



Création d'un pôle d'établissements intervenant dans le domaine agricole sur le site domanial de Maisons-Alfort

Avis

L'État envisage la création d'un pôle d'opérateurs et de services de l'État sur le site domanial affecté à l'école nationale vétérinaire d'Alfort. Le Conseil formule plusieurs recommandations pour garantir le succès de cette opération et préconise notamment de confier le portage de l'opération à un opérateur spécialisé de type foncière immobilière. L'expérimentation d'un tel montage pourrait ouvrir la voie à une nouvelle approche stratégique susceptible de permettre une meilleure valorisation du domaine de l'État et d'apporter des réponses immobilières adaptées aux besoins des services et opérateurs de l'État.

Vu le décret n°2016 1436 du 26 octobre 2016 reconduisant le 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 loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

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 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière 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 des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu les avis du CIE :

- n°2014-21 du 14 mai 2014 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF),
- n°2015-28 du 18 mars 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'École nationale vétérinaire d'Alfort (EnvA) ;

Conseil de l'immobilier de l'État

- n°2015-32 du 16 septembre 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) ;
- n° 2014-17 du 14 mai 2014, n°2017-01 du 22 février 2017 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'Office National des Forêts, et n° 2017-16 du 4 octobre 2017 sur le projet immobilier de siège de l'ONF ;

Vu le dossier du ministère de l'agriculture et de l'alimentation sur la création d'un pôle « agriculture » sur le site domanial de Maisons-Alfort du 27 septembre 2017 ;

Vu l'avis de la direction de l'immobilier de l'État sur la création d'un pôle « agriculture » incluant l'ONF, sur le site domanial de l'école vétérinaire d'Alfort du 2 octobre 2017 ;

Après avoir entendu M. Christian LIGEARD, directeur des affaires financières, sociales et logistiques du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, accompagné de M. Philippe AUZARY, directeur-adjoint des affaires financières, sociales et logistiques, de M. Marc RAUHOFF, sous-directeur de la logistique et du patrimoine et de M. Patrice MOURLOT, adjoint au chef du bureau du patrimoine immobilier et en présence de Mme Nathalie MORIN, directrice de l'immobilier de l'État accompagnée de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice de la stratégie et expertises de l'immobilier de l'État, lors de sa séance du 4 octobre 2017 ;

Considérant que le campus principal de l'école nationale vétérinaire d'Alfort (EnvA) est implanté à Maisons-Alfort (94) sur un terrain domanial de 11,9 ha organisé selon un modèle architectural pavillonnaire ;

Que l'inadaptation de ses locaux aux activités d'enseignement, de soins et de recherche a notamment fait perdre à l'EnvA l'accréditation de l'Association européenne des établissements d'enseignement vétérinaire (AEEEEV) ; que l'immobilier constitue le premier facteur de risque de soutenabilité du budget de fonctionnement de l'école ;

Que l'EnvA a établi un SPSI ayant pour objectif de garantir des conditions de travail et de sécurité conformes aux normes en vigueur, de recouvrer son accréditation européenne et d'assurer un redressement financier pérenne, grâce aux économies de fonctionnement qu'il doit susciter à terme en densifiant et en rationalisant l'usage des bâtiments, notamment par la destruction de plusieurs d'entre eux ;

Que le schéma est envisagé en deux phases correspondant à des modalités de financement différentes ; que la première phase financée dans le cadre contrat de projets État-Région Ile-de-France (CPER) 2015-2020 est en voie de réalisation ; que le lancement de la seconde est suspendue à la réalisation d'une opération de valorisation

Conseil de l'immobilier de l'État

d'une partie du foncier du site domanial dont les recettes potentielles constituent la principale source de financement ;

Considérant que la direction de l'immobilier de l'État et le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) ont confié à un prestataire une mission visant à identifier le potentiel constructible et de valorisation des emprises foncières du campus du site domanial de Maisons-Alfort ;

Que les scénarios de valorisation de l'étude reposent sur l'hypothèse d'une évolution du règlement local d'urbanisme et plus particulièrement de l'élargissement des activités autorisées¹ ;

