



AVIS

Sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Agence de l'Outre-Mer pour la Mobilité (LADOM)

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 le dossier de présentation de la stratégie immobilière de l'Agence de l'Outre-Mer pour la Mobilité communiqué préalablement à l'audition du 8 juillet 2015 et complété ce même jour de documents remis sur table ;

Après avoir entendu M. Jean-Claude CADENET, directeur général de l'Agence de l'Outre-Mer pour la Mobilité, accompagné de Mme Marie GARDE, responsable du service des achats, en présence de Mme Corinne MINOT, sous-directeur de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État de la direction générale du ministère des Outre-mer et en présence de M. Nicolas PRUDHOMME, sous-directeur de la stratégie et des moyens de la politique immobilière de l'État du service France Domaine, lors de sa séance du 8 juillet 2015 ;

Considérant que l'Agence de l'Outre-Mer pour la Mobilité (LADOM) est une société d'État dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière et dont le capital est intégralement détenu par l'État ; qu'elle est placée sous la double tutelle du ministre chargé de l'outre-mer et du ministre chargé du budget.

Que le projet de loi relatif à la modernisation du droit de l'outre-mer prévoit de transformer LADOM en un « établissement public administratif » ; que cette transformation devrait être effective à compter du 1^{er} janvier 2016 ;

Que la direction de LADOM a indiqué que ce changement de statut pourrait incidemment conduire à une optimisation des besoins en locaux du fait de la diminution du nombre de locaux spécifiques ;

Considérant que LADOM est un opérateur de l'État au service des originaires et résidents des collectivités d'Outre-mer ;

Qu'elle a pour mission première la qualification, la professionnalisation et l'accès à l'emploi des personnes originaires ou résidents des collectivités d'Outre-mer âgées de plus de 18 ans.

Que, depuis 2009, LADOM a vu son périmètre élargi à la gestion des dispositifs de « Continuité Territoriale » qui outre la formation professionnelle en mobilité, intègre le « Passeport Mobilité-Etudes » et l'aide à la continuité territoriale ;

Que LADOM disposait en 2014 d'un budget de 113 M€ financé à hauteur de 69 M€ par l'État, 34 M€ par les collectivités locales, 9 M€ par le fonds social européen et 1 M€ par ses ressources propres ; que les frais généraux représentaient avec 15 M€, 13 % des dépenses annuelles de l'agence ;

Que l'effectif moyen de l'agence était en 2014 de 141 agents, tous types de contrats confondus, soit un effectif de 126 ETP (équivalent temps plein)¹ ;

Considérant que LADOM annonce un effectif actuel de 154 agents répartis sur sept sites en Outre-mer et douze en métropole ; qu'à l'exception de trois locaux mis à disposition, la totalité des implantations correspondent à des locations pour un coût annuel de 1,2 M€ ; que l'ensemble représente une surface totale² de 4 000 m² ; qu'il en ressort une performance d'occupation globale de 26 m² / agent supérieure d'un tiers au plafond de surface utile brute cible de la politique immobilière de l'État ;

¹ Rapport d'activité 2014 de LADOM

² Selon les documents de LADOM, il s'agirait de m² SHON. Cependant, si les surfaces mentionnées correspondent aux surfaces locatives inscrites dans chacun des contrats de location, elles sont assimilables à de la surface utile brute (SUB) telle que définie par le service France Domaine.

Que les 28 personnes des services du siège de LADOM sont installées à Saint-Denis (Seine-Saint-Denis) dans un site locatif de 945 m² et d'un coût annuel de 0,42 M€; qu'il en ressort un ratio d'occupation de 33,75 m² /agent et un coût de 15 091 € / agent ;

Que les délégations d'Outre-mer disposent de 1 757 m² sur lesquels sont implantés 75 postes de travail; soit une performance d'occupation de 23,4 m² / agent ; que les implantations de Guadeloupe et de Guyane respectent le ratio plafond de la politique immobilière de l'État ; que les locaux de la délégation de la Martinique présentent avec 500 m² pour 15 personnes, un ratio d'occupation supérieur de deux tiers à cette norme ; que le coût immobilier des délégations d'Outre-mer s'élevait en 2014 à 0,55 M€, soit 7 303 € / agent ; que les délégations de la Guadeloupe et de La Réunion bénéficient chacune d'un siège et d'une antenne ; que faute de disponibilités sur les marchés immobiliers locaux, les services de LADOM sont installés dans des locaux peu adaptés à leur activité (logements en Martinique et Guyane, locaux de production en Guadeloupe) ;

Que les délégations en métropole disposent de 1 284 m² sur lesquels sont implantés 51 postes de travail; soit une performance d'occupation de 25,2 m² / agent ; que seules, les implantations de Lyon et de Rouen respectent le ratio plafond de la politique immobilière de l'État ; que les sites de Bordeaux et Lille présentent des ratios d'occupation supérieurs de deux tiers à cette norme ; que la dimension des locaux de l'antenne d'Orléans est pratiquement du triple de la surface cible ; que le coût immobilier des délégations en métropole s'élevait en 2014 à 0,21 M€, soit 4 202 € / agent ;

