

# 1

## **Le regroupement immobilier des services centraux des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement : une fonctionnalité améliorée au prix de surcoûts évitables**

---

### **PRÉSENTATION**

---

*Progressivement implantés dans le quartier d'affaires de La Défense, les services centraux du ministère chargé de l'équipement, de l'environnement et du logement occupaient, en 2009, cinq immeubles.*

*Afin de regrouper physiquement ses services et de réduire globalement les surfaces occupées et les coûts immobiliers tout en assurant la pérennité de son implantation à La Défense, le ministère a mené, entre 2012 et 2017, un ambitieux projet de regroupement sur deux immeubles.*

*La Cour a effectué, au cours du premier semestre 2017, un contrôle de l'efficacité et de l'efficience de cette opération, examinant notamment la gouvernance du projet et sa gestion, notamment budgétaire et financière.*

*Elle en tire un premier bilan. Elle constate ainsi que l'État a recouru à des montages juridiques complexes dans le cadre de cet ambitieux projet (I). Si la plupart des objectifs de rationalisation ont été atteints, ce regroupement demeure inabouti (II). Le recours à des financements privés a conduit à des surcoûts pour les finances publiques (III).*

---

## **I - Un projet de regroupement ambitieux**

### **A - L'implantation progressive du ministère dans le quartier de La Défense**

Les ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement se sont progressivement implantés dans le quartier de La Défense<sup>238</sup> depuis la fin des années 80. Le ministère de l'Équipement s'est notamment installé dans la paroi sud de la Grande Arche de la Défense dès son achèvement en 1989.

L'État a également loué, en 1992 et 2004, deux autres tours, appelées tours Pascal B et A, situées à proximité immédiate de la Grande Arche, pour y loger des services de ce même ministère.

À la suite de la création, en 2007, du ministère « de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables » (MEDAD) regroupant les services du ministère de l'Équipement et ceux de l'Écologie, plusieurs services concernés par cette fusion ont déménagé de Paris à La Défense. L'État a alors pris à bail d'autres locaux dans une troisième tour, la tour Voltaire, proche des tours Pascal, ainsi que douze étages de la paroi nord de l'Arche.

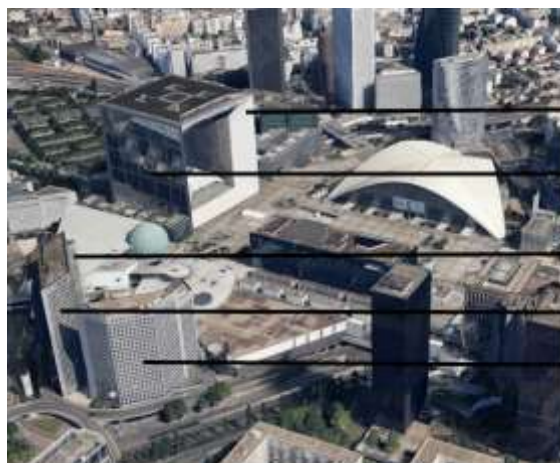
En 2009, le ministère était donc installé dans cinq immeubles principaux : l'Arche sud, l'Arche nord, la tour Pascal A, la tour Pascal B, la tour Voltaire, qui, tous, nécessitaient des travaux de rénovation lourde.

Le ministère a alors envisagé de regrouper ses services sur une seule implantation.

---

<sup>238</sup> Situé à l'Ouest de Paris, La Défense est le premier quartier d'affaires européen par l'étendue de son parc de bureaux. D'une superficie de 160 hectares, il se trouve principalement sur les communes de Courbevoie, Puteaux et Nanterre.

**Photo n° 1 : présentation des cinq bâtiments occupés en 2012  
(surface et nombre d'agents)**



Arche paroi nord (19 489 m <sup>2</sup> SUB, environ 500 agents)
Arche paroi sud (40 318 m <sup>2</sup> , environ 1400 agents)
Tour Pascal A (20 622 m <sup>2</sup> , environ 1000 agents)
Tour Pascal B (37 293 m <sup>2</sup> , environ 1300 agents)
Tour Voltaire (7 534 m <sup>2</sup> , environ 500 agents)

Source : Google Earth

**La Grande Arche de la Défense : un signal architectural,  
principalement à la charge de l'État**

Également appelée « La Grande Arche de la Fraternité », ce monument, conçu par l'architecte danois Johan-Otto Van Spreckelsen, est l'un des grands travaux du président François Mitterrand, réalisés au cours de son premier mandat. Elle a été construite sur l'axe historique parisien allant du Louvre à Saint-Germain-en-Laye en passant par l'avenue des Champs-Élysées et l'Arc de Triomphe et devait être initialement consacrée à la promotion des idéaux humanitaires. Cependant, face à la difficulté de lui trouver des occupants, l'État est devenu propriétaire, dès 1989, de la paroi sud et du toit.

