



## **Avis sur la stratégie immobilière et le projet de siège de l'Agence française de développement (AFD).**

L'Agence française de développement (AFD), établissement public industriel et commercial et société de financement au sens du code économique et monétaire, occupe quatre sites parisiens dont deux en pleine propriété, auxquels s'ajoute le site occupé par sa filiale PROPARCO. Elle souhaite, à l'occasion de l'entrée d'Expertise France, future filiale, dans le groupe que l'ensemble des services soient réunis en un site unique, siège du groupe AFD.

Une promesse de VEFA signée en 2020 par l'AFD porte sur un bien parisien permettant de couvrir l'intégralité des besoins de l'Agence, pour un total d'investissement de plus de 924 millions d'euros.

Pour autant, ce bien présente des surfaces excédentaires d'au moins 8 000m<sup>2</sup> et sans doute davantage. Les modalités de valorisation restent à être expertisées.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu les circulaires du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État, du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu le dossier transmis préalablement et postérieurement à l'audition par l'Agence française de développement (AFD) et après avoir entendu lors de sa séance du 17 juin 2021 :

- le directeur général de l'AFD,
- le directeur adjoint au secrétaire général de l'AFD (chef du projet immobilier Austerlitz),
- le directeur adjoint financier de l'AFD,
- le directeur de l'immobilier de l'État,
- les représentants de la direction générale du trésor (DGT), de la direction du budget (DB) et du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE).

Le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

L'Agence française de développement (AFD) est un établissement public industriel et commercial et une société de financement au sens du code économique et monétaire. À ce titre, elle ne relève pas stricto sensu du périmètre de la politique immobilière de l'État (PIE).

L'Agence est une plateforme de la politique bilatérale de développement dont les principales missions concernent l'octroi de prêts et de garanties sur des ressources levées sur les marchés financiers et la mise en œuvre de projets financés sur subventions. Ces dernières sont refinancées par la mise à disposition de ressources par les ministères chargés de l'économie, des affaires étrangères ou par des tiers.

Depuis 2015, les orientations ambitieuses de la France en matière de politique de développement ont placé l'AFD sur une trajectoire de très forte croissance de son activité. Son influence grandissante dans le champ

du développement durable est une composante importante du projet de l'établissement et du projet immobilier du futur siècle.

## 1. Une stratégie d'implantation dont les contours interrogent

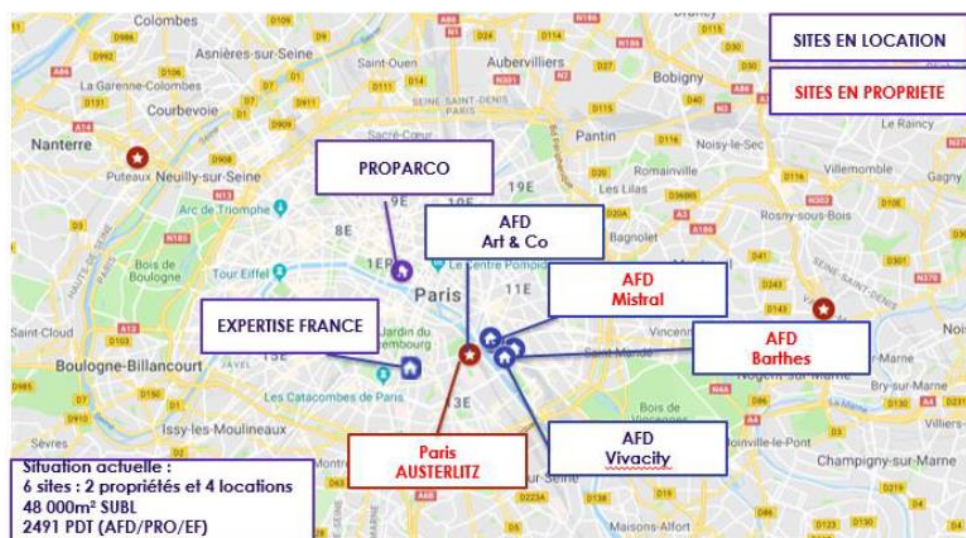
La croissance du groupe AFD s'accompagne d'une mutation de l'établissement qui rassemblera à terme trois outils de la politique de développement au sein d'un même groupe : l'AFD, maison-mère en charge des clients publics, la filiale PROPARCO pour les clients privés à l'international, et prochainement la filiale Expertise-France (structure d'expertise technique).

