



## AVIS

### **sur le projet de création d'un second pôle de l'administration centrale du ministère de l'agriculture et de la pêche**

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

Vu la loi de programmation n°2009-967 du 3 août 2009 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 ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative à l'immobilier des opérateurs et organismes divers de l'exerçant leurs missions en matière d'enseignement supérieur ;

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 l'avis de France Domaine du 22 février 2008 sur le projet de SPSI du ministère de l'agriculture et de la pêche du 11 février 2008 ;

Vu le SPSI du ministère de l'agriculture et de la pêche du 28 mars 2008 et sa présentation au Conseil lors de la séance du 16 avril 2008 ;

Vu le dossier de emploi relatif au projet Picpus 2<sup>ème</sup> pôle-étude de financement produit par France Domaine le 21 avril 2010 ;

Après avoir procédé à l'audition de Mme MORIN, chef du service France Domaine et de M. Bruno SOULIÉ, en charge de la mission politique immobilière de l'État du service, lors de la séance du 26 juin 2013 ;

Considérant l'objectif approuvé par le CIE et validé par le ministre chargé du domaine de regroupement sur deux sites de l'administration centrale du ministère ;

Considérant, le projet de création d'un deuxième pôle de l'administration centrale sur le site du 12 avenue de Saint-Mandé - 33, rue de Picpus présenté au Conseil en avril 2008

Considérant que le projet prévoyait la construction de 34 590 m<sup>2</sup> SHON pour l'implantation de 1 445 postes de travail ;

Que le coût de travaux était estimé en valeur novembre 2007 à 120 M€ TTC, soit un coût complet incluant la révision des prix, les coûts des aménagements intérieurs, du déménagement et de l'acquisition de mobilier complémentaire de 151 M€ ;

Qu'il convenait d'ajouter 14 M€ à ce total correspondant à l'indemnisation de l'IT-FCBA qui occupait alors la parcelle ;

Que le bâtiment devait être livrable en octobre 2013 ;

Qu'en contrepartie de cette opération les implantations suivantes seraient abandonnées :

| Adresse  | Statut   | SHON                  | SUB                   |
|--|----------|-----------------------|-----------------------|
| 251 rue de Vaugirard (15 <sup>ème</sup> )              | locatif  | 17 024 m <sup>2</sup> | 13 216 m <sup>2</sup> |
| 3 rue barbet-de-Jouy (7 <sup>ème</sup> )               | domanial | 9 142 m <sup>2</sup>  | 7 462 m <sup>2</sup>  |
| 1 <sup>er</sup> avenue de Lowendal (7 <sup>ème</sup> ) | domanial | 4 442 m <sup>2</sup>  | 3 855 m <sup>2</sup>  |
| 3 place de Fontenoy (7 <sup>ème</sup> )                | m à d g  | 1 347 m <sup>2</sup>  | 1 142 m <sup>2</sup>  |
| 19 avenue du Maine (15 <sup>ème</sup> )                | domanial | 4 245 m <sup>2</sup>  | 3 445 m <sup>2</sup>  |
| 12 rue Rol-Tanguy (Montreuil)                          | locatif  | 2 165 m <sup>2</sup>  | 2 072 m <sup>2</sup>  |
|  |          | 38 365 m <sup>2</sup> | 31 192 m <sup>2</sup> |

Que le financement de l'opération était principalement assuré par le produit des cessions déjà réalisées et la vente des biens domaniaux à libérer ;

Que le financement du projet devait être complété par le versement par l'Office national des forêts (ONF) de 50 M€ de contrepartie financière dans le cadre du transfert des maisons forestières de l'État à l'ONF, dont le principe a été validé en réunion interministérielle du 5 mars 2008 ;

Considérant les réserves préalables formulées par France Domaine dans son avis du 21 février 2008 sur le projet de SPSI du ministère de l'agriculture et de la pêche, et plus particulièrement celles relatives au projet de création d'un deuxième pôle de l'administration centrale sur le site du 12 avenue de Saint-Mandé - 33, rue de Picpus présenté en avril 2008 , soit :

Que le projet de réinstallation sur le site de Picpus relevait d'un processus long ne pouvant aboutir avant 2013 ;

Que l'équilibre financier de l'opération n'était pas assuré au regard des règles de fonctionnement du compte d'affectation spécial (CAS) ;

Que si l'équilibre ne parvenait pas à être rétabli, la localisation devrait être réétudiée dans la perspective d'un emplacement moins onéreux ;

Qu'il convenait en particulier d'intégrer dans le plan de financement, la diminution des taux de récupération des produits de cession ;

Que les valeurs des cessions prévisionnelles étaient établies sur la base du TGPE 2007 ;

Que, s'agissant du transfert des maisons forestières de l'État à l'ONF, le service France Domaine ne formulait pas d'observation, dans l'attente des conclusions de la mission IGF-IGA sur ce sujet ;

Considérant les observations précédentes du Conseil à l'appui de son avis sur le SPSI, soit ;

Que le Conseil regrettait que des solutions alternatives moins coûteuses, grâce au choix d'un site périphérique, n'aient pas été sérieusement étudiées ;