\*\*

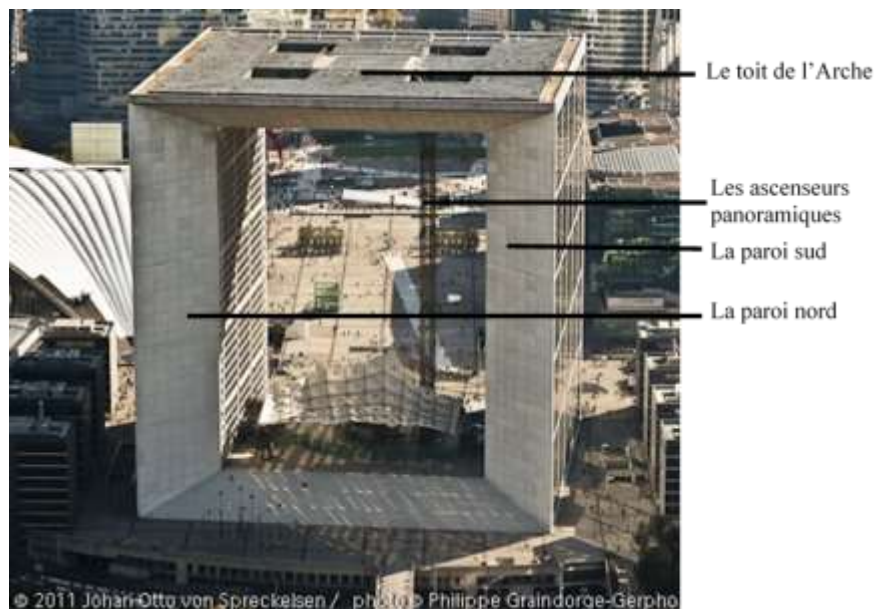
Le toit de l'Arche est, depuis l'origine, un espace d'exposition et de réception, ayant vocation à être ouvert au public. Toutefois, la rentabilité de son exploitation a toujours été difficile à atteindre du fait de ses particularités physiques : absence de vue sur l'extérieur sauf depuis un belvédère ; accès possible uniquement par quatre ascenseurs panoramiques extérieurs, qui doivent être arrêtés au-delà d'une certaine vitesse du vent ; effectifs de sécurité importants pour permettre l'ouverture au public. Par ailleurs, le vieillissement des installations nécessitait des investissements conséquents de remise en état.

L'exploitation du toit de l'Arche a en outre connu de nombreux rebondissements juridiques. En 1989, le toit a été mis quasi-gratuitement, par l'État, à la disposition de la fondation de l'Arche de la Fraternité, qui avait pour objet « la défense et la promotion des droits de l'homme dans les sociétés contemporaines ». Cette fondation confia la gestion du toit à sa filiale commerciale, qui y avait installé notamment un restaurant et des espaces de réception. Cette filiale fut mise en redressement judiciaire en 1994 et en 2003, puis rachetée en 2004 par une société privée dénommée Le toit de la Grande Arche. La fondation ayant été dissoute en 2008, la société Le toit de la Grande Arche n'avait plus de titre d'occupation depuis cette date et, en outre, ne versait plus aucun loyer à l'État.

Une chute de poulie sur l'un des ascenseurs panoramiques, survenue en 2010, conduisit enfin le ministère à fermer l'accès du toit au public. Parallèlement, l'État a ouvert une action contentieuse contre la société Le toit de la Grande Arche : celle-ci a été déclarée occupante sans titre et la reprise des locaux a été réalisée par voie d'huissier en novembre 2013.

Le ministère a dû, bien que privé des recettes attendues, assumer les responsabilités de maintenance du propriétaire dont les dépenses se sont élevées à 2 M€ TTC sur la période 2009-2014.

**Photo n° 2 : la Grande Arche avant rénovation (2011)**



## **B - Au terme de longues tergiversations, le recours à des montages juridiques complexes**

### **1 - Quatre ans d'atermoiements**

Plusieurs projets de rationalisation ont été étudiés entre 2009 et 2012.

L'un d'entre eux consistait à acquérir une tour, la tour Séquoia, située à proximité de l'Arche, à la rénover et à l'agrandir, afin d'accueillir la totalité des agents du ministère présents à La Défense (projet dit « tour Séquoia étendue »), et à céder parallèlement la paroi sud et le toit de l'Arche.

Or, il a été écarté en 2012, malgré les avis du Conseil de l'immobilier de l'État<sup>239</sup> (CIE) portant sur des points substantiels, tels que l'évolution des effectifs et les choix relatifs au toit de l'Arche. Ainsi, dans son avis du 10 octobre 2012, le Conseil soulignait « l'ambiguïté du dossier s'agissant de la rénovation du toit de l'Arche », ajoutant que le ministère semblait en effet « considérer comme acquise la réouverture au public du toit sans que l'opportunité ni la rentabilité n'en soit démontrée. »

Les documents présentés par le ministère devant ce conseil auraient d'ailleurs gagné à être soumis à une contre-expertise. Les arguments juridiques présentés au CIE pour écarter le projet « tour Séquoia étendue » sont en effet apparus peu convaincants à la Cour. Certes, comme l'a indiqué le ministère, acheter la tour Séquoia après d'importants travaux d'extension réalisés pour répondre à un cahier des charges imposé par l'État aurait pu, faute de mise en concurrence, s'apparenter à un détournement des règles de la commande publique. Il n'en demeure pas moins que d'autres solutions juridiques auraient pu être explorées pour procéder d'abord à l'acquisition de la tour Séquoia, puis y faire réaliser, dans le respect des règles, les travaux d'agrandissement.

---

<sup>239</sup> Composé de 16 membres, dont notamment cinq parlementaires et sept personnalités qualifiées, il « suit et évalue pour le compte du ministre chargé du domaine l'avancement de la démarche de modernisation et l'évolution du parc immobilier de l'État ». Décret n° 2011-1388 du 28 octobre 2011.

