



Séance du 12 juillet 2017

Conseil de l'immobilier de l'État

Avis sur le SPSI d'administration centrale du ministère de la défense

Sa mise en œuvre et son suivi

Après trois auditions en 2009, 2011 et 2014, le Conseil de l'immobilier de l'État a entendu le ministère de la défense sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière d'administration centrale. Le Conseil déplore que huit ans après la première audition, il ne puisse émettre qu'un avis défavorable au document qui lui est présenté.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

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

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière 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 loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret n°2017-918 du 9 mai 2017 relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire ;

Vu la loi n°2013-61 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 le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements ;

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2009-04 du 20 mai 2009, n°2011-15 du 8 mai 2011 et n°2015-23 du 8 juillet 2015, relatifs au suivi et à la mise en œuvre du SPSI du ministère de la Défense ;

Vu l'avis général du Conseil de l'immobilier de l'État n°2016-13 du 6 juillet 2016 relatif au suivi et à la mise en œuvre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) d'administration centrale ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition et les éléments complémentaires du 16 février 2017 ;

Après avoir entendu M. Jean-Paul BODIN, secrétaire général du ministère de la défense accompagné de Mme Myriam ACHARI, directrice de la mémoire, du patrimoine et des archives et de M. Frank BARRERA, en présence de MM. Pierre DURAND-DELACRE et Jildaz ECOLAN de la direction de l'immobilier de l'État lors de sa séance du 9 novembre 2016 ;

Sur les précédents avis du Conseil,

Le Conseil a auditionné le ministère de la défense en 2009, 2011 et 2014. Dans son dernier avis (n°2015-23) il relevait que la stratégie immobilière développée pour son administration centrale permettait de libérer les surfaces excédentaires et de valoriser le patrimoine par cession de biens inadaptés ou devenus inutiles. Il saluait la volonté du ministère de poursuivre la densification de ses emprises en Ile-de-France au-delà même du périmètre de son administration centrale et l'objectif de constituer un réseau de pôles fonctionnels spécialisés.

Le Conseil constatait toutefois qu'avec une cible de 14,04 m² SUN/poste de travail à l'achèvement de l'opération Balard, le ministère ne respecterait pas la norme plafond de 12 m² a été fixée par le Premier ministre depuis 2009.

Il rappelait que le ministère devait procéder à un diagnostic complet de ses implantations avant d'arrêter ses choix stratégiques. Il invitait les services du ministère à se rapprocher de la Direction de l'immobilier de l'État (DIE) et du Préfet de région, afin d'articuler sa propre stratégie avec celle définie dans le cadre de la mise en place du schéma directeur immobilier de la région Ile-de-France.

Le Conseil prenait acte de la diminution des coûts locatifs communiqués tout en constatant l'augmentation prévisionnelle conséquente des loyers externes, la redevance de Balard se

substituant à des loyers budgétaires. Il remarquait que le montant du loyer serait, en 2017, supérieur de 14 % au montant prévisionnel annoncé en 2011 et invitait le ministère de la défense à réaliser une étude comparative des coûts complets immobiliers des situations avant et après regroupement des services à Balard. Le Conseil considérait en outre que l'État ne pouvait faire l'économie du bilan financier de l'opération et souhaitait en être destinataire.

Le Conseil observait enfin que le choix de maintenir le ministre dans l'Ilot-Saint-Germain était contradictoire avec l'objectif de simplification de la chaîne de commandement et avait en outre pour conséquence la conservation de plusieurs bâtiments de l'Ilot-Saint-Germain dont la cession était initialement prévue.

