



AVIS

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du ministère des Outre-mer (MOM)

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 ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, portant notamment sur le recensement et la gestion dynamique du patrimoine détenu ou occupé par les opérateurs de l'État ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État du 16 septembre 2009 relative aux modalités de réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs et de leurs échéances ;

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État :

- n° 2008-11 sur le SPSI du ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales ;
- n° 2011-14 sur la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration ;
- n° 2014-22 du 9 juillet 2014 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de l'intérieur ;
- n° 2015-02 du 14 janvier 2015 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 ;
- n° 2015-33 du 8 juillet 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Agence de l'Outre-mer pour la Mobilité (LADOM) ;

Vu la note conjointe des ministères de l'intérieur et des Outre-mer et le dossier afférant au site Oudinot-Invalides communiqué par le ministère de l'intérieur en vue de l'audition du 21 octobre 2015 ;

Après avoir entendu Mme Corinne MINOT, sous-directeur de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État de la direction générale du ministère de l'Outre-mer et M ; Olivier du CRAY, sous-directeur des affaires immobilières au ministère de l'intérieur, en présence de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine accompagnée de M. Pierre DURAND-DELACRE, chef de la mission opérations immobilières des administrations centrales et autorités administratives indépendantes.

Considérant que le secrétaire général du ministère de l'intérieur est également le secrétaire général du ministère des Outre-mer (MOM) ;

Que les personnels en fonction au cabinet du ministre des Outre-mer et dans les services de la direction générale du ministère de l'Outre-mer (DGOM), direction d'administration centrale du MOM, sont gérés administrativement par le ministère de l'intérieur ;

Que les directions support placées sous l'autorité du secrétaire général du ministère de l'intérieur apportent leur concours à la ministre et à la DGOM ;

Que les effectifs de la DGOM ont fortement diminué ces dernières années, passant de 400 ETP en 2008 à 160 actuellement ;

Considérant que le MOM ne dispose pas d'un SPSI ;

Que le site occupé par les structures relevant du MOM est recensé dans le SPSI du ministère de l'intérieur mais que ce site n'a pas fait l'objet d'un développement particulier dans les documents remis au Conseil de l'immobilier de l'État à l'occasion de l'examen de ce SPSI le 14 mai 2014¹ ;

Considérant que les services d'administration centrale du MOM sont regroupés sur le site domanial dit « Hôtel de Montmorin » ; sur un terrain de 1,4 hectares sis 25-27, rue Oudinot et 57, boulevard des Invalides, Paris 7^{ème} ;

Que la direction de l'évaluation de la performance, des affaires financières et immobilières (DEPAFI) du ministère de l'intérieur est la direction support du site d'Oudinot pour les ministères de l'intérieur et des Outre-mer ;

¹ n° 2014-22 du 9 juillet 2014 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de l'intérieur

Que le site fait l'objet d'un partage entre le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) et le ministère de l'intérieur ; que sur les 17818 m² SUB de l'ensemble immobilier, 9 645 m² SUB (54 %) sont affectés aux ministères de l'intérieur et des Outre-mer et 8 173 (46%) au MAEDI ;

Que les effectifs des ministères de l'intérieur et des Outre-mer hébergés sur le site Oudinot étaient de 249 ETPT au 1^{er} janvier 2015 ; que le cabinet du MOM disposait de 60 ETPT², la DGOM de 131 ETPT, les fonctions supports pour la gestion du site représentaient 10 ETPT et diverses structures du ministère de l'intérieur³ 48 ETPT ;

Que sur cette base, au vu des éléments fournis pour l'audition, le ratio d'occupation serait de 33 m²SUN / PdT

Que des entités en lien avec les missions du MOM sont aussi hébergées sur ce site :

- Le service militaire adapté (SMA) ;
- La délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'Outre-mer (DIECFOM)
- Le Comité national pour la Mémoire et l'Histoire de l'Esclavage (CNMHE).
- La délégation régionale de LADOM depuis 2012 ;

Qu'il n'a pas été présenté au Conseil de bilan des surfaces occupées par ces entités