Considérant que LADOM est propriétaire de deux biens qu'elle n'occupe pas :

- Un ensemble de 495 hectares de terrains situés en Guyane à 35 km de la commune de Macouria, acquis à l'origine dans l'objectif de créer un pôle de développement agricole ;
- Un immeuble de 1 713 m², sis rue Crillon et rue de Brissac à Paris 4^{ème}, loué à l'association de surveillance de la qualité de l'air AIRPARIF dans le cadre d'un bail de neuf ans à compter du 1^{er} octobre 2010 pour un loyer annuel de 0,5 M€ HT HC, soit un loyer unitaire de 293 € HT HC/ m². Le service des domaines avait en 2002, estimé la valeur vénale de ce bien à 5,8 M €. Une nouvelle évaluation doit être réalisée pour tenir compte des évolutions du marché et de l'état de l'immeuble qui a souffert des difficultés de gestion rencontrées par l'agence ces dernières années.

Considérant que LADOM s'est dotée depuis novembre 2011, d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière ; que le service France Domaine avait jugé celui conforme sous plusieurs réserves concernant certaines orientations d'amélioration prises pour plusieurs sites de l'opérateur ; que la mise en œuvre de ce SPSI se traduit par les actions suivantes :

Que les délégations régionales de Colmar, Marseille et Toulouse ont été déménagées ; que l'opération de Colmar produit une économie annuelle de 11 095 € ; que celle de Marseille se

³ Rapport de la Cour des Comptes de juillet 2011 sur l'Agence de l'Outre-Mer pour la Mobilité (LADOM).

traduit par un surcoût annuel de 10 432 €, alors que le transfert de site aura coûté 36 000 €, soit plus d'une année du loyer actuel ;

Que des démarches viennent d'être entamées afin que les antennes de Bordeaux et d'Orléans puissent être implantées dans les locaux des préfectures locales, comme c'est déjà le cas pour la délégation de Lyon ;

Que la délégation d'Ile-de-France est hébergée à titre gratuit depuis juin 2013 sur le site domanial du 27, rue Oudinot Paris 7^{ème}, siège du ministère des Outre-mer ;

Que des actions de rationalisation des implantations en Outre-mer pourront être envisagées dans le cadre du renouvellement des contrats, notamment dans la but de disposer de locaux moins onéreux, mieux adaptés et accessibles ;

Considérant que LADOM envisage à la demande du ministère des Outre-mer de transférer les services du siège de Saint-Denis (Seine-Saint-Denis) dans les locaux de ce même site domanial du 27, rue Oudinot Paris 7^{ème}, siège du ministère des Outre-mer ; que ce transfert pourrait être réalisé à compter du 31 octobre prochain,

Que LADOM ayant le projet de déménager prochainement a dénoncé fin 2014, le bail commercial dont elle bénéficiait jusqu'au 31 mai 2015 et a indiqué au Conseil louer ces mêmes locaux dans le cadre d'un bail dérogatoire d'une durée d'un an renouvelable deux fois et pour un loyer supérieur à celui du bail commercial initial ; que le service France Domaine a indiqué ne pas avoir connaissance de ce contrat ;

Que le projet présenté vise à réduire de moitié la dépense budgétaire au titre de l'immobilier et les surfaces occupées qui seraient limitées à 500 m², à regrouper physiquement les services du siège et de la délégation d'Ile-de-France et à développer des actions de mutualisation de moyens avec la tutelle et les entités hébergées sur le site d'Oudinot.

Que le service France Domaine a indiqué avoir été informé en avril 2015 de ce projet qui ne figurait pas dans le SPSI de 2011 ;

Les représentants de l'Agence de l'Outre-Mer pour la Mobilité, du ministère de l'outre-mer et du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 8 juillet 2015, fait les observations suivantes :

- 1 Le Conseil prend note de la volonté de la direction de LADOM d'améliorer sa gestion interne et notamment sa partie immobilière.

Il recommande à l'opérateur de consolider son 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.

Il encourage l'agence et ses tutelles à profiter du changement de statut de l'opérateur pour remettre à plat chacune des dimensions de la gestion immobilière : stratégie patrimoniale, stratégie d'occupation, politique d'entretien et d'achats.

- 2 Le Conseil, observant que la gestion d'un patrimoine de rapport n'est pas au cœur des missions de LADOM, recommande de procéder à la cession des deux biens détenus et non utilisés par LADOM avec l'assistance du service France Domaine.

Il se demande dans quelle mesure, le transfert de ces biens ne pourrait pas être opéré au bénéfice de l'État, dans le cadre de la loi relative à la modernisation du droit de l'outre-mer qui définit le nouveau statut de l'Agence.

