



Projet de « futur centre administratif d'État » de Lyon

Avis

Le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes présente un projet de futur centre administratif de Lyon. La construction d'un ensemble immobilier de près 50 000 m² est envisagée dans le cadre d'une opération intégrant la démolition de la cité actuelle et la valorisation de son emprise. Les services proposent de lancer un dialogue compétitif en vue de conclure un marché de partenariat.

Le Conseil constate que le projet ne respecte pas les plafonds de surfaces de la politique immobilière de l'État. Il émet de fortes réserves sur le montage envisagé et note que l'état de la cité actuelle appelle la mise en œuvre d'une solution de relogement dans les meilleurs délais.

Le Conseil recommande de repréciser les besoins d'implantation des services sur le quartier de la Part-Dieu et d'étudier la réalisation d'une opération classique de construction d'un immeuble de bureau d'une dimension plus raisonnable sur une parcelle à acquérir auprès de la métropole.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

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 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 circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière 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 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 ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

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 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 le programme de rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (programme 348) inscrit dans le projet de loi de finances 2018 ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2016-15 du 6 juillet 2016 sur projet de réimplantation de la cité administrative d'État de Lyon ;

Vu la note de présentation de l'état d'avancement du projet de « futur centre administratif d'État » de Lyon en date du 3 mars 2018 ;

Vu le dossier de présentation du projet de « futur centre administratif d'État » de Lyon du 28 juin 2018 ;

Après avoir entendu M. Stéphane BOUILLON, préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, accompagné de M. Michaël CHEVRIER, sous-préfet, M. Joël PRILLARD, directeur départemental des territoires, Mme Dorine BASTIN, chargée du projet immobilier nouveau centre administratif de Lyon, et de M. Didier SZMAROWSKI, responsable régional de la politique immobilière de l'État, en présence de M. Hugo Le FLOC'H, adjoint au chef du bureau de l'exécution budgétaire à la direction du budget, de M. Philippe BAUCHOT, adjoint à la directrice de l'immobilier de l'État accompagné de M. Joël BYE, chef du bureau des expertises de l'immobilier de l'État, de Mme Lisa LALANNE et de M. Guilhem de PERCIN, lors de sa séance du 28 juin 2018 ;

Sur le projet de « futur centre administratif d'État » de Lyon

Considérant qu'il est envisagé une opération immobilière pour regrouper :

- les différents services de la cité administrative d'État, sise rue Garibaldi, Lyon 3^{ème} ;
- la DIRRECTE installée dans une location sise boulevard Vivier Merle, Lyon 3^{ème} ;
- la DREAL installée dans une location sise place Jules Ferry, Lyon 6^{ème} et l'unité départementale du Rhône hébergée dans un site domanial à Villeurbanne ;

Que le projet vise à construire un nouveau centre administratif d'État (CAE) d'une surface cible de 48 000 m² à 49 000 m² répartis en deux ou trois bâtiments ;

Que le programme fonctionnel établi sur la base d'une évolution à la baisse des effectifs de 2,5 % par an pendant 4 ans, fait état d'un besoin de :

- 2 241 postes de travail affectés dont 758 Pdt pour la DGFIP, 640 Pdt pour les autres occupants actuels de la CAE, 596 Pdt pour la DREAL et 247 Pdt pour la DIRRECTE ;
- 90 postes de travail mutualisés pour l'accueil du public, les services informatiques, les salles de formation et de réunion ;
- d'un restaurant administratif et de locaux affectés à des fonctions logistiques, sanitaires et sociales ;

Considérant que les services présentent cinq scénarios d'implantation potentiels intégrant tous le principe d'une démolition de l'actuelle cité administrative dans l'objectif d'une valorisation partielle (S1, S2 et S3) ou totale de la parcelle (S4 et S5), en fonction de nouveaux droits à construire à négocier avec la Métropole de Lyon :

- S1 : démolition et reconstruction du CAE sur le site actuel en une ou deux phases ;
- S2 : reconstruction partielle du CAE sur le site actuel (28 000 m²) et construction du complément (21 000 m²) sur un site à acquérir auprès d'un opérateur privé ;
- S3 : reconstruction partielle du CAE sur le site actuel et construction du besoin complémentaire sur une parcelle contiguë (lot J) détenue par la Métropole de Lyon, l'ensemble représentant un droit à construire global de 90 000 m² (60 000 m² sur la parcelle CAE et 30 000 m² sur le lot J) ;
- S4 : acquisition d'un ensemble immobilier à construire de 48 000 m² dans le secteur Gerland ;
- S5 : réimplantation du futur CAE sur le terrain de la caserne Général Frère ;

Considérant qu'au terme de leur travail d'analyse, les services proposent d'écarter les hypothèses d'une implantation dans le quartier de Gerland (solution la plus onéreuse) et sur la caserne militaire du quartier Général-Frère (indisponibilité probable de ce site domanial compte tenu des besoins des armées) et de réimplanter le futur centre administratif d'État dans le quartier de la Part-Dieu.