La croissance de l'activité du groupe se caractérise par une augmentation des engagements annuels du groupe AFD et des moyens budgétaires gérés pour le compte du gouvernement.

Les effectifs, établis à 1 500 en 2017 et à 2 500 en 2020, devraient être portés à 2 855<sup>1</sup> en 2025 (+16%) tenant compte des effectifs d'Expertise France et de la forte croissance prévisionnelle de ces derniers. Les effectifs de l'AFD et de PROPARCO seraient quant à eux stables.

Les composantes du groupe (dans son périmètre futur) installées à Paris sont réparties sur six sites intra-muros, dont deux sites en propriété et quatre en location pour un total de 48 000m<sup>2</sup> SUBL et 2 491 postes de travail. L'état et les performances immobilières des biens concernés ne sont que partiellement communiqués.

**Tableau n°1 : situation immobilière de l'AFD à Paris au 1<sup>er</sup> semestre 2021**



*Nb : Expertise France a résilié les baux des deux locaux occupés début 2021, dans le cadre d'un regroupement de ses salariés dans un bâtiment unique, situé dans le quartier de Port Royal.*

Source : AFD

La multi-localisation, fruit de l'histoire, est considérée par l'Agence comme peu propice à la construction des synergies fortes qu'elle souhaite développer pour armer le groupe AFD.

La nécessité d'engager des travaux significatifs pour rénover l'actuel siège du groupe (bâtiment Barthes, Paris 12<sup>e</sup>), la volonté de rationaliser les implantations du groupe, la nécessité d'accueillir les effectifs en augmentation et les synergies économiques et opérationnelles espérées par le rassemblement des équipes,

<sup>1</sup> Effectifs permanents et non permanents (prestataires).

imposent, du point de vue de l'Agence, une relocalisation sur un site unique. Le projet d'acquisition d'un ensemble immobilier en VEFA a été arrêté.

À l'issue d'une sélection de sites, l'AFD a privilégié deux biens, l'un à proximité de la Gare d'Austerlitz (« Évolution ») et l'autre, localisé à Saint-Ouen (« Stories »).

**Tableau comparatif des investissements entre Évolution (A) et Stories (B) :**

Synthèse (30 ans) - investissement financement (en K€)	[A]	[B]
Investissement		
conseils (AMO, MOE)	3 500	3 500
conception réalisation (BARTHES et achat VEFA)	836 000	600 000
honoraires, droits de mutation VEFA	9 304	6 678
aménagement, installation, mobilier, transfert, remise en état	50 316	50 402
actualisation et aléas	25 357	17 436
<b>TOTAL INVESTISSEMENT</b>	<b>924 477</b>	<b>678 015</b>

Source : AFD

Les produits de cession des bâtiments Barthes et Mistral, estimés respectivement à 179 et 73 millions d'euros, ont vocation à financer l'investissement, en complément d'un emprunt sur les marchés.

La DIE, interrogée sur le principe de l'acquisition d'un site unique par opposition au maintien dans les six sites actuels, relevait qu'il permettait d'opérer une densification des espaces de travail, une mutualisation des espaces d'accueil et de réunion, une mutualisation des dépenses de sécurité et de fluides, la sortie du locatif onéreux dans Paris et la cession de deux sites coûteux à réhabiliter.

Cependant, les deux scénarios privilégiés présentant des inconvénients, en termes de coûts d'investissement pour « Évolution » et de surfaces excédentaires pour « Stories », la DIE a proposé qu'une nouvelle prospection soit engagée afin d'élargir le choix. Cette proposition n'a pas eu de suite.

L'AFD a arbitré en faveur de l'acquisition du bien « Évolution », pour des raisons économiques, patrimoniales et environnementales. La localisation du bien (Paris intra-muros) a, en outre, été un élément déterminant garantissant, selon l'agence, une valorisation théorique à faible risque.