Que l'étude a permis d'identifier le potentiel constructif de trois secteurs ;

- secteur 1 : la construction de 39 000 m² de bureaux pourrait être envisagée sur une emprise triangulaire de 8250 m² à la pointe nord-ouest du site ;
- secteur 2 : la construction de 3 400 m² de bureaux pourrait être envisagée sur une emprise triangulaire de 2 000 m² à la pointe ouest du site susceptible d'accueil ;
- secteur 3 : plusieurs emprises pourraient être mobilisées pour construire 10 000 m² de bureaux ainsi qu'une résidence étudiante de 4 300 m² ;

Que les études de faisabilité conduisent à retenir le premier secteur situé à la pointe nord-ouest du site pour l'implantation du nouveau siège de l'ONF ; que sur la base des hypothèses retenues, la pleine valorisation de cette emprise, pourrait également permettre d'y ériger un ensemble immobilier de l'ordre de 30 000 m² ;

Que le calendrier de mise en œuvre du SPSI de l'EnvA permet d'envisager la libération partielle du secteur 1 en janvier 2018 et une seconde partie à compter de janvier 2020 ;

Considérant que cette première étude de faisabilité doit être affinée au regard des différentes contraintes d'urbanisme locales ;

Que le projet doit être précisé avec la mairie de Maisons-Alfort à laquelle il incombe d'opérer les modifications des règlements d'urbanisme permettant sa réalisation ;

Que plusieurs éléments du site domanial bénéficient de protections au titre des monuments historiques ; que les autorités compétentes devront donc être associées au projet ;

Considérant l'accord de l'État pour l'implantation du futur siège de l'Office national des forêts sur le site domanial de Maisons-Alfort affecté à l'EnvA ;

Que le montage juridique et financier de l'opération reposera sur un bail emphytéotique ou un bail à construction d'une durée de 70 ans ;

¹Le PLU en vigueur restreint celles-ci à l'accueil des installations et les constructions liées à la recherche et l'enseignement dans les domaines agronomiques

Conseil de l'immobilier de l'État

Que les conditions du retour de la redevance capitalisée due pour l'occupation de l'emprise seront à préciser en fonction d'études complémentaires sur les opérations de valorisation du site ;

Que ce projet s'inscrit dans le cadre plus large d'une opération de valorisation du site et le rassemblement de plusieurs établissements intervenant dans le domaine agricole ;

Que le ministère de l'agriculture et de l'alimentation aura la responsabilité de la demande de modification du plan local d'urbanisme auprès du Maire de Maisons-Alfort en liaison avec la Direction de l'Immobilier de l'Etat et la préfecture ;

Considérant que le ministère de l'agriculture et de l'alimentation envisage de regrouper sur le site de Maisons-Alfort plusieurs établissements auprès desquels il exerce une tutelle technique ;

Qu'il souligne que le projet d'implantation de l'ONF devra s'inscrire dans une démarche commune afin d'optimiser les droits à construire de l'emprise foncière et de permettre la création d'un véritable pôle « agriculture » ;

Qu'il a entrepris des travaux visant à une rationalisation de ses implantations (services et opérateurs) en Île-de-France ;

Qu'un questionnaire a été adressé aux opérateurs et aux services du MAA franciliens dans l'objectif de vérifier les effectifs présents sur les sites d'Île-de-France, les surfaces des locaux et les modalités de leur occupation ; que les résultats de cette enquête sont en cours d'expertise ;

Considérant que le ministère de l'agriculture et de l'alimentation s'est également attaché à traiter la problématique de la densification du site de l'Arboreal, immeuble sous-occupé dont le coût d'occupation est particulièrement élevé² et dont le contrat de location court jusqu'en 2025 ;

Que le MAA a demandé à FranceAgrimer de confier à un prestataire la mission d'établir un mesurage des surfaces de l'immeuble ; que ces éléments sont attendus pour octobre 2017 ;

Que le MAA envisage d'optimiser l'occupation de l'immeuble Arboreal par le transfert d'une partie des services hébergés sur Paris dans une location de la rue Vaugirard dont le contrat prévoit la possibilité de restitution partielle des surfaces occupées à partir de 2021 ; que ces mouvements permettraient d'accompagner la possible réduction des effectifs des opérateurs et services du ministère.

