

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LA GESTION PAR LE MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE SON IMMOBILIER A L'ÉTRANGER

Exercices 2013 à 2023

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 27 mars 2025.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	8
INTRODUCTION.....	9
1 UN PARC IMMOBILIER MODESTE, AUX SPECIFICITES FORTES, DONT LA CONNAISSANCE DOIT ETRE AMELIOREE	10
1.1 Un parc immobilier modeste mais spécifique à divers égards	10
1.1.1 Un immobilier de taille modeste et de natures diverses	10
1.1.1.1 Un parc de taille modeste dont le périmètre évolue	10
1.1.1.2 Des natures et usages divers	12
1.1.1.3 Un parc aux utilisateurs multiples	13
1.1.2 Un parc immobilier aux contraintes spécifiques	15
1.1.2.1 Des fonctions et des risques particuliers.....	15
1.1.2.2 Le sujet particulier des logements	16
1.1.2.3 Des règles de gestion spécifiques	18
1.1.3 Un parc soumis aux évolutions des relations internationales.....	20
1.2 Une connaissance du parc à améliorer	23
1.2.1 Une gestion des données à améliorer	23
1.2.1.1 Un système d'information patrimonial à la traîne	23
1.2.1.2 Une qualité des données à vérifier.....	24
1.2.2 Une évolution de la norme comptable patrimoniale qui constitue une opportunité pour rénover la stratégie immobilière du ministère	26
1.2.2.1 Des campagnes d'évaluation incomplètes	27
1.2.2.2 Les conséquences de l'évolution de la norme n°6 pour le patrimoine français à l'étranger.....	28
1.2.2.3 Des évaluations facilitées par différentes mesures techniques	29
2 UN PILOTAGE ET UNE PROGRAMMATION A AFFERMIR.....	30
2.1 Des décisions stratégiques prises dans un cadre interministériel dédié et préparées par les services du MEAE.....	30
2.1.1 Une activité soutenue de la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les biens de l'État à l'étranger	31
2.1.2 Une démarche d'accompagnement qui doit se structurer	33
2.2 Une stratégie immobilière partielle	37
2.2.1 Un premier schéma directeur immobilier pluriannuel pour l'étranger (SDIPE), récent et peu encadrant.....	38
2.2.1.1 Un schéma directeur qui ne repose pas sur un diagnostic précis des besoins.....	38
2.2.1.2 Un encadrement assez peu directif, faute de priorités opérationnelles	39

2.2.1.3	Une programmation des opérations qui, pour l'essentiel, renvoie à des documents de programmation antérieurs et aux acteurs locaux	43
2.2.2	Des schémas locaux de qualité inégale	44
2.2.2.1	Des schémas locaux anciens et en nombre restreint	44
2.2.2.2	Des travaux peu corrélés aux schémas locaux.....	45
2.2.2.3	L'exemple très récent du SDIE des États-Unis qui constitue un outil performant d'analyse du patrimoine.....	46
2.3	Une évolution des modalités de financement.....	48
2.3.1	Un régime dérogatoire partiellement mis en œuvre	48
2.3.2	Un retour à un schéma de financement budgétaire	50
2.3.2.1	Des ressources de cession moins importantes, affectées à des financements spécifiques.....	50
2.3.2.2	Le basculement des crédits sur le programme ministériel a été accompagné par une hausse des moyens.....	52
3	UNE ORGANISATION INTERNE AU MINISTÈRE ET DES PERFORMANCES A RENFORCER.....	54
3.1	Une fonction immobilière fragmentée à mieux articuler	54
3.1.1	Une compétence immobilière partagée en administration centrale.....	54
3.1.1.1	La direction de l'immobilier et de la logistique (DIL)	55
3.1.1.2	D'autres directions intervenantes	56
3.1.2	Des réseaux locaux de soutien à l'appui de l'ambassadeur	56
3.1.2.1	Le rôle clé des ambassadeurs dans la politique immobilière déconcentrée.....	56
3.1.2.2	Les antennes de la DIL, à l'interface de l'ambassadeur et de la DIL, un réseau à mieux animer	57
3.1.3	Des efforts de concertation à traduire dans les faits.....	59
3.1.3.1	Une comitologie interne spécifique à la fonction immobilière.....	59
3.1.3.2	Une consolidation budgétaire et financière à établir	60
3.1.3.3	Une concertation améliorée entre directions techniques	61
3.2	Des performances à conforter.....	62
3.2.1	Des dépenses en hausse, mais moins orientées vers des opérations d'investissement structurantes.....	63
3.2.1.1	Des dépenses de fonctionnement tendanciuellement en hausse	64
3.2.1.2	Des dépenses du propriétaire désormais orientées vers l'entretien lourd	65
3.2.1.3	Le sujet pendant des investissements à réaliser sur les biens transférés au MEAE	67
3.2.2	Des ratios d'occupation à suivre spécifiquement	69
3.2.2.1	L'immobilier de bureau.....	69
3.2.2.2	L'immobilier de représentation	70
3.2.3	Des résultats mitigés sur les objectifs « État exemplaire »	72
3.2.3.1	Une mise aux normes françaises en cours	72
3.2.3.2	L'accessibilité.....	75
3.2.3.3	Une mise en œuvre timide d'actions en faveur de la transition écologique	76
3.3	Des compétences à renforcer	78
3.3.1	Des ressources humaines à soutenir	78
3.3.2	Une fonction achats à conforter	80
3.3.2.2	Des difficultés avérées dans l'application des règles de la commande publique française.....	81
3.3.2.3	Une fonction identifiée dans la cartographie des risques	82

ANNEXES.....	85
Annexe n° 1.	Dépenses 2019-2023 et ratios par pays86
Annexe n° 2.	Évolutions de périmètre du CAS GPIE 2013-202388
Annexe n° 3.	Dépenses du programme 10591

SYNTHÈSE

La France a fait le choix d'une implantation universelle de son outil diplomatique ce qui l'amène à disposer quasiment dans tous les pays du monde d'un patrimoine aux fonctions diverses : ambassades, consulats, résidences, logements, bureaux.

Un parc relativement modeste

En juin 2024, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) gère à l'étranger 2 158 biens regroupés en 1 130 sites, qui recouvrent près de 1,5 million de m² de surface brute utile (SUB). Parmi ces biens on dénombre les immeubles directement utilisés par les services du ministère mais également ceux mis à disposition d'agences ou d'opérateurs de l'État. Ces biens répondent à des besoins d'une grande diversité : métiers du ministère, logement, locaux d'enseignement, culturels, patrimoine culturel, sociaux, médicaux ...

Pour autant, ce parc est loin de représenter l'intégralité des biens dont dispose l'État à l'étranger. Alors même que, dans le cadre du programme « Action publique 2022 » (AP 2022), le ministère est devenu attributaire du patrimoine immobilier de l'État à l'étranger, il ne gère que 38,4 % des surfaces de la France à l'étranger. En effet, des exceptions au transfert ont été définies concernant certains biens immobiliers relevant notamment du ministère des armées ou de la direction générale des finances publiques (DGFIP). De surcroît, certains biens compris dans son périmètre sont mis à disposition d'autres gestionnaires, notamment dans le domaine de l'action culturelle et d'enseignement – Instituts français, réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), par exemple – et la gestion leur est conventionnellement déléguée.

Au regard de la grande diversité d'usages et de fonctions du patrimoine dont dispose l'État à l'étranger, la présente enquête concerne les 1 247 biens exclusivement dédiés aux métiers du ministère et aux logements des personnels. Ces locaux sont regroupés en 718 sites répartis dans 162 pays, soit 1,198 million m² de surface utile brute (SUB)¹. Ces volumes sont à comparer aux 192 550 bâtiments d'une surface totale de 94,4 millions de m² SUB répertoriés à l'inventaire immobilier global de l'État. Ils représentent moins de 1 % des biens occupés par l'État et ses établissements publics ou opérateurs.

Un parc immobilier mal connu, aux spécificités fortes

Le parc immobilier à l'étranger géré par le ministère est exposé à des risques particuliers et régi pour l'essentiel selon les droits locaux. Ni la consistance ni l'état de ce patrimoine ne sont connus avec précision. Si le diagnostic a été fait par la Cour d'une façon générale pour le patrimoine immobilier de l'État en France, l'éloignement et les contraintes liées à l'extra-territorialité rendent l'exercice encore plus complexe pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Des progrès doivent être réalisés en la matière, tant dans la connaissance de l'état technique des bâtiments que dans leur valorisation comptable. Une réponse informatique est en cours de déploiement depuis plus de quatre ans. Elle doit être expertisée sans délais avec le

¹ La surface utile brute correspond à la somme des surfaces intérieures des locaux calculées au à partir du nu intérieur des façades et des structures porteuses.

concours de la direction de l'immobilier de l'État en vue de s'assurer qu'elle constitue un outil à même de répondre aux besoins, notamment ceux des postes diplomatiques. Le MEAE doit également veiller à déployer des plans de contrôle interne de ses données immobilières, à l'image d'autres ministères.

Une stratégie immobilière insuffisante et un pilotage à affermir

La stratégie immobilière du ministère repose aujourd'hui sur un schéma directeur immobilier pluriannuel pour l'étranger (SDIPE), mis en place pour la première fois en 2021 pour une durée de cinq années. Mais ce schéma apparaît davantage comme un bilan d'opérations déjà réalisées ou engagées que comme un document prospectif et programmatique. Dans la perspective de son renouvellement prochain, le ministère gagnerait à mieux fixer les priorités qu'il s'assigne concernant notamment les pays où l'action diplomatique de la France est la plus attendue. Les travaux doivent être priorisés, soit au regard de l'état du patrimoine, soit en raison d'enjeux particuliers notamment d'ordre diplomatique.

Ce schéma doit aussi être un cadre dans lequel s'inscrivent localement les schémas directeurs de l'immobilier à l'étranger (SDIE) pour les pays aux enjeux les plus importants. Or, sur les 23 schémas prescrits en 2014, seuls 11 étaient validés fin 2023 et la plupart antérieurement à l'adoption du schéma cadre (SDIPE). Le ministère devrait à la fois finaliser les schémas manquants d'ici à 2027 et mettre à jour ceux existants dont la plupart sont déjà caduques.

Les défaillances constatées par la Cour contraignent le fonctionnement de la Commission chargée d'émettre un avis sur les biens de l'État à l'étranger (CIME). Sa contribution s'est souvent limitée à une succession d'avis donnés sur les différents projets qui lui étaient présentés. Elle gagnerait à mieux les resituer dans une vision d'ensemble pour constituer un véritable point d'appui à la déclinaison de la stratégie immobilière du ministère. Les outils dont elle commence à se doter doivent être déployés à cette fin.

Un financement dont l'équilibre a évolué

La gestion immobilière à l'étranger a reposé à la fois sur des crédits du compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* et des crédits du programme budgétaire 105 - *Action de l'État à l'étranger*. L'équilibre entre ces deux sources de financement a évolué, sous l'effet de contraintes qui se sont cumulées, celles du désendettement de l'État et celles liées à l'insuffisante identification par le ministère de ses besoins, du fait de la faiblesse de la programmation immobilière à l'étranger.

Engagé dans une politique de cession volontariste dont le produit ne lui a pas été intégralement reversé, le ministère mobilise désormais à nouveau des crédits budgétaires classiques. Cette réorientation s'est traduite par une augmentation de la dépense constatée, qui a atteint 221 M€ en 2023 sans être majoritairement orientée vers les opérations immobilières structurantes.

Une organisation à rendre plus efficace

Les compétences portant sur la gestion immobilière sont partagées en administration centrale entre plusieurs directions placées sous l'autorité du directeur général de l'administration et la modernisation. Cette organisation nécessite des efforts de coordination qui doivent être renforcés via une programmation et des outils communs. À l'étranger, l'ambassadeur est l'autorité chargée de gérer l'immobilier de son ressort. Mais les ressources

qu'il peut mobiliser sont insuffisantes au plan technique en dépit du réseau des 15 antennes régionales rattachées fonctionnellement à la direction de l'immobilier et de la logistique (DIL).

Au total, cette organisation mobilise environ 86 effectifs à la DIL et dans le réseau des antennes (hors agents de droit local). Plus encore que pour l'ensemble des services de l'État, la « filière » immobilière doit être renforcée pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, compte tenu de la complexité particulière des opérations conduites à l'étranger. L'organisation des achats, par exemple, présente des fragilités qui occasionnent des incertitudes juridiques relevées par la cartographie des risques du ministère et que confirment les travaux de la Cour.

Des performances et des compétences à renforcer

Les résultats obtenus en matière de politique immobilière à l'étranger sont encore éloignés des objectifs retenus par la politique immobilière de l'État, notamment en termes de densification de l'occupation des locaux, d'accessibilité ou de mise en sécurité et de transition écologique. Les contraintes de financement ont ralenti la mise en œuvre des objectifs fixés à l'« État exemplaire » que le ministère a décidé d'appliquer sur les immeubles qu'il gère à l'étranger. La transition écologique connaît ainsi une mise en œuvre limitée alors même que les besoins identifiés sont importants.

L'atteinte de ces objectifs nécessite que le ministère amplifie ses efforts au niveau du recrutement et de la montée en compétences de son personnel. Un renforcement de l'expertise technique et juridique est indispensable, qu'il s'agisse de la sécurisation des procédures contractuelles ou de la mise en œuvre des grandes orientations de la politique immobilière de l'État, par exemple l'adaptation au changement climatique et la maîtrise des processus innovants de construction. Le ministère est en la matière confrontés aux enjeux qui concernent l'ensemble de l'immobilier public comme la Cour l'a relevé en 2023² mais avec un degré de complexité accru, compte tenu de la spécificité des situations locales, du droit applicable et de l'éloignement de son patrimoine.

² Cour des comptes, *La politique immobilière de l'État*, décembre 2023.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (SG MEAE, DIE) : Procéder dans les meilleurs délais à un audit de l'outil *web Antilope* pour comparer les performances et les coûts respectifs de la poursuite de son déploiement ou de son remplacement par le référentiel technique de la DIE, aménagé pour tenir compte des spécificités de l'immobilier à l'étranger.

Recommandation n° 2. (SG MEAE, DIE) : Élaborer un plan de contrôle des données relatives à l'immobilier à l'étranger et réaliser les contrôles afférents.

Recommandation n° 3. (Président de la CIME) : Fixer des critères précis et opposables pour l'instruction des dossiers soumis à la CIME, sous la forme notamment d'indicateurs de performance immobilière, justifier les écarts par rapport à ces critères et effectuer le suivi des recommandations de la CIME.

Recommandation n° 4. (SG MEAE) : Définir précisément dans le schéma directeur immobilier pluriannuel pour l'étranger (SDIPE) les sites prioritaires et les contraintes pesant sur le parc immobilier à l'étranger pour orienter les schémas directeurs immobiliers à l'étranger (SDIE).

Recommandation n° 5. (SG MEAE) : Systématiser la programmation commune des opérations entre la direction de l'immobilier (DIL) et la direction de la sécurité diplomatique (DSD) et mettre en place un outil de suivi conjoint des chantiers, y compris sur le plan budgétaire et financier.

Recommandation n° 6. (SG MEAE) : Spécifier, dans chacun des schémas directeurs de l'immobilier à l'étranger, des références en matière d'occupation des locaux et les modalités de rationalisation des espaces de représentation.

Recommandation n° 7. (SG MEAE) : Poursuivre et intensifier les actions pour renforcer l'expertise immobilière au sein du MEAE, notamment en matière de compétences techniques et juridiques.

INTRODUCTION

La France a fait le choix de maintenir l'universalité de son réseau diplomatique qui, avec 162 ambassades bilatérales et 16 représentations permanentes, constitue le troisième plus vaste réseau diplomatique au monde. Afin de répondre aux besoins des Français établis hors de France et aux étrangers souhaitant y venir, elle déploie également un réseau consulaire important (90 consulats et 119 sections consulaires³). Le parc immobilier afférent est géré par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères à l'étranger (MEAE).

Outre ce patrimoine, le ministère intervient de façon moins directe sur d'autres biens qu'il gère et met à disposition du réseau culturel (98 instituts⁴ et leurs antennes), d'établissements scolaires qui relèvent de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)⁵, et d'autres opérateurs. Ce patrimoine est vivant et doit s'adapter aux évolutions des priorités diplomatiques, tant thématiques (mondialisation, diplomatie économique, etc.) que géostratégiques (zones de conflits, pays émergents, pays en sortie de crise, etc.). S'y ajoutent des biens atypiques tels que des sites culturels ou des cimetières. Ainsi la totalité du parc géré par le MEAE à l'étranger représente 2 158 biens regroupés en 1 130 sites et recouvre 1 467 203 m² de surface brute utile (SUB)⁶.

Comme dans tous les ministères⁷, au-delà des orientations « métiers », la gestion du parc immobilier par le ministère répond aux objectifs des politiques publiques de l'État, qu'il s'agisse de ceux spécifiques à l'immobilier mis en œuvre à partir de 2016, ou des plans de modernisation de l'action publique et de rationalisation des dépenses. Parmi les mesures du programme « Action publique 2022 » (AP 2022), figure, en effet, la réforme des réseaux de l'État et de ses opérateurs à l'étranger qui a conduit à une gestion unifiée du parc immobilier. De ce fait, le MEAE est devenu attributaire, en 2019, du patrimoine immobilier de l'État à l'étranger jusqu'alors géré par d'autres ministères, hors exceptions relatives à des biens immobiliers particuliers comme les bases de défense du ministère des armées.

C'est sur l'ensemble des biens utilisés par les réseaux diplomatiques et consulaires, les bureaux et les logements afférents, pour lesquels le ministère est désigné gestionnaire, que porte le présent rapport. Au regard de l'imbrication des différents espaces, les locaux mis à disposition de tiers, opérateurs notamment, sont évoqués dans certains développements.

La gestion par le ministère de ce parc immobilier doit trouver un équilibre entre orientations nationales et spécificités irréductibles liées à son extra-territorialité (1^{ère} partie) qui nécessitent une adaptation de sa gouvernance stratégique (2^{ème} partie) et de l'organisation de son administration (3^{ème} partie). Si ces particularités pèsent sur la performance du dispositif de gestion, celui-ci présente néanmoins des marges de progression dont le ministère doit se saisir.

³ Cour des comptes, *Les services consulaires rendus aux Français à l'étranger*, octobre 2024, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-services-consulaires-rendus-aux-francais-letranger>

⁴ Les instituts français sont des services de l'État dotés du statut d'établissements à autonomie financière (EAF) et dirigés par le conseiller de coopération et d'action culturelle (COCAC), celui-ci étant placé directement sous l'autorité hiérarchique de l'ambassadeur.

⁵ Cour des comptes, *La politique de l'enseignement français à l'étranger et la gestion de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger*, observations définitives non publiées, janvier 2022.

⁶ Source : restitution Chorus Re-Fx au 5 juin 2024.

⁷ Cf. rapport public de la Cour sur l'immobilier de l'État.

1 UN PARC IMMOBILIER MODESTE, AUX SPECIFICITES FORTES, DONT LA CONNAISSANCE DOIT ETRE AMELIOREE

Le parc géré par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) à l'étranger est un ensemble relativement modeste mais aux caractéristiques très particulières, liées à son extra-territorialité et à la fonction diplomatique. De ce fait, sa gestion exige une connaissance fine du patrimoine qui n'est pas acquise à ce jour.

1.1 Un parc immobilier modeste mais spécifique à divers égards

Le parc géré par le ministère à l'étranger représente une part restreinte de l'immobilier de l'État mais il possède des spécificités qui nécessitent une prise en compte particulière dans le cadre de la politique immobilière de l'État.

1.1.1 Un immobilier de taille modeste et de natures diverses

1.1.1.1 Un parc de taille modeste dont le périmètre évolue

Parmi les biens à l'étranger gérés par le ministère figurent les ambassades, les immeubles du réseau consulaire, les bureaux qui y sont liés ainsi que les logements et les résidences. En juin 2024, ce parc représente 1 247 biens regroupés en 718 sites répartis dans 162 pays⁸. Le ministère en assume la gestion immobilière sur les crédits du programme 105 - *Action de la France en Europe et dans le monde*. Ce patrimoine représente 1,198 m² de surface utile brute (SUB)⁹.

Comparés aux 192 550 bâtiments et à la surface de 94,4 millions de m² SUB¹⁰ répertoriés à l'inventaire immobilier global de l'État, les biens gérés par le ministère à l'étranger apparaissent modestes. Ils représentent 0,9 % des biens l'occupés par l'État et ses établissements publics ou opérateurs.

Ce parc, qui n'englobe pas la totalité des actifs gérés par le ministère à l'étranger, est loin de représenter l'intégralité des biens dont dispose l'État à l'étranger. Alors même que, dans le cadre d'Action publique 2022, le ministère est devenu attributaire du patrimoine immobilier de l'État à l'étranger, il gère seulement 38,4 % des surfaces de la France à l'étranger. En effet, son périmètre de gestion ne comprend pas celui des sociétés et établissements publics. Par ailleurs, il ne comprend pas non plus les espaces occupés par les forces armées françaises, des

⁸ Extraction Chorus Re-Fx au 5 juin 2024.

⁹ La surface utile brute correspond à la somme des surfaces intérieures des locaux calculées au à partir du nu intérieur des façades et des structures porteuses.

¹⁰ Document de politique transversale 2025 politique immobilière de l'État.

exceptions au transfert ayant été définies concernant certains biens immobiliers relevant notamment du ministère des Armées ou de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Le transfert au MEAE des biens publics à l'étranger

L'objectif recherché était de regrouper autant que possible les services relevant des ambassades, de procéder à la cession des immeubles de bureaux excédentaires et de mutualiser le parc de logements domaniaux.

Au 1^{er} janvier 2019, le ministère est devenu responsable de la programmation, de l'entretien, de l'allocation et de l'aliénation, le cas échéant, des immeubles quand l'État était propriétaire ; il a repris à son compte les baux des immeubles transférés qui étaient en location.

Le transfert a concerné environ 215 biens principalement sous la responsabilité précédente des ministères financiers – direction générale du Trésor (DGT) et direction générale des finances publiques (DGFIP) – et, en dépit des exceptions précitées, du ministère des armées pour certaines implantations autrefois rattachées à la direction générale des relations internationales et de la stratégie du ministère de la Défense (DGRIS) – répartis sur tous les continents. Cette bascule a été réalisée en 2019, en une seule fois. Elle a laissé subsister la gestion par d'autres ministères de bâtiments techniques ou d'immeubles d'habitation, comme c'est le cas du site Malglaive en Algérie ou encore de la maison individuelle réservée au chef de la maison militaire à Mons, en Belgique, pour le ministère de la Défense.

Des procédures d'affectation ont été mises en place et, conformément à l'article R2313-1 du code général de la propriété des personnes publiques¹¹, des conventions domaniales d'utilisation (CDU) ont été établies et adressées à la direction de l'immobilier de l'État (DIE), responsable de la politique immobilière de l'État, pour le compte du ministre chargé du domaine, en vue d'une actualisation de la dénomination de l'affectataire dans l'inventaire physique des biens immobiliers de l'État et de ses opérateurs (Chorus Re-Fx). Toutefois, l'exercice n'est pas complet et une centaine seulement de ces CDU avait été établie en PLF 2020. Fin 2023, sur les 151 biens qui relèvent du régime domanial, 24 ne disposaient toujours pas de CDU.

