



Stratégie immobilière du Centre national des arts plastiques (CNAP)

Avis de suite

Le Centre national des arts plastiques (Cnap) et le ministère de la culture présentent un an après la précédente audition, l'état d'avancement du projet d'implantation du siège de l'opérateur et de ses réserves à Pantin (93) dans le cadre plus large du schéma directeur ministériel des réserves. Le Conseil rappelle que le Cnap n'a pas présenté de schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) en bonne et due forme. Par ailleurs, il s'interroge quant à la maîtrise de ce projet tant technique que financière.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016, modifiant le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil 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 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°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 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 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 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des SPSI des opérateurs ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2014-16 en date du 10 décembre 2014 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du Centre national des arts plastiques (Cnap) ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2016-30 du 7 décembre 2016 sur la stratégie immobilière du Centre national des arts plastiques (Cnap) ;

Vu le dossier du 17 novembre 2017 et les éléments complémentaires transmis le 21 décembre 2017 par le ministère de la culture ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 29 novembre 2017, M. Yves ROBERT, directeur du centre national des arts plastiques accompagné de Mme Anne-Sophie de BELLEGARDE, secrétaire générale et M. Pascal DAL PONT, sous-directeur des affaires immobilières et générales du ministère de la culture accompagné de Mme Marianne BERGER, adjointe au chef du service des arts plastiques et Mme Diane POUGET, directrice générale de l'OPPIC, en présence de Mme Nathalie MORIN, Mme Christine WEISROCK et de M. Jean-Michel REMONGIN de la Direction de l'immobilier de l'État,

Considérant que le Conseil a auditionné le Centre national des arts plastiques à plusieurs reprises¹ sur sa stratégie immobilière, en présence du Ministère de la culture et de la Direction de l'immobilier de l'État ; que la présente audition fait suite à l'avis du CIE n°2016-30 du 7 décembre 2016, relatif au projet de relocalisation du Cnap et de regroupement de ses réserves ; que le Conseil a dans cet avis précisé ce qui suit :

- Il entend la nécessité de remédier dans les meilleurs délais au caractère non pérenne de la situation immobilière des réserves de l'établissement ;
- Il constate que le maintien en proche banlieue parisienne des réserves de l'opérateur résulte davantage d'un postulat, que d'une analyse objectivée et argumentée de ce qu'aurait pu être une solution immobilière dans le contexte du Grand Paris ou en région ;
- Il souligne que le financement complet de l'opération reste à définir et que l'inscription du projet dans le schéma directeur immobilier des réserves que le ministère de la culture portait doit être précisée, ainsi que son articulation avec les travaux conduits simultanément par le Mobilier national sur ses réserves ;
- Il déplore que sur les trois hypothèses de localisation présentées au Conseil, de fait, une seule est éligible au plan juridique et compatible avec le code des marchés publics faisant du choix du site de Pantin un choix prédéterminé, malgré les analyses faites dès juillet 2015, confirmées en mars 2016² ;
- Il émet de fortes réserves quant à l'intérêt de valider ce scénario ;

¹ 26 novembre 2014, 30 septembre 2015, 19 octobre 2016 et 29 novembre 2017

² Source : DIE FD1A/FD2B – note du 14 mars 2016 sur les risques juridiques de l'acquisition en VEFA d'un bien répondant au cahier des charges du Cnap.

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant que le choix du site de Pantin a été validé par le ministre du budget ;

Sur le parc occupé par le Cnap et les charges immobilières,

Considérant que le Cnap occupe des locaux pris à bail (siège et réserves), pour les montants annuels suivants (hors charges) :

- Tour Atlantique La Défense (92) (étage 1 et archives)	388 788 €
- Tour Atlantique La Défense (92) (étage 8)	185 441 €
- Saint-Ouen l'Aumône (95)	1 053 720 €

Que s'ajoute à ces baux, un bail emphytéotique gracieux jusqu'en octobre 2018, pour les réserves situées Esplanade de La Défense, dont la valeur a été estimée à 900 000 € (valeur 2015) ;

Que l'ensemble des loyers payés représente un montant annuel (hors charges) de près d'1,63 M€ à laquelle s'ajouteront les coûts locatifs liés au bien situé Esplanade de la Défense à échéance du bail gracieux, ou équivalent, soit un total (hors charges) de 2,5 M€ par an ;

Considérant que les baux des locaux du siège arrivent à échéance respectivement fin avril 2019 et fin mars 2021 ;

Qu'il existe un risque de devoir reconduire pour une durée de trois ans fermes le premier bail, alors qu'une possibilité de prolongation pour une durée de six mois à un an maximum sans surloyer existerait pour le deuxième ;

Considérant que les baux des locaux de réserves arrivent à échéance respectivement fin octobre 2018 et fin mars 2020 ;