Considérant qu'un projet de relogement à Montreuil de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) a été porté à la connaissance de la direction de l'immobilier de l'État ;

Que la DIE a proposé d'étudier la possibilité de reloger des effectifs en renforçant la densification du site de l'Arboreal ;

² Cf. ; avis CIE n°2017-01 sur le suivi et la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Office national des forêts (ONF)

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le besoin de la CNDA est de 275 postes de travail (PDT), soit une centaine de postes de travail à partir du 1er janvier 2018 et 175 autres dans le courant de la même année ;

Qu'un premier recensement a permis d'identifier 165 postes de travail actuellement non occupés ;

Que le MAA estime que l'accueil de la première centaine d'agents est possible sans difficultés et que la libération des espaces nécessaires à l'accueil de 175 postes supplémentaires pourrait nécessiter des travaux ;

Que la DIE souligne que l'accueil du CNDA à l'Arborial permet d'éviter un projet d'investissement onéreux ;

Les représentants du ministère de l'agriculture et de l'alimentation et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications, lors de la séance du Conseil du 4 octobre 2017 ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 4 octobre 2017 et 15 novembre 2017, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil salue la démarche conjointe de la direction de l'immobilier de l'État et du ministère de l'agriculture et de l'alimentation qui pourrait aboutir à un projet exemplaire susceptible d'optimiser la valeur du patrimoine immobilier de l'État, d'offrir aux agents et aux usagers des locaux adaptés aux besoins du service public et de diminuer le coût de la fonction immobilière.

Il se réjouit que ce projet s'inspire de ses recommandations formulées dans les avis n°2015-28 du 18 mars 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'École nationale vétérinaire d'Alfort (EnvA)³ et n°2017-01 du 22 février 2017 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'Office National des Forêts⁴ ;

Il rappelle qu'un tel projet ne peut être envisagé sans que la décision du maintien de l'école vétérinaire sur le site de Maisons-Alfort ne soit formellement confirmée.

³ « Le Conseil suggère d'explorer des solutions impliquant des partenaires dont l'offre de service est un complément de l'activité de l'opérateur. Dans de tels cas, la mise à disposition d'un bien domanial peut, par exemple, s'envisager dans le cadre de d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT), d'un bail emphytéotique administratif (BEA) ou d'un bail à construction. »

⁴ « Il propose que le projet d'implantation de la direction centrale de l'ONF s'inscrive désormais dans le cadre d'une réflexion globale d'organisation et de répartition des effectifs franciliens des services et opérateurs du MAAF. »

2. Le Conseil rappelle qu'il avait en 2015 appelé l'attention du service France Domaine (devenu DIE) sur les conditions avantageuses d'occupation du domaine de l'État dont bénéficie l'ANSES⁵ et sur les conditions d'occupation de l'emprise domaniale de Maisons-Alfort par des opérateurs ne relevant pas de la sphère publique.

Il prend acte qu'il est envisagé un montage juridique et financier pour le projet de l'ONF qui reposerait sur un bail emphytéotique ou un bail à construction d'une durée de 70 ans.

Il note également que la question du financement du SPSI de l'EnvA par la contrepartie financière due par l'ONF pour la mise à disposition du foncier domanial est posée.

Compte tenu de la vocation multi-occupants du site de Maisons-Alfort, le Conseil estime indispensable que la direction de l'immobilier de l'État reconsidère la situation contractuelle de chacun des occupants du site domanial et établisse un dispositif d'ensemble précisant les droits et devoirs de chacun sans lequel une bonne gestion du site ne pourra pas être envisagée durablement ;

3. Le Conseil observe que l'État engage avec le projet de création d'un pôle « agriculture », un chantier immobilier d'envergure qui nécessite expérience et expertise.

Il ne conçoit pas que le portage de l'opération d'aménagement de l'ensemble du site puisse être confié à un ministère ou un opérateur, fut-il l'occupant historique du site, dont l'immobilier ne constitue pas le cœur de métier.