Avant le transfert, la valeur des biens transférés n'avait pas été évaluée définitivement : une première estimation avait chiffré l'ensemble à 80 M€, qui restait à vérifier. Le MEAE a reçu, au titre de l'extension de ce périmètre à partir de l'exercice 2019, des transferts de crédits à hauteur de 1,6 M€ pour l'entretien courant. Seuls les biens situés à Londres¹² avaient fait l'objet d'un transfert de crédits d'entretien lourd.

Ce transfert de biens n'a pas fait l'objet d'un bilan permettant d'en vérifier la complétude ni de mesurer la réalisation des évaluations et des ventes attendues ni de s'assurer de la dévolution des crédits d'entretien afférents. Il appartient au ministère d'en faire le bilan

¹¹ Article R2313-1 : Les immeubles qui appartiennent à l'État sont mis à la disposition des services civils ou militaires de l'État et de ses établissements publics afin de leur permettre d'assurer le fonctionnement du service public dont ils sont chargés, dans les conditions prévues par une convention dont le modèle est fixé par arrêté du ministre chargé du domaine. Cet article est complété par la circulaire MAEDI-MEF n°2016-880295 du 2 décembre 2016 et la note diplomatique du 6 décembre 2016 qui dispose que des conventions d'utilisation (CDU) doivent être établies pour tous les biens domaniaux à l'étranger.

¹² Précédemment gérés par la DG Trésor et la direction générale des relations internationales et de la stratégie.

pour apprécier l'impact de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger en termes de rationalisation de la gestion de l'immobilier à l'étranger.

L'évolution du parc géré par le MEAE vient également de la rationalisation de son réseau. Depuis 2015, les ambassades qui composent le réseau diplomatique français à l'étranger sont classées selon plusieurs formats :

- postes à missions élargies à format d'exception (8 postes concernés en 2022¹³) ;
- postes à missions élargies (au nombre de 29) ;
- postes à missions prioritaires (101 pays) ;
- postes de présence diplomatique (25 pays).

La création des postes de présence diplomatique (PPD) a permis de maintenir une présence large tout en réduisant le format et les missions de ces 25 postes.

Le réseau consulaire a également évolué, avec la fermeture de consulats dans certaines villes, le regroupement des activités consulaires et de visas dans des consulats généraux, comme au Maroc¹⁴ (fermeture de sections, visas en région et densification des consulats généraux de Rabat et de Casablanca). La dématérialisation de certaines procédures, comme la mise en œuvre du portail France-visas¹⁵, le registre d'état-civil électronique (RECE), le vote électronique, expérimenté pour la première fois lors des élections consulaires de mai 2021, devrait avoir des impacts au plan immobilier sur les espaces d'accueil, tertiaires et d'archives. Comme la Cour l'a souligné dans un rapport consacré aux services rendus aux français à l'étranger, la démarche AP 2022 a contribué à renforcer cette rationalisation (cf. rapport précité).

Ces modifications des réseaux ont entraîné la recherche de cession ou de densification de l'occupation de ces sites.

1.1.1.2 Des natures et usages divers

Le patrimoine géré par le MEAE à l'étranger est composé de biens extrêmement hétérogènes : le Quai d'Orsay gère des terrains, en friche ou aménagés, des lieux de mémoire (cimetières, mémoriaux, maison de Longwood à Ste-Hélène), des sites religieux ou affiliés (pieux établissements à Rome, bâtiments abritant des congrégations religieuses au Liban, Église Hôtel-Dieu à Beyrouth) et des sites contribuant à la préservation d'équilibres géopolitiques locaux (domaines nationaux français à Jérusalem, camp de réfugiés palestiniens au Liban).

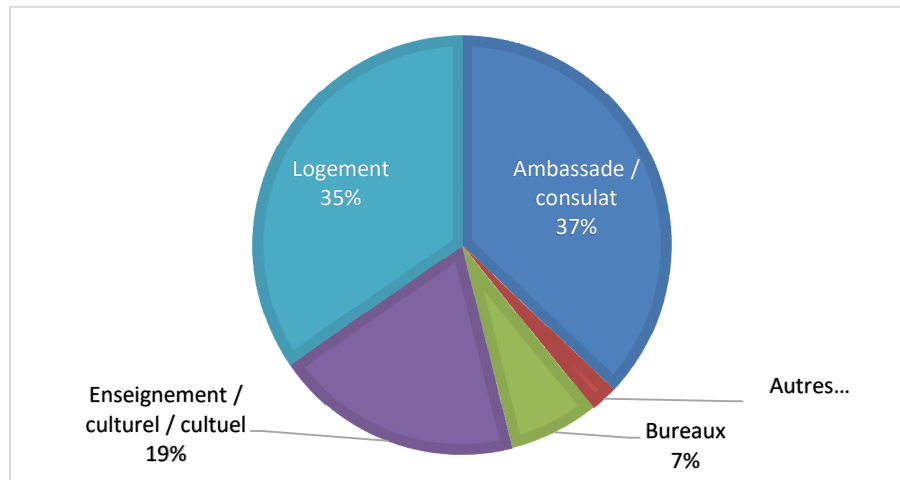
Les bâtiments comprennent les ambassades, les résidences des ambassadeurs, les consulats, les résidences des consuls généraux, les centres culturels, les instituts français, des logements de fonction, des bureaux et des locaux techniques. Une partie de cet ensemble est constituée d'immeubles de haute valeur historique. La totalité de ces biens gérés par le ministère se répartit de la façon suivante, au 5 juin 2024 :

¹³ On dénombrait alors 163 ambassades.

¹⁴ Fermeture de sections visas en région et densification des consulats généraux de Rabat et de Casablanca.

¹⁵ Procédure dématérialisée de demandes de visas.

Graphique n° 1 : Répartition de la superficie (m² SUB), par fonction du parc à l'étranger géré par le MEAE



Source : extraction Chorus Re-Fx au 6 juin 2024

Les bâtiments relatifs à la fonction diplomatique stricto sensu (ambassades et consulats) sont prépondérants. Mais les logements, comprenant les résidences diplomatiques et consulaires constituent une part quasi-équivalente des biens, d'où l'importance de rationaliser ces deux segments de l'immobilier à l'étranger.

Tous les statuts juridiques sont représentés dans l'immobilier géré par le ministère à l'étranger : pleine propriété, bail emphytéotique, simple jouissance ou location. Les locaux loués au travers de baux commerciaux représentent une part significative des biens gérés par le ministère (477 baux de location simple recensés dans Chorus Re-Fx) et ces locations recouvrent une même variété de fonctions que les locaux détenus en propriété : ambassade, comme à Kaboul, à Sarajevo ou encore à Tel-Aviv, consulats (à Calcutta, Munich, Québec etc.), logements, bureaux, locaux techniques, locaux d'enseignement et culturels, etc.

Le transfert au ministère de l'Europe et des affaires étrangères de la gestion de 215 biens a renforcé l'hétérogénéité du parc car il s'agissait principalement de logements et, dans une moindre mesure, de surfaces de bureaux. Il a également accentué la part des biens non domaniaux gérés par le MEAE, une trentaine de biens transférés étant des prises à bail.

1.1.1.3 Un parc aux utilisateurs multiples

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères met des locaux à disposition de différents acteurs, par le biais de convention d'occupation précaire (COP) ou de convention de sous-occupation (CSO). C'est le cas pour des Alliances françaises, des associations (France volontaires), des consuls honoraires, de la Caisse des français de l'étranger, de l'Agence française de développement (AFD), d'Atout France, d'Expertise France, de Canal France International (CFI), des chambres de commerce et d'industrie (CCI), d'entreprises privées

(Thalès, Air France, Deloitte, etc.). Historiquement, les COP concernaient exclusivement les lycées d'enseignement français à l'étranger¹⁶ ; ce n'est plus le cas aujourd'hui.

L'occupation domaniale des organismes autres que l'État

Lorsqu'un organisme souhaite occuper un bien immobilier à l'étranger, appartenant à l'État, il sollicite l'ambassadeur en ce sens, qui transfère le dossier à l'administration centrale, pour présentation à la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les biens de l'État à l'étranger (CIME, cf. *infra*). En effet, depuis 2014, les projets des opérateurs sont examinés en CIME au même titre que ceux de l'État. La CIME considère que les opérateurs ayant le statut d'établissement public ne sont pas tenus de payer une redevance en contrepartie de l'utilisation de biens domaniaux à l'étranger¹⁷.

Depuis 2019, les règles relatives à la mise à disposition de biens diffèrent selon le statut de ces structures.

Les opérateurs de l'État (au sens de la loi organique relative aux lois de finances - LOLF¹⁸) - Business France, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad), Institut de recherche pour le développement (IRD), Campus France, Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), Institut français (IF), Campus France, etc.) - ne paient pas de redevance, à proprement parler, mais ils contribuent aux charges de fonctionnement. Cette contribution se fonde sur une convention de répartition des charges. En revanche, les opérateurs qui louent des biens du ministère à l'étranger ne participent pas aux investissements réalisés. C'est le cas par exemple des lycées Michel Eyquem de Montaigne à N'Djamena, et Jules Supervielle de Montevideo, gérés par l'AEFE, du site multi-composants IRD (EX- ORSTOM)/ IF de Lomé/lycée FRS à Lomé, d'une villa pour l'Agence française de développement (qui n'est pas un opérateur de l'État au sens de la LOLF mais bénéficie d'un contrat d'objectifs et de moyens avec le ministère) de 332 m², d'un immeuble de bureaux de

¹⁶ En 2016, comme en 2023, 53% des biens occupés par les lycées français à l'étranger sont domaniaux.

¹⁷ Dans le cadre des réflexions menées par le comité des réseaux internationaux de l'État à l'étranger (CORINTE), il avait été proposé en 2015 de mettre en place des « conventions de mise à disposition contre loyer » qui ressemblaient aux COP mais sur une durée plus longue, ce qui permettait de faire participer les opérateurs au gros entretien et aux investissements réalisés sur les biens domaniaux, sous réserve de modification du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) en conséquence. Cette proposition n'a pas été retenue.

¹⁸ La notion d'opérateur de l'État recouvre les critères de qualification suivants : 1) une activité de service public qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État et identifiée dans la nomenclature budgétaire par destination selon la répartition en mission-programme-action ; 2) un financement assuré majoritairement par l'État directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscales ; 3) un contrôle direct par l'État qui ne se limite pas à un contrôle budgétaire ou économique et financier mais doit relever de l'exercice d'une tutelle ayant capacité à orienter les décisions stratégiques, que cette faculté s'accompagne ou non de la participation au conseil d'administration. Il est également possible de qualifier d'opérateur de l'État un organisme ne répondant pas à tous les critères ci-dessus, mais considéré comme porteur d'enjeux importants pour l'État. Ainsi, d'autres critères peuvent être pris en compte, tels que : 1° le poids de l'organisme dans les crédits ou la réalisation des objectifs du ou des programmes qui le financent ; 2° l'exploitation ou l'occupation de biens patrimoniaux remis en dotation ou mis à disposition par l'État ; 3) l'appartenance au périmètre des organismes divers d'administration centrale (ODAC) ; 4) la présence de la direction du budget au sein de l'organe délibérant prévue par les statuts de l'organisme.

Seuls les organismes qualifiés d'opérateurs de l'État peuvent recevoir des subventions pour charges de service public (SCSP) destinée à couvrir leurs dépenses d'exploitation courante (personnels rémunérés par l'opérateur et fonctionnement).

864 m² sur le campus diplomatique de Beyrouth et d'une villa pour l'IRD à Rabat (mise à disposition gratuite et permanente).

Afin qu'ils participent aux opérations d'investissement et qu'ils contribuent à l'entretien de ce patrimoine, le ministère indiquait en février 2025 que 473 sites disposaient désormais d'une convention d'utilisation. Seuls 13 sites doivent encore faire l'objet d'une régularisation¹⁹.

Par ailleurs, les opérateurs doivent faire valider un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) par les autorités de l'État chargées de l'immobilier et par leurs tutelles²⁰. Pour les autres organismes (AFD, Expertise France, etc.), une convention d'occupation précaire est signée moyennant redevance et elle peut être complétée par une convention de répartition des charges.

En date du 5 juin 2024, 2,33% des biens contrôlés n'étaient pas à jour de leur situation d'occupation²¹.

1.1.2 Un parc immobilier aux contraintes spécifiques

La nature des fonctions exercées à l'étranger ou les conditions de vie locales expliquent une grande partie des caractéristiques qui marquent la gestion de l'immobilier à l'étranger. Les règles de droit applicables à l'acquisition, la gestion et la cession des biens sont également spécifiques.

1.1.2.1 Des fonctions et des risques particuliers

Le ministère insiste sur la fonction de représentation des ambassades : cette dimension, associée au rayonnement de la France, détermine les choix architecturaux des bâtiments et de décoration des espaces de réception mais également les localisations, préférentiellement prestigieuses et centrales, afin de donner une bonne visibilité à la représentation française et à la maintenir au plus près des centres de décision du pays hôte. L'image de la France est ainsi renforcée par l'occupation de certains palais ou immeubles de prestige en Europe : Palais Farnèse à Rome, Palais Thott à Copenhague ou Buquoy à Prague ou ailleurs dans le monde (résidence des Pins à Beyrouth, résidence de la Marsa à Tunis), et pour les bâtiments plus modernes comme l'ambassade de France à Berlin, seule ambassade avec celle des États-Unis implantée sur la Pariser Platz) ou encore la résidence de France à Abidjan (mitoyenne de la Présidence de la république ivoirienne).

Par ailleurs, les Conventions de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques et de 1963 sur les relations consulaires (ambassades, consulats, résidences et ponctuellement instituts

¹⁹ Dans deux cas (Uruguay et Cambodge) des transferts avec l'AEFE constituaient un préalable à la finalisation de ces conventions ; en Iran et en Syrie le contexte local complexifie encore la rédaction de ces actes. Au Cameroun, la mise au point d'une seule convention pour tous les biens concernés a rendu plus difficile son aboutissement.

²⁰ Le programme 185 - *Diplomatie culturelle et d'influence* ne porte aucune dépense immobilière et ne verse aucune subvention pour charge d'investissement, les opérateurs devant financer leurs opérations immobilières via leurs ressources propres.

²¹ Source : extraction Chorus Re-Fx du 5 juin 2024, 15 CDU en attente et 22 composants non renseignés.

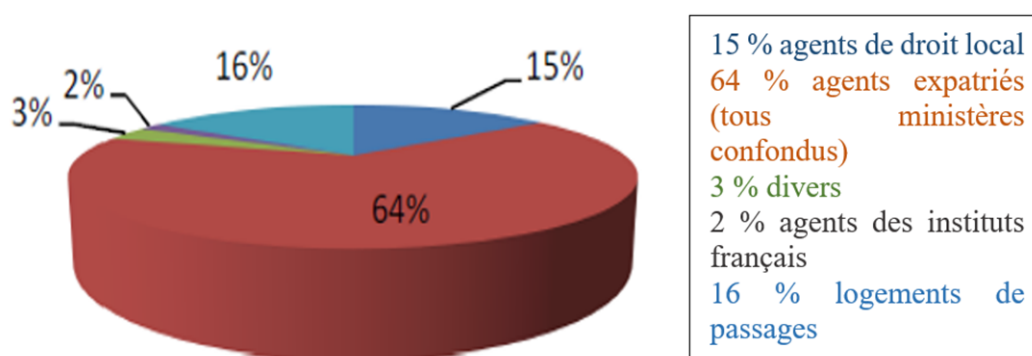
français) font de ces emprises des refuges naturels pour la population française en cas de crise majeure dans un pays. La protection des ressortissants français à l'étranger étant l'une des principales prérogatives des services diplomatiques, les bâtiments et leur emprise à l'étranger doivent être en mesure d'accueillir un regroupement temporaire de population, dans des conditions de sécurité élevées et disposant de moyens de fonctionnement et de communication avec la France opérationnels en toutes circonstances.

Du fait de ces caractéristiques, les sites sont particulièrement exposés et de nombreuses ambassades ont été la cible d'attaques terroristes (ambassade de France à Nouakchott en 2009, à Bamako en 2011, à Tripoli en 2013, à Ouagadougou en 2018 ou encore le Consulat général de Djeddah en octobre 2020). Même sans représenter des cibles particulières, les emprises françaises à l'étranger subissent également les conséquences des crises des pays où elles sont implantées (Afghanistan, Ukraine, Israël et Palestine...).

1.1.2.2 Le sujet particulier des logements

Le schéma directeur immobilier pluriannuel pour l'étranger (SDIPE 2021-2025 cf. *infra*) indique qu'une partie des biens de l'État occupés par ses agents expatriés ou locaux « n'est pas occupée de manière permanente et sert de logements de passage (pour des stagiaires ou des missionnaires de courte ou longue durée par exemple) ».

Graphique n° 2 : Répartition de l'occupation des logements



Source : SDIPE 2021-2025

On relève une part non négligeable de ces logements « de passage ».

Les agents de droit local représentent 15 % des occupations des logements, alors que le logement des agents de droit local n'est pas prévu par la réglementation. Au Gabon, le « village des employés », qui regroupe 8 logements « rudimentaires » situés dans l'emprise de l'ambassade, est occupé par des employés locaux, contre un loyer peu élevé et rarement réévalué. L'état de vétusté important des locaux, classés « insalubres » par la commission locale du logement, pose la question du devenir du site et de ses occupants. L'Inspection générale des Affaires étrangères constatait, en 2022, le caractère irréaliste de l'expulsion de ces agents et elle recommandait « *de ne plus attribuer ces logements en qualité de résidence principale à des nouveaux agents, après la fin de contrat et le départ des occupants actuels [...] de procéder à la réfection de ces logements. Le coût a été estimé à 135 000 € par le poste en 2018* ». Au moment de l'instruction, la situation n'avait pas évolué : 2 logements restaient vacants, les

travaux n'étaient pas budgétés et, sur les 6 conventions d'occupation, aucune n'avait été révisée alors que quatre d'entre elles ont été signées en 2009.

Le sujet des agents de droit local dépasse le seul Gabon mais il reste limité à quelques pays. Selon le SDIPE 2021-2025, il concernait 269 logements, dont les 2/3 sont situés en Algérie et en Éthiopie.

Pour les autres logements, le cadre d'attribution est établi par l'administration centrale du ministère²² et mis en œuvre localement. L'administration centrale procède à une enquête annuelle visant à recenser les logements et leurs caractéristiques (superficie, statut juridique, état du logement, meublé ou non) et à connaître leur statut d'occupation (identité de l'occupant, composition familiale, montant du loyer réglé par l'occupant).

La gestion des logements

Seuls l'ambassadeur et les gardes de sécurité sont logés à titre gracieux par l'État, en raison de son statut pour l'un et de leur fonction pour les autres²³.

D'autres agents peuvent bénéficier de logements domaniaux, en contrepartie d'une retenue sur leur rémunération principale et sur leurs avantages familiaux, allant de 10 % pour les agents de catégorie C à 15 % pour les agents de catégorie A ou B. La mise à disposition du logement fait alors l'objet d'une convention d'occupation temporaire (COT).

L'attribution des logements relève d'une commission locale réunie annuellement et présidée par l'ambassadeur ou son délégué. Celle-ci attribue les logements vacants, propriété de l'État ou pris à bail. Le ministère mène annuellement dans le cadre de ces commissions une enquête sur le logement. Les éléments recueillis, compilés dans une base de données distincte de Chorus Re-Fx, sont localement enrichis par d'autres tableaux, produits par les postes pour leurs besoins de gestion. Ainsi au Gabon, les réunions annuelles permettent de faire un point sur l'état des logements et les travaux en cours.

L'attribution des logements se fonde sur trois critères combinés :

- Agent de l'État : titulaires / non titulaires,
- Une priorité donnée aux agents de catégorie C puis B puis A,
- La composition familiale : priorité est donnée aux familles nombreuses.

La commission procède également à l'actualisation des valeurs locatives en fonction de l'inflation.

Le ministère n'a pas produit de bilan de ces enquêtes annuelles, permettant de vérifier la régularité de l'occupation des logements à l'étranger. D'après le recensement opéré par le schéma directeur immobilier pour l'étranger (SDIPE) en 2021, 78 % des logements étaient situés dans les 20 pays suivants :

²² Une note publiée sur l'intranet du ministère, *Diplonet*, fait le point sur les règles applicables en matière de logement des agents et des chefs de poste à l'étranger.

²³ Depuis la réforme de 2012 sur le régime de la concession de logement, seules les fonctions donnant lieu à des astreintes et recensées dans un arrêté ministériel ouvrent droit au bénéfice de concession de logement. Les gardes de sécurité bénéficient de logements accordés pour nécessité absolue de service caractérisés par la gratuité de l'occupation. Les volontaires internationaux en entreprise (VIE) employés dans les antennes de la direction chargée de l'immobilier au MEAE sont logés, en vertu d'une clause de leur contrat.

Tableau n° 1 : Répartition des logements par pays

Pays	Nombre total de logements
ALGERIE	379
ETATS-UNIS	168
MAROC	96
SENEGAL	87
TCHAD	80
RUSSIE	75
ROYAUME - UNI	74
CONGO	67
ETHIOPIE	56
COTE D'IVOIRE	40
CAMEROUN	40
MAURITANIE	39
JAPON	37
REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE	35
GUINEE EQUATORIALE	25
ITALIE	25
DJIBOUTI	24
HAITI	24
ANGOLA	22
BURKINA FASO	21

Source : SDIPE 2021-2025

La répartition géographique des logements montre qu'ils sont majoritairement situés dans des pays ayant un lien historique avec la France ou dans lesquels le coût de la vie est particulièrement élevé (États-Unis, Royaume-Uni, Japon, Angola).

Cette dernière problématique est particulièrement vérifiée à New-York où le MEAE gère 57 logements. En effet, l'accès au parc privé est compliqué par le niveau très élevé des loyers et les justificatifs exigés des titulaires de passeport diplomatiques – notamment la présentation d'un historique de gestion de crédits et les preuves d'un niveau de revenus très élevés - par les gestionnaires d'immeuble²⁴, confrontés à l'impossibilité de résilier un bail d'un titulaire de passeport diplomatique. Dès lors, il apparaît que les familles des agents de catégorie B et C prioritaires actuellement ne pourraient se loger dans le parc privé à proximité raisonnable de leur lieu de de travail en l'état des indemnités de résidence.

Cette situation explique que la détention de 57 logements par la France sur place soit considérée comme un minimum pour répondre à la demande des agents du Consulat Général, de la Représentation Permanente de la France auprès de l'ONU, du Service Économique Régional (SER), et du Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC). En 2022, 30% des demandes de logements au sein du parc n'ont pu être accordées. L'ensemble des logements était occupé témoignant de la tension effective sur le marché.

1.1.2.3 Des règles de gestion spécifiques

Le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) encadre la gestion des biens des personnes publiques, y compris à l'étranger.

