

La gestion immobilière des ministères sociaux : la rénovation du site Ségur-Fontenoy

PRESENTATION

L'examen de la gestion immobilière des ministères sociaux fait apparaître qu'ils peinent à prendre la mesure de l'importance à accorder à la gestion de leurs moyens immobiliers, tant dans leur organisation que dans les dispositifs de suivi mis en place. L'insuffisance du nombre des agents et leur absence de formation dans le domaine immobilier sont patents, notamment dans les services déconcentrés, mais aussi à l'administration centrale.

La Cour a procédé à un examen spécifique de la rénovation du site « Ségur-Fontenoy » dans le 7^{ème} arrondissement de Paris, qui est le pivot de la stratégie immobilière des ministères sociaux.

I - Les conditions de lancement du projet

1 - Une étude tardive des besoins d'ensemble

La restructuration de l'îlot Ségur-Fontenoy a été décidée en 1992, lorsque dans le contexte des réorganisations qui ont suivi l'affaire du sang contaminé, la ministre chargée de la santé a souhaité rapprocher et regrouper ses services. En outre, les besoins d'un réaménagement de ces locaux d'une surface de 82 515 m² de surface utile, vétustes mais d'une très bonne facture des années trente, qui hébergent environ 2000 agents, étaient indiscutables. Ces bâtiments accueillaien en 2007 les cabinets des ministres chargés de la santé et de la jeunesse et des sports, ainsi que les services du « pôle santé » et les services communs aux ministères chargés de la santé et du travail. Aucun scénario alternatif d'implantation n'a été envisagé à cette époque.

L'opération a débuté par des travaux d'aménagement qui ont pris la forme d'opérations ponctuelles de grosse maintenance, retenues en fonction de leur urgence et sans vision globale de restructuration du site. Sept catégories d'opérations –ultérieurement considérées comme des coups partis- ont été lancées entre 1994 et 1998 pour un coût de 10,77 M€ (valeur novembre 1997).

2 - Un outil de rationalisation aux effets limités

Le schéma directeur architectural et technique (SDAT) a été élaboré entre 1997 et 1998 ; il a apporté à l'opération une conception globale qui lui faisait défaut. Le montant des travaux nécessaires était estimé à 99 M€(valeur 1998, soit 123 M€ valeur 2005).

Le programme a été découpé en neuf opérations : centre de ressources multimédia et bibliothèque, sous-sols, circulation et pavillon central, restaurant administratif, cour intérieure et jardins, plateaux de bureaux, courants faibles et réseaux. Il incluait diverses prestations de service et la maîtrise d'œuvre. Chacune de ces opérations a ensuite été traitée suivant le processus de la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique (MOP) avec définition d'un programme, d'une enveloppe financière et la sélection d'un maître d'œuvre.

Ce schéma directeur était un compromis entre un programme de base et un début de projet de maîtrise d'œuvre, puisqu'il contenait déjà des dispositions constructives. Cependant, l'estimation budgétaire **figurant dans ce document** n'était pas une référence suffisamment précise et vérifiée pour permettre d'arrêter le budget de base de la rénovation. L'administration l'a pourtant utilisé à cette fin puisque le pilotage et le contrôle budgétaire des opérations d'investissement ne se sont appuyés que sur le cadre programmatique proposé par le schéma directeur. Il a fallu en fait attendre 2005 pour disposer d'une enveloppe budgétaire, présentée par les services comme réaliste, et fondée sur les études de maîtrise d'œuvre effectuées dans le cadre des différentes opérations de rénovation du site.

3 - Un projet qui n'a pas fait l'objet d'un engagement politique

La réalisation tardive (1999) de scénarios alternatifs entérinant le choix de l'implantation à Paris des services du ministère de la santé et l'effort de rationalisation de l'opération ont correspondu à la volonté de l'administration d'abandonner la logique de la maintenance au profit de celle de la rénovation d'un site occupé.

Néanmoins, aucune trace n'existe d'une décision de lancement ou même d'approbation du projet par les ministres. A fortiori, aucun ministre n'a fixé le cadre de son organisation, de son pilotage et de sa gestion.

L'administration a été contrainte, de ce fait, de gérer le projet au fil de l'eau.

II - Le pilotage de l'opération

Le ministère a fait le choix d'être lui-même maître d'ouvrage de l'ensemble du projet.

Créé en décembre 1996, le comité immobilier était une instance d'instruction et de concertation, appelée à rendre des avis sur les orientations générales envisagées et tenue informée de l'avancement des opérations en cours. Cette instance, qui a fait la preuve de son efficacité durant la phase de lancement, a cependant été dissoute en 2000.