Sur le SPSI 2014-2018 et la poursuite des cessions et résiliation de baux,

Considérant que le ministère de la défense entend poursuivre la rationalisation de l'organisation de ses services en Ile-de-France entamée au cours du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2009-2013 ;

Que durant la période 2014-2018, le ministère souhaite poursuivre et achever la mise en œuvre du SPSI précédent, laquelle ne sera effective et complète qu'en 2018 lorsque le regroupement à Balard sera finalisé ;

Considérant qu'en parallèle le travail de rationalisation et de densification des sites sera poursuivi dans le cadre de la réalisation des schémas directeurs immobiliers de base de défense. Ces sites accueillent pour l'essentiel des organismes hors administration centrale ;

Considérant que les cessions suivantes ont été finalisées ou sont en cours : Bellechasse-Penthemont (2014 : 137 M€), Ex-ateliers de Puteaux (2015 : 20 M€), Immeuble de la Pépinière (2015 : 118,5 M€), Caserne Sully à Saint-Cloud (2016 : 10,9 M€), Hôtel de l'Artillerie (2016 : 87 M€), Ilot-Saint-Germain (à venir) ;

Considérant que les transferts de l'Hôtel de la Marine, au profit du centre des monuments nationaux, et de l'Établissement Gley, au profit des ministères de l'Intérieur et de l'environnement, sont, pour le premier, déjà réalisé, et en cours pour le second ;

Considérant que le retour des produits de cession des sites franciliens fin 2016 s'élève à 275,5 M€¹ ;

Considérant que le bail du site de Bagneux a été résilié en 2016 (16 M€/an) à l'issue du transfert des personnels à Balard ;

Considérant que de nouveaux besoins en hébergement ont émergé, dans le cadre de l'opération Sentinelle, conduisant le ministère à modifier le calendrier de son programme de cessions ;

Que deux bâtiments de la Caserne Lourcine (Paris 12^e) ont été conservés à cet effet, alors qu'ils devaient faire l'objet d'un transfert à titre onéreux à l'enseignement supérieur ;

Que la transformation de locaux de bureaux en logements sur une partie de l'Ilot-Saint-Germain doit permettre d'héberger 250 à 300 personnels ;

¹ Comprend Bellechasse-Penthemont, Puteaux, Pépinière.

Conseil de l'immobilier de l'État

Que les locaux libérés au Val-de-Grâce à la suite de la cessation de l'activité de l'hôpital d'instruction des armées mi 2016 sont également mobilisés comme site d'hébergement dans l'attente de la livraison de travaux d'adaptation de deux sites d'accueil franciliens ;

Considérant que la cession de la partie hospitalière du Val-de-Grâce ne devrait pas intervenir avant 2018 ;

Que des discussions avec la Ville de Paris sont par ailleurs en cours concernant le devenir du jardin de l'hôpital et que la fraction historique du site sera conservée au profit des services du ministère de la défense ;

Considérant que le préfet de région Ile-de-France s'est vu confier un mandat de négociation des cessions parisiennes de l'État avec la Ville de Paris. Le ministère de la défense n'en assure donc pas le pilotage même s'il y est associé ;

Considérant que selon les chiffres du ministère de la défense de 2016, actualisés en février 2017, le ministère a réduit le nombre de ses implantations d'administration centrale de 12 à 4. Initialement seuls 3 sites devaient être conservés (cf. dossier d'audition de 2014) ;

Considérant que les résultats de la stratégie d'occupation du ministère de la défense (administration centrale) se traduisent globalement comme suit, notamment au regard des critères de la politique immobilière de l'État (les cibles 2018 telles que présentées lors de l'audition de 2014 ont été sensiblement revues à la hausse lors de l'audition de 2016) ;

Considérant que sur la base des documents présentés au Conseil avant et après l'audition du 9 novembre, les constats suivants peuvent être opérés :

Concernant les surfaces brutes occupées :

Considérant que le ministère occupait 358 417 m² SUB en 2013 et 389 323 m² SUB en 2016 (+ 8,6 %) ;

Que la cible 2018 est de 371 915 m² SUB (pour mémoire la cible 2018 présentée lors de l'audition de 2014 était de 299 212 m²) ;