De surcroît, les calculs des valeurs actuelles nettes (VAN)<sup>240</sup> des projets étaient erronés<sup>241</sup>, conduisant à présenter, à tort, le projet finalement retenu, dit « Arche-Séquoia » (cf. *infra*) comme le plus avantageux, au détriment du projet « tour Séquoia étendue ». Or, ce dernier était moins coûteux, tant en investissement qu'en fonctionnement.

**Tableau n° 1 : estimations en 2012 des coûts des projets  
« Arche-Séquoia » et « tour Séquoia étendue »**

	Arche-Séquoia	Tour Séquoia étendue	Écart (%)
Valeur actuelle nette en 2012 de l'ensemble des coûts, en M€TTC	1 278	1 229*	4 %
<i>Dont charges, euros TTC par m²SUB</i>	142	134	5 %

\* Valeur calculée par la Cour, après correction des erreurs mentionnées ci-dessus.

Source : Cour des comptes d'après ministère chargé de l'équipement, de l'environnement et du logement

Le choix, discutable, de conserver les propriétés de l'État dans l'Arche, n'a pas été clairement affirmé dès 2009, ce qui a conduit à étudier pendant quatre ans divers scénarios voués au rejet et à verser, en pure perte, 340 000 € d'honoraires au cabinet privé chargé de trouver un immeuble unique à La Défense.

## 2 - Le projet retenu : paroi sud et toit de l'Arche et tour Séquoia

Il a finalement été décidé :

- de conserver la paroi sud et le toit de l'Arche et de les rénover dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif (BEA) dit « de valorisation » ;
- de louer avec option d'achat, puis d'acquérir la tour Séquoia rénovée (mais non agrandie), dans le cadre d'un crédit-bail immobilier.

<sup>240</sup> La valeur actuelle nette désigne la somme des coûts sur une très longue période, pondérés de façon à donner un poids plus faible aux coûts les plus lointains.

<sup>241</sup> Les calculs présentés ne considéraient que 20 à 25 % des produits de cession des propriétés de l'État dans l'Arche, alors qu'il aurait fallu prendre en compte la totalité de ces produits.

Les personnels présents dans les parois nord et sud de l'Arche et la tour Voltaire ont été transférés dans la tour Séquoia au cours du second semestre 2014. Les travaux de rénovation de la paroi sud et du toit de l'Arche dans le cadre du BEA ont ainsi pu commencer début 2015. La livraison a eu lieu le 31 mars 2017, ce qui a permis d'y transférer les personnels des tours Pascal A et B et de résilier les baux afférents.

### Schéma n° 1 : le déroulement des opérations de regroupement



Source : Cour des comptes

### 3 - Le bail emphytéotique administratif « de valorisation » de la Grande Arche

Un bail emphytéotique administratif est un contrat autorisant une occupation de longue durée du domaine d'une personne publique. Le BEA « de valorisation » retenu pour la rénovation de l'Arche et de son toit est prévu depuis 2010 à l'article L. 2341-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « un bien immobilier appartenant à l'État [...] peut faire l'objet d'un bail emphytéotique [...], en vue de sa restauration, de sa réparation ou de sa mise en valeur. »

À l'issue d'une procédure de dialogue compétitif<sup>242</sup> menée conformément à la réglementation alors en vigueur, l'État a conclu avec Eiffage, le 30 septembre 2014, un bail emphytéotique administratif et un bail civil en retour.

Le BEA prévoit principalement :

- la mise à disposition d'Eiffage, par l'État, de la paroi sud et du toit de l'Arche, de fin 2014 à fin 2034, moyennant une redevance symbolique (100 000 € par an) ;
- la réalisation par Eiffage des travaux de restauration et de mise en valeur de la paroi sud et du toit de l'Arche puis des travaux de gros entretien renouvellement et d'entretien-maintenance.

Le bail civil prévoit quant à lui la location de la paroi sud à l'État, pour 13 M€ hors taxes, hors charges par an.

L'ensemble des locaux doit revenir à l'État en pleine propriété en 2034.

#### **4 - Le crédit-bail immobilier pour l'acquisition de la tour Séquoia**

L'État s'est rendu parallèlement acquéreur de la tour Séquoia par un crédit-bail immobilier.

Ce montage est proche d'un emprunt immobilier classique : la banque achète le bien immobilier, puis facture des loyers à l'utilisateur (en l'occurrence, l'État) ; ces loyers, à l'instar des mensualités d'un emprunt immobilier classique, intègrent une part de remboursement de capital et une part d'intérêts. À l'issue d'une période donnée, la banque cède le bien pour un euro symbolique à l'acquéreur (l'État).

En l'espèce, le crédit-bail immobilier, signé le 30 juin 2015, convient de l'achat, par la banque, de la tour Séquoia pour 480 M€ droits et frais inclus. Il prévoit ensuite le versement par l'État de loyers d'un montant cumulé de 572 M€ pendant 17 ans et 7 mois, soit jusqu'au 31 janvier 2033.

---

<sup>242</sup> Procédure d'achat public dans laquelle l'acheteur dialogue avec les candidats admis à participer à la procédure en vue de définir ou développer les solutions de nature à répondre à ses besoins et sur la base desquelles ces candidats sont invités à remettre une offre.