²⁴ Ces difficultés sont également rencontrées dans les appartements dont l'État est propriétaire, les condominiums (copropriétés) conservant la possibilité de refuser l'occupation des logements. Dans ces situations, une intervention, voire de longues négociations, du Consulat Général sont nécessaires.

L'article L1221-1, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2006, dispose en effet qu' « *en l'absence de conventions internationales réglant les conditions d'acquisition de biens mobiliers et immobiliers par l'État français hors du territoire de la République, les autorités qualifiées peuvent être dispensées par un acte de l'autorité administrative compétente, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, d'observer les formes prescrites en la matière par le présent code au cas où celles-ci seraient incompatibles avec le droit du pays de la situation des biens ou, à titre exceptionnel, au cas où les circonstances locales le justifieraient* ». Des dispositions semblables s'appliquent « aux opérations de gestion des biens mobiliers et immobiliers »²⁵, « aux aliénations de biens immobiliers »²⁶ et « aux opérations de prise à bail »²⁷ des biens situés à l'étranger.

Les différents volets de gestion de l'immobilier de l'État à l'étranger relèvent donc d'un encadrement juridique spécifique, selon un double principe d'exclusion des règles de droit français : les conventions internationales afférentes aux biens, lorsqu'elles existent, et le droit local – voire les pratiques locales –, en cas de conflit des prescriptions, priment les règles de droit français. La gestion des biens immobiliers à l'étranger demande donc une maîtrise de droits multiples.

Le cas particulier de l'avenant au bail au profit de l'Association des parents d'élèves pour des locaux au sein du lycée français de Séoul en fournit l'illustration. Ce document a été présenté à deux reprises par l'AEFE à la commission interministérielle de l'immobilier à l'étranger compte tenu de l'analyse juridique du droit international à effectuer au regard de la détermination de la responsabilité qui incomberait en cas de litige qui conduirait à l'application de la loi coréenne. Le service juridique du ministère n'étant pas en mesure de se prononcer, le poste a été invité à prendre l'attache d'un avocat coréen pour répondre à la question.

La règle de compétence juridictionnelle, quant à elle, a longtemps fait l'objet de deux thèses antagonistes, réconciliées en 2021 par le Conseil d'État.

Les deux thèses applicables au régime juridique des biens à l'étranger

La première est celle de la territorialité des règles du droit public qui découle de la souveraineté étatique : puisque l'État étranger sur le territoire duquel sont localisés les biens publics français exerce son *imperium* sur cet espace, ces derniers doivent être soumis à la *lex rei sitae* (la loi de situation).

La seconde thèse est celle de l'extraterritorialité des règles de droit public qui repose sur le constat que « *l'application du droit administratif ne connaît aucune limite de nature territoriale* ». Elle fonde l'application des règles françaises de domanialité au-delà des frontières hexagonales aux biens publics français localisés à l'étranger²⁸.

Le Conseil d'État a récemment réconcilié ces deux thèses pour clarifier le régime juridique de la Villa Médicis de Rome²⁹, dans un arrêt relatif à un contrat de concession du service de cafétéria et de restauration de la Villa Médicis à Rome pour une durée de huit ans à une société italienne. Par une décision du 25 juin 2021, le Conseil d'État affirme que la Villa Médicis à Rome constitue une

²⁵ Cf. art. L. 2312-1 complété par les art. R. 2312-1 à R. 2312-3 du CG3P.

²⁶ Cf. art. L. 3221-4 complété par les art. R. 3221-10 à D. 221-12.

²⁷ Cf. art. L. 4112-1 complété par les art. R. 4112-1 à D. 4112-3 et D. 4121-6.

²⁸ Source : article « Domaine Patrimoine - L'échelle de domanialité des biens publics français localisés à l'étranger ».

²⁹ [Conseil d'État, 8ème - 3ème chambres réunies, 25/06/2021, 438023, Publié au recueil Lebon - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

dépendance du domaine public français, en sorte que les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) doivent s'appliquer. Ainsi, les biens immobiliers appartenant à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs groupements ainsi qu'aux établissements publics, et qui répondent aux critères d'appartenance au domaine public, fixés par l'article L. 2111-1 du CG3P, constituent des dépendances du domaine public français, alors même qu'ils sont situés à l'étranger. Ce faisant, la compétence du juge administratif conférée par l'article L. 2331-1 du CG3P, sans qu'il soit possible d'y déroger par voie contractuelle, s'étend aux litiges relatifs à des contrats, comportant occupation de dépendances du domaine public français situées sur un territoire étranger, alors même que les parties au contrat auraient convenu que celui-ci est régi par le droit de cet État. *« Dans cette hypothèse, le juge administratif applique le droit étranger pour lequel les parties ont opté, sous réserve des règles d'ordre public prévues par le code général de la propriété des personnes publiques en vue de garantir la protection et l'intégrité du domaine public ».*

L'analyse de plusieurs avis de marchés passés entre 2019 et mai 2024 par les postes montre que la juridiction compétente désignée est souvent le tribunal administratif de Paris. Mais dans le cas du contrat de maintenance « multi technique » passé en 2023 par le poste en Turquie, c'est le tribunal de commerce d'Istanbul. Une situation identique est observée s'agissant du marché de travaux relatif à la réhabilitation du campus consulaire à Lagos au Nigeria. Ces exemples témoignent d'une difficulté d'application de la jurisprudence.

Le ministère a précisé en effet que *« certains contrats font exception, le cocontractant pouvant exiger la désignation d'une juridiction locale compétente pour traiter des litiges susceptibles de relever du droit commercial ou du droit international privé. Dans les années récentes, ce fut le cas en Équateur et au Nigéria »*. Il n'existe toutefois pas de recensement de ces dérogations en raison de la rareté des contentieux liés aux marchés passés à l'étranger.

L'encadrement juridique de l'acquisition et de la gestion des biens à l'étranger est donc complexe et demande une vigilance particulière dans la rédaction et l'exécution des contrats. Le recrutement en novembre 2024, au sein de la mission ministérielle des achats, d'un spécialiste du droit de la commande publique permet de renforcer l'expertise du ministère en la matière.

1.1.3 Un parc soumis aux évolutions des relations internationales

Un peu plus des deux tiers des surfaces est concentré en Afrique du Nord, au Moyen-Orient, dans l'océan Indien et dans l'Union Européenne.

Tableau n° 2 : Répartition géographique des surfaces gérées par le MEAE à l'étranger

Zone géographique	Surfaces (en m2 SUB)	Poids relatif
<i>Afrique du Nord – Moyen-Orient</i>	194 650	23%
<i>Afrique océan indien</i>	201 085	24%
<i>Union européenne</i>	183 560	22%
<i>Amérique</i>	122 669	15%
<i>Asie</i>	83 070	10%

<i>Zone géographique</i>	<i>Surfaces (en m2 SUB)</i>	<i>Poids relatif</i>
<i>Europe continentale</i>	45 279	5%
<i>TOTAL</i>	830 313	100 %

Source : extraction Chorus Re-Fx, juin 2024

Les biens gérés par le ministère à l'étranger sont concentrés dans les pays qui historiquement ont eu des liens étroits avec la France.

Les dix pays où le parc français est le plus important en surface, par ordre décroissant sont le Liban, le Royaume-Uni, le Maroc, l'Algérie, les États-Unis, la Syrie, la Côte d'Ivoire, l'Allemagne, le Japon et la Russie. En revanche 116 pays sur 169 accueillent 50 000 m² de SUB du ministère à l'étranger soit 20 % des surfaces totales. L'importance de ces pays peut être liée à l'histoire ou au format spécifique des postes à l'étranger comme aux États-Unis ou en Russie. Aux États-Unis, la multiplicité des consulats (présents à San Francisco, Nouvelle-Orléans, New York, Miami, Los Angeles, Houston, Détroit, Chicago, Boston, Atlanta) explique l'emprise totale du bâti géré par le ministère, soit 42 829 m².

Dans certains pays, les accords qui prévoient notamment la mise à disposition de propriétés au bénéfice de l'État français peuvent évoluer au gré des relations avec l'État d'accueil.

En Algérie, par exemple, la majorité des bâtiments rattachés à l'ambassade de France à Alger est régi par les Accords d'Évian et l'échange de lettres du 22 août 1963 qui les complète. La propriété de l'État français sur ces biens est, depuis, contestée par les autorités algériennes qui considèrent que la France ne dispose que d'un droit d'usage.

À Istanbul, le site de Saint Eugène, constitué de trois bâtiments, dans un quartier central d'Istanbul, a été cédé à l'ambassade de France par firman du sultan en 1867³⁰, pour l'installation d'un orphelinat et d'une école, gérés par la congrégation des Sœurs de la charité. Ces biens n'ont pas été enregistrés au moment de l'établissement du cadastre au début des années 1930. Alors que l'orphelinat et l'école ont été déplacés, la congrégation religieuse a continué de bénéficier des revenus locatifs des bâtiments. En 2021, le maire du quartier de Beyoglu a été désigné, à sa demande, comme gestionnaire du domaine par le juge des tutelles. Le représentant de la France a porté plainte et le sujet reste en suspens. Ces locaux ne figurent plus à l'inventaire des biens contrôlés par l'État, en 2024, alors que le schéma directeur de l'ambassade de France en Turquie mentionnait en 2014 une hypothèse de emploi, en partenariat avec l'université Galatasaray, dans le cadre d'un projet de coopération autour des enseignements en français.

Un autre exemple illustre la difficulté de la gestion de certains sites. À Jérusalem, la propriété du Tombeau des Rois³¹, qui constitue le plus grand complexe funéraire de la région, est revendiquée par un tiers. Ce monument constitue l'un des rares vestiges antérieurs à la destruction de Jérusalem par Hadrien, en l'an 135. Il a fait l'objet de fouilles par des archéologues français dès les années 1860 avec la permission des autorités ottomanes. La famille Pereire, banquiers du Second Empire, a acheté le site en 1878 « *pour le conserver à la*

³⁰ Les firmans sont des dons fait à la France par le sultan ottoman au milieu du XIX^e siècles pour des fonctions décrites dans la donation et limitées à celles-là seules.

³¹ Il s'agit de l'un des quatre domaines nationaux français de Jérusalem, avec l'église Sainte-Anne, le site de l'Eléona sur le mont des Oliviers et le couvent d'Abou Gosh.

science et à la vénération des fidèles enfants d'Israël » et l'a légué à la France en 1886³². Du fait de la législation ottomane, qui ne connaît pas la personne morale, le site ne fut pas donné à la France, mais directement au consul de France à Jérusalem. La France y a conduit d'importants travaux de sécurisation, de restauration et d'aménagement depuis 2006. Des incidents émaillant régulièrement la gestion de ce monument, la question fait l'objet d'un dialogue régulier entre la France et les autorités israéliennes, notamment sur la question du droit de propriété.

Dans d'autres pays, même si la France est considérée comme propriétaire, des limitations d'usage existent. Un tiers des surfaces gérées par le ministère à l'étranger est ainsi assujéti à des règles qui limitent les droits de la France sur ces biens. Le plus souvent, ces limites ne sont pas exclusives du financement par la France des charges du propriétaire, et notamment l'entretien lourd.

C'est le cas des biens français au Royaume Uni. En effet, le droit immobilier, issu de l'époque féodale, y généralise³³, notamment dans les grandes villes, la pratique du bail emphytéotique (un « leasehold ») qui donne un droit de pleine propriété reconnu comme absolu sur le bâti, mais seulement pour une période de 21 à 99 ans, voire 125 ans. La résidence de France, à Londres³⁴, d'une superficie totale de 2 342 m², propriété de la Couronne britannique, est « contrôlée » par l'État au travers d'un tel « bail emphytéotique », conclu en 1990 pour une durée de 62 ans et 54 jours. La valeur du bail correspond au prix de cession du bail à un tiers. Elle augmente avec la valeur foncière du bien et diminue avec la durée restante avant l'échéance du bail, jusqu'à être nulle à l'échéance du bail. Il est généralement admis que la valeur du bail atteint 60 % de la valeur foncière à 30 ans de l'échéance du bail ; 50 % à 20 ans ; 30 % à 10 ans, etc. Le prix de rachat du bail (« premium »), augmente quant à lui avec la valeur foncière mais également avec la diminution de la valeur du bail, jusqu'à atteindre la valeur foncière au terme du bail. Selon l'estimation d'une agence immobilière locale, la valeur foncière du bien atteignait 110 M£ en 2022, et la valeur du bail environ 66 M£ à la même date, la valeur de rachat 44 M£. L'équilibre entre valeur de cession et valeur d'achat serait atteint en 2032. Au-delà, le renouvellement du bail emporterait des coûts supplémentaires qui atteindrait la valeur foncière du bien, porté selon l'estimation actualisée à 148,3 M£, au terme du bail en 2 052. Il convient donc de prendre une décision rapide sur le maintien de la résidence de France dans ces locaux et, le cas échéant, de procéder au renouvellement du bail emphytéotique dont la nouvelle durée pourrait atteindre 150 ans.

Ces exemples illustrent la nécessité d'une expertise et d'une analyse stratégique renforcée sur ses biens dont le contrôle par la France n'est pas complet.

³² Réponse à la question parlementaire n°0819S 15^{ème} législature,
<https://www.senat.fr/questions/base/2019/qSEQ19050819S.html>

³³ Largement répandu dans tout le pays, à l'exception de l'Ecosse, et notamment dans les grandes villes, le « leasehold » donne à l'occupant la possibilité de revendre son droit à tout moment. Il peut aussi hypothéquer ou louer son bien sans restriction. Mais il doit, en contrepartie de son droit de jouissance, s'acquitter d'une rente auprès du bailleur (le « freeholder »), qui reste propriétaire du terrain et auquel revient le logement à l'issue du bail. Enfin, il doit lui verser un service annuel couvrant les frais d'entretien et de gestion des parties communes.

³⁴ Note diplomatique du 21 avril 2023 : situation foncière de la résidence diplomatique à Londres.

1.2 Une connaissance du parc à améliorer

L'inventaire immobilier consiste à décrire les biens immobiliers qui sont propriété de l'État, ainsi que ceux qui sont occupés par ses services sur le territoire national ou à l'étranger. Au sein de cet inventaire physique, l'État estime chaque année la valeur des biens qu'il contrôle (i.e. dont il maîtrise les avantages économiques ou le potentiel de services futurs). Les données de l'inventaire immobilier permettent d'alimenter, d'une part, les outils informatiques de la politique immobilière de l'État et, d'autre part, l'actif de l'État retrace à son bilan dans les immobilisations corporelles chaque fin d'année, pour les biens contrôlés.

L'objectif de « *mieux connaître et valoriser le patrimoine immobilier* » constitue le premier axe de la politique immobilière de l'État. Pourtant, la Cour relevait, dans un rapport publié en décembre 2023³⁵, l'insuffisante connaissance du parc et soulignait un manque de fiabilité des informations le concernant.

Ces constats sont particulièrement illustrés par la gestion de l'immobilier réalisée par le MEAE. Ils concernent à la fois le système de gestion informatisé et la valorisation dans les comptes de l'État.

1.2.1 Une gestion des données à améliorer

1.2.1.1 Un système d'information patrimonial à la traîne

Pour l'ensemble des services de l'État, le support informatique de l'inventaire immobilier est, depuis 2009, le module Re-Fx de Chorus géré dans le cadre du système d'information financière de l'État (SIFE) et piloté par l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE). En complément de cet inventaire physique du parc immobilier de l'État, la direction de l'immobilier de l'État (DIE)³⁶ dispose de l'application Référentiel Technique (RT), servie par les gestionnaires immobiliers des ministères et des établissements publics de l'État pour les besoins de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État et qui porte les informations sur l'état technique, réglementaire et d'occupation ainsi que les données de consommation énergétique (provenant notamment de l'outil de suivi des fluides interministériel - OSFi) du parc immobilier.

³⁵ Cour des comptes, *La politique immobilière de l'État*, décembre 2023.

³⁶ Depuis 2017, la DIE, responsable de la politique immobilière de l'État, pour le compte du ministre chargé du Domaine - à savoir le ministre de l'Action et des Comptes Publics - a mis en place un système d'information de l'immobilier de l'État (SIIE) destiné à assurer l'efficacité de la politique immobilière de l'État et une gestion de qualité du parc immobilier. La DIE a construit plusieurs applications de gestion relatives aux cessions immobilières (OSC), aux conventions d'utilisations (CDUWeb), aux prises à bail (PABWeb), aux données bâtimentaires (RT), au CAS immobilier de l'État ainsi qu'un infocentre immobilier et des outils d'analyse et de diagnostic (OAD, Observatoire des valeurs locatives tertiaires) permettant la valorisation des données ainsi collectées et leur croisement avec des données externes (données cartographiques de l'IGN, données de l'INSEE, données fiscales et foncières).

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères n'a pas accepté la solution proposée par la direction de l'immobilier de l'État en mettant en avant des arguments techniques tels que la diversité dans l'immobilier à l'étranger des systèmes de chauffage ou de refroidissement qui ne permettraient pas de recourir au référentiel technique. En outre, des difficultés liées au paramétrage de la base et les outils d'analyse correspondants ne permettraient pas une lecture par zone géographique ce qui a conduit le ministère à considérer que le référentiel technique « *ne constitu[ait] pas un réel outil de gestion technique de patrimoine, étant dépourvu de fonctionnalités permettant la génération automatique d'alertes ou encore l'établissement de programmations théoriques*³⁷ ».

Alors que la DIE a fait plusieurs offres de services pour adapter le logiciel RT aux besoins du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, le comité exécutif de celui-ci les a expressément écartées. Il a retenu, après une mise en concurrence, l'outil *web Antilope* de la société française *TPI Informatique* dont le déploiement était initialement prévu à la fin de l'année 2021. Ce choix a fait l'objet de réserves réitérées de la part de la DIE.

En 2025, quatre ans après l'échéance qui avait été retenue, la mise en place d'*Antilope* n'est toujours pas effective. Le ministère ne dispose pas d'un outil de suivi de son immobilier à l'étranger, alors qu'il s'agit d'un préalable indispensable à l'adoption d'orientations stratégiques et à la définition des modalités de contrôle opérationnel et de gestion courante du parc immobilier. Dans le cadre de la mise en place d'un nouveau socle de gestion (NSG) du système d'information immobilier de l'État qui apportera, selon elle, une « *refonte de l'inventaire et du référentiel techniques immobiliers* », la DIE indique avoir proposé au ministère de l'Europe et des affaires étrangères de le rejoindre. De son côté, celui-ci annonce la mise en place d'une future base de données, partagée³⁸ entre l'administration centrale et les postes diplomatiques.

Il est indispensable d'arbitrer entre ces alternatives. Une nouvelle analyse comparative s'impose afin que le ministère puisse, si nécessaire, reconsidérer ses choix.

Recommandation n° 1. (SG MEAE, DIE) : Procéder dans les meilleurs délais à un audit de l'outil *web Antilope* pour comparer les performances et les coûts respectifs de la poursuite de son déploiement ou de son remplacement par le référentiel technique de la DIE, aménagé pour tenir compte des spécificités de l'immobilier à l'étranger.

1.2.1.2 Une qualité des données à vérifier

Comme le relevait le rapport de la Cour³⁹, la qualité des données saisies dans les systèmes d'information est un enjeu majeur de la connaissance du patrimoine immobilier de l'État et de sa gestion. Elle a souligné que les faiblesses constatées, principalement en termes de fiabilité et de complétude, sont liées aux pratiques de saisie des agents des administrations occupantes dans les applications informatiques. Investis essentiellement de la gestion courante de leurs bâtiments, ils sont plus rarement les utilisateurs de la plupart des informations saisies,

³⁷ Cour des comptes, *Note d'exécution budgétaire 2022 de la mission Action extérieure de l'État*.

³⁸ Base Colibri.

³⁹ Cour des comptes, *La politique immobilière de l'État*, décembre 2023.

qui servent à la gestion stratégique globale des actifs, « *cette dichotomie pouvant être à l'origine d'une faible incitation à les renseigner* ».

Ce constat est aggravé pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. A la dispersion et la diversité de la nature des biens s'ajoute l'absence d'outil de suivi (cf. *supra*). Faute d'un logiciel commun de connaissance et de gestion technique du patrimoine immobilier, chaque antenne immobilière à l'étranger travaille de manière isolée sur des outils propres non cartographiés ou sur Excel, ce qui ne permet pas de disposer d'une vision fiable du patrimoine du MEAE et encore moins de consolider les données immobilières au niveau central.

La rotation rapide des agents, des directions métiers comme des directions techniques, constitue également une difficulté (cf. *infra*). En l'absence de « tuilage » du personnel, d'archives et de gestion documentaire dématérialisée (GED) structurées, les informations sont principalement issues de données « papier » sans structuration conduisant à une perte de connaissance et de mémoire des projets. Cette difficulté a été identifiée par le MEAE. Les États généraux de la diplomatie ont prévu un tuilage sur certains postes, parmi lesquels ceux en charge de l'immobilier et les secrétaires généraux d'ambassade, trop rarement formés à ce type de sujets.

De surcroît, l'imbrication de fonctions diverses dans un même site, voire dans un même bâtiment (locaux administratifs, techniques, de représentation, logements, etc.) et l'éloignement de ces sites des agents chargés de renseigner les bases de données accroissent les difficultés à collecter une information exhaustive et fiable.

Le ministère reconnaissait lui-même, lors du dernier rassemblement de ses personnels en charge de l'immobilier en 2019, qu'« *un déficit de connaissances des caractéristiques des immeubles du MEAE à l'étranger [était] notoire* ». Ce constat reste d'actualité, même si des progrès ont été réalisés, comme le montre le schéma immobilier des États-Unis (cf. *infra*).

Certains ministères, comme celui de la justice, ont mis en place un plan de contrôle interne pour suivre la recommandation du Conseil de l'immobilier de l'État (CIE)⁴⁰ de « *développer une politique d'amélioration continue de la donnée immobilière fondée sur la qualification du degré de fiabilité des données de base, à commencer par les surfaces et les effectifs hébergés* ». Ce travail suppose une réorientation des contrôles d'inventaires, rendus possibles par la récente évolution de la norme comptable applicable (cf. *infra*). La DIE indique travailler avec les services du ministère de l'Europe et des affaires étrangères à la reprogrammation des contrôles et le ministère précise avoir mis en place un premier contrôle sur la qualité des données.

La collecte d'informations exhaustives et fiables constitue une condition première de la connaissance du patrimoine, sur laquelle repose le diagnostic patrimonial et la définition d'une stratégie. La Cour recommande donc au ministère de prolonger ses efforts au moyen d'un plan de contrôle des données.

⁴⁰ Recommandation n° 3 de l'avis n° 2022-08 et recommandation n° 2 de l'avis n° 2022-09.

Recommandation n° 2. (SG MEAE, DIE) : Élaborer un plan de contrôle des données relatives à l'immobilier à l'étranger et réaliser les contrôles afférents.