La cible 2018 est donc passée de moins de 300 000 m² SUB (audition 2014) à plus de 370 000 m² SUB (audition 2016), alors que le regroupement à Balard et les cessions qui en découlent devraient être achevés ;

Concernant le ratio d'occupation et l'évolution des effectifs :

Considérant que le ratio m² SUN par poste de travail constaté en 2013 était de 16,87 m². Il atteint 14,57 m² en 2016, pour une cible à 13,13 m² en 2018, la cible plafond étant fixée pour le patrimoine immobilier de l'État à 12 m² par poste de travail ;

Considérant que certains sites dont Arcueil et Vanves dépassent la norme, impactant le résultat global ; que selon le ministère, la configuration physique des locaux ne permet pas d'atteindre la cible de 12 m² ;

Considérant que sur la période 2013-2016 les effectifs ont diminué de 898 ETP, passant de 13 909 à 13 011 ETP (-6,4 %) alors que, paradoxalement le nombre de postes de travail augmentait de 45 passant de 14 393 à 14 438 (+0,3 %) ;

Considérant qu'en 2018, les effectifs prévisionnels seront de 13 600 ETP pour 15 062 postes de travail soit 1,10 poste de travail par ETP ;

Concernant l'optimisation de la capacité utile d'accueil :

Considérant que le ratio SUB/SUN était à 1,48 en 2013. Il augmente à 1,85 en 2016 avec une cible à 1,88 en 2018, la cible fixée pour le patrimoine immobilier de l'État étant inférieure à 1,5 ;

Concernant le coût global annuel d'occupation² :

Considérant que le coût d'occupation était de 108 M€ en 2013, puis de 183 M€ en 2016 (+69 %) avec une cible à 181,5 M€ en 2018. Pour mémoire la cible 2018 présentée lors de l'audition de 2014 était de 66,5 M€. la cible a donc été revue à la hausse de 173 % entre 2014 et 2016 ;

Concernant l'évolution des loyers :

Considérant que les loyers budgétaires connaissent une baisse de 69 %³ (90,5 M€ à 28 M€) entre 2013 et 2016 ;

Que la cible 2018 est équivalente aux loyers budgétaires de 2016 ;

Considérant que les loyers externes (HT HC) connaissent a contrario une hausse de près de 335 % (17,7 M€ à 76,9 M€) entre 2013 et 2016 ;

Que la cible 2018 est sensiblement équivalente à 2016 (- 0.8 %) ;

Considérant que globalement la somme des loyers (budgétaires et externes)⁴ devrait augmenter de 2,7 % d'ici 2018 ;

Concernant le coût d'occupation par agent :

Considérant que le coût d'occupation par agent est de 7 779 € en 2013, qu'il a presque doublé en 2016 et se situe à 14 086 € avec une cible 2018 à 13 352 €. Pour mémoire la cible 2018 telle que présentée lors de l'audition de 2014 était de 5 501 € ;

Sur le suivi de l'opération Balard, sa mise en place et son refinancement,

Considérant que le projet Balard poursuit les trois objectifs suivants :

- améliorer la gouvernance du ministère en rassemblant sur un site unique (9 300 postes de travail) 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 ;

² Dont les loyers budgétaires, loyers externes HT HC, impôts et taxes, coûts aménagement mobilier, coûts entretien maintenance, coûts énergie fluides et autres coûts d'exploitation

³ Ou 73 % selon les chiffres de référence car deux séries de chiffres ont été transmis par le ministère de la défense pré et post audition de novembre 2016

⁴ Hors impôts et taxes, coûts aménagement mobilier, coûts entretien maintenance, coûts énergie fluides et autres coûts d'exploitation

Considérant que la finalisation du projet Balard est l'axe majeur du schéma pluriannuel immobilier du ministère de la Défense. En 2015, plus de 9 000 agents ont été accueillis sur le site, soit la majeure partie de l'administration centrale. La seconde phase d'accueil, initialement prévue en 2016, a été repoussée en 2018, avec l'arrivée du reste des personnels de l'administration centrale ;