Sept ans après le lancement de la restructuration de Ségur-Fontenoy, un bureau des opérations d'investissement a été créé en vue de son pilotage, dans le cadre du SDAT. Cette structure légère (sept personnes de statuts variés dans des emplois presque exclusivement techniques) assure la liaison avec les autres services de la gestion immobilière (maintenance, gestion administrative et financière) ; sur elle pèse aussi la charge du contrôle budgétaire du projet.

Le parti pris de mener le projet en l'absence d'un engagement financier sur l'ensemble, et donc sans maîtrise d'œuvre architecturale et technique unique, a fait qu'il a été conduit opération par opération, en fonction de la disponibilité des crédits. Or leur montant annuel a souvent été inférieur aux besoins ce qui a entraîné parfois des arrêts de chantiers.

L'absence de priorité budgétaire s'est ainsi ajoutée à l'absence d'engagement politique formel pour rendre plus difficile le pilotage du projet.

III - Une exécution ponctuée de dérapages

L'analyse d'environ 30 % des marchés d'études préalables et des marchés passés dans le cadre d'une des opérations d'investissement (rénovation des sous-sols) conduit à constater que les conditions de lancement, d'organisation et de pilotage de l'opération Ségur-Fontenoy ont eu des conséquences néfastes sur le bon déroulement de sa réalisation.

1 - Une maîtrise insuffisante des marchés

L'imprécision dans la définition du programme de base et des études a eu des conséquences dans de nombreux actes d'exécution, notamment les marchés d'études dont le montant, bien que réduit, donne une bonne indication des dérapages constatés et à venir :

- Dans un premier marché d'assistance architecturale pour la conduite et l'élaboration du SDAT, la définition du contenu des prestations est insuffisante, ce qui entraîne une augmentation du prix de 198 562 € à 306 160 € soit 54 % et oblige l'administration à négocier un nouveau contrat sans mise en concurrence préalable, en dérogeant au code des marchés publics.
- Pour la maîtrise d'œuvre de la rénovation des sous-sols, la quasi-totalité des hausses du coût des prestations résulte de l'adjonction de travaux supplémentaires liés à des modifications de programme. Le montant du marché fixé initialement à 844 145 € a été porté à 1 432 934 € soit 70 % d'augmentation.
- À la suite d'un avis défavorable de la commission spécialisée des marchés du bâtiment en avril 2001, un projet d'avenant qui augmentait de 40 % le montant du marché de maîtrise d'œuvre s'est transformé en protocole transactionnel entre les parties. Dans ce cas, la commission spécialisée des marchés avait jugé que « faute d'un diagnostic préalable suffisamment précis, on est conduit à la situation où le titulaire d'un marché public contribue à fixer lui-même le montant de sa rémunération ».

Certains actes interviennent en méconnaissance du code des marchés publics, d'autres en contournent les dispositions jugées trop contraignantes :

- Nombre d'avenants interviennent en régularisation.
- Faute de crédits disponibles, le démarrage de certaines prestations a été retardé (travaux des sous-sols en novembre 2001), ce qui a obligé le service à prévoir par avenant des prolongations de délais, voire à concéder des travaux supplémentaires sans condition de durée²²² afin de dédommager le titulaire.

222) Note de la direction de l'administration générale, du personnel et du budget du 17 août 2004.

- La résiliation des marchés en cours d'exécution autorisée par le cahier des clauses administratives et générales des marchés de prestations intellectuelles est érigée en mode de gestion des difficultés. Elle a pour effet de masquer la réalité des dépassements de coûts, compensés par le report des prestations non exécutées sur un marché ultérieur.

Par ailleurs, l'absence de clarté et l'imprécision du libellé de certaines clauses contractuelles ont facilité leur non-application.

2 - Une exécution longue et coûteuse

Alors que l'opération Ségur Fontenoy était initialement prévue pour être conduite entre 1997 et 2005, sa date d'achèvement est désormais prévue pour 2011, soit une durée de mise en œuvre de 18 ans depuis la décision de lancement et de 13 ans depuis l'approbation du schéma directeur.

A la fin de l'année 2005, le coût des travaux réalisés atteignait 166 M€ Ce montant, comparé à l'estimation figurant dans le schéma directeur en 1998 (123 M€ valeur 2005), fait apparaître un dépassement de l'ordre de 35 % en euros constants. Or, à cette date, 55 % de l'estimation initiale des travaux restaient encore à engager et 70 % des paiements restaient à effectuer. En 2006, le projet n'a guère avancé puisque les besoins d'engagement de travaux se situent à 51 % de l'enveloppe et le solde des paiements à effectuer à 69 %.