Il observe que les collectivités locales ont dans des contextes comparables, recours aux compétences d'établissements publics d'aménagement (EPA) dont la mission s'organise autour des principales fonctions suivantes⁶ :

- conception des projets d'aménagement dans le cadre d'une stratégie d'ensemble,
- acquisition et viabilisation des terrains,
- négociation de la constructibilité avec la collectivité, et transfert de la gestion des espaces publics à cette dernière,
- commercialisation des terrains auprès des promoteurs.

Le Conseil recommande de confier le portage de l'opération de valorisation du site de Maisons-Alfort, à un opérateur spécialisé de l'État, existant ou à créer. Le choix de la maîtrise d'ouvrage du projet de construction de l'immeuble dont l'ONF sera l'occupant devra intégrer cette préconisation.

4. Le Conseil observe que les opérateurs qui bénéficient de la mise à disposition de terrains de l'État à titre gratuit ne sont pas naturellement portés à engager des opérations de valorisation dont ils ne retireraient pas de bénéfices.

Il estime que l'application de cette disposition n'est pas étrangère à la situation dramatique de l'EnvA et remarque que l'émergence de l'idée d'une valorisation du campus de l'EnvA a été favorisée par le fait que l'opérateur était confronté à une impasse financière pour ses investissements immobiliers pourtant indispensables à la poursuite de ses missions ;

⁵ Avis CIE n°2015-32 du 16 septembre 2015 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES).

⁶ Site du ministère de la cohésion des territoires, octobre 2017 : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/Les-etablissements-publics-d>

Conseil de l'immobilier de l'État

Il rappelle qu'il est favorable à la mise en place d'un dispositif de loyer pour les opérateurs implantés sur le domaine de l'État. Il suggère de l'expérimenter auprès de l'ensemble des occupants du site de Maisons-Alfort.

5. Le Conseil affirme sa conviction que les emprises domaniales recèlent un potentiel de valorisation encore inexploité.

Il déplore que le processus d'engagement des opérations immobilières demeure toujours à l'initiative des services occupants. Il estime que la direction de l'immobilier de l'État dispose de la légitimité pour affirmer la capacité d'arbitrage de l'État propriétaire, sur les sujets qui ne relèvent que de lui, et engager, sur sa propre initiative, des opérations immobilières permettant de mieux valoriser le domaine de l'État.

Il note que le volet diagnostic des schémas directeurs immobiliers régionaux devrait être disponible prochainement.

Il propose que soit lancé en Ile-de-France un chantier expérimental ayant pour objectif d'identifier une dizaine de sites à haut potentiel de valorisation et de conduire les opérations immobilières requises.

Il recommande d'opérer dans un cadre juridique et financier permettant de responsabiliser le porteur de projet par rapport aux résultats obtenus au terme des opérations de valorisation.

6. Le Conseil relève que les modalités actuelles de gestion de l'immobilier de l'État conduisent à n'envisager presque exclusivement que deux solutions de valorisation : le maintien des services occupants ou la cession du site. La capacité de l'État à valoriser son patrimoine immobilier s'en trouve mécaniquement limitée.

Ce choix restreint est d'autant plus dommageable que le changement de localisation est pour un nombre significatif de services ou opérateurs de l'État, difficile à concevoir, alors même qu'une partie des sites affectés suffiraient à répondre à leurs besoins.

Le Conseil observe également que le cadre actuel de gestion de l'immobilier privilégie une logique budgétaire cloisonnée par opérateur occupant qui ne permet pas d'optimiser la valeur des actifs. Il note par exemple, que le calendrier de l'opération telle qu'envisagée pour le site de Maisons-Alfort intègre des périodes de gel du foncier disponible.

Le Conseil suggère d'envisager de regrouper quelques actifs franciliens à fort potentiel de valorisation, dont le site de Maisons-Alfort, dans un portefeuille qui pourrait être confié à un opérateur spécialisé de type foncière immobilière dont l'État serait le principal actionnaire.