Si le Conseil se réjouit du lien que l'Agence établit entre sa stratégie immobilière et la stratégie de l'établissement, a contrario, il constate que la nécessité d'une mono-localisation est un simple postulat, non documenté, sur lequel l'AFD bâtit sa stratégie patrimoniale et arbitre en faveur de l'acquisition en VEFA d'un bien pour un coût total d'investissement dépassant les 900 millions d'euros.

Une approche prudente, et moins engageante pour l'établissement, aurait mérité d'être étudiée autour de deux ou trois pôles en propriété, ce qui n'a pas été le cas. Dans ce cadre, la conservation du bâtiment Barthes, siège actuel de l'AFD situé à proximité immédiate de la Gare de Lyon, aurait pu être davantage expertisée.

À ce stade, le Conseil ne peut que regretter l'absence d'étude d'un scénario de cette nature : un scénario certes plus modeste, mais qui aurait constitué une alternative réelle au « tout ou rien » présenté par l'AFD. D'autant plus que « l'AFD se trouve [...] aujourd'hui placée dans une situation difficile » selon un récent rapport du Sénat<sup>2</sup> : la crise COVID a fortement affecté sa situation financière et le redressement de la situation impose notamment des contreparties importantes de la part de l'agence, dont la maîtrise des charges, notamment salariales et immobilières.

Le Conseil regrette par ailleurs que le choix d'une VEFA n'ait pas été explicité au regard d'autres montages de projet, qui auraient pu être compatibles eu égard aux délais de livraison : maîtrise d'ouvrage publique, marché global de performance...

<sup>2</sup> Avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021 – Tome IV – Aide publique au développement.

Enfin, l'AFD dispose de deux pôles régionaux sis à Marseille et Clermont-Ferrand, d'un réseau de 85 agences et 17 directions régionales dans le monde, y compris dans les Outre-mer et à Bruxelles, dont la situation immobilière n'est pas communiquée. À l'image de ce qui se pratique dans le cadre de la politique immobilière de l'État, l'élaboration d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'établissement permettrait d'apprécier l'inscription du projet parisien dans une vision globale de la stratégie immobilière du groupe.

Recommandation n°1 à l'attention de l'établissement :

Établir un schéma pluriannuel de stratégie immobilière intégrant les implantations sur le territoire et, le cas échéant, les implantations à l'étranger.

## 2. Un hiatus entre posture environnementale et choix immobilier

Afin d'accompagner la transformation de la structure, l'Agence prône le regroupement de l'ensemble des composantes sur un site unique<sup>3</sup> au détriment du maintien sur différents sites, avec ou sans travaux lourds selon les scénarios communiqués<sup>4</sup>.

Les besoins en surface de bureaux et espaces communs cumulés sont estimés à 49 450m<sup>2</sup> SUB (dont une surface de bureaux de 37 000m<sup>2</sup> SU pour un effectif de 2 855 personnes -cible 2025-). L'approche intègre, semble-t-il, un taux de flex-office de 0,8, ce qui porterait le ratio SUB par poste de travail à plus de 21m<sup>2</sup>.

Dans cette hypothèse, avec une empreinte immobilière en légère hausse (4%)<sup>5</sup>, l'Agence absorbe l'accroissement des effectifs prévu à 2025.

Selon les normes de la politique immobilière de l'État (PIE), et par comparaison, les besoins pour 2 855 postes de travail s'établissent à 51 390m<sup>2</sup> SUB, sur la base d'un ratio de 18m<sup>2</sup> par poste de travail. En première approche, ceci corrobore le calcul établi par l'Agence. Toutefois, le mode de calcul issu de la PIE n'intègre pas les incidences du flex-office. Or, l'évolution des modes de travail et la généralisation du télétravail imposent que ce paramètre soit pris en compte dans le calcul des besoins.

Selon le taux de flex-office retenu, les besoins s'établiraient à 41 112m<sup>2</sup> SUB<sup>6</sup>, voire à 38 538 m<sup>2</sup> SUB<sup>7</sup>, alors que l'Agence les estime à près de 49 500m<sup>2</sup>. Les besoins prévisionnels retenus dans le cahier des charges de recherche de sites affichent donc un surdimensionnement de l'ordre de 20% à 28%, au regard des normes de la politique immobilière de l'État, pondérées en termes de flex-office.