Dans l'hypothèse où une partie du produit de la cession (75 M€ sur les 80 M€ de la vente) de l'immeuble de la rue d'Astorg (Paris 8^{ème}) abritant des services du ministère serait affectée au financement du reste de l'opération, celle-ci nécessiterait encore l'ouverture d'une cinquantaine de millions d'euros de crédits supplémentaires.

CONCLUSION

Soumise à un plan d'ensemble adopté six ans après son lancement et pas assez précis pour assurer sa maîtrise, l'opération de rénovation du site Ségur- Fontenoy fait apparaître d'ores et déjà que le calendrier initial ne sera pas respecté et que le dépassement des coûts déjà constaté risque fort de s'accroître.

Des efforts devront nécessairement être faits pour limiter le coût du regroupement des services centraux engagé par ailleurs.

RÉPONSE COMMUNE
DU MINISTRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES ET
DE LA SOLIDARITÉ ET
DE LA MINISTRE DE LA SANTÉ, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

La Cour relève que « Les ministères peinent à prendre la mesure de l'importance à accorder à la gestion de leurs moyens immobiliers, tant dans leur organisation que dans des dispositifs de suivi mis en place » et « l'insuffisance du nombre des agents et leur absence de formation dans le domaine immobilier sont patents, notamment dans les services déconcentrés, mais aussi à l'administration centrale. »

Il est exact que la gestion immobilière s'inscrit dans le contexte plus global de moyens très contraints que connaissent les ministères qui n'aspirent, dans ce domaine comme dans d'autres, qu'à se hisser aux standards interministériels. C'est particulièrement vrai pour l'immobilier des services déconcentrés piloté par seulement 2 agents en centrale et qui ne disposent pas d'autres relais internes sur le terrain que les responsables hiérarchiques des DDASS et DRASS qui eux-mêmes ne disposent au sein de leurs équipes d'aucune compétence immobilière. La situation est différente en centrale avec une équipe de professionnels, tant dans le domaine de la maintenance que de la conduite des investissements, même si les moyens restent là encore limités (une petite part de temps d'un cadre A, chef de bureau, pour proposer la stratégie immobilière et écrire les PPPI et SPSI). Le Premier Président de la Cour a d'ailleurs relevé dans son courrier du 27 juillet 2007, que « la qualité et l'implication des équipes en place ne peuvent être mise en cause... ».

Dans ce contexte, les ministères soutiennent la réforme en cours de l'immobilier, en particulier le portage par une structure spécifique de la fonction de propriétaire et les projets de mutualisation de l'expertise et de la gestion immobilière.

De même, les moyens financiers accordés dans le cadre des conférences budgétaires au bon entretien du patrimoine, tant de central que des services déconcentrés ont chroniquement et de longue date été insuffisants, eu égard à l'ampleur du patrimoine (284 bâtiments, 464.500 m²), malgré les demandes récurrentes. Les ministères appuient donc la réforme de l'immobilier qui prévoit de provisionner avec les loyers, une part pour grosses réparations, gérée en interministérielle, suivant une programmation arbitrée localement en fonction de réelles priorités techniques.

Une investigation de la Cour sur les moyens respectifs dont disposent les différentes administrations de l'Etat pour faire face au bon entretien des immeubles domaniaux serait vraisemblablement éclairante.

En particulier, les moyens adaptés à l'entretien du patrimoine « Ségur-Fontenoy » n'ont malheureusement pas été mis en place, au rythme souhaité, dès les premiers signes de vétusté de l'immeuble dont la partie la plus ancienne date de 1930. C'est à cette situation historique que se sont confrontés les derniers directeurs immobiliers du Ministère.

1. Les conditions de lancement du projet

A. une étude préalable tardive des besoins

La Cour estime que la restructuration de l'îlot a été décidée en 1992. Dans les faits, en 1992, la ministre chargée de la santé a seulement décidé dans le contexte des réorganisations qui ont suivi l'affaire du sang contaminé (en profitant de la création de l'agence du médicament en Plaine Saint Denis, à partir d'une direction d'administration centrale implantée à Ségur-Fontenoy) de rapprocher la DGS des cabinets et des 2 autres grandes directions œuvrant dans le domaine de la santé (DHOS, DSS). De même, dans une vaste opération de regroupement de ses services en 2 pôles majeurs, le site neuf, aux standards tertiaires « Atlantique Montparnasse » regroupant le pôle social a été constitué en 1995, alors que des immeubles épars et vétustes ont été abandonnés. Cette opération exemplaire de regroupement de services a été menée à coûts locatifs et surfaces constants. Parallèlement à ces réorganisations fonctionnelles et géographiques et alors que le pôle solidarité de Montparnasse bénéficiait de locaux aux normes de fonctionnalités et de confort, la vétusté du site principal du ministère, son obsolescence et les manquements à la réglementation se faisaient de plus en plus flagrants. Ces données ont été confirmées lors du passage, sollicité par le Ministère, de la commission de sécurité de la préfecture de Police en mars 1996.