Que le MOM envisage d'y installer également le siège de l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM) ; que le CIE a rendu en juillet 2015 un avis très réservé sur cette opération⁴ ; que les représentants du ministère de l'intérieur ont informé le Conseil en séance du 21 octobre 2015, que le transfert de LADOM serait réalisé en novembre 2015 ; que le service France Domaine a indiqué ne pas avoir connaissance de cette décision concernant un projet qui ne figurait pas dans le SPSI de 2011 et dont le principe lui avait été communiqué en avril 2015 ;

² S'agissant du MOM, l'annexe au projet de loi de finances pour 2015 relative aux personnels affectés dans les cabinets ministériels fait état de 15 membres du cabinet et de 49 personnes physiques chargées des fonctions support dont 29 affectées à un travail de bureau et 20 à des fonctions logistiques (2 officiers de sécurité, 4 personnes affectées à la sécurité des bâtiments, 6 personnes en charge de la cuisine et l'hôtellerie et 8 chauffeurs.)

³ Effectifs du ministère de l'intérieur hors DGOM et fonctions support sur le site Oudinot : Comité interministériel de prévention de la délinquance (10 ETPT), Fondation Jean Moulin (35 ETPT), réseau des inspecteurs santé et sécurité au travail (3 ETPT)

⁴ Avis CIE n° 2015-33 du 8 juillet 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Agence de l'Outre-Mer pour la Mobilité (LADOM)

Considérant que le Conseil a proposé en 2008 au ministre en charge du Domaine de valider le SPSI du ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales⁵ tout en formulant de sérieuses réserves sur la réutilisation du site d'Oudinot « à l'appui de laquelle il n'a pas été présenté d'argumentaire » ;

Considérant que le ministre du budget des comptes publics et de la fonction publique a adressé cet avis à la ministre de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales par courrier du 20 janvier 2009, en précisant que l'immeuble du boulevard des Invalides et de la rue Oudinot devra être cédé au départ des services du ministère des affaires étrangères et que les services chargés du suivi des départements et collectivités d'Outre-mer devaient quitter cette implantation pour que la valeur patrimoniale du bâtiment ne soit pas affectée ; que dans ce même courrier, il demandait à ce que soient précisées les conditions dans lesquelles ces mêmes services pouvaient être relocalisés.

Considérant que les projets immobiliers du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) sont sur le point d'aboutir⁶ ;

Considérant que lors de la séance du 21 octobre 2015, les représentants du ministère de l'intérieur ont informé le Conseil de la volonté de la ministre des Outre-mer de conserver l'implantation d'Oudinot-Invalides et d'y regrouper l'ensemble des entités relevant du périmètre de ses missions ; que ce souhait est motivé à la fois par un attachement fort à ce site historique⁷ et par sa proximité des services du Premier ministre avec lesquels les relations fonctionnelles seraient déterminantes pour l'activité des services en charge des Outre-mer ;

Considérant que le coût immobilier global pour le site Oudinot-Invalides était en 2014 de 10,7 M€ (601 € / m² SUB) ;

Que le loyer budgétaire de 9,3 M€ (520 € / m² SUB) représentait 87 % de ce coût ;

Que les charges d'exploitation s'élevaient à 1 M€ (60 € / m² SUB) et les dépenses de fluides à 0,35 M€ (20 € :m² SUB) ;

Que la quote-part du ministère de l'intérieur s'élevait pour cet exercice à 5,9 M€ ;

⁵ Avis CIE n° 2008-11 sur le SPSI du ministère de l'intérieur, de l'Outre-Mer et des collectivités territoriales

⁶ Avis CIE n° 2015-02 du 14 janvier 2015 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

⁷ L'État a acquis l'Hôtel de Montmorin en 1910 auprès des Frères des Écoles chrétiennes pour y installer le ministère des colonies. Il accueille depuis 1959 le ministère en charge de l'Outre-Mer. Les accords d'août 1988 sur la Nouvelle-Calédonie y ont notamment été signés.