Considérant que les travaux de rénovation de la parcelle Est du site de Balard sont en cours ;

Que la phase travaux s'achèvera par la réhabilitation et la livraison du bâtiment 26 ;

Que cette réhabilitation, initialement prévue à plus long terme (dix ans), a dû être anticipée en raison de problèmes de cohérence des systèmes d'information et de réseaux ;

Que l'inclusion de ces travaux au contrat fait débat ;

Que son exploitation en revanche est bien prévue au contrat mais sans qu'elle soit chiffrée ;

Que les conditions d'hébergement temporaire (durant les travaux) des personnels occupant actuellement ce bâtiment ne sont pas précisées ;

Que, hors le cas de ce bâtiment pour lequel le calendrier de réalisation des travaux n'est pas précisé, les bâtiments 21, 22, 23 et 24 sont actuellement en cours de réhabilitation sur la parcelle Est de Balard. Ils seront mis à disposition à l'été 2018 afin d'accueillir environ 570 personnels issus d'organismes stationnés actuellement soit à Balard dans des bâtiments destinés à l'accueil ultérieur d'organismes en provenance de l'Îlot-Saint-Germain, soit à Creil (60) dans l'attente de la mise en œuvre d'un regroupement de fonctions opérationnelles décidé en 2012 ;

Considérant que la délégation pour le regroupement des états-majors et services centraux de la défense (DRESD) était à l'origine la structure dédiée au suivi de l'opération Balard ;

Qu'elle avait en charge la définition du besoin, la préparation du contrat de partenariat public privé (PPP) et le suivi de la réalisation de l'opération de construction jusqu'en septembre 2015, date de sa dissolution ;

Considérant que les attributions de la DRESD ont été reprises par :

- la sous-direction du site de Balard créée au sein du service parisien de soutien de l'administration centrale (SPAC) pour le pilotage et le suivi de l'exécution du contrat ainsi que la conduite de l'exploitation ;
- la direction centrale du service d'infrastructure de la Défense (DCSID) pour la conduite des travaux d'infrastructure phase 2 de la parcelle Est ;
- la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information (DIRISI) pour la conduite des investissements et de l'exploitation des systèmes d'information et de communication ;
- le Commandant militaire d'îlot (COMILI) pour les aspects concernant la sécurité du site et la protection défense ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- la sous-direction du pilotage des ressources humaines (SDPRHF) du SGA pour le suivi financier des dépenses de personnels et du financement du PPP ⁵ ;

Considérant que la sous-direction du site de Balard exerce une compétence générale sur tous les aspects relevant du contrat de partenariat et sur l'ensemble des conditions de fonctionnement du site pour assurer les missions de soutien dues aux organismes. Elle est l'interlocuteur d'OPALE défense, le partenaire privé du contrat PPP ⁶ ;

Que les services sont passés du mode projet au fonctionnement courant avec des procédures et un conseil de site qui se réunit trois à quatre fois par an pour décider des installations et des travaux à entreprendre ;

Que les principaux travaux complémentaires réalisés à ce jour dans le cadre du contrat concernent les aménagements pour accueillir les structures opérationnelles non prévues initialement (direction du renseignement militaire) et des systèmes d'information et de communication tels que l'extension des zones à réseaux classifiés ;

Considérant que le contrat de partenariat prévoit la possibilité pour le ministère de demander à OPALE défense d'organiser une consultation en vue du refinancement de tout ou partie des instruments de dette conclus par le titulaire du PPP auprès des établissements bancaires ;

Qu'en 2015, il est apparu que de nouvelles conditions de financement étaient susceptibles d'être plus compétitives que celles résultant du financement mis en place à l'origine. Il a été demandé formellement en décembre 2015 à OPALE défense de procéder à cette consultation ;

Considérant qu'à l'issue de la consultation et après analyse des trois propositions présentées, l'offre de refinancement la plus compétitive (HSBC ⁷) a été retenue, puis signée par l'ensemble des parties prenantes en octobre 2016 pour une entrée en vigueur au 15 mars 2017 ;