Cette ambitieuse opération immobilière, reposant sur des montages juridiques complexes, a, dans l'ensemble, permis de réaliser les objectifs qui lui étaient assignés.

## **II - Des objectifs de rationalisation globalement atteints en dépit d'un regroupement inabouti**

### **A - Un calendrier respecté et des performances améliorées**

L'ensemble de l'opération avait vocation à être achevé fin 2016. La livraison de la paroi sud de l'Arche a été effectuée le 31 mars 2017, soit avec trois mois de retard seulement sur le calendrier initial, tenant notamment à la découverte fortuite d'amiante. Le toit de l'Arche, fermé depuis 2010 pour des raisons de sécurité, a été à nouveau ouvert au public en juin 2017.

Les objectifs environnementaux, qui avaient valeur d'exemplarité pour ce ministère, ont été atteints : la consommation d'énergie primaire de la paroi sud de l'Arche a été réduite de 44 %, en conformité avec les objectifs du Grenelle de l'environnement (40 % de réduction). De même, les émissions de gaz à effet de serre ont été réduites de 82 %, très au-delà des objectifs (50 % de réduction). La paroi sud de l'Arche rénovée et la tour Séquoia sont certifiées Haute qualité environnementale (HQE).

En outre, dans la paroi sud de l'Arche, les travaux de rénovation ont permis d'améliorer nettement la luminosité des bureaux, et de corriger ainsi l'un des principaux défauts dont souffrait le bâtiment.

Surtout, l'opération immobilière a permis d'apporter des améliorations substantielles au fonctionnement des services. Ainsi, toutes les directions techniques du ministère<sup>243</sup> ont été rassemblées dans la tour Séquoia et les services chargés des fonctions supports (finances, ressources humaines, logistique, etc.) dans la paroi sud de l'Arche.

---

<sup>243</sup> Infrastructures, transport et mer ; énergie et climat ; prévention des risques ; aménagement, logement et nature ; ainsi que le commissariat général au développement durable et l'inspection générale.

De plus, le ministère s'est doté d'installations permettant d'améliorer le fonctionnement quotidien de ses services et de limiter les déplacements de ses agents entre Paris et la province : un auditorium de 170 places dans la tour Séquoia (dont l'Arche et les tours Pascal et Voltaire étaient dépourvues), un droit d'usage sur une partie des trois auditoriums du toit de l'Arche, la mise en place de salles supplémentaires de visioconférence dont le nombre est passé de 3 à 13.

Enfin, près de 70 % des agents travaillent désormais en bureaux partagés à deux, trois voire quatre agents, alors qu'auparavant, tous disposaient d'un bureau individuel cloisonné ; en contrepartie, des espaces de confidentialité ont été aménagés.

## B - Des surfaces et des coûts en diminution

Les objectifs de rationalisation assignés à cette opération ont, dans l'ensemble, été atteints. La surface globale occupée par les services du ministère a été réduite d'environ 30 %.

**Tableau n° 2 : surfaces occupées (en m<sup>2</sup>), avant et après regroupement**

	Avant regroupement (2012)	Après regroupement (2017)	Variation (%)
Surface utile brute (SUB) <sup>244</sup>	136 010	93 504	- 31 %
Surface utile nette (SUN) <sup>245</sup>	71 504	53 459	- 28 %

Source : Cour des comptes d'après ministère chargé de l'équipement, de l'environnement et du logement

Toutefois, bien que réduites, les surfaces par poste de travail occupé restent à ce jour légèrement supérieures aux normes fixées dans le cadre de la politique immobilière de l'État.

<sup>244</sup> La surface utile brute (SUB) est égale à la surface de plancher (SDP) moins les éléments structuraux (poteaux, murs intérieurs, etc.), les locaux techniques (chauffage, ventilation, etc.) et les parties communes.

<sup>245</sup> La surface utile nette (SUN) correspond aux surfaces de bureau, de salles de réunion et des annexes de travail (archives, informatique, etc.).

**Tableau n° 3 : ratios d'occupation par poste de travail occupé,  
 avant et après regroupement**

	Avant regroupement (2012)	Après regroupement (2017)	Variation (%)	Plafonds définis par la politique immobilière de l'État
SUB (en m <sup>2</sup> )	28,4	21,7	-24 %	20
SUN (en m <sup>2</sup> )	14,9	12,4	- 17 %	12

Source : Cour des comptes d'après ministère chargé de l'équipement, de l'environnement et du logement

En 2012, les loyers commerciaux et budgétaires<sup>246</sup> payés par le ministère s'élevaient à 80,2 M€TTC charges comprises. Le regroupement immobilier a permis de les réduire à 69,7 M€ en 2018 (soit une diminution de 13 %) grâce, en particulier, à la baisse des charges de fonctionnement (énergie, accueil, sécurité, etc.).

De plus, sur la période 2012-2043, les coûts actualisés du projet Arche-Séquoia (1 278 M€TTC<sup>247</sup>) s'avèrent nettement inférieurs à ceux qui auraient résulté de la prolongation de l'implantation antérieure au sein de cinq immeubles (1 652 M€TTC).

La diminution des coûts globaux doit cependant être mise en rapport avec la baisse des effectifs : on constate alors que le coût par agent n'a diminué que de 3 %, alors que le coût global a baissé de 13 %.