S'agissant plus particulièrement de l'immeuble du 4^{ème} arrondissement de Paris, il souhaite que soient réalisées deux expertises, l'une par France Domaine, l'autre par une société d'expertise indépendante. Ces études devront permettre d'établir les valeurs locative et vénale de l'immeuble et d'estimer le montant des travaux à y réaliser selon les différentes hypothèses envisageables afin d'arrêter la stratégie la plus avantageuse pour LADOM ou l'État

S'agissant du terrain de Macouria, il recommande préalablement à toute autre action, de se rapprocher des représentants des collectivités locales qui maîtrisent les règles d'urbanisme pour prendre connaissance de leurs projets relativement au devenir de ce site.

- 3 Le Conseil encourage LADOM à poursuivre son travail de rationalisation de ses implantations en métropole et à rechercher, autant que de possible des accords avec les préfets pour implanter ses délégations au sein des locaux hébergeant les services déconcentrés de l'État.

Observant que les opérations conduites ces dernières années par LADOM ne respectent pas toujours les critères de la politique immobilière de l'État, il rappelle que le travail de rationalisation doit avoir pour objectif de produire des économies et d'héberger les services dans des locaux adaptés à leurs missions.

Il souligne que la recherche de mutualisation des implantations de l'État et de ses opérateurs constitue un axe prioritaire des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR).

- 4 Le Conseil engage également LADOM à rechercher dans ce même cadre, des implantations ultramarines plus adaptées à ses besoins, tout en étant conscient du contexte de l'immobilier local.

Il observe que La Réunion où LADOM doit envisager une stratégie de sortie de ses locations pour 2018, est une des cinq régions expérimentatrices des SDIR.

Le Conseil invite France Domaine à s'assurer que les éléments relatifs à la stratégie d'implantation de la délégation de LADOM sont bien pris en compte dans le SDIR de La Réunion.

- 5 Le Conseil s'étonne que les actions relatives au transfert du siège de LADOM aient été mises en œuvre sans que le service France Domaine n'ait été saisi du dossier de l'opérateur.

Il invite le service France Domaine et les tutelles techniques de l'opérateur à analyser les causes de ce dysfonctionnement.

Le Conseil invite le Secrétaire d'État en charge du budget à opérer un rappel des règles fondamentales de la politique immobilière auprès de tous les représentants de l'État qui accompagnent les opérateurs de l'État.

- 6 Le Conseil remarque que le mouvement envisagé de la Seine-Saint-Denis vers l'un des arrondissements les plus chers de la capitale, ne s'inscrit pas naturellement dans le cadre de la politique immobilière de l'État. Il s'oppose à cette opération lancée sans étude préalable et dont les avantages demeurent à démontrer comparativement à une implantation correctement dimensionnée en périphérie de Paris.

Le Conseil demande que France Domaine expertise la pertinence du contrat dérogatoire conclu pour prolonger la location du site de Saint-Denis, au regard notamment des dispositions de l'article L145-5 du Code du commerce⁴. Il souligne qu'il s'agit d'un préalable à la conception de toute nouvelle stratégie immobilière.

Le Conseil demande que le service France Domaine soit mandaté pour rechercher une solution immobilière compatible avec cette échéance et avec les critères de la politique immobilière de l'État.

Cette recherche, pour répondre à la recommandation formulée par la Cour des Comptes, devra intégrer outre les services du siège de LADOM, ceux de la délégation d'Ile-de-France installée dans le septième arrondissement de Paris. Elle devra être réalisée sur la base d'un

⁴: « Les parties peuvent, lors de l'entrée dans les lieux du preneur, déroger aux dispositions du présent chapitre à la condition que la durée totale du bail ou des baux successifs ne soit pas supérieure à trois ans. A l'expiration de cette durée, les parties ne peuvent plus conclure un nouveau bail dérogeant aux dispositions du présent chapitre pour exploiter le même fonds dans les mêmes locaux.

Si, à l'expiration de cette durée, et au plus tard à l'issue d'un délai d'un mois à compter de l'échéance le preneur reste et est laissé en possession, il s'opère un nouveau bail dont l'effet est réglé par les dispositions du présent chapitre.

Il en est de même, à l'expiration de cette durée, en cas de renouvellement exprès du bail ou de conclusion, entre les mêmes parties, d'un nouveau bail pour le même local. (...) »

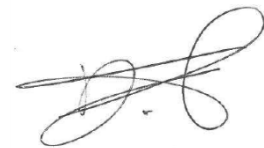
cahier des charges fonctionnel prenant en considération l'évolution des besoins de l'opérateur au regard de son nouveau statut.

Le Conseil souhaite que le résultat de ces travaux lui soient communiqués.

- 7 Le Conseil relève qu'il lui est d'autant plus difficile d'approuver l'opération de transfert du siège de LADOM, que celle-ci viendrait contrebattre les décisions prises dans le cadre de la validation du schéma pluriannuel de stratégie immobilière du ministère des affaires étrangères et du développement économique (MAEDI) et plus particulièrement celles relatives au devenir du site d'Oudinot-Invalides dont la cession était envisagée au départ de ses services, à l'issue de l'opération en cours de restructuration du site du Quai d'Orsay.

Le Conseil, lors d'une prochaine séance, invitera les représentants du ministère des Outre-mer à présenter la stratégie immobilière du ministère.

**Pour le Conseil,
son Président**



Jean-Louis DUMONT