Que la procédure aboutit à la création d'un nouveau consortium bancaire. Les économies attendues seraient de l'ordre de 30 à 40 M€ sur un montant global situé à l'entour du milliard d'euros. Les économies sont réparties entre le prestataire OPALE défense (20 %) et le ministère (80 % en déduction de la redevance) ;

Considérant que sur la base d'une valeur initiale de 4,6 Mds€⁸ dont 1 Mds€ en investissement et plus de 3,5 Mds€ en exploitation, le PPP a fait l'objet de pas moins de

⁵ Source : rapport législatif du projet de loi de finances 2017

⁶ Opale défense SAS, est une société détenue par la Caisse des Dépôts et Consignations (34%), Bouygues Bâtiment Ile-de-France (16%), Exprim (2,9%), Thalès Communications SA (6%), Sodexo France (6%), Dalkia France (2%), FIDEPPP (16,5%), SEIEF (16,5%) et OFI Infravia (0,1%). Le fonds Development Venture III, géré par AXA REIM, est par ailleurs l'investisseur principal de l'opération de valorisation immobilière portant sur environ 90.000 m² de bureaux sur la « Corne Ouest » du site de Balard.

⁷ HSBC a été retenu comme arrangeur et coordinateur global du refinancement et des opérations de couverture en remplacement du financement bancaire initial

⁸ HT en € constant valeur décembre 2010

trente-trois avenants ; qu'il en résulte un surcoût de 55 M€ HT investissement et exploitation confondus (valeur 2010) (+ 136 M€ en investissement, - 81 M€ en exploitation) ;

Considérant que de nombreux retards dans la délivrance des prestations ou liés, à des malfaçons et des dysfonctionnements ont été constatés ;

Qu'un montant important de pénalités a été notifié fin 2016 au prestataire OPALE défense au dire du ministère ;

Considérant, selon le ministère de la défense, qu'il est prématuré de présenter le bilan du contrat de partenariat demandé par le CIE dans son avis n°2015-23, dans la mesure où d'autres travaux pourraient être réalisés au contrat, dont la réhabilitation du bâtiment 26 ;

Sur le schéma directeur des implantations du ministère de la défense en Ile-de-France,

Considérant qu'en 2014, le ministère de la défense occupait 342 sites en région parisienne pour une emprise au sol de 34 490 408 m² et une SHOD de 4 435 351 m² ;

Qu'en 2016 il occupe 304 emprises pour une surface au sol de 33 329 111 m² et une SHOD de 4 554 009 m² (opération Balard comprise) selon les données de Gestion du domaine de la défense (G2D) ;

Que globalement le ministère de la défense considère avoir su maintenir une trajectoire de réduction du nombre et de la superficie au sol des emprises, l'augmentation de la SHOD provenant de l'ajout des surfaces de bureau créées à Balard et de la présence au bilan des emprises parisiennes libérées mais non encore cédées ;

Considérant qu'à l'issue de l'opération Balard, le périmètre de l'administration centrale comprendra en région Ile-de-France le site de Balard (parcelles Est et Ouest), le Fort de Montrouge à Arcueil (94), le Fort de Vanves à Malakoff (92), l'ensemble constitué de l'Hôtel de Brienne, l'Hôtel de Bourbon-Busset et le bâtiment de la Lionne (Ilot-Saint-Dominique), une partie des jardins de l'Ilot-Saint-Germain (quatre étages sur sept) ;

Considérant qu'au-delà des cessions, résiliation de bail et regroupement à Balard, l'administration centrale a pour objectif d'achever la constitution d'un réseau de pôles spécialisés, dans une logique fonctionnelle ;