1.2.2 Une évolution de la norme comptable patrimoniale qui constitue une opportunité pour rénover la stratégie immobilière du ministère

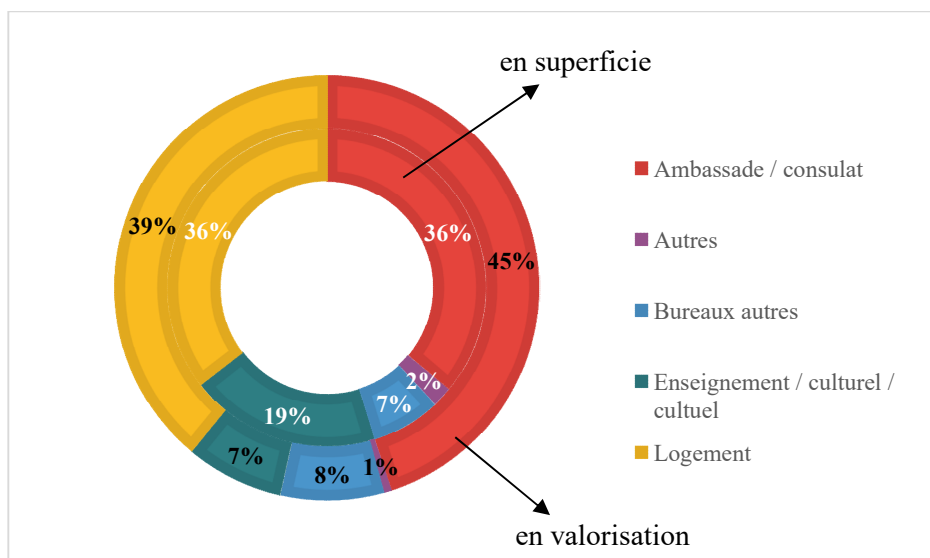
La norme n°6 du recueil des normes comptables de l'État (RNCE) précise les conditions d'enregistrement des immobilisations corporelles à l'actif de l'État.

Cette norme s'applique à l'ensemble des immobilisations corporelles à l'exception des biens historiques et culturels et des contrats concourant à la réalisation d'un service public, qui font l'objet de normes ad hoc. Elle retient les deux conditions cumulatives suivantes pour la comptabilisation des coûts d'une immobilisation corporelle en tant qu'actif :

- L'immobilisation corporelle est contrôlée par l'État⁴¹ ;
- Son coût ou sa valeur peut être évalué avec une fiabilité suffisante.

Selon cette définition, la valorisation des biens gérés par le MEAE à l'étranger porte sur l'ensemble des biens contrôlés par la France à l'étranger. Ils sont constitués de ceux étudiés dans le présent rapport, mais aussi des biens mis à disposition des différents opérateurs et agences. L'ensemble s'élevait en juin 2024 à près de 4,4 Md€, répartie sur 1 587 biens contrôlés représentant 1 218 734 m², selon la décomposition fonctionnelle suivante :

Graphique n° 3 : Répartition des biens contrôlés par utilisation, en m² et en valeur



Source : Restitution Chorus Re-Fx au 5 juin 2024

⁴¹ Le critère de contrôle revêt une importance particulière. En effet, des actifs dont il est propriétaire peuvent avoir été mis à la disposition d'autres organismes qui maîtrisent leurs conditions d'utilisation et bénéficient de leurs avantages économiques ou de leur potentiel de services. De façon symétrique, l'État peut contrôler des actifs qui ont été mis à sa disposition par d'autres entités publiques qui en restent propriétaires juridiquement.

Cette valorisation ne s'applique donc qu'aux biens contrôlés par l'État, à l'exclusion des baux commerciaux et autres mises à disposition qui sont également gérés par le ministère. Elle est toutefois sujette à certaines interrogations dans un contexte de modification des règles applicables.

1.2.2.1 Des campagnes d'évaluation incomplètes

Pour veiller à la bonne comptabilisation des biens dans les comptes de l'État et assurer une bonne connaissance de son patrimoine, des « campagnes d'évaluation » sont conduites annuellement. Elles sont réalisées sous la responsabilité de la direction de l'immobilier et de la logistique (DIL) du MEAE qui identifie les sites dont la valeur doit être fiabilisée, avec l'appui de la DIE. En pratique, ces évaluations sont demandées aux chefs de poste et très largement réalisées par des experts immobiliers, des notaires ou des agents immobiliers locaux.

Principaux indicateurs de la campagne d'évaluation 2022	
Au titre de la campagne d'évaluation 2022, les évaluations de 32 sites (279 M€ au 31 décembre 2021) ont été demandées. Sur 13 chefs de postes interrogés, 8 ont répondu.	
58 % des composants des biens ciblés ont été réévalués et leur valorisation « fiabilisée », soit 35 % (99 M€ au 31 décembre 2021) de la valeur nette comptable (VNC) des biens dont la réévaluation était programmée.	
Cette campagne a conduit à constater une augmentation de la valeur de ces biens de 40 % par rapport à 2021, soit 138 M€.	

Les données collectées montrent une ambition variable de ces campagnes.

Tableau n° 3 : Principaux indicateurs des campagnes d'évaluation récentes

<i>Année de la campagne</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Sites programmés</i>	90	31	103	32	33	6
<i>Valeur des sites programmés</i>	1 600	788	530	279	nc	nc
<i>Valeur des sites fiabilisés</i>	710	439	163	99	nc	nc
<i>% de sites « fiabilisés »</i>	44 %	56 %	31 %	35 %	85 %	17 %

Source : rapport de mission finale de la certification des comptes de l'État, 2 juin 2023.

En 2023, sur 33 sites programmés, 28 ont été fiabilisés (85 %). En 2024 le taux de fiabilisation chute significativement (17 %) en raison d'une absence de réponse de la part du poste en Égypte (5 sites) conjuguée au nombre très faible de sites programmés (6).

1.2.2.2 Les conséquences de l'évolution de la norme n°6 pour le patrimoine français à l'étranger

Pour les bâtiments à usage de bureaux et d'habitation⁴², la valorisation a fait l'objet d'une évolution importante de son enregistrement dans la comptabilité de l'État, aménagée pour le patrimoine situé à l'étranger.

La norme 6 du Recueil des normes comptables de l'État sur « *les immobilisations corporelles* » a été modifiée⁴³, suite à avis du Conseil de normalisation des comptes publics, adopté le 14 octobre 2021. Cette évolution a consisté à abandonner l'évaluation à la valeur vénale des bâtiments à usage de bureau et d'habitation et de leurs terrains d'assiette, pour y substituer une valorisation au coût amorti, plus cohérente avec la gestion par l'État de son patrimoine immobilier sur le long terme. En effet, la notion de valeur vénale dans le cadre de la comptabilité de l'État est une valeur « *en poursuite d'usage* » n'intégrant pas le potentiel de valorisation du bien. En cela, elle s'écarte du prix auquel le droit de propriété pourrait effectivement être vendu sur le marché (notamment en cas de changement d'usage) et présente un intérêt très relatif pour le gestionnaire d'actifs. L'application de cette nouvelle norme doit permettre, notamment, de mieux suivre les travaux réalisés, alors qu'ils étaient jusque-là fondus dans l'évaluation à la valeur vénale lors de chacun de ses renouvellements.

Ce changement était préconisé par le CIE dans son avis sur l'évaluation du parc immobilier de l'État à l'étranger de janvier 2021 car l'évaluation à la valeur vénale y était jugée particulièrement inadaptée et coûteuse.

Difficultés de l'évaluation à la valeur vénale du parc immobilier à l'étranger⁴⁴

- l'exercice d'évaluation est coûteux, du fait de la dispersion des biens dans le monde et de la nécessité d'externaliser la prestation d'expertise,
- pour une part importante des biens contrôlés, le plus souvent dans le cadre d'une relation diplomatique particulière avec l'État hôte, la liquidité n'est pas avérée ;
- l'exercice d'évaluation est particulièrement complexe pour les biens situés dans des zones où aucune valeur de marché n'est directement observable, soit du fait de l'absence de marché, soit du fait de la rareté que leur procure leur architecture, leur localisation ou leur caractère historique,
- l'instabilité politique et économique de pays hôtes est source de fortes variations des valeurs,
- s'agissant de biens situés hors de la zone euro, l'usage d'une valeur vénale suppose une actualisation régulière tenant compte des évolutions des taux de change. Dans un contexte monétaire instable, la valeur reflète moins l'investissement réalisé par l'État que les fluctuations des cours des devises.

⁴² Les biens historiques et culturels relevant de la norme 17 sont inscrits au bilan dans les différentes catégories d'immobilisations corporelles, en fonction de leur nature. Ils sont comptabilisés pour un euro symbolique ou selon une valeur forfaitaire qui reste inchangée. Les biens historiques et culturels ne sont ni amortis, ni dépréciés.

⁴³ Règlement du Comité de la réglementation comptable (CRC) n° 2002-10 du 12 décembre 2002 relatif à l'amortissement et à la dépréciation des actifs.

⁴⁴ Source : Avis du CIE sur l'évaluation du parc immobilier de l'État à l'étranger de janvier 2021.

La dernière valeur vénale connue doit devenir la valeur historique amortissable et le ministère doit être en mesure de l'identifier. La nécessité des campagnes d'évaluations efficaces en est renforcée. Le ministère a bénéficié d'une année supplémentaire pour effectuer les évaluations sur la base de la valeur vénale pour ses biens à l'étranger. Il se voit appliquer la nouvelle règle depuis le 1^{er} janvier 2025.

1.2.2.3 Des évaluations facilitées par différentes mesures techniques

Une des principales difficultés rencontrées lors de ces réévaluations par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour les biens situés à l'étranger résultait de la nécessité de tenir compte des écarts de taux de change.

La Cour, lors de la certification des comptes de l'État de 2019, indiquait l'intérêt d'un abandon de la comptabilisation des écarts de conversion relatifs au parc immobilier à l'étranger. Dans le cadre des travaux de simplification, un accord a été trouvé entre le ministère et la Cour des comptes et le suivi des écarts de conversion du parc immobilier à l'étranger a été abandonné, compte tenu de son caractère peu significatif (164 M€ au 31 décembre 2018) et des défauts relevés dans la définition du périmètre et la méthode de calcul.

Par ailleurs, un système de dépréciation des actifs à l'étranger a été mis en place en 2018 pour ramener à zéro la valeur des bâtiments situés dans des pays présentant des risques sécuritaires, ainsi que celle des biens non évalués. Les bâtiments dont la date de la dernière évaluation était supérieure à cinq années au 31 décembre 2017 font l'objet d'une décote de 20 %.

La mise en œuvre de la dévalorisation complète des biens pour des raisons sécuritaires s'est progressivement améliorée et la liste des biens évalués à 0 € a été réduite. Il reste cependant quelques biens, comme des composants⁴⁵ de l'ambassade de France au Bénin, le consulat de Diego Suarez à Madagascar et l'ambassade de France en Zambie dont la valeur comptable nulle interroge.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le parc immobilier à l'étranger géré par le MEAE recouvre des biens de toutes natures et aux fonctions diverses. Il est exposé à des risques particuliers et géré pour l'essentiel selon les droits locaux.

Ces caractéristiques conduisent à rendre encore plus impératif le suivi précis de ces actifs et il apparaît urgent de définir un outil adapté et efficace. Or, le ministère a fait le choix d'une solution informatique qui l'éloigne des systèmes préconisés par la DIE pour l'immobilier de l'État et qui, de surcroît, n'a pas encore été déployée. Il est urgent qu'un bilan soit dressé afin de réorienter, si nécessaire, ce choix d'une solution spécifique.

⁴⁵ Un bien peut être structuré de composants qui sont de nature diverses (bâtiments, parkings, équipements particuliers...).

La mise en œuvre d'un plan de contrôle des données dont les résultats seront enregistrés dans des outils adaptés constitue également une nécessité qui permettra de sécuriser la connaissance du parc immobilier à l'étranger.

2 UN PILOTAGE ET UNE PROGRAMMATION A AFFERMIR

Les particularités de l'immobilier à l'étranger ont conduit à mettre en place un cadre interministériel spécifique pour prendre les décisions le concernant mais les sujets sont traités au cas par cas, dans une volonté d'accompagnement du ministère (2.1). Cette situation résulte pour partie d'un défaut de vision véritablement stratégique (2.2) qui apparaît d'autant plus problématique que le financement des nouvelles opérations par les cessions tend à se tarir (2.3).

2.1 Des décisions stratégiques prises dans un cadre interministériel dédié et préparées par les services du MEAE

La politique immobilière de l'État (PIE) a été mise en place en 2007⁴⁶. Le conseil de l'immobilier de l'État (CIE), institué en 2006, est une instance consultative, placée auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics, et composée de parlementaires et de professionnels de l'immobilier. Il suit et évalue l'avancement de la démarche de modernisation de la PIE, l'évolution du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs, notamment les projets immobiliers importants afin de vérifier leur conformité aux orientations stratégiques de la PIE. En 2016, la gouvernance interministérielle a été resserrée autour d'une instance devenue unique, la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP). Réunissant notamment les secrétaires généraux des ministères, elle fixe le cadre interministériel, arrête les orientations de la PIE, émet un avis sur les projets immobiliers structurants et leurs modalités de financement, ainsi que sur les schémas directeurs immobiliers des administrations et des opérateurs, le ministre chargé du Domaine conservant son pouvoir de décision.

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) s'inscrit dans la politique immobilière de l'État, comme tous les autres ministères. Pour autant, l'immobilier à l'étranger disposait déjà et depuis 2011⁴⁷, d'une instance dédiée, la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les biens de l'État à l'étranger (CIME) qui a été maintenue.

⁴⁶ Cour des comptes, *La politique immobilière de l'État*, décembre 2023.

⁴⁷ Création par décret n°2011-1612 du 22 novembre 2011.

2.1.1 Une activité soutenue de la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les biens de l'État à l'étranger

Le fonctionnement et les missions de la CIME sont codifiés aux articles D.1221-3 à 6 du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). Il s'agit d'une instance chargée d'émettre un avis sur les conditions de réalisation des opérations d'acquisition ou d'échange⁴⁸ poursuivies à l'étranger par l'État, d'immeubles, dont la valeur vénale est égale ou supérieure à un montant fixé par arrêté du ministre chargé du domaine et du ministre des affaires étrangères.

Cette instance est composée de représentants du MEAE et du ministère de l'économie et des finances⁴⁹, dans ses composantes direction générale du Trésor (DGT) et direction du budget (DB), à la fois utilisateurs du parc immobilier à l'étranger et régulateur des crédits mis à disposition. Elle a son siège au ministère des affaires étrangères qui assure également son secrétariat. Depuis 2019, la direction de l'immobilier de l'État (DIE) assiste à l'ensemble des CIME.

Les projets soumis à la CIME sont de toutes natures. En l'absence d'acquisitions, les dossiers concernent essentiellement les baux commerciaux ou les conventions d'occupation précaire (COP) ou encore les conventions de sous-occupation (CSO). Les ventes n'ont représenté depuis 2020 que 6 des dossiers présentés.

Les demandes d'avance au Trésor⁵⁰ qui sont introduites par les agents de l'État à l'étranger pour faciliter la prise à bail d'un logement dans les pays où les bailleurs exigent le versement de plusieurs mois de loyer à l'avance sont très rares, de même que les projets de travaux et de construction. Le nombre de projets de cessions a significativement diminué en 2022, même si le volume des ventes effectives s'est maintenu. Enfin, des schémas directeurs de l'immobilier à l'étranger (SDIE) sont soumis à la validation de la CIME – notamment celui de la Belgique en 2022, celui des États-Unis en 2023 –, selon un rythme peu soutenu.

⁴⁸ Mais également sur la gestion (article D.2312-3) et l'aliénation (D.3221-12) des biens à l'étranger.

⁴⁹ Elle est présidée par un conseiller maître à la Cour des comptes nommé par arrêté du ministre de l'économie et des finances et du ministre des affaires étrangères. Elle comprend les membres suivants : 1° Le secrétaire général du ministère des affaires étrangères ou son représentant ; 2° Le directeur général de l'administration au ministère des affaires étrangères ou son représentant ; 3° L'inspecteur général des affaires étrangères ou son représentant ; 4° Le directeur des relations internationales de la direction générale du Trésor ou son représentant ; 5° Le secrétaire général de la direction générale du Trésor ou son représentant ; 6° Le directeur du budget au ministère des finances ou son représentant ; 7° Le directeur général des finances publiques au ministère des finances ou son représentant.

Les ministres qui ne sont pas représentés par un membre permanent peuvent, pour les affaires intéressant leur département, désigner un représentant pour prendre part aux séances de la commission avec voix délibérative.

⁵⁰ Les crédits permettant le financement de ces avances sont disponibles sur l'action 4 du programme 861 - *Prêts et avances pour le logement des agents de l'État*. La Commission est saisie uniquement des demandes d'avance au Trésor lorsque le loyer annuel est égal ou supérieur à 18 000 €.

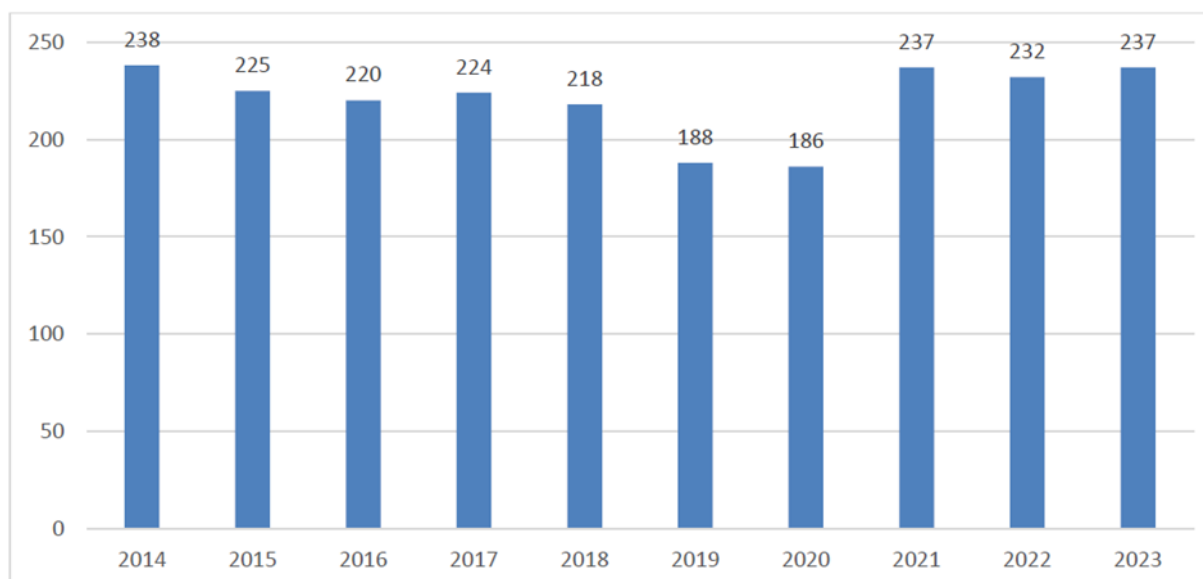
Tableau n° 4 : Dossiers présentés 2020 – 2023

	2020	%	2021	%	2022	%	2023	%
Acquisitions	0	0	1	0,4	0	0	1	0,4
Avances du Trésor	1	0,4	0	0	0	0	2	0,8
Baux	76	32,1	101	42,6	106	45,7	113	47,6
Cessions dont :	21	8,9	23	9,7	13	5,6	24	10,1
<i>Principes de vente</i>	11		15		6		17	
<i>Ventes effectives</i>	10		8		7		7	
COP/CSO dont :	88	47,3	110	46,4	110	47,41	94	39,66
<i>COP</i>	70		91		81		71	
<i>CSO</i>	18		19		29		23	
Conventions de gestion de patrimoine	0	0	0	0	0	0	1	0,4
Usufruit	0	0	0	0	0	0	1	0,4
SDIE	0	0	1	0,4	1	0,43	0	0
Travaux et constructions	0	0	1	0,4	2	0,86	1	0,4
TOTAL	186	100	237	100	232	100	237	100

Source : Rapport d'activité 2023 de la CIME

Au cours des 11 séances de 2022, 232 dossiers ont été soumis à examen, soit une baisse de 2 % par rapport à 2021, année au cours de laquelle 237 dossiers avaient été présentés. Sur les dix dernières années, le nombre moyen de dossiers traités annuellement s'établit à 223. Le nombre de dossiers présentés en 2023 retrouve le niveau de 2021.

Graphique n° 4 : Évolution du nombre de dossiers présentés en CIME depuis 2014



Source : Rapport d'activité 2023 de la CIME.

2.1.2 Une démarche d'accompagnement qui doit se structurer

L'article D.1221-4 du CG3P autorise une délégation de pouvoir de la CIME à une sous-commission, qui délibère valablement dès que trois membres au moins sont présents. Il s'agissait de faciliter la réunion du quorum pour ne pas freiner l'analyse des dossiers.

Dans la pratique, compte tenu de l'intensité des réunions de la CIME, cette formation a été positionnée pour apporter une expertise technique ou permettre une étude approfondie sur les dossiers portant notamment sur les projets d'acquisition d'un montant égal ou supérieur à 5 M€, les projets de construction ou de rénovation d'un montant égal ou supérieur à 5 M€, la labellisation des projets immobiliers de plus de 5 M€ ainsi que sur la programmation immobilière du MEAE sur le programme 723 du compte d'affectation spéciale (CAS). Les compétences de la sous-commission ont été étendues en 2014 à l'examen préalable, avant présentation devant la CIME, des schémas directeurs de l'immobilier à l'étranger (SDIE) des ambassades et en 2015 à celui de la programmation immobilière des opérateurs Business France et l'AEFE.

Alors que la pratique avait déjà fait évoluer les missions de cette sous-commission, la CIME de mai 2022 a conduit à modifier encore l'emploi de cette instance. Il a été décidé de soumettre l'entièreté des dossiers à la CIME et de ne faire appel à la sous-commission que sur décision expresse de la CIME, en aval de sa réunion, afin d'approfondir l'étude du dossier. Cette démarche paraît de nature à favoriser l'élaboration d'un avis éclairé.

Les articles 2§1 et 2§2 du règlement intérieur de la CIME prévoient que celle-ci peut rendre sur les dossiers qui lui sont soumis, soit un avis favorable, assorti le cas échéant de réserves ou de conditions, soit un avis défavorable, soit en prendre acte (pour ceux qui sont présentés à titre rétroactif ou en régularisation), soit décider de leur ajournement.

Son avis est important, puisqu'il contraint le ministre. En effet, il ne peut être passé outre à son avis défavorable que par décision conjointe du ministre chargé du domaine, du

ministre des affaires étrangères et, le cas échéant, du ministre intéressé. Pourtant, l'analyse de son activité montre que c'est un pouvoir qu'elle ne met que rarement en œuvre. Depuis 2015, un seul projet a fait l'objet d'un refus, la cession du palais Clam Gallas à Vienne.

Cession du palais Clam Gallas à l'État du Qatar

Le Palais Clam-Gallas est un palais de style néoclassique situé à Vienne, en Autriche, construit en 1834-1835. Le 30 août 1951, la famille Clam-Gallas qui en est propriétaire le vend pour 4 300 000 Schilling à la République française. En application de l'accord culturel franco-autrichien du 15 mai 1947, elle y installe par la suite l'Institut français dont il a été le siège jusqu'en juin 2016. Le lycée français de Vienne, ouvert le 8 mai 1954, est construit sur une partie du parc attenant.