Considérant que les services soulignent les fortes contraintes de calendrier de l'opération liées aux fragilités de l'ensemble immobilier de la cité administrative d'État, aux fortes attentes du personnel et au fait que l'opération de construction devra être achevée en 2022 pour bénéficier des crédits du programme de rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (programme 348) ;

Sur le montage de l'opération

Considérant que les services souhaitent réaliser le projet ainsi redéfini dans le cadre d'un contrat global ; qu'ils proposent de lancer un dialogue compétitif en vue de conclure un marché de partenariat, ouvert sur les trois premiers scénarios techniques et leurs différentes déclinaisons ;

Que le marché de partenariat comprendrait les missions obligatoires suivantes :

- Démolition de la cité administrative actuelle ;
- Construction de 48 000 m² à 49 000 m² de bureaux pour les besoins de l'État ;
- Valorisation de tout ou partie restante de la parcelle existante ;
- Exploitation du nouveau centre administratif sur une durée à déterminer ;

Que des missions complémentaires seraient à ajouter selon les scénarios proposés :

- Location de bureaux pour une période transitoire ;
- Cession à l'État par le titulaire du marché d'un terrain acquis sur le marché privé ou auprès de la métropole ;

Que les services envisagent de limiter le montant des frais financiers du marché de partenariat par un montage singulier où l'État assumerait une partie du financement court terme de l'investissement et la totalité du financement long terme de l'investissement.

Considérant que le coût net de l'opération sur dix ans calculé sur la base d'une réalisation en conception construction est estimé, pour les différentes variantes des trois premiers scénarios, se situer entre 227 M€ TTC et 276 M€ TTC ;

Considérant que ce coût n'intègre pas les surcoûts qui seraient suscités par le marché de partenariat ; que les simulations présentées indiquent un surcoût de 50% dans le cas d'un financement essentiellement privé ;

Considérant que les services ont procédé au calcul de valeur actuelle nette (VAN) afin de comparer la rentabilité des investissements des différents scénarios, sur la base d'un taux actuariel de 0,75% ; que ce calcul ne modifie pas la hiérarchie entre les différents scénarios ;

Les représentants de la préfecture région Auvergne-Rhône-Alpes et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 28 juin 2018, formule les recommandations suivantes :

Sur la prise en compte des recommandations du Conseil

1. Le Conseil regrette que les principales recommandations formulées dans son avis de juillet 2016 n'aient pas été prises en compte.

Le dossier présenté deux ans plus tard lui apparaît souffrir des mêmes lacunes.

Il craint que certaines d'entre-elles ne soient de nature à remettre en question l'opération telle qu'envisagée par les services.

Sur la définition du besoin

2. Le Conseil relève que l'étude de marché jointe au dossier fait état pour des immeubles tels que ceux recherchés, d'une valeur locative annuelle moyenne de 315 € HT HC/ m² dans le quartier de la Part-Dieu. Il calcule que cette valeur est supérieure de 50% au plafond de loyer local (210 € HT HC/ m²) fixé par la direction de l'immobilier de l'État.

Il n'a pas connaissance d'une décision validant le principe d'une réimplantation de tous les services mentionné au cœur du quartier de la Part-Dieu. Les éléments communiqués ne démontrent pas que les avantages procurés par une telle solution immobilière compensent les dépenses budgétaires supplémentaires qu'elle suscite.

Il n'est pas convaincu que les missions de certains services justifient un tel choix et s'étonne particulièrement du projet de transfert de l'unité départementale de la DREAL de Villeurbanne vers la Part-Dieu.

3. Le Conseil prend acte du nombre de poste de travail que les services estiment nécessaires pour couvrir les besoins des services mais observe que le dossier ne mentionne pas les effectifs correspondants.