Considérant que le ministère de l'intérieur indique que des travaux de mise aux normes des installations électriques du site Oudinot-Invalides sont à réaliser pour un montant de 1,7 M€ ;

Que le ministère de l'intérieur faisait mention en 2011⁸ d'un montant de 17,6 M€ de travaux pour la mise aux normes du site ;

Que les représentants des ministères de l'intérieur et des Outre-mer ont indiqué en séance ne pas avoir connaissance d'un tel montant de travaux ;

Considérant qu'aucune estimation de la valeur de marché du bien Oudinot-Invalides n'a été portée à la connaissance du Conseil ;

Que le service France Domaine estime qu'il convient de céder ou de conserver la totalité de l'ensemble immobilier, compte tenu de l'imbrication fonctionnelle des différents bâtiments qui le composent ;

Considérant qu'il n'a pas été présenté au Conseil de dossier instruisant chacune des deux hypothèses évoquées par les représentants du service France Domaine et des ministères de l'intérieur et des Outre-mer, à savoir, la vente du bien ou sa conservation dans le Domaine de l'État ;

Que le service France Domaine observe que la livraison prochaine du Centre de Gouvernement va libérer des sites dont les caractéristiques seraient susceptibles de répondre aux besoins du MOM ;

Les représentants des ministères de l'intérieur et des Outre-mer et du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

⁸ CIE, avis n° 2011-14 sur la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 21 octobre 2015, fait les observations suivantes :

- 1 Le Conseil porte un jugement très sévère sur les conditions d'occupation du site Oudinot Invalides dans sa partie allouée aux ministères de l'intérieur et de l'Outre-mer.

Il constate que la situation immobilière du ministère des Outre-mer est le plus mauvais exemple de gestion immobilière rencontré au cours de ces deux dernières années où il a étudié l'ensemble des situations immobilières des services d'administration centrale.

Si le ratio d'occupation présenté par les services est tout particulièrement élevé avec une performance égale au double du plafond de la politique immobilière de l'État, le Conseil considère que ce chiffre est fortement en deçà de la réalité. La nécessaire rectification du dénominateur du ratio par exclusion des personnels non affectés à des tâches exercées dans le périmètre des surfaces utiles nettes, devrait dégrader le résultat.

La situation est d'autant plus préoccupante que les surfaces occupées sont celles d'un bien prestigieux au cœur du quartier le plus onéreux de la capitale française. Il relève que le loyer budgétaire de l'immeuble est supérieur de 25 % au loyer plafond fixé pour Paris.

- 2 Le Conseil regrette que le ministère des Outre-mer ne dispose pas de son propre SPSI et que sa stratégie immobilière ne soit pas détaillée dans le cadre du SPSI du ministère de l'intérieur qui intègre pourtant le site Oudinot-Invalides dans son inventaire.

Il invite l'État à définir les prérogatives de chacun des ministères dans ce contexte d'organisation ministérielle singulière de façon à ce que la responsabilité de l'occupation immobilière soit clairement portée par une entité en charge d'élaborer et de mettre en œuvre un SPSI.

- 3 Le Conseil constate que ce défaut de SPSI n'empêche pas le ministère des Outre-mer de développer de façon autonome, une stratégie immobilière consistant à regrouper toutes ses entités satellites sur le site de l'Hôtel de Montmorin.

Il prend acte que faute d'information, le représentant de l'État propriétaire n'est pas en mesure de s'assurer de la conformité de celle-ci aux principes de la politique immobilière de l'État et que les opérations qui en découlent n'ont pas été approuvées par ses services.

Le Conseil rappelle⁹ qu'il ne peut pas approuver une telle stratégie qui est loin de s'inscrire naturellement dans le cadre de la politique immobilière de l'État.

- 4 Le Conseil prend note des deux hypothèses présentées en séance s'agissant de la cession du site d'Oudinot-Invalides ou de sa conservation. Il s'étonne cependant que ces deux scénarios n'aient pas réellement été étudiés alors que la demande explicite du ministre en charge du Domaine remonte à janvier 2009.

⁹ Avis CIE n° 2015-33 du 8 juillet 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Agence de l'Outre-mer pour la Mobilité (LADOM).