Ce n'est qu'en janvier 1997 que l'équipe Reichen-Robert & Jacobs Séréte a été sélectionnée pour réfléchir à l'évolution fonctionnelle et à la rénovation technique et architecturale du site Ségur-Fontenoy. Le schéma directeur architectural et Technique (SDAT) qui en a résulté n'a été finalisé et validé qu'au second trimestre 1998.

C'est donc bien l'année 1998, et non 1992, qui doit être prise comme année de référence pour le projet de restructuration du site.

Dans un souci de transparence et de lisibilité complète des crédits consacrés à la restructuration du site, les opérations engagées antérieurement à la date de validation du SDAT ont été présentées dans les programmations pluriannuelles en un axe A d'un montant global de 10,77 M€ financés entre 1994 et 1998 (soit 2M€ /an, correspondant à un ratio moyen pour grosses réparations).

Ces premières opérations ponctuelles, réalisées avant d'avoir la vision globale de restructuration du site apportée par le SDAT, répondaient à des urgences identifiées, comme la création d'ouvrages d'accessibilité aux handicapés, indispensables pour une administration qui édicte avec le ministère de l'équipement, la réglementation en la matière, ou bien la rénovation des sanitaires, dont les cuvettes « à la turc » étaient restées en l'état depuis 1930... Ces travaux n'ont pas empêché la réflexion et l'engagement d'une démarche méthodique pour aboutir in fine à une réhabilitation de qualité de ce patrimoine historique avec :

- *Un relevé géométral et architectural complet*
- *Un diagnostic de sécurité établi par un contrôleur technique agréé*
- *La saisine de la commission de sécurité*
- *Une étude de mise en sécurité et en conformité du site par un cabinet spécialisé afin d'envisager le déclassement de l'immeuble de son statut d'IGH pour un dépassement d'1,2 m du seuil réglementaire*
- *La validation par la séance plénière de la commission de sécurité des dispositions envisagées*
- *La rédaction par un programmiste, en lien avec la Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques (MIQCP), d'un cahier des charges fixant les objectifs fonctionnels, d'image et de mise à niveau technique pour la restructuration du site permettant de lancer un appel d'offres restreint pour un marché d'études*
- *La conduite des 4 phases de l'étude : état des lieux, orientations, préconisations et phasage et programme pluriannuel d'investissement*
- *La validation d'un schéma directeur architectural et technique, véritable document de références pour toutes les opérations à mener pour transformer le site et le mettre aux normes de sécurité sur le long terme*
- *L'établissement de programme particulier en fonction des spécificités de chacune des opérations (restaurant administratif, centre documentaire, locaux de la petite enfance, espaces de travail...)*
- *La conduite de chacun des programmes particuliers dans les règles fixées par la loi MOP.*

Enfin, les ministères font remarquer que le processus adopté, qui s'oppose à de nombreuses interventions au coup par coup dont souffrent tant de patrimoines publics, est considéré comme exemplaire par de nombreux professionnels, dont la MIQCP.

B. Des outils de rationalisation aux effets limités

La Cour relève que « l'estimation budgétaire du SDAT n'est pas une référence suffisamment précise pour permettre d'arrêter le budget de base de la rénovation. L'administration l'a pourtant utilisée à cette fin puisque le pilotage et le contrôle budgétaire des opérations d'investissement ne se sont appuyés que sur le cadre programmatique proposé par le schéma directeur ».

Effectivement, le SDAT n'est pas une étude suffisamment précise pour arrêter un budget définitif et n'a pas été conçu dans cet objectif. Le SDAT se situe au niveau des études préalables (suivant la définition de la loi MOP), il cadre les interventions mais, en aucun cas, n'est un projet (toujours au sens de la loi MOP). Cet outil est à l'échelle d'un patrimoine de taille exceptionnel (totalité d'un îlot urbain parisien), ce qu'un schéma d'urbanisme peut être à l'échelle d'un territoire et la mise en œuvre progressive, suivant un schéma d'ensemble est une solution qui s'impose.