En 2014, une note de présentation du MEAE à la CIME faisait état de la sous occupation du palais qui n'abritait plus que le service des affaires culturelles de l'ambassade, l'Institut français et le logement du chef de service. Les frais de fonctionnement et d'entretien très importants justifiaient une réflexion pour un usage alternatif ou une cession. La CIME a émis, le 24 juin 2014, un avis favorable à la cession du bien, à l'issue de la relocalisation de l'Institut français pour un prix de réserve de 12 M€.

Alors que l'ambassade de France travaillait avec la mairie de Vienne à des hypothèses de réemploi (implantation d'Ubi France ou de la chambre de commerce franco-autrichienne et des services d'Atout France) et fait établir des estimations qui avaient permis d'arrêter un prix de réserve d'un montant de 12,4 M€, une offre de l'État du Qatar – souhaitant y installer son ambassade - a été proposée, en 2015, dont le montant prévisionnel dépassait le double de ce prix⁵¹. Cette proposition s'inscrivait dans le cadre d'une négociation plus globale entre la France et le Qatar, qui prévoyait également la relocalisation de l'ambassade de France à Doha, dans un nouveau quartier diplomatique.

Un projet de cession du bien de gré à gré à l'État qatari a été soumis à la CIME, insistant sur les avantages liés à la rapidité d'exécution de la cession et son montant élevé. En février 2015 le président de la CIME émettait un avis défavorable à cette cession de gré à gré au motif qu'elle contrevenait au code général de la propriété des personnes publiques qui impose une procédure d'appel d'offre⁵².

Un échange de courriers entre le ministre de l'Europe et des affaires étrangères et le secrétaire d'État au budget validait le principe d'une cession de gré à gré et un arrêté du 31 juillet 2015, levant l'avis défavorable de la CIME, l'a autorisée pour un montant de 22 M€.

L'analyse de la période plus récente montre que la commission s'inscrit dans une démarche d'accompagnement du ministère. L'examen du rapport d'activité 2022 montre que

⁵¹ Note du 11 septembre 2014 du directeur de l'immobilier et de la logistique au directeur de cabinet du ministre.

⁵² L'État aliène ses immeubles, après publicité et mise en concurrence, par adjudication (CG3P, art. R. 3211-2). C'est seulement dans les hypothèses énoncées à l'article R. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) que les procédures de publicité et de mise en concurrence ne s'imposent pas : lorsque des dispositions législatives ou réglementaires spéciales impliquent ou simplement permettent la cession de l'immeuble au profit d'un acquéreur ou d'une catégorie d'acquéreurs déterminés ; lorsque l'adjudication publique a été infructueuse ; lorsque l'immeuble est nécessaire à l'accomplissement d'une mission de service public ou à la réalisation d'une opération d'intérêt général par une personne exclue du bénéfice d'une convention d'utilisation mentionnée à l'article R. 2313-1 ou par un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial ; lorsque les conditions particulières d'utilisation de l'immeuble le justifient ; lorsque l'immeuble fait l'objet d'une convention d'utilisation mentionnée à l'article R. 2313-1 ou est confié en gestion à un établissement public à caractère industriel et commercial qui souhaite l'acquérir.

la CIME fait primer un fonctionnement consensuel sur une opposition voire un blocage de certains projets.

Sur les 233 dossiers instruits en 2022, aucun dossier, en effet, n'a reçu d'avis défavorable. 201 ont reçu un avis favorable, soit au total 87 % des dossiers présentés. L'analyse des 8 dossiers d'ajournements témoigne des modalités de travail de la CIME avec le ministère. Plusieurs ont été présentés par le ministère ou soutenus par lui et leur ajournement reflète un travail d'amélioration des projets eu égard aux objectifs de la PIE :

- Le renouvellement du bail de la chancellerie diplomatique à Skopje (Macédoine). Avec une surface utile nette de 555 m², le ratio d'occupation était de 21,34 m² par poste de travail pour un effectif de 26 agents. Il a été demandé au poste d'étudier la possibilité de revoir à la baisse la surface à louer pour ramener le ratio à un niveau plus conforme à la réglementation, soit être inférieur ou égal à 12 m² en surface utile nette. Le dossier a ensuite reçu un avis favorable lors d'une nouvelle présentation.
- Le projet de convention d'occupation précaire d'un terrain et d'un ensemble bâtiminaire composé de 8 villas jumelées, au profit de la Cité Scolaire Internationale à Bissau (Guinée-Bissau). A la demande de la Direction de l'immobilier et de la logistique (DIL) du MEAE, ce dossier a fait l'objet d'une « procédure exceptionnelle », sous format dématérialisé, consistant à recueillir l'avis de chacun des membres de la CIME par courriel, déclenchée dès lors qu'un caractère urgent sur un dossier est avéré. Le caractère d'urgence n'ayant pas été reconnu, la commission a demandé la présentation du dossier lors de la CIME du mois de novembre 2022, dossier qui a ensuite reçu un avis favorable.
- Le projet de construction d'une ambassade Franco-Allemande à Khartoum (Soudan). A la suite des débats, il a été décidé de reporter la décision en janvier 2023 afin de laisser le temps nécessaire aux membres de la commission pour étudier le dossier.

Ce mode de fonctionnement, fondé sur un dialogue avec le ministère se retrouve sur le moyen terme. En témoigne de 2020 à 2022 la très grande majorité des avis favorables rendus. L'augmentation des ajournements en 2022 marque une plus grande intensité de la démarche. Ce mode de fonctionnement est facilité par la fréquence de réunion de la CIME – 11 mois sur 12 – et l'élaboration d'une procédure d'urgence dématérialisée.

Cette fréquence rend d'autant plus inacceptable la mise de la commission devant le fait accompli. En 2022, 24 dossiers ont été actés alors qu'ils n'avaient pas été présentés à la commission pour être approuvés avant lancement. 10,3 % des dossiers concernent donc des régularisations. Cette proportion est donc loin d'être anecdotique.

Tableau n° 5 : Avis rendus par la CIME 2020 – 2023

	Favorables	%	Défavorables	%	Actés	%	Ajournés	%	TOTAL
2020	174	94	1	1	10	5	1	0,5	186
2021	212	89	0	0	25	11	0	0	237
2022	201	87	0	0	24	10	8	3	232
2023	173	72,9	0	0	63	26	1	0,4	237

Source : Rapport d'activité 2023 de la CIME

Chargé d'auditionner la CIME, d'examiner son bilan annuellement et d'émettre ensuite un avis, le CIE a porté un regard critique sur cette démarche d'accompagnement. Son avis sur le rapport d'activité 2021 de la CIME contestait « *la recherche systématique du consensus qui guide les travaux de la CIME* », craignant que « *l'absence d'avis défavorable et l'acceptation du fait accompli pour un dossier sur dix ne puissent être interprétées comme des signes d'une trop grande tolérance de la commission* ».

En 2022, le CIE recommandait également l'élaboration et le suivi d'indicateurs retraçant l'activité de la CIME (renvois de dossiers et les motifs associés) ainsi que l'application des ratios d'occupation des surfaces, évolution des effectifs, coûts d'exploitation impartis par la PIE. Cette démarche a été mise en œuvre au cours des séances 2023 et a permis d'approfondir le dialogue entre le ministère et la CIME et notamment, en son sein, avec la direction de l'immobilier de l'État (DIE). Deux exemples récents en fournissent l'illustration.

Lors de la CIME de juillet 2023 par exemple, le ministère a présenté un dossier de renouvellement du bail à New-York de la représentation permanente de la France auprès des Nations-Unies avec un ratio de 19 m² SUB/résident. La DIE a pointé le fait que ce ratio était au-dessus de la nouvelle norme et souhaité que le ministère envisage la prise à bail d'une surface plus petite. Le ministère a fait valoir qu'une solution de relocation était impossible, eu égard à la localisation du bien, aux besoins des professionnels de la délégation, et aux surcoûts d'investissement et de sécurisation que cela induirait. L'avis favorable de la CIME a été obtenu sur ce dossier, sous-couvert que le poste propose une solution de densification des espaces loués.

Un exemple similaire porte sur le bail du consulat général de France à Miami. Conclu initialement en 2003, renouvelé une première fois pour 10 ans en 2014, le bail devait être reconduit après soumission à la CIME en juin 2023. La DIE constatait un ratio de 27 m² par poste de travail, très supérieur aux normes applicables. Le procès-verbal souligne les efforts du ministère pour renégocier la prolongation du bail dans un contexte de hausse des loyers à Miami et dans un quartier recherché par les locataires institutionnels. L'hypothèse d'une relocalisation dans un autre quartier de Miami était écartée face à la nécessité de réaliser des travaux de sécurisation de 2,6 M€. La renégociation a permis d'asseoir le loyer sur la surface utile (797 m²) et non sur la surface locative (897 m²) soit une économie de 14,5 % et d'obtenir une remise de 2,2 M€ sur 10 ans et 6 mois. La conclusion de la CIME sur le sujet a été finalement favorable à ce renouvellement de bail en l'assortissant de deux réserves : la production d'une étude sur la possibilité de sous louer la moitié du plateau ultérieurement afin de rentabiliser le lieu et la conduite de négociations sur la faisabilité d'une réduction de la prolongation du bail. Ce mode de fonctionnement itératif, prenant en compte les observations de la DIE, explique sans doute que les critiques formulées par le CIE sur le fonctionnement de la CIME en 2022 ne figurent plus dans l'avis qu'il a rendu en 2023.

En définitive, l'examen des modes de travail de la CIME appelle plusieurs remarques.

En premier lieu, la stratégie d'accompagnement qu'elle a adoptée, la fluidité de l'examen des dossiers en son sein et la préparation de ses séances par une sous-commission repositionnée sur une fonction d'expertise technique rendent d'autant plus contestable la part trop importante des dossiers « actés » de manière rétroactive. Leur part mériterait d'être revue à la baisse. A tout le moins, le rapport annuel d'activité de la CIME devrait éclairer les raisons qui ont conduit les ministères à contourner la procédure réglementaire et les sujets sur lesquels ces irrégularités de procédure se sont manifestées, de sorte à prendre les mesures d'organisation nécessaires pour éviter ces contournements, voire à conduire une réflexion sur d'éventuelles

sanctions et leurs modalités. Le rapport annuel mériterait également d'être publié plus rapidement à l'issue de l'année considérée, afin de constituer un outil de pilotage dont l'ensemble de ses membres et du conseil de l'immobilier de l'État devront s'emparer.

En deuxième lieu, dans la logique des recommandations d'ores et déjà effectuées par le CIE, une déclinaison plus complète d'indicateurs permettrait à la CIME non seulement de rendre compte de sa démarche d'accompagnement mais également d'en mesurer l'impact. L'inclusion d'indicateurs de performance immobilière (ratios d'occupation par exemple) dans les critères d'instruction des dossiers permettrait de mieux structurer le dialogue avec le MEAE en l'objectivant.

En troisième lieu, l'introduction d'un suivi des recommandations émises par la CIME, notamment en matière de densification des espaces, permettrait d'apprécier les évolutions constatées tout en construisant progressivement une doctrine adossée à la politique immobilière de l'État (PIE) mais adaptée pour le patrimoine à l'étranger. Cette approche, qui fait aujourd'hui défaut, permettrait à la CIME de contribuer à la cohérence d'ensemble des choix immobiliers du ministère, tout en exerçant une responsabilité plus opérationnelle, en tant que garante de la déclinaison de la PIE à l'étranger.

Enfin, un suivi plus effectif des schémas directeurs généraux et locaux, portant sur des périodes de cinq ans, permettrait à la CIME de mieux contribuer à la continuité de la stratégie immobilière d'ensemble, tout en permettant son adaptation.

D'ores et déjà une réorientation du mode de fonctionnement de la CIME est envisagée par son nouveau président. Il a indiqué à la Cour qu'il voudrait mieux affirmer le caractère interministériel de la commission en vue notamment de faciliter le travail sur les schémas directeurs locaux. La mise en place d'une procédure de vote formelle, demandée par le Conseil immobilier de l'État est désormais effective. En outre, le président souhaite que la CIME se positionne sur les questions immobilières d'ordre stratégique, telles que l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments, l'accessibilité au public, ou le recours à la construction ou la prise à bail. A cette fin, il envisage la définition de critères clairs et partagés entre les membres de la CIME en vue structurer une doctrine d'examen des projets en son sein.

Ces évolutions devraient permettre de recentrer la CIME sur une fonction stratégique d'appui au ministère dans la déclinaison et la mise en œuvre de sa politique immobilière.

Recommandation n° 3. (Président de la CIME) : Fixer des critères précis et opposables pour l'instruction des dossiers soumis à la CIME, sous la forme notamment d'indicateurs de performance immobilière, justifier les écarts par rapport à ces critères et effectuer le suivi des recommandations de la CIME.

2.2 Une stratégie immobilière partielle

L'appréciation des projets présentés à la CIME est compliquée par le défaut de perspective donnée à la stratégie immobilière du MEAE. En effet, le premier schéma directeur immobilier pluriannuel pour l'étranger (SDIPE) n'a été élaboré qu'en 2021 et s'avère peu

directif. La stratégie a d'abord été déclinée localement, par les ambassades, dès 2014. Des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) locaux – renommés schémas directeurs de l'immobilier à l'étranger (SDIE) par le SDIPE –, quant à eux, par définition parcellaires, ne couvrent pas l'ensemble des pays et leur qualité est inégale.

2.2.1 Un premier schéma directeur immobilier pluriannuel pour l'étranger (SDIPE), récent et peu encadrant

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) n'a mis en place un premier schéma directeur d'ensemble de ses implantations dans le monde qu'en 2021. Il vaut pour la période 2021-2025. S'agissant d'un premier exercice global, il souffre d'un certain nombre d'insuffisances. Contrairement à son appellation, ce document est peu prospectif et il procède essentiellement à une analyse des opérations et cessions réalisées par le ministère au cours des 15 années précédentes (entre 2006 et 2020). Le constat qui en est tiré – la cession déjà réalisée des biens les plus facilement valorisables – est peu commenté et l'indication de l'existence d'un plan pluriannuel de cession en cours d'exécution – qui n'est pas annexé au schéma directeur immobilier pluriannuel pour l'étranger (SDIPE) – n'est pas assortie de précisions sur les fondements des choix opérés dans ce cadre. En tant que document programmatique, le SDIPE souffre ainsi de deux insuffisances : en termes d'identification des besoins d'une part, de définition de priorités opérationnelles de l'autre.

2.2.1.1 Un schéma directeur qui ne repose pas sur un diagnostic précis des besoins

S'agissant d'un schéma directeur, il était attendu une analyse circonstanciée de l'état du parc immobilier, de ses contraintes – notamment juridiques en matière de restrictions à la propriété foncière comme en Russie – et des besoins diplomatiques associés aux pays d'accueil ou à la zone. Or, la mise en œuvre d'un plan d'action spécifique destiné à permettre une connaissance du patrimoine fait précisément partie des orientations stratégiques dictées par le SDIPE.

Ce chantier recouvre le contrôle du caractère exhaustif de la liste des biens et des composants contrôlés par l'État et la fiabilisation des données contenues dans Chorus Re-Fx déjà évoqué. Au-delà de l'inventaire des surfaces, il intègre une campagne de reconstitution des titres et une analyse du statut des biens, afin d'identifier ceux réellement cessibles parmi ceux considérés comme propriétés de l'État. Entamé en 2020, il a un terme qui dépasse la période couverte par le schéma puisque la finalisation est prévue pour les pays soumis à l'élaboration de schémas directeurs de l'immobilier à l'étranger (SDIE) en 2023/2024 et pour les autres, à l'horizon de 2026.

Quant aux évaluations de la valeur des biens, le plus souvent réalisées par des prestataires locaux, le SDIPE prévoit la définition de contrats-type, basés sur des standards internationaux, afin d'en réduire les coûts. Il détermine également d'établir la liste des biens pour lesquels une valeur de marché est inapplicable, compte tenu des conditions juridiques de leur contrôle par l'État français (cf. *supra*) ou du contexte sécuritaire de leur implantation. Même avec le changement de norme comptable au profit de la valeur historique des biens, une telle liste aurait le mérite d'éclairer la stratégie à mettre en œuvre.

Plus de quatre ans après son lancement, ce chantier n'a pas abouti. Les documents afférents – contrat-type et liste – s'ils existent, ne sont pas toujours pris en compte. En effet, 22 biens contrôlés ne mentionnaient aucune référence de contrat en juin 2024⁵³. L'analyse des besoins n'est, quant à elle, pratiquement pas traitée, au-delà du renvoi aux SDIE locaux.

Cette absence de bilan voire de simple état des lieux a contribué à ce que les orientations données soient peu directives.

2.2.1.2 Un encadrement assez peu directif, faute de priorités opérationnelles

Le schéma directeur immobilier pluriannuel pour l'étranger (SDIPE) énonce différents principes d'action, définis comme des « stratégies sectorielles », qui se déclinent sur les six axes suivants :

- Axe 1 : poursuite de la rationalisation du réseau diplomatique ;
- Axe 2 : modernisation, adaptation et maintien à niveau du réseau diplomatique ;
- Axe 3 : mise en sécurité des agents (prévention des risques exogènes : sismique, sureté) ;
- Axe 4 : modernisation des activités consulaires ;
- Axe 5 : modernisation et adaptation du réseau culturel ;
- Axe 6 : maintien en condition et sécurisation du parc de logements.

Dans leurs intitulés, ces six axes sont assez peu indicatifs puisqu'ils se contentent, pour quatre d'entre eux, de décliner l'objet de toute politique immobilière aux différents réseaux en présence, diplomatique (axes 1 et 2), consulaire (axe 4) et culturel (axe 5). Plus significative apparaît la prise en compte de la sécurité des agents dans leurs locaux professionnels (axe 3) mais également dans leurs logements (axe 6) qui fait donc de ce sujet une priorité au moins égale à la rationalisation du parc immobilier. En tout état de cause, les objectifs à l'intérieur de ces six axes ne sont pas priorisés.

Ils concernent principalement le réseau diplomatique, les considérations sur le réseau consulaire restant dans l'attente de la stabilisation de sa carte. Le SDIPE comprend également un « *modèle type d'un Institut français à l'étranger de « nouvelle génération* »⁵⁴ ». En matière de cibles géographiques, le document se contente de rappeler les zones géographiques visées par le Président de la République, lors de son discours aux ambassadeurs au mois d'août 2019⁵⁵.

⁵³ Restitution Chorus Re-Fx du 5 juin 2024.

⁵⁴ Soit : « *un bâtiment situé dans des quartiers dynamiques et attractifs, si possible sur une ligne de transport en commun desservant les principales universités, respectant les normes d'accueil du public, occupé par cette seule entité et d'un niveau de sécurisation moindre que celui d'une ambassade. Toutefois, dans le cadre des nouveaux aménagements d'Instituts, l'installation minimale d'un sas équipé de moyens de contrôle, ainsi que d'un système de vidéo-protection est désormais systématique. De plus des rationalisations immobilières ou des enjeux sécuritaires peuvent conduire à regrouper des instituts avec des fonctions diplomatiques ou consulaires (comme cela est programmé à Madrid par exemple)* ».

⁵⁵ La zone indopacifique, et en premier lieu les pays suivants : Chine, Inde, Indonésie, Australie, Singapour ; la Russie ; l'Europe, notamment les Balkans occidentaux (ex-Yougoslavie), notamment dans une volonté d'accroissement de nos intérêts économiques dans ces pays ; la rive sud de la Méditerranée et l'Afrique, où la coopération culturelle et militaire doit être encore accrue.

Dans le domaine immobilier, il serait pourtant utile que le schéma directeur oriente les opérations vers les pays envers lesquels l'action diplomatique est particulièrement attendue et au sein desquels les effectifs pourraient être confortés, dans le respect du schéma d'emploi.

Le schéma directeur devrait également mentionner les sites pour lesquels l'existence de liens politiques, historiques ou fonctionnels ainsi que les restrictions juridiques (droit de regard de l'État hôte, propriété du bâti désolidarisée de celle du terrain d'assiette, clauses conventionnelles déterminant l'usage) obèrent la mobilité des services français. Il s'agit, en effet, d'orienter les schémas directeurs locaux et d'anticiper ces écueils juridiques pour renforcer la maîtrise de la politique immobilière de l'État à l'étranger. Un effort est indispensable sur ce plan dans le cadre du prochain schéma directeur.

En matière de rationalisation, celle des résidences est recherchée au travers de l'application d'une circulaire du Premier ministre du 30 juin 2005 sur les conditions de logement des membres du Gouvernement concernant le logement de l'ambassadeur⁵⁶, de la réduction du nombre de salons de réception et de la suppression, notamment dans le cas des biens pris à bail, des chambres de passage, sauf dans les pays à enjeux sécuritaires. Pour les bureaux de la chancellerie, la rationalisation consiste dans l'application des critères de la politique immobilière de l'État⁵⁷. Il n'y a donc qu'un rappel des obligations déjà définies et non pas déclinaison des modalités selon lesquelles elles pourront être remplies au terme du schéma. De surcroît, le SDIPE souligne à diverses reprises que ces obligations doivent tenir compte des circonstances particulières de chaque site sans énoncer là encore de principes d'actions pour guider les services.

Au-delà de ces formulations générales et donc assez théoriques sur les rationalisations, le schéma directeur retient en réalité trois objectifs plus opérationnels, sans les formuler en tant que tels.

Le premier consiste dans le regroupement des services français à l'étranger. L'axe 1 comprend une définition du parc cible de chaque représentation diplomatique française à l'étranger, caractérisé par le regroupement de l'ensemble des services de l'ambassade⁵⁸ sur une même emprise. La notion de campus regroupant, sur un même site diplomatique, le consulat, l'institut français, selon le cas, des représentations permanentes françaises auprès d'instances internationales, est également promue. A ce jour, cette notion, utilisée dans plusieurs sites, ne se concrétise réellement que dans quelques implantations : Séoul, Beyrouth, Rabat, Hanoï.

⁵⁶ Et les prescriptions de surfaces qui y sont décrites (i.e. 80 m² pour un couple et 20 m² supplémentaires par enfant ou ascendant à charge).

⁵⁷ Notamment, le ratio cible d'occupation des locaux doit être compris entre 18 (cas des zones où le marché immobilier est tendu) et 20 m² de SUB / poste de travail (ratio rappelé dans la note sur la définition et la typologie des surfaces de l'État, version novembre 2018) ; le ratio résidents ETPT / postes de travail doit tendre vers 1 (la notion de résidents ETPT recouvre les agents du poste, ainsi que les stagiaires, vacataires et prestataires hébergés) ; l'occupation de biens appartenant à l'État doit être privilégiée.

⁵⁸ Chancellerie, presse, SGA (secrétariat général), régie, CAD (archives et courrier), service culturel (SCAC), service informatique (CRASIC), mission militaire, SLT, magistrat de liaison, attaché de sécurité intérieure, service économique régional (SER), Business France, agence française de développement (AFD), service scientifique et technique, service nucléaire (CEA), antenne régionale immobilière du MEAE/DIL, etc.