Le Conseil rappelle que l'objectivation des décisions est une des pierres angulaires de la politique immobilière de l'État.

A titre d'exemple, le Conseil a calculé¹⁰ selon les règles de la politique immobilière en vigueur depuis le 16 janvier 2009, que les besoins en surfaces du cabinet du MOM et de la DGOM devraient être au plus de 3276 m² SUB pour 182 postes de travail administratifs, soit pratiquement le tiers des surfaces actuellement allouées.

Le Conseil rappelle que l'arbitrage d'un bien aussi significatif que celui d'Oudinot-Invalides doit faire l'objet d'une instruction complète, tant du point de vue des services occupants (adéquation au besoin, chiffrage en coûts complets) que de celui de l'État propriétaire (valeur de marché, droits à construire résiduels, travaux de gros entretien réparation, rentabilité de l'actif).

- 5 Le Conseil conçoit l'attachement légitime du ministère des Outre-mer à un immeuble qui a été le témoin de sa propre histoire.

Il observe cependant que, déduction faite des 1 300 m² correspondant au Salon et appartement du ministre, les besoins du cabinet du MOM et de la DGOM couvrent seulement 20 % des surfaces administratives de l'ensemble immobilier.

Il estime que dans ces conditions, le souhait du maintien du MOM sur ce site ne doit pas emporter le devenir de l'Hôtel de Montmorin.

- 6 Le Conseil considère que la question des critères à retenir pour la localisation du futur siège du MOM doit être traitée au plus haut niveau politique.

Il demande que la stratégie immobilière du MOM soit élaborée selon les critères communs à tous les départements ministériels et explicitée dans le cadre formel d'un SPSI qui lui soit propre, qu'il s'agisse d'un document autonome ou d'une annexe au SPSI du ministère de l'intérieur.

Il attire l'attention des services sur les différences existant entre les données immobilières figurant dans les inventaires préalablement portées à sa connaissance et les informations communiquées cette année. Il recommande aux services de consolider leur inventaire immobilier et de vérifier plus particulièrement la conformité des unités de mesure des surfaces (SHON, SUB, SUN) et des effectifs (équivalent temps plein, effectifs physiques comptabilisés, postes de travail) avec le référentiel de France Domaine.

Le Conseil propose d'inviter les représentants du MOM à venir lui présenter ce document dès qu'il sera finalisé, après avis du service France Domaine et avant son approbation par le ministre en charge du Domaine, ainsi que prévu par les textes.

¹⁰ Calcul effectué sur la base des éléments communiqués et l'annexe au projet de loi de finances pour 2015 relative aux personnels affectés dans les cabinets ministériels.

Il souhaite organiser cette audition sous un délai de six mois.

- 7 S'agissant du devenir de l'Hôtel de Montmorin, le Conseil estime que l'équation ne doit pas se réduire aux seules hypothèses évoquées en séance et qu'un travail de fond est à réaliser par le service France domaine pour identifier les meilleures pistes de valorisation de cet ensemble immobilier exceptionnel.

Compte tenu du caractère exceptionnel du bien, il souhaite que soit étudié un scénario susceptible de produire des recettes récurrentes tout en en conservant la propriété.

Il souhaite que le dossier de emploi de cet immeuble lui soit présenté dans les mêmes délais que le SPSI du ministère des Outre-Mer



En conclusion, le Conseil demande à ce que les règles applicables à tous les ministères le soient également au ministère des Outre-mer, que le service France Domaine puisse remplir sa fonction de représentant de l'État propriétaire sans être placé devant le fait accompli par un service occupant.

L'attachement historique à un site est un sentiment qui mérite considération, l'état des finances publiques est une situation qui ne mérite pas moins de considération.

En conséquence, le Conseil recommande au ministre en charge du Domaine d'ordonner un moratoire sur les opérations de transfert vers ce site dans l'attente de la présentation d'un SPSI des services relevant de l'Outre-mer, et du dossier de emploi de l'Hôtel de Montmorin.

**Pour le Conseil,
son Président**

Jean-Louis DUMONT

A large, stylized handwritten signature in black ink, overlapping the printed name and the text above it.