Conscients des difficultés de financement, mais confrontés à l'impérieuse obligation de réaliser les travaux, les ministères, avec l'appui de la MIQCP, se sont dotés de ce dispositif permettant de découper un programme en plusieurs opérations d'un montant plus accessibles. Chaque opération a alors été traitée suivant le processus de la loi MOP avec définition d'un programme, d'une enveloppe financière, d'un maître d'œuvre. Ce n'est qu'à cette étape que l'on peut baser la référence de coût de chaque opération concernée. Compte tenu du délai exceptionnellement long de mise en œuvre du programme, il était inadapté et risqué pour le bon déroulement de l'opération de mettre au point un projet global précis, avec un maître d'œuvre unique. En effet, dans le temps, les données de programme évoluent inévitablement, tant sur le plan fonctionnel (aujourd'hui le programme des espaces de bureaux du site intègre une densification résultant des préconisations du Conseil de l'immobilier de l'Etat, qui n'était pas envisagé en 1998) que sur le plan réglementaire (évolution des règles de sécurité incendie ou relative à la thermique, pour ne donner que ces deux exemples). Un projet figé en 1998 pour une réalisation de certaines tranches en 2011 aurait inmanquablement évolué dans le temps avec toutes les conséquences financières et juridiques sur la gestion des marchés.

La démarche pragmatique mise en place par les ministères a donc permis de gérer des opérations mieux cernées dans le cadre temporel, tout en gardant le cap d'une vision globale et cohérente sur le plan patrimonial. Dans son premier relevé de constatation, la Cour notait d'ailleurs « qu'il faut reconnaître la clairvoyance qu'a représenté le lancement du SDAT...et que l'absence de recours à un maître d'œuvre général pour l'ensemble de l'îlot résulte de l'application des textes en vigueur qui ont supprimé cette possibilité ».

La gestion du processus aurait été tout autre si l'Etat avait été dans une période moins contrainte sur le plan financier, permettant de gérer la réalisation dans un délai beaucoup plus court, mais qui aurait toutefois nécessité de mobiliser sur 3 à 4 ans, les coûts locatifs de relogement de près des 2.000 postes de travail du site et l'intégralité du montant des investissements

En 1998, le ministère n'avait pas la possibilité juridique d'utiliser les montages dits « innovants », alors qu'on peut penser qu'aujourd'hui un tel projet pourrait bénéficier de l'accord de la mission d'appui au "Partenariat Public Privé", compte tenu de sa complexité.

Les ministères considèrent que le schéma adopté est globalement positif et qu'aucune alternative réaliste n'a jamais été proposée.

C. Un projet qui n'a pas fait l'objet d'un engagement politique

On peut reprocher que le lancement de l'opération en 1998 n'ait effectivement pas donné lieu à un arbitrage interministériel formel qui en précise le contenu. Toutefois, à cette date, les Ministères avaient la pleine maîtrise de l'ensemble immobilier car ils en étaient affectataires, devant assumer à ce titre toutes les obligations du propriétaire, cumulées à celles du chef d'établissement au titre de la réglementation incendie, avec risque pénal. Dorénavant la fonction de propriétaire est incarnée par France Domaine. La réflexion sur le sujet serait sans doute autre, aujourd'hui, le ministère n'étant maintenant qu'un occupant locataire.

De plus, s'il n'y a pas eu de décision politique formelle, le projet était naturellement connu et approuvé par les différents ministres compte tenu de son impact considérable sur la vie du ministère. Il était enfin connu des différents partenaires : le ministère du budget qui tous les ans a examiné les dossiers transmis dans le cadre des conférences budgétaires, le Secrétariat général du Gouvernement, le dossier ayant été évoqué de façon régulière lors de diverses réunions interministérielles. Enfin les ministères comme tous les autres, ont déposé en novembre 2004 leur Programme prévisionnel pluriannuel d'implantations immobilières (PPPI) devant le CITEP. Le volet pour l'administration centrale de ce document évoque très clairement la stratégie immobilière développée et le CITEP a donné son agrément pour la location de locaux de repli permettant de neutraliser sur site les zones impactées par les travaux, validant ainsi la restructuration engagée. C'est sur ces bases, que le dispositif a été intégré au Schéma prévisionnel des stratégies immobilières (SPSI) déposé en 2005, validé par le Comité immobilier de l'Etat en 2007.

La Cour remarque que « l'administration a été contrainte de gérer le projet au fil de l'eau, hors de toute programmation pluriannuelle ». Tous les projets d'investissements des ministères s'inscrivent dans le cadre annuel budgétaire fixé par les lois de finances. Ils exploitent au mieux les possibilités ouvertes par une comptabilité tenue en AE et CP. Le SDAT

offrait en outre, au-delà du cadre budgétaire, une lisibilité pluriannuelle des investissements nécessaires. La mise en œuvre du projet a toutefois été malheureusement perturbée pendant deux ans par des régulations budgétaires qui sont allées jusqu'à interdire le paiement des prestations en cours d'exécution, obligeant l'administration à recourir à l'article 48.3 du CCAG travaux pour obliger l'entreprise à poursuivre le chantier de "construction du Pavillon Central et de restructuration des circulations" qui avait été engagé.