Qu'il proposait néanmoins de valider globalement ce SPSI en précisant que France domaine devrait être étroitement associé au choix des modalités de réalisation et à la définition du programme de l'opération ;

Que cette validation était subordonnée à la vérification de l'équilibre financier de l'opération et à la mise en évidence d'un solde positif à terme ;

Considérant les observations formulées par France domaine dans le dossier de emploi relatif au projet Picpus 2<sup>ème</sup> pôle - étude de financement du 21 avril 2010, soit ;

Que le projet de regroupement des services sur deux sites, devait permettre d'accroître la performance immobilière des locaux utilisés par l'administration centrale du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, et d'améliorer de 20 % le ratio d'occupation pour le rendre conforme aux normes de la politique immobilière de l'État ;

Que le projet devait se traduire également par une réduction de 36 % du coût d'exploitation des immeubles par agent et une économie du budget de fonctionnement de 3,9 M€ / an ;

Que le plan de financement présenté par le ministère comportait une impasse de 27 M€, du fait de l'évolution des règles des taux de retour sur produits de cession ;

Que les modalités de cession ou d'indemnisation du ministère en cas de réutilisation des locaux libérés rue Barbet-de-Jouy après le départ des services du ministère, n'étaient pas fixées et que le financement de 47, 6 M€ en résultant ne pouvait être assuré ;

Que compte-tenu de ces éléments, le tableau de trésorerie produit par le ministère faisait apparaître un solde négatif dès l'année 2012, qui ne pouvait être résorbé par des avances, ce dispositif n'étant pas compatible avec les modalités de gestion du CAS ;

Que l'avis se concluait par un appel aux services du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche à se rapprocher de France Domaine pour examiner comment résorber ce déséquilibre, en réduire le montant ou financer cette trésorerie par de nouvelles cessions à identifier ;

Considérant les informations portées à la connaissance du Conseil par France domaine lors de la séance du 26 juin 2013 ;

Considérant que l'opération immobilière de Picpus est à un stade relativement avancé ; que l'État a recruté une maîtrise d'œuvre et une maîtrise d'ouvrage déléguée et est titulaire d'un permis de construire purgé de tout recours pour la construction de 35 000 m<sup>2</sup> de bureaux ; que l'État a dépensé 14 M€ en études préalables ;

Que le ministère de l'agriculture a versé 14 M€ à l'Institut technologique FCBA (forêt, cellulose, bois-construction, ameublement) pour la résiliation anticipée du bail conclu en 1984 entre l'État et le FCBA pour des locaux du site de Picpus et la libération du site ;

Que le ministère de l'agriculture et de la pêche doit renoncer à la recette de 50 M€ correspondant à la contrepartie financière du transfert des maisons forestières de l'État à l'ONF ;

Que le service France Domaine doute aujourd'hui que les produits de cessions des sites libérés puissent atteindre le niveau des estimations retenues en 2008 ;

Que compte-tenu des impasses de financement, il aurait été décidé le 11 janvier 2013, d'interrompre et d'abandonner le projet de création d'un deuxième pôle de l'administration centrale du ministère de l'agriculture et de la pêche sur le site de Picpus ;

Que cette décision pose à la fois la question du devenir du site de Picpus et de l'évolution du SPSI du ministère.

Considérant, s'agissant du devenir du site de Picpus, que le service France Domaine a envisagé trois options intégrant la valorisation du permis de construire déjà obtenu ;

Que l'hypothèse d'une vente de gré à gré à une société immobilière supposant la conclusion d'un bail en état futur d'achèvement avec l'État pour l'occupation des locaux par l'administration a été écartée à l'issue d'une étude juridique ;

Que la piste privilégiée consisterait à reloger l'université Paris 3 Sorbonne nouvelle, actuellement répartie sur une quinzaine de sites en mauvais état ; que le site de Picpus serait l'un des sites présélectionnés par l'EPAURIF qui est en charge de la recherche d'une solution immobilière pour l'université ; que la nécessité du dépôt d'un nouveau permis de construire pour permettre les adaptations au projet de l'université serait à l'étude ;

Que le transfert du bien à la SOVAFIM serait étudié plus avant dans le cas où l'hypothèse de l'université Paris 3 ne pourrait aboutir.

Considérant qu'un nouveau SPSI du ministère de l'agriculture serait à l'étude ; que la nouvelle stratégie consisterait en un redéploiement des services de cette administration centrale sur une partie des sites actuels et conduirait notamment à abandonner le site de la rue du Maine ;

Les représentants du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de la séance du 26 juin 2013 fait les observations suivantes :

S'agissant de l'abandon du projet de création d'un deuxième pôle de l'administration centrale sur le site du 12 avenue de Saint-Mandé - 33, rue de Picpus :

1. Le Conseil constate que l'abandon du projet initial de création d'un deuxième pôle de l'administration centrale sur le site de Picpus ne découle pas d'évènements extérieurs à l'administration mais de facteurs endogènes et plus particulièrement de l'application des règles budgétaires pour le financement de cet investissement.