L'évidence selon laquelle la libération de surface est un puissant levier d'action dans l'atteinte des réductions de consommations d'énergie et d'émission de gaz à effet de serre, qui s'imposent collectivement dans le cadre du dispositif éco-énergie tertiaire, est mise à mal.

A l'issue de la sélection de 22 opérations, le scénario d'acquisition retenu in-fine, concerne le projet « Évolution », situé à proximité de la gare d'Austerlitz. Le programme de bureaux est acquis intégralement par l'Agence (promesse de VEFA signée). Il présente des services communs sur plus de 5 000m<sup>2</sup>, mais peut être exploité pour le reste par un propriétaire unique ou plusieurs propriétaires/locataires.

Le bien de 50 000m<sup>2</sup> de surface de bureaux, composé de trois bâtiments (VEFA) s'inscrit dans une vaste opération de 100 000m<sup>2</sup> composée d'un hôtel, de logements sociaux et étudiants et d'une zone commerciale impliquant la SEMAPA et la SNCF. Dans le contexte sanitaire récent, la tendance à la réduction des emprises

<sup>3</sup> Scénario 3 évalué à 917 millions d'euros.

<sup>4</sup> Les scénarios 1 (sans travaux lourds) et 2 (avec travaux lourds), évalués respectivement à 81 et 173 millions d'euros, ont été écartés.

<sup>5</sup> 48 000 m<sup>2</sup> SUB occupés au 1er semestre 2021 pour près de 50 000m<sup>2</sup> envisagé en 2025.

<sup>6</sup> Sur la base d'un ratio de 18m<sup>2</sup> SUB/Pdt et l'application d'un taux de flex-office de 0,8.

<sup>7</sup> Sur la base d'un ratio de 18m<sup>2</sup> SUB/Pdt et l'application d'un taux de flex-office de 0,75.

immobilières, à la disponibilité et à la vacance croissante des biens immobiliers tertiaires, pose question quant aux risques pesant sur une opération de cette envergure, qu'il s'agisse du risque pour l'acquéreur ou du risque pour le promoteur.

Au regard du développement de ses activités, l'Agence met en avant son influence grandissante dans le champ du développement durable. Elle précise, en outre, que le bâtiment de bureaux est conçu « selon le plan climat Paris 2018 ». Malgré les qualités environnementales dont l'opération semble être parée, l'Agence fait le choix d'un bien à construire, aux dépens de biens existants. Si l'on considère que la construction d'un bâtiment représente 60% des dégagements de gaz à effet, le choix d'un site à construire interroge.

Le choix immobilier illustre l'hiatus entre la posture environnementale de l'Agence et la solution immobilière retenue dont la frugalité n'est pas la principale qualité de par son surdimensionnement manifeste. Il est de plus en décalage avec les pratiques de l'immobilier privé, dont la tendance est à la réduction des surfaces (de -20 à -50%) depuis la crise COVID.

Ce projet immobilier initié avant la crise COVID, à un moment où la situation était différente, doit être maintenant être apprécié à l'aune de l'actualité.

### 3. Des surfaces excédentaires dont la valorisation demeure à expertiser

Le projet immobilier de l'Agence, tel qu'il résulte de la promesse de VEFA, affiche une surface brute locative de 50 086m<sup>2</sup>. L'Agence envisage une occupation par un tiers, à hauteur de 8 101m<sup>2</sup>.

Tableau des occupations projetées :

Occupation projetée de l'immeuble	Surface utile brute <i>m<sup>2</sup> SUBL</i>	Surface utile nette <i>m<sup>2</sup> SUN</i>
Occupation AFD	36 847	29 154
Occupation TIERS (location ou vente)	8 101	7 374
Espaces communs	5 138	5 138
<b>Total contrat VEFA</b>	<b>50 086</b>	

Source : SG-CIE

L'Agence concède toutefois que la superficie inutile aux besoins de l'Agence pourrait être sensiblement supérieure aux annonces faites, notamment par le renforcement du flex-office.

Pour la valorisation de ces surfaces, un certain nombre de scénarios, dont le Conseil n'a pas connaissance, ont été modélisés. Ils couvrent un panel de situations, parmi lesquelles la mise à disposition de locaux de co-working avec service complet à l'occupant.