Le campus diplomatique de la France à Séoul

Le campus diplomatique de Séoul, sur un terrain d'une superficie de 9 289 m² propriété de l'État français, regroupait déjà la chancellerie, le consulat, la résidence de France et des immeubles de logement pour les agents locaux et les gendarmes du poste. La résidence de France et le pavillon attenant, constructions des années 60 de Kim Joong Up, disciple de Le Corbusier, sont inscrites au patrimoine de la ville.

Les bâtiments du site du campus diplomatique étaient vieillissants et souffraient de dysfonctionnements techniques et fonctionnels.

L'opération immobilière a consisté en un regroupement des services, une rationalisation des surfaces, une modernisation et meilleure performance technique et énergétique des locaux de l'Ambassade. Le projet immobilier a reposé sur la réorganisation du site existant, comprenant la démolition de certains bâtiments ; la construction de deux bâtiments : une tour de 10 niveaux et un bâtiment dit « La Jetée », regroupant la chancellerie, les services économiques, Business France, le consulat (bulle VISA), le service culturel, l'Institut Français y compris Atout France et Campus France ; la construction d'un Poste de Garde Extérieur (PGE) permettant une bonne gestion des flux visiteurs ; le renforcement et la rénovation du pavillon, lui rendant ainsi son aspect originel et le transformant en salle d'exposition. Ce dernier point, non prévu initialement, émane des autorités coréennes qui ont exigés finalement la restauration du pavillon au titre de la conservation patrimoniale. Cette modification du programme a engendré un surcoût important de 350 000 € intégrant également une réhabilitation de la structure du pavillon. Les logements du détachement de sécurité ont été conservés.

Le budget prévisionnel de l'opération immobilière, validé en CIME en novembre 2015, a été porté de 12,996 M€ initiaux (dont 12,396 M€ pour le projet immobilier et 600 k€ pour la sécurisation) à 17,442 M€ (dont 16,050 M€ pour le projet immobilier et 1,392 M€ pour la sécurisation), validé en CIME le 15 février 2023.

Le nouveau campus diplomatique français de Séoul a été inauguré le 15 avril 2023.

De manière encore plus large, le SDIPE promeut la poursuite d'« *une politique volontariste de colocalisation de ses représentations diplomatiques à l'étranger avec les ambassades de ses partenaires européens* ». Le point est fait sur les opérations déjà réalisées ou en cours.

Des colocalisations déjà réalisées

Certains services culturels, Instituts ou Alliances françaises sont colocalisés à Ekaterinbourg, Porto, Manchester, Palerme.

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord-cadre franco-allemand du 12 octobre 2006, relatif aux implantations communes des missions diplomatiques et consulaires, huit opérations de colocalisation avec des ambassades ou consulats allemands ont déjà été réalisées : Pékin, Brazzaville, Pyongyang, Asmara, Bandar Seri Begawan, Koweït-city, Dacca, Rio de Janeiro. Un projet de construction conjointe entre la France et l'Allemagne sur un site commun à Khartoum était à l'étude avant la fermeture des services de l'ambassade de France au Soudan le 25 avril 2023, en raison du déclenchement de la guerre le 15 avril.

De même, l'accord franco-allemand d'Aix-la Chapelle de 2019 a déterminé plusieurs opérations de colocalisation des instituts français et allemands, à Erbil, Rio de Janeiro, Bichkek, Atlanta, Cordoba, Glasgow, Minsk, Ramallah.

Des colocalisations existent déjà avec les délégations de l'Union européenne, comme au Sud-Soudan, au Paraguay, au Honduras ou en Papouasie Nouvelle Guinée. Un projet était en cours au Salvador à la date du contrôle.

Enfin, les locaux de l'ambassade de France à Niamey accueillent le bureau de liaison britannique depuis 2007.

La piste de la colocalisation, si elle est longuement évoquée, n'apparaît pas explicitement comme une priorité. Si elle devait être reconnue comme telle, cette orientation devrait être accompagnée par des actions engagées au niveau du ministère en direction des opérateurs et des pays alliés, au-delà de l'Allemagne, avec lesquels des partages d'emprise pourraient être mis en œuvre.

Le second objectif du SDIPE est de sécuriser les emprises à l'étranger face à la dégradation du contexte politique et aux menaces associées dans un certain nombre de pays. Alors même que cette priorité se traduit par la formulation de deux axes identifiés (3 et 6), elle n'y est pas développée, ces axes étant très courts et nullement prescriptifs. Elle se traduit surtout dans l'axe 2 sur le réseau diplomatique. Alors que les dépenses de sécurisation sont importantes et qu'elles pèsent sur la relocalisation des services - qui entraîne le plus souvent une nouvelle opération de sécurisation dans le nouveau site -, le SDIPE dresse la liste des équipements à mettre en œuvre dans les bâtiments (postes de gardes extérieurs, sas équipés de vitrages blindés ou anti-explosions, vidéo protection, éventuellement salle de repli, inclusion de logements dans les emprises sécurisées dans les pays les plus à risques, etc.). Pour conforter cet objectif, il conviendrait d'en préciser le périmètre – comprenant ou non les logements et résidences – et les modalités dans les cas de partage des locaux avec des opérateurs ou d'autres pays et de répertorier précisément les dépenses afférentes dans la liste des nouvelles opérations.

Enfin, le troisième objectif fixé dans le SDIPE est la prise en compte des enjeux liés à la transition énergétique. En réalité, cet objectif a fait l'objet d'un projet spécifique, « Ambassade verte » mis en place en 2015. Le schéma directeur immobilier pluriannuel pour l'étranger (SDIPE) cite les opérations les plus emblématiques réalisées depuis lors. Il promeut la poursuite de deux actions : un concours annuel au sein des postes récompensant les innovations en matière de développement durable et la prise en compte de la dimension environnementale lors des projets structurants de construction neuve, validée par une démarche de certification environnementale comprenant des objectifs d'exemplarité sur la performance énergétique, le confort, la gestion des ressources⁵⁹. Il détermine la mise en œuvre d'une troisième action, l'identification des sites les plus énergivores, de sorte à procéder à des améliorations « *chaque fois que cela sera possible* ».

D'autres questions, pourtant fondamentales, ne sont pas traitées. Un exemple est particulièrement révélateur : celui du choix entre location et acquisition, cruciale, notamment dans un contexte international particulièrement incertain. Faute de définir les zones à risque où privilégier l'une ou l'autre de ces modalités d'occupation, le SDIPE développe, en revanche, une réflexion sur l'alternative à la cession du bien. Citant le cas du Japon, où une emphytéose de 54 ans consentie à un consortium franco-japonais a financé la reconstruction de l'ambassade, il préconise la systématisation d' « une valorisation alternative » à la cession, lorsque celle-ci

⁵⁹ Cf. 3.2.3.3 : exemples de Nairobi (Leed gold), Djakarta (Cerway argent), Libreville et Doha (certification Cerway).

apparaît nécessaire pour mobiliser les fonds nécessaires à une nouvelle opération. Comme l'indique le SDIPE, *« il s'agirait alors de ne plus « vendre pour louer », mais de « louer pour acheter »*. Cette piste, restée isolée, ne repose pas sur un véritable bilan tiré de l'expérience japonaise – notamment en termes financiers.

En définitive, si l'évolution des contextes sécuritaire et diplomatique s'accélère et nécessite une forte capacité d'adaptation, la gestion de l'immobilier, surtout dans un cadre budgétaire tendu, exige de fixer des priorités de sorte à favoriser la stratégie de déploiement du réseau diplomatique ajusté aux enjeux. Or le SDIPE se contente de tracer des lignes directrices plus indicatives que directives, faute d'un état des lieux suffisamment solide. L'insuffisant « cadrage » qui en découle se traduit dans une programmation financière peu lisible et un renvoi des choix à opérer aux acteurs locaux

2.2.1.3 Une programmation des opérations qui, pour l'essentiel, renvoie à des documents de programmation antérieurs et aux acteurs locaux

Sans objectifs stratégiques clairement identifiés, le schéma directeur immobilier pluriannuel pour l'étranger (SDIPE) se contente en réalité de lister un certain nombre d'opérations immobilières, à finaliser ou à mettre en place, déjà réalisé.

Côté programmation, le document renvoie au référentiel de programmation élaboré dans le cadre du plan de rattrapage engagé en 2020. Au mois de septembre 2021, 224 opérations étaient programmées, pour un montant total estimé à plus de 380 M€ : 122 étaient déjà lancées sur les programmes 105 ou 723, représentant à elles seules un investissement estimé à 248 M€, soit près des 2/3 de l'ensemble ; 20 opérations, recouvrant un montant estimé à 40 M€ avaient fait l'objet d'une validation de principe en 2021 et étaient en phase d'études de faisabilité ; 82 autres, d'un coût total de plus de 92 M€, étaient pré-référencées mais non encore validées. La liste des opérations, jointe au SDIPE, était cependant explicitement appelée à évoluer, en fonction des besoins identifiés par les SDIE.

Le renvoi des choix stratégiques sur les SDIE se manifeste au travers de l'injonction qui leur est faite pour leur élaboration : *« l'accent sera avant tout mis sur la définition d'une stratégie patrimoniale et d'une stratégie d'intervention répondant à des critères de performance immobilière (ratios d'occupation, ...) mais également à la prise en compte accrue de données relatives : à la fonctionnalité des locaux, au niveau de sûreté des emprises, à l'image que les bâtiments renvoient de notre pays, aux synergies interministérielles qui y sont développées, ainsi qu'à la capacité des emprises à assurer les missions régaliennes inhérentes à la protection des ressortissants français »*. En mettant toutes les attentes sur le même plan, le SDIPE apparaît fort peu discriminant.

La seule précision apportée par le schéma directeur pluriannuel pour l'immobilier à l'étranger (SDIPE) consiste dans la définition d'une liste de 23 pays dans lesquels l'établissement d'un schéma directeur immobilier à l'étranger (SDIE) est obligatoire. (cf. *infra*).

Ce schéma directeur immobilier pluriannuel pour l'étranger (SDIPE) se présente donc comme une note très complète sur l'état des opérations réalisées ou en cours et sur les organisations – de gouvernance et financières – à mettre en place, mais ne constitue pas un véritable schéma directeur de l'immobilier. A défaut de définition de priorités géographiques et stratégiques claires, la programmation reste un exercice sans base solide.

Recommandation n° 4. (SG MEAE) : Définir précisément dans le schéma directeur immobilier pluriannuel pour l'étranger (SDIPE) les sites prioritaires et les contraintes pesant sur le parc immobilier à l'étranger pour orienter les schémas directeurs immobiliers à l'étranger (SDIE).

2.2.2 Des schémas locaux de qualité inégale

Les schémas locaux ont existé avant le schéma national. Parfois anciens et en nombre restreint, ils ont évolué, le plus récent se révélant très complet.

2.2.2.1 Des schémas locaux anciens et en nombre restreint

L'élaboration de schémas locaux est antérieure à celle du SDIPE. En effet, le comité interministériel à la modernisation de l'action publique (CIMAP)⁶⁰ du 18 décembre 2013 a demandé que soit engagé, dans le cadre du comité interministériel des réseaux internationaux de l'État (CORINTE)⁶¹, un chantier interministériel ayant trait à l'élaboration de schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) dans les pays où l'État et ses opérateurs disposent d'un patrimoine immobilier important.

Ce chantier a été formellement lancé par le CORINTE lors de sa séance du 14 février 2014. Il a alors été décidé d'appliquer l'exercice à 23 pays⁶² (Algérie, Allemagne, Belgique, Brésil, Canada, Chine, Espagne, États-Unis, Gabon, Inde, Italie, Japon, Liban, Maroc, Mexique, Royaume-Uni, Russie, Sénégal, Suisse, Tchad, Tunisie, Turquie et Vietnam), qui représentaient 50 % de la valeur du parc détenu en propriété par l'État et occupé par le ministère et 70 % des surfaces totales de l'ensemble des bâtiments, en y intégrant toutes les catégories de biens (y compris les immeubles autres que des bureaux), ainsi que les immeubles et terrains utilisés par les autres administrations et les opérateurs.

Dès l'origine, la démarche de programmation a donc été lancée pertinemment de manière prioritaire et ciblée sur les pays à enjeux. Mais elle n'a pas été menée à son terme. Au 31 décembre 2021, 12 pays seulement sur les 23 programmés avaient fait l'objet d'un schéma immobilier : la Chine, l'Italie, le Liban, le Maroc, la Turquie, le Canada, le Japon, la Russie, le Sénégal, la Suisse, l'Espagne et le Vietnam.

L'adoption du schéma directeur immobilier pluriannuel pour l'étranger (SDIPE) n'a pas remis en cause cette priorisation. Au contraire, dans le SDIPE, les mêmes chiffres de couverture du parc immobilier sont cités pour conforter la priorité d'élaboration des SPSI dans les 23 pays

⁶⁰ Une modernisation de l'action publique a été engagée fin 2012, sous l'égide du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), réuni tous les trimestres sous la présidence du Premier ministre. Le CIMAP planifie et suit la mise en œuvre des réformes et décide des nouveaux chantiers à ouvrir.

⁶¹ Le CORINTE, créé par le décret n°2009-177 du 16 février 2009, a pour mission de définir le plan d'action interministériel d'emploi des moyens de l'État à l'étranger, avec le souci d'une rationalisation des moyens de l'État à l'étranger, notamment administratifs et de gestion.

⁶² Cf. état des lieux des SDIPE au 6 juin 2024 en annexe n°1.

regroupant l'essentiel de l'immobilier du ministère. Après l'adoption du SDIPE, ces schémas ont toutefois été renommés schémas directeurs de l'immobilier à l'étranger (SDIE).

Le choix a été fait de ne pas relancer immédiatement les travaux sur l'ensemble des pays déjà couverts par des schémas directeurs immobiliers à l'étranger malgré l'ancienneté de certains d'entre eux et alors même que l'actualisation de la plupart d'entre eux n'a pas été réalisée au cours des 10 années précédentes. L'objectif fixé en 2021 a été celui de la complétude des schémas obligatoires, à horizon 2025.

Cet objectif lui-même n'a pas été atteint. En effet, les schémas relatifs à la Belgique, l'Inde, l'Algérie, la Tunisie et le Brésil, prévus en 2022, n'ont pas été finalisés dans les temps. Seul le SDIE de Belgique a finalement été présenté en 2022 à la CIME. Mais la commission a prononcé l'ajournement de ce dossier en demandant au poste de poursuivre son travail sur la base d'une analyse approfondie des coûts de fonctionnement et en prenant davantage en compte la nécessité de densifier les sites. Seuls les schémas immobiliers pour les postes aux États Unis et en Espagne avaient été produits en 2024.

Le bilan produit à la Cour illustre que, début 2025, 11 schémas directeurs immobiliers à l'étranger (SDIE) restaient à actualiser et 10 à réaliser. Pour justifier le très important retard constaté, le ministère indique que la durée de validité des schémas qui restent à actualiser (jusqu'en 2023) leur confère « *une validité résiduelle* », ce qui rend possible, selon lui, de différer le travail de mise à jour. Il pointe par ailleurs les difficultés inhérentes au contexte local qui compliquent le travail de mise à jour ou de définition des schémas. Il indique avoir recruté des chargés de mission pour procéder à l'accompagnement des postes dans la définition de leur stratégie immobilière.

Cet accompagnement est indispensable et la révision des schémas nécessaire dans des délais réduits. Le retard aujourd'hui constaté est en effet un obstacle majeur à la priorisation et à la conduite effective des opérations à mener.

2.2.2.2 Des travaux peu corrélés aux schémas locaux

Une analyse comparative des dépenses immobilières d'entretien lourd et d'opérations structurantes, sur la période 2019-2023 et sur l'échantillon des 23 pays soumis à SDIE⁶³, montre que le ratio annuel « *dépense annuelle moyenne sur la période/superficie* », en tenant compte du coût de la vie locale, est le plus important aux États-Unis (321 €/m² SUB) et en Inde (225 €/m² SUB) et le plus faible au Liban et au Tchad (resp. 9 et 8 €/m² SUB).

L'analyse des opérations réalisées montre une décorrélation certaine entre la programmation portée par les SPSI et les travaux effectués.

Certains pays qui n'ont pas fait l'objet de SPSI (EU, Inde et Allemagne) ont bénéficié de financements importants au regard de certains autres qui avaient un SPSI (Russie, Vietnam, Espagne).

⁶³ Cf. annexe n°1.

Des opérations prévues en SPSI ont été menées à leur terme, mobilisant des sommes importantes, comme au Japon. A l'inverse, d'autres opérations prévues dans certains schémas n'ont pas été réalisées.

Ainsi, le schéma de l'immobilier en Turquie de 2014 prévoyait à Istanbul la rénovation et la densification du palais de France pour un montant de 0,8 M€ dont 0,7 M€ pour la relocalisation du service économique et de l'antenne de Business France qui loue à 500 mètres un plateau de bureau. Cette opération n'a pas eu lieu, malgré la programmation du financement des études préalables et faute de crédits destinés aux travaux de restructuration nécessaires. Le poste indique qu'une nouvelle étude sur la densification du palais de France est programmée.

La rénovation d'un yali⁶⁴, et l'amélioration des bâtiments du lycée français Pierre Loti, demandée par l'association des parents d'élèves, figuraient également dans le document de 2014. A ce jour, les travaux afférents n'ont pas été entrepris et le yali se dégrade, nécessitant récemment la pose de filets sur la façade pour éviter les chutes de matériaux sur la chaussée, ainsi que des prestations de gardiennage pour éviter les intrusions intempestives et non sécurisées. L'ambassade de France est encore actuellement en recherche de partenaires pour financer les travaux de rénovation.

A l'inverse, l'absence de schéma formalisé n'entrave pas la conduite d'opérations parfois d'ampleur. C'est ainsi que l'ambassadrice en Tunisie a constaté que « *la plupart des opérations immobilières [demandées par le poste] ont pu être réalisées dans son pays* » et surtout que le Gabon a bénéficié de la construction d'une nouvelle ambassade, opération validée en CIME en 2014 et dont l'inauguration a eu lieu en mars 2023.

En conclusion, le fait d'avoir un SPSI n'est ni une condition nécessaire ni une condition suffisante pour recevoir les financements correspondants aux opérations recensées.

2.2.2.3 L'exemple très récent du SDIE des États-Unis qui constitue un outil performant d'analyse du patrimoine

Le schéma directeur immobilier pour l'étranger (SDIE) aux États-Unis 2023-2028 a été élaboré et présenté à la CIME en 2023. Il apparaît très complet et démontre les progrès réalisés en matière d'état des lieux et de programmation, sur un patrimoine de la France à l'étranger parmi les plus considérables. Il est, en effet, composé de 32 sites et d'un parc de 57 logements domaniaux à New York.

Le parc immobilier géré par le MEAE aux États-Unis

- 1 site à usage administratif à Washington DC : Ambassade de France aux États-Unis
- 8 sites à usage résidentiel à Washington DC et Bethesda (Maryland) : résidence de l'Ambassadeur de France ; résidence dite villa Highboro de l'Ambassadeur (représentant permanent de la France auprès de l'Organisation des États d'Amérique (OEA)) ; résidence du Ministre-Conseiller ; résidence dite Tulip Hill hébergeant le chef de la Mission de Défense ; Résidence dite Honey Bee

⁶⁴ Un yali est une demeure construite à proximité immédiate du bord de l'eau à Istanbul. À partir du XVIII^e siècle les élites ottomanes ont commencé à en faire des lieux de villégiature. L'un d'entre eux a été donné à l'ambassadeur fin XIX^e avec une fonction de résidence d'été.

actuellement occupée par l'Attaché de défense adjoint ; résidences à usage résidentiel, dites Millwood, Wildoak et Lenox, vacantes à partir de 2023.

-14 sites à usage administratif répartis en deux catégories :

- 9 sites abritant les consulats généraux de France : à Atlanta, Boston, Chicago, Houston, La Nouvelle-Orléans, Los Angeles, Miami, San Francisco, New York - hébergeant également la résidence consulaire ;

- et 5 autres sites comme l'annexe du Consulat Général de France à New York, hébergeant également la résidence du Consul Général adjoint ; la Villa Albertine à New York abritant le service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC), les locaux de la Représentation Permanente de la France auprès de l'ONU à New York, le Bureau de la France au sein du bâtiment de l'ONU, les locaux du Service Economique Régional à New York

- 9 sites à usage résidentiel dans les 9 villes abritant les consulats généraux de France (cf. *supra*)

- Un parc de 57 logements en propriété à New York (Manhattan).

Chaque site fait l'objet d'une fiche recensant les surfaces, l'année d'achat, la valorisation du bien à l'achat et dans Chorus, les montants des frais de maintenance et d'entretien lourd réalisé au cours des dernières années ainsi qu'une évaluation du bien sous différents angles : domanial, fonctionnel, sécuritaire, environnemental, technique. Enfin sont relevés les travaux majeurs effectués, en cours et identifiés. Pour les prises à bail, la performance immobilière et les montants correspondant aux loyer, charges et taxes sont comparés aux moyennes des coûts aux États-Unis.

L'analyse synthétique sur les charges relatives aux biens pris à bail et aux bâtiments en pleine propriété, la performance immobilière et celle environnementale du parc donne une idée très précise des contraintes et des atouts de celui-ci.

Un chapitre est consacré à la stratégie patrimoniale à mettre en œuvre. Outre l'analyse des biens, elle tient compte de l'évolution des effectifs des réseaux diplomatiques et consulaires, à la baisse, mais aussi des changements dans la présence de certains opérateurs au sein du réseau consulaire, en diminution également. Des scénarios alternatifs sont étudiés et chiffrés comme pour l'ambassade de France à Washington qui fait l'objet d'une comparaison entre maintien dans les locaux actuels et opération de cession/relocalisation. Le document présente donc une véritable stratégie immobilière, prévoyant regroupement des services et réaménagement des locaux, cession de biens, rénovation technique et renouvellement anticipé de bail et déroulant une stratégie patrimoniale, environnementale et de maintenance, assorti d'un échéancier budgétaire.

Un « budget » en dépenses et recettes est ainsi établi : au total les acquisitions et les dépenses d'investissement et de gros entretien s'élèveraient à 46,05 M€ alors que les cessions atteindraient 23,04 M€. Ce chiffre reste néanmoins une estimation dont la réalisation n'est pas acquise, à preuve l'infructuosité, déclarée début septembre 2023, de la procédure d'appel d'offres public visant la cession de deux villas situées dans la banlieue résidentielle de Washington⁶⁵, la seule offre reçue (800 000 USD) étant nettement inférieure au prix de réserve (1 335 000 USD).

⁶⁵ Villas Wildoak et Millwood, situées à Bethesda, libérées à l'été 2022.

