalisée sur les terrains de l'Etat dans le cadre de cette stratégie globale est au moins équivalente à celle qui aurait été réalisée par l'application de la «servitude logement social» sur tous les biens de l'Etat, dans l'hypothèse où tous ceux qui peuvent être adaptés au logement auraient effectivement accueilli des logements* ».

Il invite le service France Domaine à estimer le montant de la décote potentielle résultant de l'application de ce principe pour la réalisation d'une opération entrant dans le cadre de la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

Le Conseil rappelle que la cession de l'Îlot Saint-Germain était initialement motivée par la volonté d'accroître les recettes de l'État. Il observe que les évolutions intervenues doivent

⁷ Avis de France Domaine du 13 juin 2008 sur le projet de SPSI du ministère de la défense

⁸ Cf. Rapport d'enquête publique relative au projet de révision du Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (P.SMV) du 7^{ème} Arrondissement de Paris (75007) du 15 janvier 2015 au 14 février 2015- Avril 2015

conduire à se réinterroger sur cette motivation. Tant l'évolution de l'assiette des biens vendus que la potentielle destruction de valeur résultant des évolutions des documents d'urbanisme pourraient en effet conduire à une minoration très importante des produits de cession. Dans ces conditions, il considère qu'il ne serait pas illégitime de procéder à la confirmation de l'arbitrage de cette décision, en comparant les produits théoriques de cession des biens en valeur de marché à ce qui peut être raisonnablement anticipé du fait des évolutions des documents d'urbanisme.

Il relève par ailleurs que les immeubles concernés, actuellement à usage de bureaux, sont en très bon état fonctionnel et que leur état technique et réglementaire est bon. Il suggère d'étudier l'hypothèse d'une conservation de ce patrimoine de bureaux pour héberger des services en charge des fonctions régaliennes de l'État. Un tel scénario pourrait être envisagé dans la perspective du regroupement d'entités permettant de réaliser de procéder à une optimisation des fonctions support et de leur coût.

Selon les situations immobilières des entités considérées, un nouvel équilibre pourrait être recherché entre économies de loyers externes, valorisation de biens domaniaux devenus inutiles et mobilisation d'immeubles domaniaux se prêtant mieux à la création de logements sociaux.

10. Le Conseil souligne que la politique immobilière de l'État est également une politique support au service des logements sociaux mais s'étonne des conditions dans lesquelles sont prises les décisions de mise en œuvre de cette politique et plus particulièrement sur le secteur très tendu de la ville de Paris.

Il rappelle que les décotes consenties par l'État à l'occasion de la cession de ses biens permettant la création de logements sociaux constituent à la fois une perte de recettes pour la réalisation de ses propres opérations immobilières et une aide indirecte venant s'ajouter aux autres dispositifs d'accompagnement de la politique d'aide au logement.

S'agissant de biens de valeur d'usage ou vénale significatives et dont la configuration ne se prête pas à une transformation aisée en logements, le Conseil recommande de procéder à une instruction complète du dossier pour identifier les conditions de meilleure valorisation du bien. Il estime que le partage d'une telle analyse est de nature à favoriser un meilleur équilibre entre les différents axes de la politiques immobilières de l'État qui pourraient apparaître contradictoires au regard de certaines décisions telles que celles prises dans le cadre du projet de révision du PSMV du 7^{ème} arrondissement de Paris.

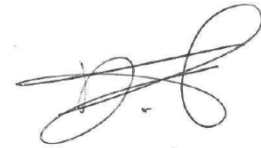
11. Le Conseil prend acte que le statut dérogatoire dont bénéficie le ministère de la défense, en matière de retour sur produits de cession, a été prolongé au-delà de 2014. Dès lors que près de 40% du patrimoine de l'État se trouvent concernés par ce régime exceptionnel le Conseil se prononce, à nouveau⁹ en faveur d'un retour aux règles de droit commun pour ce ministère.

⁹ Avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2010-04, du 6 octobre 2010, sur la modification du périmètre des recettes et des dépenses du compte d'affectation spéciale «gestion du patrimoine immobilier de l'État» ; avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2011-15 du 18 mai 2011 sur la mise en œuvre du SPSI du ministère de la défense ; Moderniser la politique immobilière de l'État : cinquante propositions du Conseil de l'immobilier de l'État, 30 janvier 2013.

*

En conclusion, le Conseil propose au Secrétaire d'État en charge du budget d'approuver le SPSI de l'administration centrale du ministère de la défense sous réserve que le ministère produise d'ici la fin de l'opération Balard, un projet de SPSI concernant l'ensemble de ses emprises en Ile-de-France et permettant de respecter globalement la norme des 12 m² par poste de travail.

**Pour le Conseil,
son Président**



Jean-Louis DUMONT