En outre, les surfaces ayant diminué plus fortement que les coûts totaux, le coût au mètre carré s'est accru de 26 %. Cela se justifie cependant en partie par le caractère rénové des locaux.

<sup>246</sup> Un loyer budgétaire sert à « identifier la réalité d'un coût que [les administrations occupantes] doivent incorporer dans leurs décisions. » – Cour des comptes, référé sur la politique immobilière de l'État.

<sup>247</sup> Valeur actuelle nette TTC en 2012 de l'ensemble des coûts immobiliers (investissement, charges, intérêts, etc.) sur la période 2012-2043, actualisés à 4 % par an.

**Tableau n° 4 : coûts immobiliers par agent et par mètre carré, avant et après regroupement**

	Avant regroupement (2013)	Après regroupement (2017)	Variation (%)
Effectifs	4 786	4 313	- 10 %
Coût, charges comprises, par agent et par an, en €TTC	16 757	16 160	- 3 %
Mètres carrés de surface utile brute (SUB)	136 010	93 504	- 31 %
Coût, charges comprises, par m <sup>2</sup> SUB, en €TTC/m <sup>2</sup>	590	745	+ 26 %

Source : Cour des comptes d'après ministère chargé de l'équipement, de l'environnement et du logement

### **C - Un regroupement inabouti et de nombreux postes de travail vacants**

Ce regroupement immobilier demeure cependant partiel : la direction générale de l'aviation civile est restée à Issy-les-Moulineaux, les ministres et leurs cabinets, le bureau des cabinets ainsi que la direction de la communication dans Paris *intra-muros*.

Cette dispersion persistante sur trois sites alourdit le fonctionnement du ministère, entraînant de nombreux déplacements à l'occasion des réunions avec le ministre et ses conseillers.

Cette situation est d'autant plus regrettable que le ministre dispose d'un espace resté inoccupé dans la paroi sud de la Grande Arche rénovée et que le regroupement de surfaces libres aurait permis d'y installer les cabinets ministériels.

En effet, le nombre de postes de travail vacants dans les deux bâtiments est déjà élevé : même si la totalité des agents du ministère étaient présents un jour donné, environ 10 % des postes physiques de travail seraient inoccupés.

La Cour relève à cet égard que le ministère a dimensionné le projet en fonction du nombre d'agents à loger à court terme et selon les modes de travail actuels sans faire de l'évolution de ses effectifs à long terme, un

critère de ses choix. Ainsi, il n'a pas envisagé une organisation du travail qui tirerait partie d'un développement du télétravail ; il n'a pas non plus prévu la mise en place de bureaux non attribués, permettant d'adapter la surface de bureaux aux seuls effectifs réellement présents.

**Tableau n° 5 : nombre de postes de travail vacants,  
 à l'issue du regroupement, par rapport à la jauge théorique  
 maximale**

	Arche sud	Tour Séquoia	Total
Nombre maximum de postes physiques de travail	2 146	2 624	4 770
Effectifs réels en 2017	1 814	2 499	4 313
Postes vacants (en nombre)	332	125	457
Postes vacants (en %)	15 %	5 %	10 %

Source : Cour des comptes d'après ministère chargé de l'écologie, données au 01/08/2017

Le coût d'un poste de travail occupé étant estimé à 16 160 € TTC charges comprises, les loyers payés inutilement pour ces postes inutilisés s'élèvent à environ 7,4 M€ TTC par an, soit 126 M€ TTC sur 17 ans.

Finalement, une acquisition immobilière plus modeste, associée à la location temporaire de surfaces complémentaires, aurait été plus adaptée à la situation des effectifs.

À défaut, la direction de l'immobilier de l'État, dans le cadre de la mission de suivi dont elle est chargée, devra vérifier que le ministère tient ses engagements de réorganiser régulièrement ses services et de repenser ses modes de travail. Elle devra également veiller à ce que les espaces disponibles soient affectés à d'autres services, ou loués à des opérateurs du ministère, à d'autres services ou opérateurs de l'État, ou, le cas échéant, mis en location sur le marché. La flexibilité des bâtiments (plateaux divisibles, cloisons modulaires) que le ministère a, en l'espèce, privilégiée par rapport à des prévisions d'évolution à long terme de ses effectifs, le permet et l'exige tout à la fois.

### III - Un bilan budgétaire et financier contrasté

#### A - Des dépenses d'investissement légèrement supérieures aux prévisions

Les investissements du projet Arche-Séquoia s'élèvent à 710 M€ TTC (soit 628 M€ hors taxes et hors droits), ce qui représente un montant proche des premières estimations présentées en 2008 au Conseil de l'immobilier de l'État : 677 M€ TTC, valeur 2016. En ce qui concerne les travaux de rénovation de la paroi sud et du toit de l'Arche, les surcoûts par rapport au montant contractualisé en 2014 s'élèvent à 36 M€ TTC (intérêts d'emprunt inclus).

Le montant total de l'opération, incluant l'achat de la tour Séquoia, la rénovation de la paroi sud et du toit de l'Arche, les charges financières et annexes ainsi que les dépenses diverses liées au projet, s'élève à 958 M€ TTC, en euros courants.