Ce SDIE, soumis à la commission chargée d'émettre un avis sur les biens de l'État à l'étranger (CIME) de juillet 2023, a été approuvé sans modification et a permis la validation concomitante d'un certain nombre des opérations envisagées : le renouvellement anticipé du bail de la RP à l'ONU, le renouvellement du bail du consulat général à Miami. La cession d'une 3^{ème} villa de Bethesda doit être soumise, dans son principe de vente, à l'avis de la CIME à partir de fin 2023. Les itérations multiples de validation en commission sont liées à l'absence de perspective d'ensemble et d'une programmation générale des opérations déconnectée des priorités établies dans les schémas.

Engagée sur l'un des pays où les enjeux budgétaires et immobiliers sont les plus lourds, la démarche mise en œuvre aux États-Unis gagnerait à être dupliquée de manière progressive aux 23 pays prioritaires.

2.3 Une évolution des modalités de financement

Comme tous les services de l'État, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) finance ses opérations immobilières par les crédits qui lui sont alloués dans le cadre de son budget annuel. Les crédits sont retracés dans le programme 105 - *Action de la France en Europe et dans le monde*. A ce financement s'est ajouté, voire substitué pendant quelques années, un financement via le programme 723 du compte d'affectation spéciale (CAS) - *Gestion du patrimoine immobilier de l'État (GPIE)*.

Les conditions de l'équilibre entre ces deux sources de financement ont évolué sous l'effet de contraintes qui se sont cumulées, celles du budget et du désendettement de l'État et celles liées à l'insuffisante identification par le ministère de ses besoins, du fait de la faiblesse de sa programmation immobilière à l'étranger - significativement le SDIPE, tardif, se contente, sur le volet budgétaire de reprendre le référentiel de programmation élaboré dans le cadre d'un plan de rattrapage engagé en 2020.

Engagé dans une politique de cession volontariste dont le produit ne lui a pas été intégralement reversé, le ministère mobilise désormais à nouveau des crédits budgétaires classiques.

2.3.1 Un régime dérogatoire partiellement mis en œuvre

Créé par la loi de finances pour 2006⁶⁶, le compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État (GPIE)* est placé sous la responsabilité de la direction de l'immobilier de l'État (DIE). Il vise à financer les opérations de valorisation et la modernisation du parc immobilier de l'État en recourant, prioritairement, à la cession d'actifs⁶⁷.

⁶⁶ Article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

⁶⁷ Les crédits du CAS sont concentrés sur le programme 723 - *Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État*, qui porte les dépenses d'entretien à la charge du propriétaire, ainsi que les opérations immobilières structurantes réalisées sur le parc immobilier de l'État. En revanche, le programme 721 - *Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État* n'est plus abondé depuis 2018.

Fonctionnement du CAS GPIE

En contrepartie de la cession des biens immobiliers de l'État qu'ils occupent, les ministères bénéficient d'un taux de retour sur le produit de leurs cessions (« droit de tirage ») fixé en loi de finances, sur le programme 723 – *Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État* du CAS.

Les dépenses éligibles au CAS sont fléchées vers les immeubles de bureau et de logement domaniaux et financent des travaux structurants ou de l'entretien lourd.

Le ministère a bénéficié, à titre dérogatoire, du principe d'un retour intégral des produits de cession à l'étranger alors que pour les autres ministères s'appliquait celui d'un prélèvement en vue du financement du désendettement de l'État. Cette dérogation fondée sur une disposition législative expresse, devait être d'application limitée dans le temps⁶⁸. Elle a été prorogée à plusieurs reprises, jusqu'en 2017⁶⁹, pour permettre d'assurer l'entretien des immeubles sans dégrader la capacité d'investissement du MEAE à l'étranger. Le ministre a régulièrement plaidé en ce sens, pour conserver l'intégralité du produit de ses cessions (cf. lors de sa déclaration, sur la part du budget 2021 allouée à son ministère, à l'Assemblée nationale le 13 octobre 2020).

Mais, dans les faits, ce principe d'un taux de retour n'a pas été mis en œuvre. Comme tous les ministères, le MEAE a participé au financement des contributions exceptionnelles au désendettement de l'État. De 2013 à 2017, il a contribué pour un montant cumulé de 214 M€⁷⁰ soit plus du tiers des recettes tirées de sa démarche volontariste de cession à l'étranger. En 10 ans, les produits de cessions ont atteint 562 M€, correspondant à la cession de 118 biens⁷¹ dont 62 % de logements et 18,1 % de bureaux.

Tableau n° 6 : Montant annuel et nombre de cessions à l'étranger entre 2013 et 2023

<i>Année de la vente</i>	Montant TOTAL (en €)	Nombre de biens vendus
2013	51 664 174	25
2014	120 117 677	22
2015	207 343 043	11
2016	41 813 524	12

⁶⁸ Une date limite de cette dérogation avait été fixée au 31 décembre 2014 par l'article 61 de la loi de finances pour 2011.

⁶⁹ Depuis la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, les produits de cessions de biens immeubles de l'État ne participent plus à la contribution au désendettement. Depuis 2017, le MEAE verse une contribution exceptionnelle et forfaitaire au désendettement de l'État prélevée sur les produits lui revenant, de cessions immobilières à l'étranger, qui s'élevait à 60,1 M€ pour 2017.

⁷⁰ Cf. annexe n°2. En application de l'article 47 de la loi de finances pour 2005 modifiée par la loi de finances pour 2015, le MEAE doit verser entre 2015 et 2017 une contribution annuelle au désendettement de l'État (programme 721) au moins égale à 25 M€, ce qui est fait en 2015. Une contribution supplémentaire de 75 M€ a été fixée à la suite de la cession en 2016 du site à Kuala Lumpur, ce qui a fait contribuer le MEAE à hauteur de 55% du programme 721 en 2016. En 2017, sa contribution s'élève à 60,1 M€.

⁷¹ L'année correspond à la signature de l'acte de vente. Un bien peut comporter plusieurs composants Chorus Re-Fx.

<i>Année de la vente</i>	Montant TOTAL (en €)	Nombre de biens vendus
2017	30 040 730	7
2018	29 711 369	10
2019	4 084 750	3
2020	16 909 854	8
2021	20 183 535	6
2022	17 557 287	10
2023	22 794 190	4
<i>Total général</i>	562 220 133	118

Source : Reconstitution Cour des comptes d'après éléments DIL et DIE

NB : la colonne « montant total » correspond au montant des cessions actées (acte de vente signé)

L'année 2015 représente plus du tiers de ce total en raison de la vente, en avril de cette année-là, du campus diplomatique de Kuala Lumpur, à hauteur de plus de 193 M€⁷². Les gains de l'opération de Kuala Lumpur ont été principalement affectés au programme 721 de désendettement de l'État et seuls 93 M€ ont été reversés au MEAE.

La contribution du ministère au désendettement de l'État jusqu'en 2017, en dépit de la dérogation qui lui avait été consentie, traduit sans doute un cumul de causes. A la nécessité de ce désendettement, s'est sans doute ajoutée la difficulté du MEAE à identifier et à mener à bien des opérations immobilières, faute d'une programmation rigoureuse et d'une stratégie immobilière effective.

2.3.2 Un retour à un schéma de financement budgétaire

La période récente montre une inflexion des ressources mises à la disposition du MEAE pour financer ses dépenses immobilières à l'étranger.

2.3.2.1 Des ressources de cession moins importantes, affectées à des financements spécifiques

En contrepartie d'un taux de retour dérogatoire, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) avait renoncé « *au financement de son programme d'investissement*

⁷² Le prix est fixé au taux de chancellerie en vigueur au moment de la constitution du dossier de vente (et non de la signature du contrat). L'aléa sur le montant des recettes du CAS GPIE peut être accentué par les effets des variations de change pour les cessions de biens à l'étranger. La vente du campus diplomatique de Kuala Lumpur en est un exemple avec un écart de change défavorable de 28,6 M€ entre le moment de la signature de l'acte (221,712 M€) et l'encaissement des recettes (193,104 M€). L'absence de couverture du risque de change a conduit à ce que le montant des recettes soit inférieur à ce qu'elles auraient pu être.

*immobilier sur les crédits du budget général du programme 105*⁷³ » Jusqu'en 2021, en effet, aucune opération de construction ou d'acquisition n'a été soutenue par le programme 105.

Mais ce modèle de financement par cession des biens à l'étranger est désormais confronté à trois limites⁷⁴ :

Comme le montre le tableau *supra*, le dynamisme des cessions s'est progressivement dégradé depuis 2017, en volume et en nombre. Le ministère explique cette tendance par la vente déjà réalisée des biens les plus facilement valorisables. Ce tarissement des ventes se manifeste également pour les biens transférés au ministère. Au 31 décembre 2023, 28 des 215 biens transférés au MEAE avaient été cédés et il avait été mis fin au bail de trois d'entre eux⁷⁵, les 184 restants ayant été conservés.

De surcroît, depuis 2017, les ressources disponibles pour le ministère sur le programme 723 en provenance des cessions à l'étranger, sont principalement affectées à des opérations en France. A compter de 2020, ces ressources sont sanctuarisées, d'une part pour achever les opérations déjà engagées à l'étranger, « aucune opération nouvelle à l'étranger n'ayant été programmée sur ce support ni en 2020, ni en 2021 »⁷⁶, d'autre part pour financer l'opération d'extension-réhabilitation de l'aile des archives (ERA) sur le site du Quai d'Orsay.

Enfin, depuis 2021, 50 % des produits de cession du MEAE sont fléchés vers le remboursement de « l'avance sécurité ». En effet, la dégradation des conditions de sécurité dans certains pays a conduit à sécuriser plus massivement les emprises à l'étranger. Les dépenses afférentes ont plus que doublé entre 2010 (26,09 M€) et 2016 (55,87 M€).

Pour financer les besoins supplémentaires, un accord entre le ministère du budget et le MEAE a autorisé l'imputation des dépenses correspondantes, en 2019 et 2020, sur le CAS 723⁷⁷. Le programme de sécurisation, détaillé *ex ante*, concernant les sites du MEAE⁷⁸, était estimé initialement à 64 M€ et atteint *in fine* 67,8 M€. Les dernières opérations de sécurisation financées à ce titre ont été lancées en 2022.

En contrepartie, le MEAE s'engageait à rembourser ces dépenses par prélèvements sur les produits de ses cessions futures. Le plan pluriannuel de cessions arrêté en 2019 par le MEAE identifiait 29 ventes à réaliser jusqu'en 2025, pour un montant évalué à 167,9 M€⁷⁹. La moitié de cette somme devait être affectée au remboursement de l'avance consentie, soit 84 M€.

⁷³ Cour des comptes, *Politique et gestion du patrimoine à l'étranger*, p. 5, 2012 ; Documents cadre : Contrat de modernisation 2006-2008 du 18 avril 2006 conclu entre le MAE et le ministère du budget, note de la direction du budget du 25 octobre 2006 relative à la gestion des opérations d'investissement immobilier du MEAE, charte de gestion 2007 du CAS GPIE.

⁷⁴ Les membres de Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale lors de la présentation du budget du ministère ont, à plusieurs reprises, évoqué « une impasse » à ce sujet.

⁷⁵ A Cuba, au Ghana et au Nigéria.

⁷⁶ Rapport d'activité 2020 de la CIME, p. 22.

⁷⁷ Source : séminaire des antennes mars 2019.

⁷⁸ Le programme de sécurisation concernait les sites du MEAE et ceux de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), à hauteurs respectives de 64 M€ et 36 M€.

⁷⁹ Avis de la commission des affaires étrangères du Sénat sur le PLF 2023 – Mission Aide extérieure de l'État (Tome I), p. 12-16.

Tableau n° 7 : Cessions réalisées et montants remboursés

<i>En €</i>	<i>Cessions encaissées</i>	<i>Montant remboursé</i>
2021	14 550 534	7 275 267
2022	19 505 290	9 752 645
2023	22 884 305	11 442 152
<i>TOTAL</i>	56 940 129	28 470 065

Source : DIL

NB : l'exercice mentionné correspond à l'année d'encaissement ou de décaissement effectif par la DIE et la colonne « cessions encaissées » correspond au montant des cessions réellement encaissées par le MEAE, tous frais déduits

La logique à l'œuvre est donc celle d'un reversement de la moitié des cessions réalisées sur une base annuelle. Le montant restant à rembourser au 31 décembre 2023 s'élevait donc à 39,33 M€ et des recettes issues de cessions étaient encore attendues pour rembourser l'avance. Selon la direction du budget, le potentiel des ventes déclaré par le MEAE, s'élevait encore à 103 M€ en mai 2024.

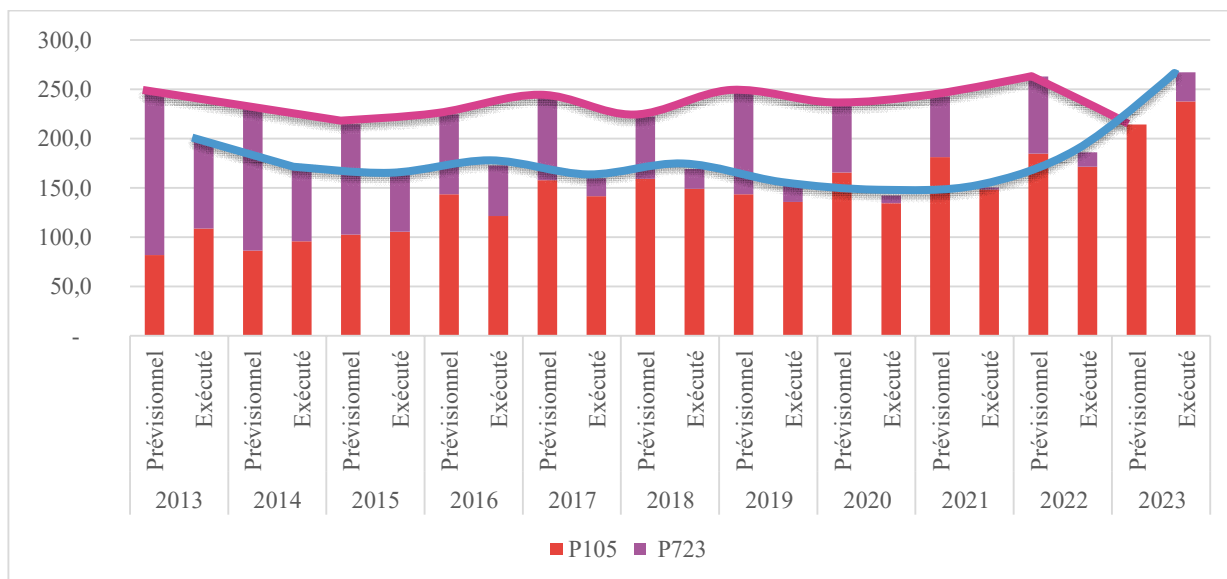
Cette démarche a permis de mobiliser des crédits au profit de dépenses nécessaires. Elle est relayée en fin de période sous revue, par une hausse significative des crédits budgétaires du ministère.

2.3.2.2 Le basculement des crédits sur le programme ministériel a été accompagné par une hausse des moyens

La difficulté croissante des opérations de cessions a conduit à accéder à la demande du ministère d'une intégration des crédits nécessaires aux activités immobilières au sein de son périmètre budgétaire ministériel.

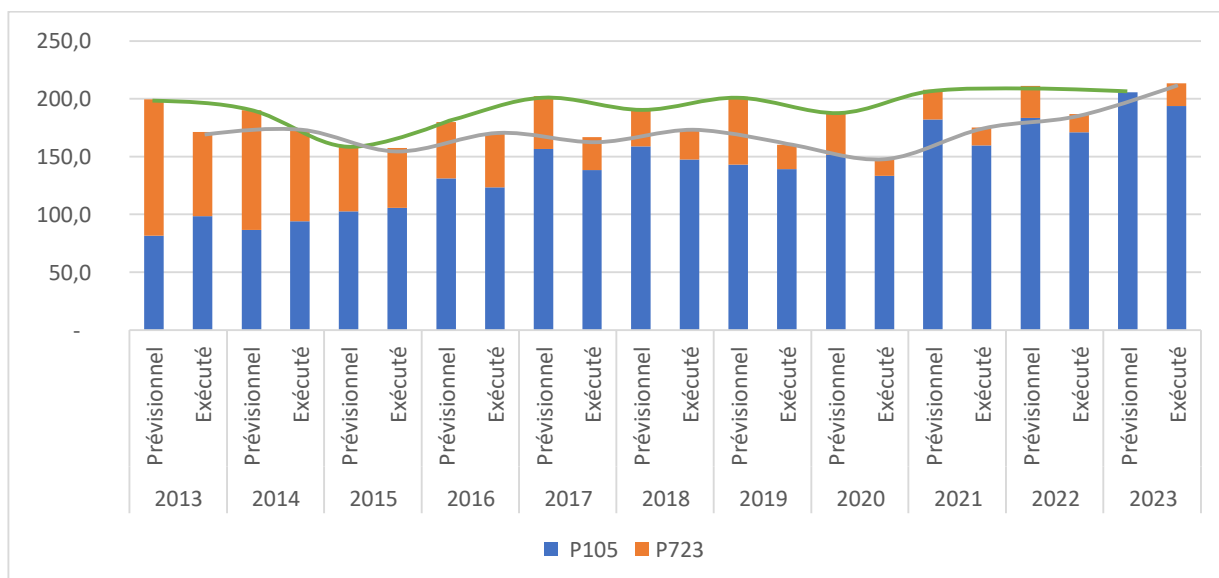
En 10 ans, les crédits dévolus au ministère pour gérer son patrimoine (hors masse salariale) ont profondément évolué. Alors que la part du programme 723 était majoritaire en 2013, elle a décliné jusqu'en 2017 avant d'être stabilisée à un niveau très bas, l'essentiel des crédits disponibles relevant alors du programme ministériel 105, qui a connu une augmentation continue. Les évolutions contraires des deux sources de financement ont déterminé une certaine stabilité globale des crédits prévisionnels (en AE comme en CP) alors que leur exécution a enregistré une hausse de 35 % en AE, de 24 % en CP.

Graphique n° 5 : AE prévisionnels et exécutés entre 2013 et 2023 en M€



Source : reconstitution Cour des comptes d'après les RAP des programmes concernés

Graphique n° 6 : CP prévisionnels et exécutés entre 2013 et 2023 en M€



Source : reconstitution Cour des comptes d'après les RAP des programmes concernés

Ces deux graphiques font apparaître que la hausse importante des crédits consommés est concentrée sur la fin de la période. Elle est la traduction de la déclinaison immobilière de l'« agenda de la transformation » du MEAE, lancé en 2022, à l'issue des états généraux de la diplomatie qui ont posé le diagnostic d'un entretien insuffisant de l'immobilier.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La stratégie immobilière du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) pour ses biens implantés à l'étranger apparaît insuffisamment définie et trop fragmentée. De ce fait, la CIME procède à des validations au cas par cas, d'opérations diverses et, faute de perspective d'ensemble, développe une posture d'accompagnement du ministère, quand elle n'acte pas simplement des décisions déjà prises.

Les défaillances du schéma et de la programmation d'ensemble du ministère constituent une lacune grave à laquelle il convient de remédier sur la base d'une meilleure connaissance du patrimoine et des besoins locaux, comme le SDIE le plus récent a pu les expliciter, et en traçant des priorités régionales et des orientations claires en matière de gestion.

Au niveau des postes, les priorités doivent être mieux définies au sein des schémas directeurs immobiliers à l'étranger, et accompagnées d'un échéancier de réalisation pour chacun des pays concernés, a fortiori dans un contexte de financement global de l'État plus tendu. Désormais, le retour à un financement budgétaire constitue la norme après une période marquée par le poids important des recettes issues des produits de cessions.

3 UNE ORGANISATION INTERNE AU MINISTÈRE ET DES PERFORMANCES A RENFORCER

L'organisation de la fonction immobilière apparaît éclatée au sein du ministère et les mesures prises pour mieux l'articuler doivent être consolidées (3.1). Le renforcement des compétences humaines (3.3) sera nécessaire pour améliorer les performances (3.2).

3.1 Une fonction immobilière fragmentée à mieux articuler

Au sein même du ministère, la gestion de l'immobilier à l'étranger incombe à deux niveaux de compétences, en administration centrale et à l'échelon des pays d'implantation.

3.1.1 Une compétence immobilière partagée en administration centrale

La direction de l'immobilier et de la logistique (DIL) est la direction métier chargée de l'immobilier à l'étranger, à titre principal. Mais d'autres directions interviennent également dans la gestion de l'immobilier. La plupart relève du directeur général de l'administration et de la modernisation (DGAM).

3.1.1.1 La direction de l'immobilier et de la logistique (DIL)

La DIL, placée sous l'autorité du DGAM, est responsable de l'ensemble des opérations relatives au patrimoine immobilier relevant de la gestion du MEAE⁸⁰.

Alors qu'elle comprenait trois sous-directions - la sous-direction des opérations immobilières à l'étranger ; la sous-direction des affaires domaniales et administratives du patrimoine et de la décoration (DIL/ADAPAD) ; la sous-direction des opérations immobilières en France et de la logistique -, l'arrêté du 24 août 2024⁸¹ a supprimé la sous-direction dédiée aux opérations réalisées en France, transformée en mission des projets France, rattachée directement au directeur de l'immobilier et de la logistique.

Cette modification, mise en place à compter du 16 octobre 2024 ne bouleverse pas le suivi des biens de l'État à l'étranger, assuré dès avant par deux sous-directions au sein de la DIL.

La sous-direction des affaires domaniales et administratives du patrimoine et de la décoration (DIL/ADAPAD) coordonnait l'expertise domaniale, juridique et financière des biens français à l'étranger. A ce titre, les opérations de construction, de rénovation ou d'entretien étaient suivies au plan budgétaire par cette sous-direction qui constituait l'interlocuteur de la direction de l'immobilier de l'État pour la gestion des opérations financées sur le CAS 723. La sous-direction était également en charge du suivi domanial de l'immobilier diplomatique et consulaire. Le bureau du domaine suivait les dossiers de cessions et préparait les dossiers de présentation devant la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières à l'étranger (CIME). Elle était également en charge du suivi de l'expertise des contextes domaniaux et du respect des critères de la politique immobilière de l'État. Une partie de ce travail s'effectuait en lien étroit avec la sous-direction des opérations immobilières à l'étranger.

La sous-direction des opérations immobilières à l'étranger (OIM) avait en charge la programmation de l'ensemble des opérations immobilières du patrimoine bâti du MEAE à l'étranger, et leur pilotage opérationnel, à toutes les étapes de validation du programme, du budget, du choix des prestataires, des études, des marchés de travaux, de leur réalisation et de leur réception. Ces opérations étaient réalisées, soit en direct pour les postes européens, soit en coordination avec les 15 antennes immobilières locales. Entrait dans ses fonctions l'animation des antennes DIL, et notamment, la conception de l'adaptation des règles de construction et le savoir-faire français pour l'étranger.

La nouvelle organisation comprend désormais une sous-direction de la stratégie qui a, comme la sous-direction ADAPAD avant elle, une mission d'expertise technique et administrative sur les opérations immobilières quand la sous-direction monde a repris les compétences de la sous-direction OIM de maîtrise d'ouvrage et de pilotage du réseau des antennes immobilières à vocation régionale.

⁸⁰ Rapport d'activité 2022 de la DIL.