Il s'inquiète que cinq années aient été nécessaires pour conclure à une impasse de financement du projet de création d'un deuxième pôle de l'administration centrale sur le site de Picpus, depuis sa présentation au Conseil en avril 2008 et la formulation d'une réserve expresse quant à la vérification de l'équilibre de l'opération.

2. Il souligne les effets pervers de la stricte application des règles du compte d'affectation spéciale (CAS) qui, du fait de sa gestion budgétaire par ministère semble empêcher, en l'espèce, de mener à terme une opération dont il était attendu des bénéfices, tant fonctionnels qu'en économies de fonctionnement. Il rappelle sa recommandation en faveur de la révision des règles de gestion du programme 723 et notamment de la généralisation du principe de mutualisation.
3. Il note que le projet a été lancé et développé jusqu'à un stade avancé justifiant un montant de dépenses de 28 M€, alors même que le service France Domaine, représentant de l'État propriétaire émettait à plusieurs reprises, de sérieux doutes quant à sa capacité à financer l'opération. Il observe que la conduite de cette opération a particulièrement souffert du manque d'affirmation de la capacité d'arbitrage du propriétaire. Il estime que ce dossier illustre le caractère inabouti de la réforme visant à séparer rôles du propriétaire et de l'occupant, clé de voûte de la politique immobilière de l'État. Il appelle à une révision et une simplification des chaînes de décision pour que les responsabilités respectives du propriétaire et de l'occupant soient mieux comprises et intégrées par chacun.
4. Le Conseil, rappelant les vertus avancées du projet initial (regroupement des services, diminution des surfaces, amélioration des conditions de travail des agents, réduction du coût immobilier, abandon de location à des tiers, financement partiel par le produit de cessions de locaux libérés) et prenant acte des dépenses engagées à ce stade, regrette qu'aucune analyse financière comparative des différentes hypothèses envisagées ne lui ait été communiquée. Il appelle à compléter l'instruction du dossier d'une analyse économique.

D'une façon générale, le Conseil regrette que les approches économiques des dossiers se limitent trop souvent à des questions budgétaires. Dans une perspective de professionnalisation de l'action de l'Etat en matière immobilière, il recommande que le représentant de l'État propriétaire s'approprie les méthodes d'analyse financière des professionnels de la branche et, si nécessaire, que soient développées des actions de formation aux outils de l'analyse financière immobilière à destination de ses équipes.

En tout état de cause, il demande que soient désormais produits pour chacun des dossiers de projets immobiliers qui lui seront soumis, d'une part, une analyse de l'évolution des coûts immobiliers de l'occupant, et d'autre part, une analyse financière présentée sous la forme d'un tableau intégrant l'ensemble des paramètres financiers des opérations et permettant d'établir la rentabilité de l'opération du point de vue du propriétaire.

5. Il demande à être informé en parallèle, de l'état du dossier relatif au transfert des maisons forestières à l'ONF et de l'analyse économique ayant conduit à suspendre l'opération décidée en 2008.

S'agissant du devenir du site de Picpus et de sa valorisation en cas d'abandon du projet initial :

6. Le Conseil s'étonne que France Domaine n'ait pas envisagé la mise sur le marché du site de Picpus sur lequel l'État dispose d'autorisations d'urbanisme purgées de tout recours. L'État ayant dépensé 28 M€ pour cette opération, il serait difficilement compréhensible que la simple faisabilité opérationnelle de cession (notamment par rapport aux capacités d'absorption du marché) ne soit pas examinée.

Le Conseil considère, au regard de la situation des finances publiques, que la valorisation doit être la solution privilégiée, à la fois en raison de l'importance des dépenses engagées et de la recette potentielle qui, seule, permettra de les amortir.

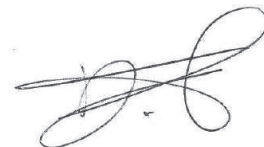
7. Le Conseil exprime des doutes quant à l'intérêt financier d'implanter une université sur un site pour lequel l'État dispose de droits à construire des surfaces de bureaux. Il s'interroge également sur la simplicité juridique de cette formule notamment dans les relations avec la ville de Paris qui pourrait contester ce changement d'affectation, le permis de construire ayant été délivré pour une opération différente.

Il demande, dans l'hypothèse où cette piste devait être privilégiée, à être saisi du nouveau SPSI de l'université Paris 3.

S'agissant d'une nouvelle stratégie immobilière du ministère de l'agriculture et de la pêche, en cas d'abandon du projet initial :

8. Le Conseil prend note qu'une nouvelle stratégie immobilière du ministère de l'agriculture et de la pêche est à l'étude. Il souhaite que celle-ci soit orientée vers une implantation périphérique du deuxième pôle de l'administration centrale dont le coût moindre devrait permettre de préserver les objectifs du projet initial et d'atteindre un équilibre entre dépenses et recettes principalement produites par les cessions des biens libérés. Il demande que le détail de ce nouveau schéma pluriannuel de stratégie immobilière lui soit communiqué.

**Pour le Conseil,  
son Président**



**Jean-Louis DUMONT**