Le Conseil regrette que la réimplantation des services de la cité administrative de Lyon ne soit pas considérée, ainsi que recommandé en 2016, dans le cadre d'une réflexion plus large de redéploiement des services locaux de l'État sur l'agglomération lyonnaise.

4. Le Conseil regrette que les éléments de programme du projet ne soient pas présentés conformément à la définition et la typologie des surfaces de l'État¹.

Il calcule sur la base des 2 331 postes de travail correspondant à la définition de la politique immobilière de l'État, que la surface plafond d'un tel projet devrait être d'environ 28 000 m² SUN et 42 000 m² SUB.

Le Conseil constate que le projet envisagé est supérieur de 15% à cette surface plafond et que celui-ci n'est donc pas conforme aux règles de la politique immobilière de l'État.

Le Conseil remarque que la surface cible plafond pour le seul relogement des services actuels de la CAE serait d'environ 25 000 m² et que ce plafond serait de l'ordre de 30 000 m² pour un projet intégrant la DIRRECTE.

¹ Note de la direction générale des finances publiques du 19 février 2010 , définition et typologie des surfaces de l'État

Sur les risques liés au montage de l'opération

5. Le Conseil avait expressément demandé en juillet 2016 que la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers (DAJ) soit consultée par la direction immobilière de l'État sur les modalités selon lesquelles l'État pourrait conclure un marché de partenariat pour réaliser le projet de réimplantation de la cité administrative de Lyon.

Le Conseil regrette qu'il n'ait pas été donné suite à cette demande et s'en étonne d'autant plus que la direction de l'immobilier de l'État a indiqué ne pas avoir connaissance d'un exemple de marché de partenariat intégrant l'ensemble des missions obligatoires et optionnelles envisagées.

Il a pris connaissance du mémorandum sur l'étude des montages juridiques possibles pour la réalisation du projet de réimplantation de la cité administrative de Lyon du 26 mars 2018, réalisé par un cabinet d'avocats pour le compte de la DDT du Rhône. Il remarque que cette note identifie deux difficultés² que les services de l'État auraient estimés être surmontables. Le Conseil considère que ces points méritent d'être expertisés par la DAJ.

Le Conseil relève que la DAJ précise dans une fiche technique sur les marchés de partenariats qu' « *en tant que contrat à paiement public différé, le marché de partenariat implique un financement principalement privé pour l'ensemble des opérations à réaliser* »³. Il s'interroge sur la compatibilité de cette définition avec le projet de financement par l'État d'une grande partie de l'investissement du marché de partenariat afin d'en réduire le coût. Il conseille de soumettre également ce point à l'analyse de la DAJ.

Il souligne que la saisine de la DAJ ne doit pas avoir simplement pour objet de s'assurer de la possibilité de lancer un dialogue compétitif en vue de conclure un marché de partenariat, mais également de mesurer les risques liés à ce dispositif.

Il ne semble pas inutile de rappeler qu'en matière immobilière, les recours juridiques se traduisent invariablement par une augmentation des délais, des surcoûts et des difficultés opérationnelles pouvant conduire à une modification substantielle du projet initial, voire à son abandon.

Le Conseil recommande, notamment au regard des contraintes de calendrier particulières du projet, de ne pas lancer la consultation tant que les services juridiques de l'État compétents n'auront pas confirmé la pertinence du montage juridique envisagé.

6. Le Conseil souligne que l'instruction du volet économique du dossier est à poursuivre.

Il relève quelques anomalies dans les estimations présentées qui sont susceptibles de fausser l'analyse comparative des différents scénarios : valeur unitaire identique des droits à construire résiduels de l'emprise actuelle avec ou sans prise en charge de la démolition et du désamiantage, taux actuariel très différent de ceux habituellement retenus pour les opérations immobilière de l'État ;

² « En premier lieu, le fait que les candidats qui ne disposeraient pas de titre sur des terrains situés dans la zone d'implantation envisagée auraient des difficultés à se présenter, ce qui priverait l'Etat de certains concurrents. En second lieu, le fait que les offres, si elles incluait la proposition d'un terrain, seraient plus difficilement comparables. »

³ DAJ ; Fiche technique sur les marchés de partenariat ; mise à jour du 26 juin 2016, page 2/9.

Il note que le scénario de base consistant à réhabiliter la cité administrative n'a pas été repris.

Il remarque que le coût prévisionnel du contrat de partenariat n'a pas été précisé.