**Tableau n° 6 : coûts du projet Arche-Séquoia, en millions d'euros courants TTC**

	Tour Séquoia	Grande Arche	Dépenses exceptionnelles	Total
Montant de l'investissement	480	230 <sup>248</sup>	-	710
Charges financières et annexes	65	126	57	248
<b>Total</b>	<b>545</b>	<b>356</b>	<b>57</b>	<b>958</b>

Les dépenses à caractère exceptionnel s'élèvent à environ 57 M€. Elles comprennent notamment : la prolongation temporaire des baux antérieurs (17 M€), le désamiantage (8 M€), le mobilier (10 M€), la téléphonie et informatique (8 M€), le déménagement (3 M€), les études et l'assistance à maîtrise d'ouvrage (3 M€). Elles ont été financées en partie par des économies internes.

<sup>248</sup> Le montant final de l'investissement (230 M€TTC) est inférieur à la somme du montant initial (211 M€TTC) et des surcoûts (23 M€TTC) car une partie des surcoûts a pu être absorbée grâce à des taux d'intérêt plus faibles que prévus et grâce à l'inclusion d'une réserve de précaution.

### **L'absence de rentabilité du toit de l'Arche**

Dans le cadre de l'opération immobilière, l'État a choisi de conserver la propriété du toit de l'Arche et de le rénover pour un montant total de 107 M€ TTC (dont 64 M€ d'investissements et 43 M€ d'intérêts). L'exploitation est confiée à une société commerciale privée, dénommée City One.

La réhabilitation du toit a consisté pour l'essentiel, à rénover les espaces d'exposition, à permettre la réinstallation d'un restaurant et à créer trois auditoriums d'environ 150 places chacun, sur lesquels le ministère dispose d'un droit d'usage gratuit de 300 jours ouverts par an.

Le contrat d'exploitation du toit prévoit certes un intéressement de l'État, reposant notamment sur le chiffre d'affaires et l'excédent brut d'exploitation de City One. La Cour estime toutefois que les recettes nettes que l'État peut en espérer (inférieures à 100 000 € TTC par an) sont, au mieux, négligeables par rapport à l'investissement consenti.

Sans méconnaître la difficulté de vendre un actif aussi singulier, il aurait donc été moins coûteux pour l'État de céder le toit.

## **B - Le surcoût inéluctable du recours à des modes de financement privé**

### **1 - Les modalités de sélection de la banque ont renchéri le coût du crédit-bail immobilier**

Afin de choisir la banque titulaire du crédit-bail immobilier retenu pour la tour Séquoia, l'État a procédé à un appel d'offres. Les deux offres reçues ont été comparées (attribution d'une note sur 100) à raison de 80 % pour les conditions financières et de 20 % pour les conditions générales. Cependant, le poids du critère financier a, de fait, été minoré. En effet, le ministère a recouru à une formule couramment utilisée qui rapporte le prix proposé par le candidat le moins disant au prix proposé par chaque candidat. Dans ce cadre, le montant à financer, identique pour les deux soumissionnaires (480 M€), a été intégré, à tort, dans la comparaison. Or, seuls les intérêts, qui constituent le prix du service financier, auraient dû être pris en compte. L'offre retenue s'avère ainsi supérieure de 5 M€ à la moins disante (540 M€ TTC).

## 2 - Le coût du financement privé d'investissements publics

Par nature, le crédit-bail immobilier et le bail emphytéotique administratif présentent deux inconvénients communs : reporter sur l'avenir la charge budgétaire liée aux investissements ; générer un surcoût pour les finances publiques.

Le cas du crédit-bail immobilier de la tour Séquoia illustre ces deux difficultés<sup>249</sup>.

Il étale en effet la charge budgétaire sur 18 ans. De surcroît, l'État a demandé à la banque un échéancier particulier pour les premières années, qui minore les annuités 2016 et 2017 d'environ 2,5 M€ chacune. Inversement, l'annuité 2018 est majorée d'environ 5 M€. Ce choix, que rien ne justifie techniquement, reporte donc des dépenses à l'année 2018.

Un achat comptant financé par emprunt sur les marchés financiers aurait été moins onéreux pour l'État qui aurait emprunté à un taux plus faible que la banque. Ce choix l'aurait en outre exonéré de taxe foncière, de la majeure partie des droits de mutation, de prime d'assurance (car l'État est son propre assureur) et des frais de dossier facturés par la banque. Le total de ces surcoûts évitables est estimé par la Cour à 88 M€ même si l'unité de caisse de l'État en assure une neutralité partielle.

Ainsi, paradoxalement, pour échapper aux contraintes budgétaires, la situation dégradée des finances publiques a conduit à des choix en définitive plus coûteux.

---

<sup>249</sup> C'est d'ailleurs l'existence de taux d'endettement supérieurs au taux souverain et de frais annexes qui justifie, à l'article 23 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, l'interdiction de recourir à l'avenir au crédit-bail immobilier pour l'État.



### **3 - L'absence de définition d'un taux d'actualisation pour les projets immobiliers de l'État**

Cette option de financement a été favorisée par l'absence de définition d'un taux d'actualisation<sup>250</sup> pour les projets immobiliers de l'État : le ministère a choisi, pour l'opération Arche-Séquoia, un taux élevé (4 %), ce qui a réduit le poids des échéances futures et contribué à privilégier le recours au crédit-bail.