La réforme de l'immobilier avec en particulier les expérimentations en cours sur la mutualisation des moyens de financement et de gestion des dépenses relevant du propriétaire et la mise en place d'un loyer réel provisionnant des dépenses pour grosses réparations devrait permettre à terme de donner à l'Etat les moyens de financer les nécessités d'entretien de son patrimoine.

2. Le pilotage de l'opération

A. Le choix d'une maîtrise d'ouvrage interne

Les Ministères ont effectivement fait le choix d'assurer pleinement la maîtrise d'ouvrage de ce programme de rénovation, respectant à la lettre les termes de la loi MOP. En 1998 les ministères n'avaient pas la possibilité de recourir à un montage innovant (cf. supra point 1). Par ailleurs, la nécessité d'étaler le financement sur plusieurs années contraignait les ministères à mener l'opération en site occupé.

Dans ce contexte, une maîtrise directe du processus par l'administration se révélait judicieuse, compte tenu des facteurs suivants :

- la concertation interne avec tant les directions de centrale, que les agents et les organismes paritaires, devait nécessairement être gérée en direct par la DAGPB en charge du projet*
- l'opération en site occupé et l'imbrication avec l'existant, tant sur le plan du fonctionnement des services que de l'innervation technique, nécessite une forte implication des équipes internes de la logistique et de la maintenance immobilière pour maintenir la poursuite de l'exploitation du site et assurer les mouvements de services indispensables à la neutralisation des zones en travaux. A cet égard la DAGPB a assuré en 2006, plus de 1.000 mouvements de personnels dans un climat social apaisé*

Le calendrier prévisionnel proposé était clairement affiché comme un calendrier optimum tenant compte du déroulement technique des opérations, mais les ministères avaient pleinement conscience que ce calendrier était soumis aux contraintes budgétaires et qu'un allongement des opérations était envisageable. Son intérêt était d'afficher un découpage opérationnel et un enchaînement logique des différentes phases avec les priorités telles qu'elles avaient été définies, après concertation au cours d'une réunion commune

CHS-CTP spécifique sur ce dossier (réunion du 21 janvier 1998). Dès lors, le délai d'exécution n'étant pas certain, il était difficile vis-à-vis des règles de la commande publique, de lancer une consultation auprès d'un maître d'ouvrage mandaté pour une prestation dont le coût, compte tenu de sa durée d'exécution était particulièrement important. Les consultations menées sur une opération limitée, mieux cernée dans le temps, comportaient, à cet égard moins de risque.

Au final la maîtrise d'ouvrage directe aura été économe pour l'Etat: en effet, comme le relève elle-même la Cour dans son rapport, 'la part du budget consacré aux études ne s'élève qu'à 12,5 % du coût global, pourcentage plutôt inférieur à celui que l'on rencontre en général dans la conduite des grands projets immobiliers.'

B. Les limites du pilotage interne

Les moyens de pilotage interne devant rester nécessairement limités, eu égard aux contraintes de limites d'emploi qui s'imposent aux ministères, l'équipe ne peut intégrer toutes les compétences techniques. C'est pourquoi il a été nécessaire de recourir à un assistant technique à maître d'ouvrage, dont la rémunération, dans le cadre rigide de la commande publique doit nécessairement évoluer par avenant pour prendre en compte les délais de mise en œuvre.

La Cour suggère un maître d'œuvre unique prenant en charge la totalité du schéma directeur ; comme évoqué ci-dessus, cette proposition reste toutefois théorique et ne prend pas en compte le contexte financier. Elle aurait en effet supposé que l'Etat puisse consacrer, dans un délai très court, un montant important d'AE (166M€) ce qui était strictement impossible, dans le contexte budgétaire.

3. Une exécution ponctuée de sérieux dérapages

A. Une maîtrise insuffisante des marchés

Le marché d'assistance architecturale : le 1^{er} marché d'études permettant de définir le schéma directeur était essentiellement composé d'une part forfaitaire correspondant aux 4 phases de l'étude mais comprenait également une petite partie sur prix unitaire permettant un premier accompagnement dans la mise en œuvre. Le coût total de cette première étude était limitée (198.000 €), ne représentant que 0,12 % du coût global du SDAT.

Il était toutefois impossible à ce stade d'un marché d'études préalables de définir les besoins d'accompagnement à un projet qui n'était pas encore défini, puisque sa définition était l'objet même de l'étude. C'est la raison pour laquelle, les ministères ont ensuite choisi la procédure dérogatoire, expressément prévue par le Code des Marchés Publics, de marché négocié sans mise en concurrence, validée par la Commission Spécialisée des Marchés, qui a néanmoins demandé de ne maintenir dans ce

marché que l'accompagnement architectural, consignes qui ont été prises en compte par les ministères.