Que dans ce cadre, le pôle « administration centrale » est constitué des sites de Balard, du Fort de Montrouge à Arcueil et du Fort de Vanves à Malakoff, le pôle « environnement humain » est implanté au fort -Neuf de Vincennes (94), le pôle « santé » est réparti sur le Fort-Neuf de Vincennes et Brétigny-sur-Orge (91) ;

Considérant enfin que des effectifs du ministère occupent des locaux hors emprises affectées au ministère de la défense : ceux du service militaire adapté (Site Oudinot) et le centre d'analyse et de lutte informatique défensive (CALID). Ce dernier, qui est composé de 60 personnes (80 à horizon 2019), occupe une partie des locaux dans la Tour Mercure, prise à bail au profit des services du Premier ministre ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que, dans ce schéma d'organisation fonctionnelle, le ministre de la défense dispose de deux bureaux, le premier à l'Hôtel de Brienne et le second à Balard. Ce dernier étant fréquemment utilisé pour des réunions où la proximité des services est requise ;

Considérant que quatre axes de réflexion sont retenus sur la période 2014-2018 en continuité avec le SPSI précédent afin d'accroître la performance immobilière du ministère de la défense et d'améliorer les conditions de travail des agents :

- déterminer les sites à renforcer en s'appuyant sur le réseau de transports en commun existant et à venir dans le cadre du Grand Paris express,
- faciliter les liaisons entre sites et diminuer l'empreinte carbone liée aux déplacements,
- poursuivre la densification des sites en optimisant leur utilisation pour réduire le domaine utilisé en Ile-de-France,
- poursuivre la mise à niveau des sites (nouveau standard de travail et obligations environnementales) ;

Considérant que l'achèvement du projet Balard, de l'implantation de l'administration centrale et de la constitution des pôles dans une logique fonctionnelle (échéance 2018) aura pour effets la rationalisation des implantations du ministère, l'optimisation de son fonctionnement et l'amélioration des conditions de travail des agents ;

Que cette démarche se poursuivra en Ile-de-France, au-delà de l'administration centrale, avec l'achèvement en 2018 des schémas directeurs immobiliers ;

Considérant enfin que les éléments transmis préalablement et postérieurement à l'audition du ministère de la défense sont partiels et ne permettent pas d'avoir une vision claire de la situation immobilière du ministère, du bilan des opérations majeures ou encore de sa stratégie ;

Les représentants de l'administration centrale du ministère de la défense et de la Direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 9 novembre 2016 et du 12 juillet 2017, formule les constats et recommandations suivants :

1. À l'issue de la quatrième audition du ministère de la défense sur la stratégie immobilière de son administration centrale, huit ans après la première audition, le Conseil de l'immobilier de l'État mesure le chemin parcouru, les difficultés rencontrées, les efforts consentis et ceux restant à fournir par le ministère de la défense pour s'inscrire dans les objectifs de la politique immobilière de l'État, tels qu'ils ont été définis depuis 2009.
2. Le Conseil rappelle, s'il en est besoin, que le cadre général d'élaboration des SPSI est également fixé par circulaire du Premier ministre et qu'il convient, lors de chaque

renouvellement de schéma pluriannuel d'en respecter la structure, au-delà de la simple actualisation du schéma précédent.

Il rappelle que l'élaboration d'un SPSI n'est pas un simple exercice mais une méthode et un outil pour atteindre les objectifs que sont la diminution du coût de la fonction immobilière par rationalisation des surfaces allouées et valorisation des surfaces excédentaires, la mise à disposition de locaux adaptés aux missions et fonctions des services, la contribution au développement de l'offre de logements par mise à disposition de foncier, l'atteinte d'objectifs environnementaux ; que cette exigence de méthode s'impose à tous les ministères, au-delà de leurs spécificités.

Il constate que les documents présentés ne font pas apparaître clairement les deux volets constituant les SPSI, d'une part, le volet diagnostic présentant l'inventaire du parc et les enjeux patrimoniaux, et d'autre part, le volet stratégie présentant l'analyse comparative des différentes hypothèses envisagées, le schéma directeur retenu, les bénéfices attendus et le bilan à date des opérations réalisées et en cours.