Dans une telle hypothèse, l'État pourrait assigner à cette structure dont l'immobilier constituerait le cœur de métier, des objectifs globaux selon chacun des axes de la politique immobilière de l'État :

- création de recettes par la cession ou la mise en location des actifs immobiliers ;
- mise à disposition d'outils immobiliers adaptés aux besoins des services publics ;
- accroissement de l'offre de logements grâce à la mobilisation du foncier public.

Une telle approche par portefeuille ouvrirait la voie à la réalisation d'opérations d'aménagement mixant différentes possibilités de valorisation, permettant ainsi à l'État de mieux exploiter le potentiel de son domaine immobilier.

7. Le Conseil salue la décision du ministère de l'agriculture et de l'alimentation d'engager une réflexion globale d'organisation et de répartition des effectifs franciliens des établissements dont il assure la tutelle technique.

Il l'encourage à ne pas limiter sa réflexion aux seuls occupants du site locatif de l'Arboreal et l'invite à prendre en compte les besoins immobiliers d'opérateurs tels que l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) ou de ses propres services d'administration centrale dont le rapprochement géographique avec ces opérateurs répondrait à une logique fonctionnelle.

Le Conseil identifie également plusieurs opérateurs intervenant dans le domaine agricole et pour lesquels le MAA n'exerce pas la tutelle principale. La situation immobilière du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)⁷ lui semble justifier que soit examinée la pertinence de son intégration au sein d'un pôle d'établissements intervenant dans le domaine agricole.

8. Le Conseil relève que la faible occupation de l'immeuble Arboreal impose de réaliser rapidement une opération de densification.

Il souligne que le coût élevé de son occupation justifie pleinement le respect de ratios d'occupation plus contraignants que la norme de 12 m² / PdT. Il rappelle que la référence à ce ratio n'a de sens que si, s'agissant d'un immeuble de bureaux moderne dont le rapport SUN/SUB doit être au moins égal à 67%, les surfaces louées rapportées aux effectifs présents n'excède pas 18 m² / agent.

Il demande à la DIE de le tenir informé de l'avancement de cette opération.

Il souligne que les enjeux du projet de relogement du CNDA astreignent la direction de l'immobilier de l'État et le ministère de l'agriculture à une obligation de résultats.

9. Le Conseil remarque que les services publics doivent évoluer pour accompagner les mutations de la société. Leurs effectifs sont appelés à évoluer au gré des priorités. Sous peine d'obsolescence, les organisations doivent prendre en compte l'environnement avec lequel elles interagissent. Le modèle de l'opérateur spécialisé et autonome est fortement remis en question. La recomposition du paysage des services et opérateurs de l'État se pose en termes de missions et de répartition territoriale.

Le Conseil observe que l'Ile-de-France présente une concentration importante de services publics et que le poids de la fonction immobilière y est d'autant plus déterminant que les opportunités y sont rares et chères.

Dans l'hypothèse où la proposition d'une opération de valorisation des emprises franciliennes à fort potentiel serait retenue, le Conseil suggère qu'un second chantier soit ouvert parallèlement dans un cadre interministériel pour déterminer les pôles de

⁷ Avis CIE n° 2013-26 du 18 septembre 2013 sur le suivi et la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)

Conseil de l'immobilier de l'État

compétences publiques dont la création pourrait être envisagée dans le cadre de la valorisation de ces sites.



En conclusion, le Conseil est favorable au projet de création d'un pôle d'opérateurs et de services de l'État sur le site domanial affecté à l'école nationale vétérinaire d'Alfort et propose que l'opération de valorisation du site domanial de Maisons-Alfort soit confiée à un opérateur spécialisé de type foncière immobilière et ce, dès le lancement de l'opération. Une telle expérimentation pourrait ouvrir la voie à une nouvelle approche stratégique susceptible de permettre une meilleure valorisation du domaine de l'État et d'apporter des réponses immobilières adaptées aux besoins des services et opérateurs de l'État. Il importe donc de reconsidérer le choix de la maîtrise d'ouvrage du projet de construction de l'immeuble dont l'ONF sera l'occupant.

**Pour le Conseil,
son Président**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J.L. Dumont', written over a faint, illegible stamp or watermark.

Jean-Louis DUMONT