7. Le Conseil rappelle que la passation d'un marché de partenariat doit être précédée d'une évaluation préalable du mode de réalisation du projet (EMRP).

Il observe que les services auront à apporter la preuve que l'outil de la commande publique choisi est le mieux adapté au projet envisagé. Or, il relève que le choix du contrat de partenariat découle de deux décisions :

- l'ambition de conserver une implantation domaniale de 50 000 m² à la Part-Dieu, ce qui, compte-tenu de la rareté du foncier, conduit à privilégier une réimplantation sur l'emprise actuelle ;
- la volonté de réaliser l'opération dans le cadre d'un contrat juridique unique.

Le Conseil remarque que d'autres voies pourraient être empruntées dès lors que la position des porteurs de projet évoluerait sur ces deux sujets.

Sur le relogement des services de la cité administrative

8. Le Conseil rappelle qu'il soulignait lors de l'examen du dossier en mai 2016 que l'échéance d'une libération du site de la cité administrative en 2018 ne pourrait être tenue que dans l'hypothèse où les décisions relatives au lancement des opérations seraient prises sans tarder.

Il comprend que ces décisions n'ont pas été prises puisque le dossier en est encore aujourd'hui au stade de l'instruction, alors que l'état de l'immeuble existant appelle la mise en œuvre d'une solution de relogement des services hébergés dans les meilleurs délais.

9. Le Conseil a pris acte que le représentant de l'État propriétaire a engagé des discussions avec les représentants de l'agglomération afin d'envisager la rétrocession d'une parcelle voisine de la CAE disposant d'un droit à construire potentiel de 30 000 m².

Dans l'hypothèse où la décision de conserver certains services de l'État dans le quartier de la Part-Dieu serait validée par le ministre de l'action et des comptes publics, le Conseil recommande de saisir cette opportunité foncière pour réaliser une opération immobilière nettement moins complexe que celle envisagée, d'une dimension plus raisonnable et selon des modalités propres à en garantir la maîtrise des coûts et des délais.

Il souligne que la négociation de l'acquisition de la totalité de l'emprise pour le seul bénéfice de l'État éviterait les inconvénients d'une propriété partagée (copropriété ou division en volume).

Sans préjuger d'une future répartition géographique des services de l'État à déterminer en fonction de leurs missions respectives, le Conseil observe que les droits à construire de la parcelle appartenant à la métropole (lot J) permettraient d'accueillir l'équivalent des besoins estimés pour les services actuels de la CAE et de la DIRRECTE.

Conseil de l'immobilier de l'État

Un tel projet pourrait être réalisé dans le cadre classique de la loi MOP⁴ ou d'un marché public global de conception-réalisation ou de performance.

La parcelle actuelle de la CAE pourrait être cédée à l'agglomération dans le cadre d'un échange ou être mise sur le marché. Dans la mesure où les élus locaux avaient indiqué en 2016 que la parcelle pourrait bénéficier de nouveaux droits à construire dès lors que la CAE demeurerait sur la Part-Dieu, le Conseil invite le préfet à poursuivre cette négociation pour une meilleure valorisation du bien de l'État.

Le bilan économique de l'opération serait sensiblement amélioré par le réajustement des surfaces, la cession de la totalité de l'emprise de la cité administrative et un coût immobilier moindre pour la part des effectifs qui seraient installés dans des quartiers moins onéreux que celui de la Part-Dieu.

Le travail de programmation déjà réalisé doit permettre aux services d'établir rapidement un cahier des charges fonctionnel conforme aux normes de la politique immobilière de l'État et de lancer l'opération sur cette base dans des délais compatibles avec les contraintes de calendrier du programme 348.



En conclusion, le Conseil de l'immobilier de l'État n'est pas favorable au projet proposé qui n'est pas conforme aux critères de la politique immobilière de l'État.

Faute d'un avis d'une autorité administrative compétente au plan juridique et de la communication d'éléments économiques suffisants, le Conseil est très réservé sur la réalisation de l'opération projetée dans le cadre d'un marché de partenariat.

Le Conseil propose au ministre de demander au préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes de préciser les besoins d'implantation des services sur le quartier de la Part-Dieu et d'étudier la réalisation d'une opération classique de construction d'un immeuble de bureau sur une parcelle à acquérir auprès de la métropole, l'emprise actuelle de la CAE étant en contrepartie, totalement libérée.

**Pour le Conseil,
Son Président**

Jean-Paul MATTÉI

⁴ Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.