Il remarque enfin que l'élaboration du SPSI ne peut être un exercice solitaire, puisqu'il s'inscrit dans un cadre national. En cela, un partage des données, des réflexions immobilières dont celles relatives à l'évolution de projet d'envergure tel Balard, avec le Direction de l'immobilier de l'État est, non seulement souhaitable, mais indispensable.

Il souligne en outre que le schéma pluriannuel d'administration centrale a vocation à s'inscrire dans une vision plus large et décloisonnée qui est celle mise en œuvre dans le cadre du schéma directeur immobilier régional d'Ile-de-France. A ce stade, cette évolution reste à concrétiser, alors qu'elle semble compatible avec l'organisation en pôles fonctionnels prônée par le ministère.

Sur l'atteinte des objectifs de la politique immobilière de l'État,

3. Le Conseil constate que les objectifs que se fixe le ministère de la défense par rapport aux objectifs de la PIE, fluctuent. Il déplore que cette évolution se fasse dans un sens non compatible avec les critères et cibles de la PIE.

Ainsi, qu'il s'agisse du nombre d'implantations ou de la surface brute occupée, les cibles 2018 présentées lors de la présente audition sont revues à la hausse par rapport à celles présentées au Conseil en 2014. Ainsi les implantations ne seront pas en 2018 au nombre de 3 mais de 4 ; la surface utile brute occupée ne sera pas de 299 212 m², mais de 371 915 m². Pour mémoire la SUB était de 388 606 m² en 2009, année de référence dans la mise en œuvre des SPSI.

Malgré le resserrement certain du nombre de sites depuis 2009, la baisse minimale de la surface brute occupée est insatisfaisante.

4. De même, le ratio d'occupation constaté en 2016 (14,5 m² SUN/PdT) et la trajectoire qui conduirait l'administration centrale du ministère de la défense à approcher 13 m² en 2018, en fin de deuxième SPSI, sont d'autant plus incompréhensibles que le ministère de la défense doit, comme tous les autres, se conformer aux instructions du Premier ministre. Pour mémoire, le Conseil préconise depuis quelques temps déjà d'abaisser le ratio à 10 m² SUN/PdT pour les implantations parisiennes, formule qui est désormais retenue par la DIE lors de l'examen de nouveaux projets à Paris.

5. Concernant le coût d'occupation par agent, le Conseil constate une hausse conséquente (doublement entre 2013 et 2016) et un ajustement de la cible 2018 afin d'être en cohérence avec cette hausse, sans que les commentaires accompagnant le SPSI ne tente de justifier ou, a minima, d'expliquer cette augmentation contradictoire avec l'objectif de maîtrise des dépenses publiques et ce s'agissant de dépenses de fonctionnement courant.
6. Concernant le coût global annuel d'occupation, là encore le Conseil constate une hausse de près de 70% entre 2013 et 2016. Quant à la cible 2018, cette dernière fait l'objet d'un ajustement à la hausse de 173 % sans la moindre tentative d'explication.

Le Conseil demande que, avant la fin de l'année 2017, le ministère de la défense procure tant à la DIE qu'à lui-même un bilan quantitatif précis de ses choix immobiliers, des causes de cette dérive et des voies et moyens pour redresser cette situation.

Sur le bilan de l'opération Balard,

7. Le Conseil, malgré ses demandes réitérées, ne peut que constater l'absence de bilan, y compris d'étape, réalisé sur l'opération Balard. Il le déplore d'autant plus que ce bilan aurait peut-être pu, dans une certaine mesure expliquer au moins durant la phase travaux et de façon temporaire, les hausses de certains critères de la PIE comme rappelé ci-dessus. À défaut, ces « envolées » ne sont pas justifiées, ni conformes aux objectifs de la PIE.
8. Le Conseil rappelle tout l'intérêt pour l'État qu'il y a à être en capacité de tirer les enseignements économiques et financiers d'une opération de partenariat d'une telle envergure. Il déplore que cet intérêt commun pour la politique immobilière de l'État ne soit pas compris par le ministère de la défense.