Que le maintien des réserves du Cnap à l'Esplanade de la Défense doit faire l'objet d'une rencontre entre le ministère de la culture et le bailleur afin de déterminer le cas échéant les conditions de ce maintien ; qu'un risque est identifié concernant le bien situé à Saint-Ouen-l'Aumone de devoir reconduire le bail sur une période de trois ans fermes ;

Considérant que le Cnap aura également à sa charge les loyers jusqu'à l'emménagement dans les nouveaux locaux, soit 6 M€ selon le dossier présenté en 2016 et portés à 7,5 M€ (valeur novembre 2017), auxquels s'ajoutent près de 4 M€ correspondant à l'estimation du bail des réserves situées à la Défense³ ;

Sur l'opération de relogement présentée au Conseil en 2016,

Considérant pour mémoire qu'à l'issue de la consultation réalisée en 2016, trois sites ont été présentés au Conseil. Le coût prévisionnel de l'opération de relogement était estimé, selon les hypothèses, entre 49,92 M€ TTC TDC et 56,38 M€ TTC TDC, la solution immobilière de Pantin étant présentée comme la moins coûteuse ;

Considérant que le site de Pantin est composé d'un terrain bâti de 17 053 m² et 6 000 m² de droits à construire résiduels ; les coûts identifiés en 2016 sont les suivants :

³ Bail gratuit jusqu'en 2018 avec Defacto, opérateur du Conseil départemental des Hauts-de-Seine

Conseil de l'immobilier de l'État

- acquisition (foncier et bâti) 14,17 M€ ;
- restructuration du bâti existant (accueil des réserves) 29,70 M€ (TTC) ;
- construction de locaux administratifs (accueil du siège) 6,05 M€ (TTC) ;

Que le coût global d'investissement pour l'accueil du siège et des réserves est évalué à 49,92 M€ tout compris, soit la solution immobilière la moins coûteuse ;

Que le coût de la restructuration peut être estimé à 1 215 €/m²⁴ et celui de la construction à 2 610 €/m², hors foncier ;

Sur le projet immobilier présenté au Conseil en 2017,

Considérant qu'en décembre 2016, le ministère de la culture a confié à l'OPPIC le soin de réaliser ou faire réaliser les études et analyses préalables pour la relocalisation du Cnap sur le site de Pantin ;

Considérant qu'à l'issue des études de programmation livrées en 2017, les hypothèses du programme général de l'opération sur le site de Pantin retenues sont les suivantes :

- le bâtiment existant restructuré permettra l'accueil du siège et des réserves actuelles. Il satisfait en outre les besoins d'augmentation de capacité calculés pour les 11 années à venir (sous condition d'utilisation de mobilier spécifique d'entreposage type « compactus ») ;
- l'aire de livraison sera portée à 483 m² pour optimiser les conditions de desserte des camions ;
- un espace en infrastructure, sous l'aire de livraison, sera construit sur 1 600 m² pour satisfaire une partie des futurs besoins du Mobilier national ;

Considérant que le foncier a été acquis en juin 2017 (13 M€ nets de toutes charges). Une convention d'utilisation mettant les locaux à disposition pour 50 ans, est signée depuis septembre 2017, au bénéfice du Cnap ;

Que le financement a été assuré conjointement par le ministère de la culture au titre de la « Création » (programme 131) et par le Cnap, sur fonds de roulement à hauteur de 5,7 M€ ;

Considérant que les coûts identifiés selon ce nouveau programme général sont ceux inhérents à la restructuration du bâti existant. La construction de locaux pour le siège n'est plus nécessaire, les surfaces existantes permettant à elles seules d'accueillir les réserves et les locaux administratifs dédiés au siège du Cnap, contrairement à l'hypothèse formulée lors de l'audition de 2016 ;

Que la restructuration du bâti est estimée à 34,95 M€ hors foncier (48 M€ foncier compris) ;

Qu'elle correspond à la réhabilitation de 25 578 m² de plancher avec une réserve de 11 000 m³ pour l'accroissement prévisible des besoins du Cnap, soit environ 2 800 à 3 570 m² non aménagés ;

⁴ Données : fiche complémentaire DIE à l'avis du 17 octobre 2016 avant audition du Cnap du 19 octobre 2016 (restructuration : 29,7M€ pour 24 445 m² ; construction : 6,05M€ pour 2 490 m²)

Conseil de l'immobilier de l'État

Que le Cnap précise, sur cette base, se situer dans le strict respect de l'enveloppe budgétaire de 35 M€ TDC allouée ;

Considérant qu'à ces coûts s'ajoutent :