Ce constat conduit la Cour à réitérer la recommandation qu'elle avait formulée en 2014 dans son référé relatif à la politique immobilière de l'État et à inviter l'État à définir un taux d'actualisation applicable à ses projets immobiliers afin de lui permettre de déterminer si un recours à un financement par un tiers est justifié.

## **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*Le regroupement immobilier des ministères chargés de l'équipement, de l'environnement et du logement a permis d'améliorer la fonctionnalité des locaux occupés par une partie de l'administration centrale de ces ministères, tout en réalisant des économies. Toutefois, un cadrage politique plus clair et plus rapide ainsi qu'un meilleur respect des règles auraient permis d'être plus économe des deniers publics. En particulier, les surcoûts liés au mode de financement de l'opération auraient pu être évités et une solution différente, envisagée pour le toit de la Grande Arche.*

*De façon générale, les administrations devraient être incitées à mieux prendre en compte, dans leurs schémas pluriannuels de stratégie immobilière, l'évolution de leurs effectifs à long terme ainsi que celle des modes de travail, afin de dimensionner au mieux les projets immobiliers et d'éclairer les arbitrages entre les solutions domaniales ou locatives.*

---

<sup>250</sup> Le taux d'actualisation permet de sommer des dépenses immédiates avec des dépenses futures : il les pondère de façon à donner un poids plus faible aux dépenses les plus lointaines. Par exemple, avec un taux d'actualisation à 4 %, une dépense de 100 € survenant en 2019 est considérée comme équivalente à une dépense de 96 € survenant en 2018 ; une dépense de 100 € survenant en 2020 est considérée comme équivalente à une dépense de 92 € survenant en 2018, etc. Cela traduit le fait qu'un euro certain aujourd'hui vaut plus qu'un euro incertain dans le futur.

*Ce retour d'expérience conduit la Cour à formuler les recommandations suivantes :*

*Au ministère chargé de l'écologie et au ministère chargé des finances :*

- 1. libérer, pour y loger d'autres services ou opérateurs de l'État, les surfaces correspondant aux postes physiques de travail vacants dans la tour Séquoia et la paroi sud de la Grande Arche, ou, à défaut, les proposer sur le marché locatif.*

*Au conseil de l'immobilier de l'État :*

- 2. mettre en œuvre une contre-expertise des projets immobiliers ministériels significatifs non soumis au Commissariat général à l'investissement.*

*Au ministère chargé des finances :*

- 3. définir, pour les projets immobiliers de l'État, un taux d'actualisation et le mettre à jour régulièrement.*
-

## Réponse

Réponse du Premier ministre .....	310
-----------------------------------	-----

### **RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE**

*À titre liminaire, je tiens à rappeler que l'opération immobilière de regroupement des services du pôle ministériel dans la tour Séquoia et dans l'Arche Paroi Sud (APS) à La Défense achève un mouvement initié dès 2008.*

*À cette époque, ces services occupaient une trentaine de sites pour la plupart situés à Paris ou en proche banlieue. Une première étape a consisté à les regrouper dans cinq immeubles distincts situés à la Défense : dans l'APS, propriété de l'État, et dans des bureaux en location dans une partie de la paroi Nord, dans les deux tours Pascal (A et B) et dans une partie de la tour Voltaire.*

*Ce pôle ministériel a ainsi été le premier à avoir localisé hors de Paris, à la Défense, la quasi-totalité de ses services centraux et, à Issy-les-Moulineaux, la direction générale de l'aviation civile dont les locaux existants ne justifiaient pas un déménagement vers le quartier d'affaires de l'ouest parisien. Quant aux cabinets ministériels, leur implantation boulevard Saint-Germain s'est vue maintenue conformément aux orientations arrêtées par le Secrétaire général du Gouvernement.*

*Toutefois, la localisation à La Défense dans cinq implantations distinctes est apparue insatisfaisante au regard de la dispersion physique des services nuisant à la construction d'un pôle ministériel unique en termes de fonctionnement, d'image, de rationalisation et d'optimisation de la gestion des sites. En outre, l'obligation pour les propriétaires de réaliser des travaux de mise aux normes des bâtiments à une échéance rapprochée, devaient conduire nécessairement ces services à quitter, à plus ou moins brève échéance, les immeubles en l'absence de renouvellement de bail.*

*Une solution pérenne de regroupement a donc été recherchée en privilégiant une opération immobilière permettant, à terme, à l'État de devenir propriétaire.*

*S'agissant de ce choix, la Cour regrette que le projet dit « Tour Séquoia étendue » consistant à vendre l'APS et le toit de la Grande Arche et à installer l'ensemble des agents du ministère dans la tour Séquoia agrandie n'ait pas été retenu. Elle estime que le projet retenu, dénommé « Arche Séquoia », est plus coûteux que le scénario « Tour Séquoia étendue » envisagé à l'époque.*

*Une des solutions étudiées pour le regroupement des services du pôle ministériel a en effet été présentée par le propriétaire de la tour Séquoia qui proposait de réaliser lui-même d'importants travaux d'agrandissement conformément au cahier des charges établi par l'État,*

*puis de la lui céder après achèvement des travaux tout en rachetant en parallèle l'APS et le toit de la Grande Arche.*