Il regrette en outre ne disposer d'aucun élément d'information quant à la performance immobilière des biens livrés, leur capacité à accueillir les personnels prévus, les caractéristiques intrinsèques du bâti, le respect des objectifs environnementaux.

Il s'interroge également sur le manque de lisibilité de ce qui reste à livrer, dans et hors contrat, des nouvelles perspectives d'accueil des personnels et des conditions de leur accueil. Il souhaite notamment disposer d'éléments d'information précis sur le nombre de bureaux et leurs superficies « en doublons » c'est-à-dire réservés à des autorités ou personnels disposant de bureaux dans d'autres implantations.

9. Compte tenu de ces éléments, le Conseil juge opportun que le ministre en charge des domaines saisisse l'Inspection générale des finances ou sollicite la Cour des comptes afin qu'un audit circonstancié en soit réalisé.

Sur les implantations et le schéma directeur d'implantation en Ile-de-France,

10. Le Conseil encourage le ministère à poursuivre sa réorganisation en région parisienne autour de quatorze pôles fonctionnels et à en tirer toutes les conséquences en matière immobilière. Il renouvelle sa demande d'élaboration d'un schéma d'implantation au niveau régional intégrant, outre l'administration, les autres services implantés dans le périmètre et l'inscription de la démarche dans le cadre du SDIR.

11. Le Conseil entend la décision de conserver le bâtiment des jardins en cohérence avec celle relative au maintien actuel du ministre dans l'Hôtel de Brienne. Il rappelle cependant, que le ministère de la défense n'a pas vocation à long terme à conserver ce bien et que le regroupement du ministre et de son ministère sur le site unique de Balard serait un signal fort de rationalisation des surfaces occupées.
12. Le Conseil s'interroge sur l'absence de calendrier et de cartographie des mouvements prévisibles, ce qui constituerait les prémices du futur SPSI et invite le ministère à conduire d'ores et déjà cette réflexion par anticipation.

Sur le rôle de la Direction de l'immobilier de l'État dans la stratégie immobilière du ministère de la défense,

13. Le Conseil a relevé au cours de l'audition du ministère de la défense l'absence totale de concertation avec la direction de l'immobilier de l'État.

Il rappelle que cette dernière est chargée de définir et d'assurer la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État et de ses opérateurs et est en charge de sa gouvernance. Or, dans le cas du SPSI du ministère de la défense, la DIE n'a pas été en mesure d'émettre un avis sur la stratégie du ministère faute d'avoir été associée à son élaboration.

Le Conseil ne peut que regretter cette situation, totalement contradictoire avec les arrêtés d'attribution gouvernementaux, et demande au ministère de la défense, comme le font les autres ministères, de solliciter l'avis de la DIE sur toute décision concernant sa stratégie immobilière.



En conclusion, tout en reconnaissant la nécessaire adaptation du patrimoine immobilier occupé par le ministère de la défense au contexte national et international, le Conseil ne peut qu'émettre un avis défavorable à la stratégie qui lui a été présentée en ce qui concerne les sites d'administration centrale de ce ministère.

Cette position intègre évidemment la spécificité et les contraintes particulières pesant sur le ministère du fait de ses missions. La prise en considération légitime des dites sujétions ne doit toutefois pas conduire le ministère à se comporter en matière immobilière de façon évidemment contradictoire avec les instructions gouvernementales.

Le Conseil demande une nouvelle présentation de cette stratégie respectant les normes de la politique immobilière de l'État, en liaison avec la DIE. Il demande en outre à être destinataire dès que possible et au plus tard fin 2017 d'un bilan documenté de l'opération Balard.

Pour le Conseil,
son Président

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and lines, positioned above the name of the signatory.

Jean-Louis DUMONT