- les études préalables	0,450 M€ ;
- le renforcement de structure (probable)	1 M€ ;
- le mobilier spécifique de stockage (probable)	2,88 M€ ;
- la révision des prix (partie Cnap)	2,78 M€ ;
- la création d'un sous-sol ⁵ et l'aménagement de 3 570m ²	4,57 M€ ;
- la révision des prix (partie Mobilier national)	0,35 M€ ;

Considérant que selon le scénario présenté en 2017, le coût d'investissement recalculé en intégrant l'ensemble des coûts annexes ci-dessus ⁶ s'établit donc à 47 M€ hors foncier (soit 60 M€ foncier compris) ;

Que le coût de la restructuration du bâti existant peut être estimé globalement sur ces bases à 1 708 €/m² ⁷ (hors foncier) ;

Que s'ajoute à la charge du Cnap, le gardiennage des locaux de Pantin dont il bénéficie d'ores et déjà par convention (0,337 M€/an) ;

Que le 1% artistique s'élève à 0,24 M€ ;

Considérant enfin que les travaux dits à la charge du Mobilier national doivent être réalisés dès la première phase travaux car situés en infrastructure mais qu'ils n'apparaissent pas spécifiquement dans les documents budgétaires 2018 ;

Considérant que le ministère de la culture confirme son souhait qu'une partie des réserves du Mobilier national, actuellement située à Rungis, dans un bien pris à bail, intègre le site de Pantin ;

Qu'aucun élément de la part du Mobilier national ne confirme cette hypothèse ;

Qu'à ce stade, les modalités techniques et financières concourant à cette installation ne sont pas connues ;

Que les modalités d'organisation et de fonctionnement du site de Pantin en cas de multi-occupation ne sont pas définies ;

Que le statut des espaces libres, dits réserve foncière, dont il est indiqué qu'ils correspondent aux besoins du Cnap à horizon 2030, n'est pas explicite ; qu'il n'est pas clairement indiqué si le coût d'aménagement est intégré au projet ou devra être financé ultérieurement ; qu'il n'est pas précisé si cette réserve sera temporairement attribuée à un autre opérateur / structure ou laissée vacante jusqu'à utilisation par le Cnap ;

⁵ à la charge du Mobilier national, mais à réaliser en première phase

⁶ calculé par le CIE car la présentation faite par le ministère de la culture et le Cnap exclut ces coûts du chiffrage global

⁷ calculé sur la base des données contenue dans la note du Cnap du 17 novembre 2017 : bâtiment principal 25 904m² dans œuvre (29,7M€) et espaces de bureaux 1 600 m² de plancher (6,05M€)

Conseil de l'immobilier de l'État

Considérant enfin que les modalités de financement de l'ensemble des coûts annexes listés ci-dessus ne sont pas explicitées ;

Considérant qu'en 2016, le date d'entrée du Cnap dans les nouveaux locaux de Pantin était prévue au deuxième semestre 2021 et qu'elle a été portée au deuxième semestre 2022 lors de la présentation de novembre 2017, sans que le Conseil puisse apprécier la justification de ce décalage ;

Les représentants du Centre national des arts plastiques, du ministère de la culture et de la communication et la Direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, sur la base des éléments présentés, des éléments complémentaires reçus, après en avoir délibéré lors de sa séance du 29 novembre 2017, formule les remarques et recommandations suivantes :

1. Le Conseil déplore que le projet immobilier ne s'appuie pas sur un schéma pluriannuel de stratégie immobilière en bonne et due forme. Il rappelle que tout projet immobilier doit être conçu dans le cadre d'un SPSI ; en l'occurrence, ce document de stratégie reste à élaborer.

De même, tout SPSI doit s'appuyer sur une parfaite connaissance des biens occupés. Leurs caractéristiques ne sont pas encore intégrées et partagées dans les outils développés à cet effet par la Direction de l'immobilier de l'État.

2. Le Conseil rappelle, comme il le signalait dans son avis n°2016-30, que le processus de décision ayant prévalu au choix du site Pantin était faussé puisqu'une seule des trois options présentées était juridiquement admissible. Il souligne donc les bases incertaines sur lesquelles se fonde le projet immobilier porté par le ministère de la culture.
3. Le Conseil constate qu'entre la présentation du dossier qui lui a été faite fin 2016 et celle de fin 2017, le calendrier de l'opération a glissé dans le temps, la livraison du bien et l'entrée dans les locaux n'étant plus estimées au 2^e semestre 2021 mais au 2^e semestre 2022. Il s'inquiète du retard pris sans justification claire.

Il relève que ce retard est de nature à grever très sérieusement le budget de fonctionnement de l'établissement, a fortiori, si le bail jusqu'alors gracieux de l'Esplanade de la Défense devait ne plus l'être. Il demande que ces coûts soient systématiquement pris en compte et intégrés dans le bilan qui sera fait de cette opération.