Notons que ce marché, d'un coût de 226.000 € ne représente que 0,14% du coût global du SDAT et permet un accompagnement pendant 8 ans (de 2002 à 2010) représentant un coût de 28.250 € par an.

La Cour avait observé dans son rapport d'observations définitives « que la loi MOP ne prévoyant pas la responsabilité d'une maîtrise d'œuvre générale pour une même opération, le ministère s'est trouvé confronté à un véritable vide juridique... » pour mener à bien un tel projet. L'administration a donc fait au mieux, dans le contexte règlementaire, tout en étant vigilante à préserver une saine concurrence entre les prestataires, d'où le choix d'un marché d'études pour le schéma directeur (une procédure de marché de définition qui laissait des possibilités de marché ultérieur de maîtrise d'œuvre, sans nouvelle mise en concurrence, avait également été envisagée) ou les décisions de ne pas affermir certaines tranches des marchés, permettant ainsi de procéder à de nouveaux appels d'offres pour la poursuite des prestations intellectuelles (marchés d'AMOT).

La Cour relève les hausses de coût du projet de rénovation des sous sols résultant de modification de programmes. A cet égard il peut être observé :

- que cette analyse n'est pas représentative de l'exécution du SDAT: en effet cette opération a été lancée dès 1996 (consultation pour le choix du programmiste PATMO), alors que le SDAT n'a été établi qu'en 1998 ; cette opération s'inscrivait dans la poursuite de l'opération de rationalisation de l'occupation des locaux menée en 1994 / 1995, dans les niveaux en superstructures. Le schéma directeur a eu un fort impact sur le projet, d'où la modification des marchés antérieurs et la décision au final de la PRM de mettre fin à l'opération à l'issue de sa première tranche et de la relancer en septembre 2006 (date du programme "COPLAN") sur des bases assainies, intégrant les préconisations techniques du SDAT.*
- que le marché de maîtrise d'œuvre de cette phase des sous sols qui a été analysé par la Cour s'élève à 1,1 M€ et ne représente que 0,7 % du coût global du SDAT*
- que d'autres marchés n'ont pas ou très peu subi d'aléas : on pourrait citer ainsi : le marché de production thermo frigorifique (4,3 M€), le marché de réalisation de la centrale groupe électrogène (1,8 M€).*

La Cour relève que nombre d'avenants interviennent en régularisation. Dans le contexte particulièrement complexe de la restructuration du site, la gestion des inévitables aléas d'un chantier nécessite un traitement par voie d'avenant qui suppose des délais administratifs; ils interviennent alors souvent hors délais par rapport à la vie

*du chantier. Il est en effet impossible d'immobiliser le chantier dans l'attente de la notification de l'avenant, ce qui aurait des conséquences financières catastrophiques pour indemniser l'entreprise au titre de cet arrêt de chantier. La doctrine s'interroge sur la pertinence de cette disposition dans les marchés publics.*²²³

La Cour considère que la résiliation des marchés en cours d'exécution est érigée en mode de gestion des difficultés. En fait le terme de "résiliation en cours d'exécution" semble pour le moins approprié. Il s'agit, en réalité, de ne pas affermir les tranches conditionnelles de travaux. Or, c'est aussi pour gérer des incertitudes que l'administration a la faculté de scinder des programmes en tranches, avec la possibilité pour elle de ne pas donner de suite à l'issue de l'exécution de la tranche ferme. Il est précisé que cette décision, tout à fait légale de la PRM, n'a été utilisée que pour les marchés des sous-sols, lancés antérieurement au SDAT (cf. supra) et les marchés de services transversaux, dont l'économie générale était bouleversée compte tenu des allongements de mission résultants des défauts de financement, non imputables au maître d'ouvrage et que ces décisions ont été prises en accord avec le contrôle financier pour privilégier une saine remise en concurrence des prestataires.

B. Une exécution longue et coûteuse

La Cour juge du dépassement des délais par rapport à un calendrier technique minimum dont il a été expliqué précédemment qu'il n'était qu'un planning minimum tenant compte des contraintes techniques de l'opération et son découpage et qu'il serait nécessairement confronté à un étalement lié aux possibilités de financement.