*L'analyse de la Cour sur le coût de cette opération ne prend pas en compte la décision prise par le Gouvernement de maintenir la présence de l'Etat au sein de la Grande Arche pour des raisons patrimoniales. Ainsi, le scénario « Tour Séquoia étendue » doit intégrer toutes les charges et sujétions liées à ce maintien et aux incertitudes de réemploi de la paroi sud dès qu'elle sera libérée par les services ministériels. Ces éléments, à eux seuls, rendaient le scénario « Tour Séquoia étendue » plus coûteux et porteur d'un risque plus élevé s'agissant de la réutilisation de la paroi sud.*

*Par ailleurs, comme le relève la Cour, le montage proposé par le propriétaire de la tour Séquoia aurait constitué un détournement des règles de la commande publique en l'absence de mise en concurrence. La Cour relève également que le choix du mode de financement aurait pu être faussé par la prise en compte de taux d'actualisation excessivement élevés.*

*Sur ce point, il convient de rappeler que l'instruction du projet a intégré une analyse de sensibilité des hypothèses, et notamment celle relative à la fixation d'un taux d'actualisation, pour vérifier qu'un changement de valeur de ce taux, dans une plage de valeur correspondant aux recommandations de la Cour, était sans effet sur la hiérarchisation des scénarios et sur la décision finale. Cette approche a été contrôlée et jugée positivement par le Commissariat général à l'investissement.*

*La Cour évoque un dimensionnement du projet immobilier qui n'a pas suffisamment pris en compte les perspectives d'évolution à long terme des effectifs, ni l'évolution des modes de travail. Elle s'inquiète de l'occupation actuelle et future de la tour Séquoia et de l'APS.*

*Je souhaite préciser que le dimensionnement du projet a été arrêté à partir des perspectives d'évolution des effectifs après le réaménagement des services du pôle ministériel. Au-delà, et comme le relève la Cour, la solution à privilégier réside dans la recherche d'immeubles permettant de répondre aux évolutions des modes de travail et à la réutilisation des surfaces inutilisées par d'autres occupants (internes à l'administration ou externes, via des baux). Pour l'opération Arche-Séquoia, les deux ensembles immobiliers préexistaient et le redimensionnement des immeubles n'a donc pas été possible.*

*Dans ce cadre, l'utilisation de bureaux partagés a été généralisée tout en prenant en compte l'acceptabilité sociale de cette évolution majeure. Ainsi, après travaux, 72 % des trames des deux tours ont été aménagées en bureaux partagés. Le ratio d'occupation préconisé par la*

*Direction de l'immobilier de l'État, par poste de travail installé (et non par poste de travail occupé s'agissant de mesurer la performance de l'immeuble en matière de bon usage des surfaces disponibles) est respecté.*

*Le nombre de postes physiques de travail mentionné par la Cour (2 146 dans l'Arche sud et 2 624 dans la tour Séquoia) correspond à la jauge théorique maximale de ces immeubles. Il ne tient pas compte de l'aménagement d'espaces collectifs (salles de réunion, espaces dits de confidentialité, tisaneries ou salles de formation) qui vient réduire le nombre de postes de travail effectivement disponibles pour les agents résidents. Celui-ci est ainsi de 1 846 dans l'APS et de 2 556 dans la tour Séquoia, ce qui porte le nombre de postes de travail vacants à 89, soit cinq fois moins que les 457 postes estimés par la Cour et qui modifie l'appréciation sur le taux d'occupation des bâtiments.*

*Les espaces vacants, résiduels après chacun des emménagements, font l'objet d'une optimisation permanente, permettant à court terme la prise en compte de besoins ponctuels ou l'accueil de petites entités. Des opérations de resserrement conduites régulièrement à plus grande échelle permettront l'implantation de services plus conséquents, du pôle ministériel comme de ses opérateurs. Ce mouvement a d'ores et déjà été initié avec l'installation dans l'APS de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), cette dernière prenant en charge sa part de loyer.*

*En parallèle, de nouvelles formes de travail « nomade », encore peu répandues même au sein des entreprises privées seront développées, lorsqu'elles apparaissent compatibles avec l'organisation et l'efficacité du service.*

*Enfin, la Cour regrette les surcoûts inéluctables liés au mode de financement privés retenus pour la réalisation de l'opération immobilière.*

*Des évolutions législatives ont depuis lors écarté la possibilité pour l'État de recourir aux montages contractuels retenus pour cette opération. Le recours au crédit-bail immobilier est interdit pour l'État et ses opérateurs par le projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022, tandis que l'article 101 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics met fin pour les baux emphytéotiques administratifs aux montages dits « aller-retour ».*

*Néanmoins, y compris avec ces surcoûts, l'opération immobilière de regroupement des services du pôle ministériel garde tout son intérêt compte tenu des économies substantielles qu'elle permet au regard de la situation essentiellement locative qui prévalait jusqu'alors.*

*Enfin, au-delà de l'opération Arche-Séquoia, je confirme la parfaite concordance des mesures prises récemment par le Gouvernement en matière d'opérations immobilières avec les recommandations de la Cour des comptes, à savoir :*

- *la mise en place d'une procédure de « labellisation », constituant la « contre-expertise » des projets immobiliers significatifs, suggérée par la Cour pour les opérations non soumises au Commissariat général à l'investissement ;*
  - *une parfaite occupation des ensembles immobiliers, démarche positionnée comme un des éléments déterminants de cette « labellisation » des projets ;*
  - *la mise à jour régulière d'un taux d'actualisation reflétant le « coût du temps » et la prise en compte des risques.*
-