Il constate en outre que le calendrier n'est pas compatible avec les dates des échéances des baux et insiste pour qu'un travail sérieux soit conduit sur les baux et les conditions de leur renouvellement dans les plus brefs délais, avec l'appui de la Direction de l'immobilier de l'État.

4. Le Conseil entend que la maîtrise d'ouvrage du projet est portée par le ministère de la culture, plus particulièrement la Direction générale de la création artistique, et la maîtrise d'ouvrage déléguée à l'OPPIC pour le compte du ministère, le Cnap étant l'utilisateur final.

Conseil de l'immobilier de l'État

Il remarque que ce portage est cohérent avec la volonté de faire de ce projet la première étape de réalisation du schéma directeur immobilier des réserves du ministère de la culture.

Il rappelle cependant s'être étonné en 2016 qu'au-delà de l'intention, les hypothèses étudiées et les solutions proposées ne concrétisaient pas cette perspective que le Conseil appelait pourtant de ses vœux.

5. Le Conseil note que les besoins exprimés par le Cnap demeurent constants (29 089 m² SUB dont près de 2 500 m² SUB dédié aux espaces administratifs). En revanche il déplore, bien qu'il en ait exprimé clairement la demande, de ne pas disposer d'éléments concernant les besoins d'un ou des opérateurs ou structure susceptibles de le rejoindre à Pantin, les possibilités de mutualisation et d'optimisation et les scénarios immobiliers qui en découlent. Ce travail reste à conduire.
6. Le Conseil relève que pour satisfaire les seuls besoins du Cnap, la construction d'un bâtiment administratif s'imposait en 2016 sur le site de Pantin alors qu'elle n'est plus nécessaire en 2017 ; que les 6 M€ provisionnés en 2016 à cet effet sont venus abonder le budget dédié à la seule restructuration de l'existant en 2017. En d'autres termes, si 29,7 M€⁸ permettaient en 2016 de restructurer le bâti existant, 47 M€ sont nécessaires en 2017, soit un dépassement de plus de 58% du coût initial.

Ainsi le coût global d'investissement pour l'accueil du siège et des réserves était estimé à moins de 50 M€ en 2016 (foncier / restructuration / construction). Il dépasse 60 M€ en 2017.

Ces dépassements sont incompréhensibles avant même la phase de conception et confirme le problème de méthode révélé par le Conseil préalablement au choix du site.

Il s'interroge sur la sincérité de l'estimation du coût prévisionnel des travaux présentée en 2016 et sur laquelle s'est fondé le ministère de la culture afin de valider le choix du site de Pantin.

Il déplore un an après, les incertitudes qui pèsent encore sur la venue d'une partie des réserves du Mobilier national et la non programmation au budget 2018 de la part qui serait due par ce service à compétence nationale au titre des travaux à réaliser sur le site de Pantin.

Il insiste pour que ce second aspect ne soit pas omis et que le ministère de la culture s'attèle dans les meilleurs délais à la concrétisation de son projet de rationalisation et de mutualisation des réserves des opérateurs et services dont il a la tutelle.



En conclusion, le Conseil insiste pour qu'un travail soit conduit dans les meilleurs délais et avec l'appui de la Direction de l'immobilier de l'État, concernant les baux des sites occupés et leur renégociation pour la période allant jusqu'à livraison des nouveaux locaux.

⁸ Hors foncier, mais travaux préparatoires à la charge du Mobilier national compris.

Conseil de l'immobilier de l'État

Par ailleurs, le Conseil constate que le défaut de méthode dans la conduite du projet qu'il révélait à l'occasion des précédentes auditions n'a pas été corrigé. Il regrette les premières dérives constatées en matière de coûts, d'allongement des délais prévisibles de livraison et d'absence d'engagement ferme d'un autre opérateur à rejoindre le site en vue d'une mutualisation des locaux.

Au vu de ces éléments, le Conseil de l'immobilier de l'État demande au ministère de la culture, maître de l'ouvrage et promoteur de ce projet, de lui préciser comment il entend contenir le coût de l'opération de relocalisation du Cnap à Pantin dans l'enveloppe de 48 M€ prévue dans les documents budgétaires 2018, alors que les chiffres communiqués par ses services établissent le coût d'opération à 55,3 M€ pour l'accueil du Cnap seul et à plus de 60 M€ pour l'accueil du Cnap et les travaux préparatoires à l'accueil d'un deuxième opérateur.

Par ailleurs, le Conseil entendra le ministère de la culture courant 2018 sur la stratégie ministérielle des réserves et les démarches permettant de mutualiser dans ce cadre les installations de plusieurs opérateurs à besoins similaires. Dans ce cadre un point devra être fait sur l'avancement du projet de Pantin, sur les dispositions prises pour qu'un opérateur se joigne au Cnap, et sur le financement engagé à cet effet.

Pour le Conseil,
son Président

Jean-Paul MATTEI