Il en va de même du coût : la Cour prend comme base de l'évolution du coût (27% en euros constant d'après la Cour), un chiffre annoncé en 1998 sur la base d'un niveau d'études préalables. Ce faisant, elle méconnaît qu'il ne s'agissait alors, en aucun cas d'un engagement sur un coût d'objectif au sens de la loi MOP, qui ne pouvait intervenir à ce stade, mais simplement d'un ordre de grandeur de l'importance financière à consacrer à la rénovation de ce patrimoine. Dans ce contexte, les ministères considèrent, que compte tenu de l'importance du projet et de sa complexité, l'évolution, reste globalement maîtrisée, surtout si l'on prend en compte les évolutions de programme au niveau technique (performance énergétique des bâtiments, démarche HQE), réglementaire (sécurité incendie et accessibilité handicapés) et fonctionnel (maintien sur site dans de nouveaux locaux adaptés du centre technique informatique) qui n'étaient pas chiffrées dans le SDAT.

223) Voir en particulier le récent article paru au *Moniteur des Bâtiments et des Travaux Publics*.

Conclusion

Confronté à un patrimoine vétuste, le ministère s'est doté d'un outil performant avec le SDAT, garantissant une démarche cohérente sur le long terme, permettant de résoudre les risques liés à la sécurité incendie, qui auraient pu, en cas de sinistre, mettre en jeu des responsabilités pénales. Cette démarche permet une très bonne valorisation d'un patrimoine d'une grande qualité architecturale²²⁴, dont l'évolution est suivie par l'administration du ministère de la culture, les architectes des bâtiments de France successifs ayant toujours validé la démarche et les résultats obtenus.

Sur le plan financier, l'immeuble qui était estimé par l'administration des domaines à 151 M€ en 2002 est aujourd'hui valorisé, suivant une récente étude diligentée par le Conseil de l'immobilier de l'Etat, entre 500 et 600 M€ à l'issue de sa restructuration, donc après réalisation des 166 M€ de travaux du SDAT. Cette valorisation du bien ne peut que conforter la stratégie immobilière de l'Etat de conservation et de mise en valeur de ce patrimoine.

Le délai de mise en œuvre, particulièrement long est totalement subordonné aux moyens que l'Etat, confronté à de multiples difficultés financières et à des arbitrages incessants, est en mesure de consacrer à l'entretien de son patrimoine. La démarche actuelle, menée dans le cadre de la réforme de l'immobilier, est totalement soutenue par les ministères. La rationaliser visant à obtenir de meilleures performances immobilières, doit en effet, permettre de dégager les moyens indispensables à la pérennisation des actifs immobiliers de valeur indispensables à la conduite de l'action du gouvernement. Dans ce cadre, l'engagement des ministères pour accroître de 10 % la capacité en postes de travail du site Ségur-Fontenoy a été pris ; les 185 postes supplémentaires ainsi dégagés permettront de libérer à l'issue des travaux plus de 5.000m² locatifs sur le site de Montparnasse permettant une économie de plus de 3,3 M€ TTC par an, qui viendra en complément de l'abandon des 10.000m² servant actuellement de zone de repli pour le bon déroulement des travaux.

224) situé au cœur d'un quartier historique, à proximité de monuments majeurs tels les Invalides, la Tour Eiffel ou l'Ecole militaire, les bâtiments se révèlent d'une grande valeur: ordonnancement des façades en pierre, modénatures des façades intérieures en brique, volumétrie de la salle des premiers guichets de la sécurité sociale, grande verrières décors soignés des bas reliefs et vitraux réalisés par des artistes de renom et technique de construction novatrice avec l'utilisation d'une ossature métallique dont les profilés ont été fournis par l'Allemagne au titre de la dette de la guerre 1914-1918 ou premiers grands ensembles verriers sur la façade Duquesne datant de 1970

En ce qui concerne la stratégie immobilière, il convient de souligner aujourd'hui la cohérence d'implantation des deux pôles majeurs hébergeant les services d'administration centrale qui regroupent depuis 2004, avec l'abandon de l'immeuble rue Brancion, 87 % des effectifs. Cette stratégie d'implantation est clairement présentée dans le programme prévisionnel des implantations immobilières pour la période 2005 / 2009 qui a été transmis au CITEP en novembre 2004.

Au-delà de l'échéance du PPPI, le ministère restera attentif aux préconisations qui seront données par le CIE pour l'implantation des administrations centrales. Le ministère souhaite néanmoins que soit prise en compte l'importance de son réseau d'opérateurs implantés sur l'ensemble du territoire (2,4 millions de professionnels sanitaires et sociaux regroupés dans 80.000 structures). En effet, l'administration centrale ne représente que 0,1 % des effectifs qu'elle régule et abandonnera après restructuration du site plus de 15.000 m2 locatifs dans Paris intra-muros, ce qui permettra de réduire de plus de la moitié, la dépense locative actuelle.