Dans l'hypothèse d'accueil de tiers, l'Agence prévoit d'identifier les locataires potentiels d'ici à 2023, afin que les baux puissent être négociés, les besoins identifiés et qu'ils soient inscrits dans les appels d'offre de travaux-preneurs. La mise à disposition anticipée des locaux, de plus de 9 mois par rapport à la date de livraison, négociée par l'Agence auprès du promoteur permettrait une entrée dans les lieux à la date de livraison. Les structures qui rejoindraient l'Agence bénéficieraient des mêmes dispositions.

Le souhait de créer une « cité du développement durable » est également évoqué, avec l'accueil de structures intervenant dans ce champ. Ce projet ayant été succinctement énoncé devant le Conseil, mais n'ayant fait l'objet d'aucune présentation technique (écrite ou orale), les contours demeurent à préciser.

Simultanément, et de façon contradictoire, l'Agence évoque dès le préambule de sa présentation au Conseil la cession des espaces excédentaires. Ainsi annonce-t-elle que le coût net de l'opération d'acquisition du siège « après cession des deux sites détenus à ce jour en propriété par l'AFD et des espaces excédentaires dont l'AFD a fait l'acquisition, est évalué à 550 millions d'euros. »

Il est donc pour le moins surprenant que l'Agence tienne un double discours portant sur la recherche de futurs locataires pour valoriser les surfaces excédentaires et, en même temps, qu'elle intègre le produit de leur cession pour annoncer un moindre coût d'opération.

Il est par ailleurs regrettable que l'Agence se trouve à la tête d'un patrimoine pour partie inutile alors qu'elle n'a pas vocation à devenir bailleur. Les contours du modèle envisagé par l'AFD sont donc incertains. Le sujet demeure à expertiser.

La promesse d'acquisition ayant été signée, le Conseil ne peut qu'inviter l'AFD à sérier ses besoins et déterminer avec précision et raison les surfaces utiles à ses activités. Il invite, par ailleurs, l'Agence et sa tutelle à s'entourer des compétences nécessaires pour expertiser les modalités de valorisation des surfaces inutiles.

La situation de l'établissement<sup>8</sup>, les incidences de la crise COVID, survenue en cours d'opération, la vacance croissante des locaux tertiaires et la baisse de la valeur du capital dans les bureaux en région parisienne<sup>9</sup>, sont autant de paramètres qui devront être pris en compte pour arbitrer sur l'avenir des surfaces excédentaires.

Recommandation n°2 à l'attention de l'établissement et ses tutelles :

Expertiser les modalités de valorisation possibles en tenant compte des contextes sanitaire et économique.

Le Conseil de l'immobilier de l'État entend l'Agence française de développement sur sa stratégie immobilière et le projet de son futur siège. Il prend acte de la volonté de mener de front le projet immobilier et le projet de transformation de son organisation. Pour autant, il s'interroge quant à l'adéquation entre le projet immobilier fort ambitieux et notoirement surdimensionné et la situation de l'Agence.

Il invite l'Agence accompagnée de ses tutelles à s'entourer des compétences utiles afin d'expertiser plus avant les modalités de valorisation des surfaces inutiles. La question du modèle est à expertiser. Cette expertise doit impérativement être conduite à l'aune des nouvelles modalités de travail, des incidences de la crise COVID et des tendances du marché tertiaire en Île-de-France.

Il invite enfin l'Agence à une grande prudence concernant les négociations en cours avec le promoteur et les adaptations du projet qui sont demandées, au risque d'une requalification de la VEFA.

**Pour le Conseil,  
son Président**



**Jean-Paul MATTEI**

<sup>8</sup> Cf. avis du Sénat.

<sup>9</sup> Baisse moyenne de 10 % de la valeur du capital dans 10 ans, selon une étude Natixis 2020.

## Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de l'établissement :

Établir un schéma pluriannuel de stratégie immobilière intégrant les implantations sur le territoire et, le cas échéant, les implantations à l'étranger.

Recommandation n°2 à l'attention de l'établissement et ses tutelles :

Expertiser les modalités de valorisation possibles en tenant compte des contextes sanitaire et économique.