⁸¹ Arrêté du 30 septembre 2024 modifiant l'arrêté du 28 décembre 2012 portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères.

3.1.1.2 D'autres directions intervenantes

La direction de la sécurité diplomatique (DSD) est particulièrement présente sur les sujets immobiliers.

La prise en compte de la sécurité des emprises de la France à l'étranger a connu depuis le début des années 2000 un regain d'attention⁸². Un service de la sécurité diplomatique créé en 2006, devenu direction de la sécurité diplomatique en 2017 à l'issue d'un contrôle de la Cour⁸³, unifie les moyens et la doctrine en matière de sécurisation des emprises du MEAE et de la France à l'étranger. Elle relève, comme la DIL, de la DGAM.

Au sein de la DSD, le bureau des travaux de sécurité élabore avec les personnels de ses trois antennes, les projets de sécurisation, passe les marchés qui y sont liés et suit la mise en œuvre des ouvrages de sécurité passive. L'ensemble des personnels du bureau en administration centrale s'élève à onze ETP alors qu'ils n'étaient que six en 2013.

Outre la DSD, la direction du numérique (DNUM), rattachée au Secrétariat général, conduit également des travaux dans les postes à l'étranger qui peuvent être structurants en matière d'immobilier.

La direction des affaires financières (DAF) du ministère, autre direction de la DGAM, enfin est impliquée dans la gestion des crédits afférents.

3.1.2 Des réseaux locaux de soutien à l'appui de l'ambassadeur

3.1.2.1 Le rôle clé des ambassadeurs dans la politique immobilière déconcentrée

A l'étranger, le CG3P confie à l'ambassadeur « *les compétences attribuées en matière d'acquisition de biens mobiliers et immobiliers au préfet ou au directeur départemental des finances publiques* »⁸⁴. Il est également ordonnateur secondaire des dépenses immobilières.

La DIL précise que l'ambassadeur est « *le représentant du maître d'ouvrage⁸⁵ pour les marchés relatifs à l'immobilier dont il a la charge au sein de son pays d'exercice. Cette fonction est définie au titre II du code de la commande publique, dont il est le garant. Dans la conduite des marchés de travaux, il est représentant du pouvoir adjudicateur et à ce titre, garant des procédures de mise en concurrence pour les marchés de travaux, de prestations intellectuelles et de maîtrise d'œuvre soumis à la concurrence. Il valide les rapports d'appel d'offre, signe les marchés et réceptionne les ouvrages* ».

⁸²Livre blanc de 2004 relatif à la sécurité des services de l'État, création d'un service de la sécurité diplomatique en 2007, puis d'un centre de crise en 2008.

⁸³La sécurité des emprises diplomatiques à l'étranger, exercices 2010 à 2015.

⁸⁴ Article R 1221-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

⁸⁵ A ce titre, il détermine la localisation du projet, le programme. Il fixe l'enveloppe financière prévisionnelle et établit le financement de l'opération ainsi que le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé (MOP, MPGP, contrat de partenariat). Il conclut les marchés publics nécessaires à la réalisation de l'ouvrage.

Pour exercer ses fonctions, il peut s'appuyer sur le secrétaire général de l'ambassade ainsi que les antennes DIL dans un équilibre qui varie selon les pays.

3.1.2.2 Les antennes de la DIL, à l'interface de l'ambassadeur et de la DIL, un réseau à mieux animer

La DIL dispose d'un réseau de 15 antennes régionales qui constituent le relai local de la direction, notamment par leur expertise technique.

Carte n° 1 : Le réseau de la DIL



Source : *Rapport d'activité de la DIL 2023*

Les antennes sont des services à vocation régionale, qui interviennent dans le pays où elles sont établies et dans les pays de leur zone de compétence définie par le ministère. Les pays européens ne disposent pas d'antennes DIL et les travaux immobiliers bénéficient d'une gestion directe par l'administration centrale. Deux pays font exception : le Royaume Uni qui bénéficie d'une antenne exclusive, l'Italie où le service des travaux et bâtiments français en Italie (STBI) est chargé d'assurer la gestion du parc immobilier de la France situé sur le territoire italien⁸⁶.

⁸⁶ Cf. deux publications de la Cour des comptes, septembre 2024 : [L'ambassade de France près le Saint-Siège et son administration des Pieux établissements de France à Rome et à Lorette](#) et [L'ambassade de France près le Saint-Siège et l'Institut français Centre Saint-Louis](#)

Le STBI

Il intervient sur les deux ambassades et la représentation permanente de la France auprès des organisations des Nations unies présentes à Rome, les consulats généraux en Italie et les centres culturels et établissements d'enseignement. Il intervient également pour le compte du ministère de la Culture qu'il représente dans le cadre des travaux d'investissement réalisés sur le patrimoine monumental des Pieux Établissements (cinq églises à Rome). Enfin, il représente le ministère de la Défense pour ce qui concerne la gestion des cimetières militaires français et des monuments commémoratifs.

Le patrimoine français en Italie représente une surface totale construite d'environ 48 000 m² (hors cimetières). Il est composé pour sa plus grande part de palais et bâtiments classés (Palais Farnèse, Villa Bonaparte, couvent et église de la Trinité des Monts, église Saint Louis des Français, palais Lenz à Florence, palais des Stelline à Milan, immeuble le Grenoble à Naples). L'action du STBI s'étend sur les villes de Rome, Milan, Turin, Venise, Florence, Naples et Palerme, où le ministère des affaires étrangères a des implantations diplomatiques, consulaires, ou culturelles.

Il bénéficie de compétences diverses : architectes, ingénieurs, jardiniers, souvent mis à disposition par différents ministères ce qui constitue sa singularité.

Le rôle des antennes est de contribuer à la « *définition de la politique immobilière de chaque poste* », qu'il s'agisse d'opérations ou de cessions immobilières. Le chef d'antenne assure également la liaison avec la DIL, pour tout projet immobilier et à tous les stades d'avancement⁸⁷. La mise à jour du recensement patrimonial à l'occasion des déplacements dans le pays de la zone est également une fonction attendue. Les conseils en maintenance auprès de l'ensemble des établissements et services français de son secteur relèvent du champ d'intervention du chef d'antenne et de son équipe. Le respect des règles et méthodes en matière de décoration des résidences font également partie des missions de chaque antenne DIL.

Le suivi comptable est en revanche une mission qui relève du secrétaire général d'ambassade (SGA), auquel a également été confié la compétence domaniale. Dans les postes qui n'accueillent pas dans leurs murs une antenne de la DIL, le secrétaire général est le plus souvent le correspondant immobilier⁸⁸ de l'ambassade en charge du suivi budgétaire et de l'articulation des interventions des entreprises ou de l'organisation des échanges avec les référents de la DIL.

Dans les pays où sont implantés les antennes, leur expertise est plus fortement sollicitée, pour piloter les dépenses d'investissement immobilier, y compris en matière de programmation annuelle, comme c'est le cas au Brésil⁸⁹. Celle-ci est alors préparée par l'antenne, arbitrée par le chef de poste et validée par l'administration centrale qui délègue les crédits afférents. Le suivi des opérations ainsi que leur réception est réalisé par l'antenne DIL. Les agents de la DIL effectuent également un travail préparatoire à la formalisation des soldes de marché et à leur

⁸⁷ Définition des besoins, réalisation du programme fonctionnel, montage de l'opération, suivi des études et des marchés et suivi de l'exécution des travaux par les entreprises.

⁸⁸ La mise en place de cette fonction donne droit à la recommandation de la Cour issue du rapport de 2012 « Désigner un correspondant immobilier au sein de chaque poste à l'étranger ».

⁸⁹ L'ensemble des travaux réalisés durant la période 2018-2024 au Brésil se monte à 4,9 M€ Les deux opérations les plus importantes sont la réhabilitation d'un plateau de bureau au consulat général de Sao Paulo (2,2 M€) et la rénovation électrique du campus diplomatique de Brasilia.

mise en paiement. Le secrétaire général adjoint de l'ambassade garde un rôle dans le suivi quotidien des opérations et dans le règlement des fournisseurs notamment.

L'antenne DIL peut intervenir comme conductrice de travaux⁹⁰, en appui au chef de poste, représentant du maître d'ouvrage.

L'animation de son réseau d'antennes par la DIL a été réalisée jusqu'en mars 2019, sous forme de séminaires, réunissant chefs d'antennes, DIL et des experts thématiques⁹¹ et prenant appui sur l'actualité du moment⁹². Du fait de la crise sanitaire liée à la Covid, puis des changements au sein de l'administration du MEAE, ce type de séminaire n'a pu se reproduire qu'une fois, dans le courant du premier semestre 2024. Par ailleurs, la DIL développe depuis peu des travaux thématiques qui doivent permettre d'établir un référentiel d'action de ses antennes. Il apparaît, en effet, que le rôle des agents des antennes gagnerait à être clairement explicité, en programmation, en conduite d'opérations, en matière de maintenance. Le sujet de la coordination avec les services de la DSD devrait également être traité dans ce cadre.

3.1.3 Des efforts de concertation à traduire dans les faits

3.1.3.1 Une comitologie interne spécifique à la fonction immobilière

La priorisation des projets immobiliers est étudiée en comité exécutif (COMEX) qui constitue la plus haute instance de décision du ministère, parfois présidée par le ministre. Réunissant le secrétariat général et les directions métiers et géographiques, il traite à l'occasion de l'immobilier à l'étranger. Ainsi, en 2020, il a validé des opérations prioritaires pour un montant de 17 M€. En 2024, le COMEX a relancé la mise en place de schémas pluriannuels de stratégie immobilière pour les pays les plus importants au regard du patrimoine immobilier détenu par la France, affirmé la priorité de la transition énergétique et du développement de la résilience des bâtiments du ministère, dans une perspective d'adaptation au changement climatique.

Mais ce pilotage est apparu trop lâche s'agissant de l'immobilier, et conformément aux préconisations du SDIPE, le ministère a également mis en place une commission de coordination de la politique immobilière (CCPI), présidée par la Secrétaire générale ou le Directeur général de l'administration et de la modernisation (DGAM qui relève du Secrétariat général) qui instruit les projets immobiliers avant leur passage en CIME et valide les SDIE. A cette fin, elle réunit des représentants du poste diplomatique, des directions géographiques relevant de la direction générale des affaires politiques et de sécurité (DGP), la direction des français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE), de la direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM) et

⁹⁰ Représentant le maître d'ouvrage (MOA), donneur d'ordres dans un projet de construction, il/elle veille à sa réalisation et à sa conformité technique et réglementaire en termes de qualité, coût et délai. Il/elle intervient à toutes les phases du projet : étude, achat, réalisation et réception des travaux. Il/elle gère l'ensemble des questions budgétaires, contractuelles et techniques.

⁹¹ Accessibilité pour les personnes à mobilité réduite, vulnérabilités sismiques.

⁹² En mars 2019, le regroupement des services français à Budapest, une opération de relocalisation parasismique en plateau de bureaux à Saint-Domingue, la sécurité incendie, le processus de détection de l'amiante.

les directions métier de la direction générale de l'administration et de la modernisation telles les directions de la sécurité diplomatique (DSD) ou des affaires financières (DAF) et la direction des immeubles et de la logistique (DIL) qui assure le secrétariat de la CCPI. La composition comme la finalité de cette commission montrent qu'elle n'est pas destinée à produire ni à valider un plan stratégique d'ensemble mais à articuler les positions « politiques », « métier » et techniques ainsi que les niveaux centraux et local au sein du ministère.

L'exercice de programmation pluriannuelle des opérations dites « structurantes » est exercé par le comité de programmation des investissements immobiliers (CPII), qui réunit également une fois par an les directions politiques et métiers et associe depuis 2021, la DAF, la DSD et la DNUM, en plus de la DIL. Cette programmation est réalisée à partir des opérations identifiées dans les SDIE, ce qui, compte tenu de leur caractère naturellement partiel et de l'ancienneté de certains d'entre eux, ne confère pas une base solide de décisions.

Cette comitologie interne au ministère semble surtout destinée, dans ces conditions, à trouver un équilibre entre les différentes directions pour la prise de décision opérationnelle. Sa réunion tardive, comme en 2023, retarde le lancement des opérations. Le RAP 2023 du programme 105 s'en fait l'écho de manière explicite, citant notamment le retard pris dans la construction de logements à Dakar.

3.1.3.2 Une consolidation budgétaire et financière à établir

La DIL est responsable de budget opérationnel de programme⁹³ (RBOP) au sein du programme 723 - *Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État piloté* par le DIE. C'est, en revanche, la DAF qui est RBOP au sein du programme 105 - *action de la France en Europe et dans le monde*, piloté par le Directeur général des affaires politiques et de sécurité du MEAE.

Sur le programme 105, elle intervient directement dans le financement de l'immobilier des postes en allouant annuellement les crédits nécessaires au petit entretien, dans les dépenses de fonctionnement courant. En effet, la répartition des travaux d'entretien fait l'objet d'une instruction qui définit assez classiquement la ligne de partage théorique de la manière suivante :

- les tâches d'entretien du propriétaire sont prises en compte par la DIL,
- celles du locataire par la DAF.

En pratique, le partage n'est pas aussi simple, les aménagements intérieurs et les charges des parties communes étant également financés par la DIL et par la DAF, mais les éventuelles zones de friction sont gérées au cas par cas. Pour autant, la DAF indique que des réflexions sont en cours en vue de simplifier l'approche par nature de dépense et de mieux prendre en compte le montant des travaux dans la répartition entre la DIL et la DAF.

Ces évolutions s'inscrivent dans une démarche visant à la fois une simplification des procédures et une coordination interservices pour plus d'efficacité, ainsi qu'une plus grande responsabilisation des postes.

⁹³ Le RBOP est un acteur central ou local qui pilote un budget opérationnel de programme. Il coordonne et suit la mise en œuvre du budget opérationnel et rend compte au responsable de programme (RPROG). Il est le garant des objectifs et indicateurs de performance du budget opérationnel et des unités qui lui sont rattachées.

3.1.3.3 Une concertation améliorée entre directions techniques

La responsabilité des travaux de sécurité passive est partagée entre la DIL et la DSD ce qui nécessite des liens étroits entre les deux directions. Une note interne de 2011 décrivait la répartition des compétences entre la DSD et la DIL.

Cette répartition différait selon que les interventions portaient sur des constructions neuves ou des réhabilitations lourdes, d'une part, ou sur des travaux de mise en sécurité suite à la réalisation d'audit de la DSD, d'autre part. Dans le premier cas, la DSD apportait son assistance technique pour les études de faisabilité et participait aux différentes étapes du projet (études et chantier). L'estimation du coût du volet sécurisation était établie par ses soins et constituait le montant de la prise en charge effectuer. Pour les opérations de mise à niveau suite à audit de sécurité, les études de mise en sécurité faisaient l'objet d'échanges préalables avec la DIL pour s'assurer de l'absence de projet de cession ou d'éventuel travaux à réaliser afin d'optimiser les interventions de la DSD. Les modalités de financement par l'une ou l'autre des directions faisaient l'objet d'un arbitrage au sein du ministère.

Plusieurs exemples montrent que ces principes de concertation et répartition des rôles ont posé des difficultés.

- A Tanger, des positions divergentes entre les deux directions DIL et DSD ont déterminé le retard de livraison du portail d'un nouveau poste de garde extérieur et ainsi freiné le chantier de travaux du consulat.
- Au Gabon, l'intervention de la DSD a été réalisée sans tenir compte des enjeux d'accessibilité à mobilité réduite, et il a été nécessaire de faire financer par la DIL des travaux complémentaires, pour améliorer ponctuellement la situation.
- A Istanbul, les échanges entre le représentant de l'antenne DIL à Istanbul et le représentant de la DSD, à l'occasion de la réalisation des travaux du consulat général de Tel Aviv, soulignent les limites de la collaboration entre DIL et DSD.

Les travaux du nouveau consulat général de Tel Aviv

La relocalisation du consulat de Tel Aviv a débuté en fin d'année 2022, devait se dérouler dans un délai bref et prendre en compte des standards élevés de sécurité inhérents à tout projet de construction en Israël. L'opération consistait à réaménager un plateau de bureaux, compétence de la DIL, dans lequel devait être posées des portes blindées et des cloisons sécurisées, compétence de la DSD.

La DIL s'est assuré l'aide d'un assistant à maîtrise d'ouvrage, par un marché notifié en février 2023. Elle a ensuite contracté un marché en conception réalisation pour les travaux, notifié en mai 2023, pour répondre aux exigences de rapidité d'exécution du chantier.

Parallèlement, la DSD élaborait deux marchés (maîtrise d'œuvre et marché de travaux) pour les composantes relatives à la sécurité du bâtiment.

Les marchés des deux directions étaient interdépendants mais la coordination entre les deux directions a été insuffisante et les délais de passation des marchés de la DSD par rapport au planning d'opération fixé par la DIL ont ralenti les phases de conception et de réalisation, entraînant des coûts supplémentaires de 80 000 € TTC sur la partie des opérations financée par la DIL.

Chacune des deux directions exerçant des responsabilités de maîtrise d'ouvrage, de telles difficultés surviennent lorsque les entreprises qu'elles sélectionnent selon leurs propres

critères interviennent dans des calendriers différents et mal articulés. L'arbitrage en cours d'intervention pour déterminer qui de la DIL ou la DSD finance les travaux de sécurité est insatisfaisant, au regard de la conduite des travaux comme de la programmation budgétaire. S'agissant de deux directions appartenant à la même direction générale, de telles divergences sont inacceptables. Elles occasionnent retards, complexité accrue pour les services locaux et, souvent, des surcoûts.

Le ministère a conscience de l'enjeu que constitue une meilleure coordination. Outre l'association de la DSD aux instances internes de programmation (cf. *supra*), des mesures ont été prises pour améliorer la coordination des interventions des deux directions. La restructuration de l'administration centrale et de la DIL en particulier, en août 2024, s'est accompagnée d'injonctions à la concertation, avec la DSD notamment : l'arrêté prévoit que la sous-direction des projets monde, « *lorsque ces projets incluent des travaux de câblage ou de sécurisation* », doit exercer ses missions « *en liaison avec la direction du numérique et la direction de la sécurité diplomatique afin de garantir la prise en compte des contraintes informatiques et de sûreté dans les opérations immobilières* ».

L'avancée majeure réside, en pratique, dans la programmation des investissements immobiliers à l'étranger : en 2024 elle a été conjointement préparée par la DIL et la DSD, de manière inédite dans le fonctionnement des deux directions.

Un tableau de suivi des projets programmés par les deux directions qui permet notamment d'identifier les projets communs a également été mis en place. En septembre 2023, 104 projets sur les 265 en cours donnaient lieu à des remarques de la DSD soit 40 % des dossiers, traduisant une véritable concertation entre les directions. Toutefois, ce tableau ne distingue pas les financements de la DIL et de la DSD. En 2024, la DSD, qui assure le suivi budgétaire des opérations de sécurité, indiquait ne pas être en mesure de reconstituer les dépenses effectivement réalisées pour chaque poste par manque d'outils bureautiques.

Le renforcement des outils de pilotage apparaît donc comme un objectif prioritaire et les opérations de la DSD qui ont un impact sur les bâtiments devraient figurer dans un système de suivi commun aux deux directions pour faciliter l'appréciation d'ensemble qui peut être portée sur les bâtiments et en améliorer la connaissance.

Recommandation n° 5. (SG MEAE) : Systématiser la programmation commune des opérations entre la direction de l'immobilier (DIL) et la direction de la sécurité diplomatique (DSD) et mettre en place un outil de suivi conjoint des chantiers, y compris sur le plan budgétaire et financier.
--

3.2 Des performances à conforter

Pour un montant total de 221 M€ en 2023, le MEAE finance davantage des dépenses de fonctionnement que des opérations d'investissement structurantes. Ses performances au regard de la politique immobilière de l'État restent inégales, tant en matière de l'objectif de « densification » de l'occupation des locaux que de ceux de l'« État exemplaire ».

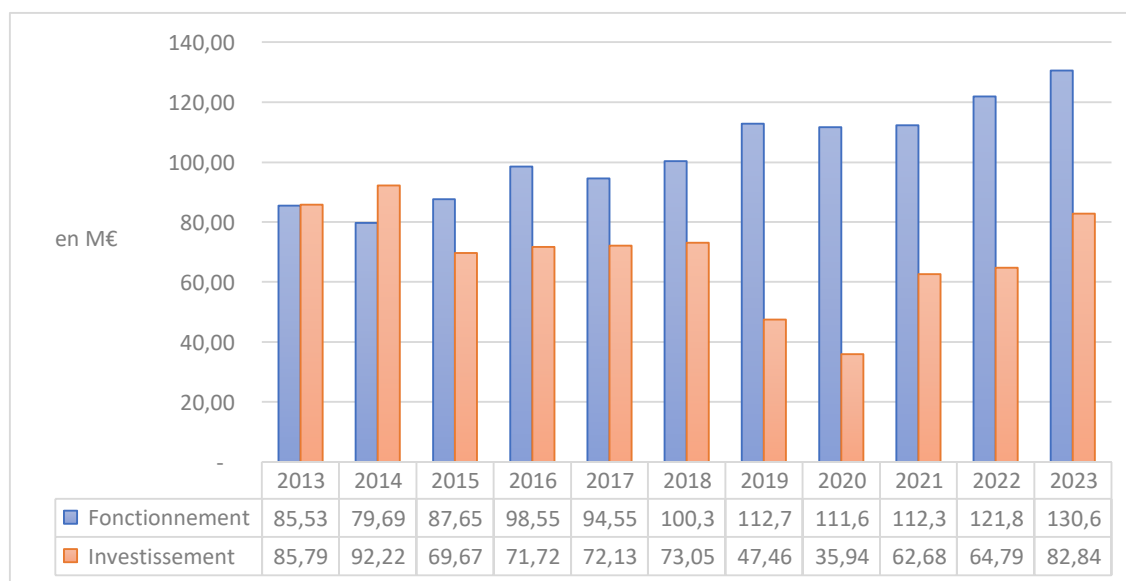
3.2.1 Des dépenses en hausse, mais moins orientées vers des opérations d'investissement structurantes

Les crédits concourant à la gestion des biens du MEAE à l'étranger recouvrent des dépenses de fonctionnement, à la fois la gestion courante (menues réparations et achats de faible montant), l'achat d'énergie et de fluides - eau, électricité, gaz -, l'entretien et la maintenance mais également les loyers et le gardiennage et des dépenses d'investissement - construction, d'acquisition domaniale, de relocalisation, de réaménagement ou encore d'entretien dit « lourd », notamment sur le clos et le couvert, mais aussi de sécurité passive.

Sur la période, la dépense totale⁹⁴ connaît trois phases : une relative stabilité jusqu'en 2018, suivie d'une baisse au cours des deux exercices suivants puis d'une hausse de 44% entre 2020 et 2023, pour atteindre 221 M€ en 2023.

Cette évolution, qui traduit le resserrement des crédits du plan « Action publique 2022 » puis l'augmentation des dotations budgétaires de l'Agenda de la transformation, s'accompagne d'une distorsion forte de la nature des dépenses.

Graphique n° 7 : Évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement



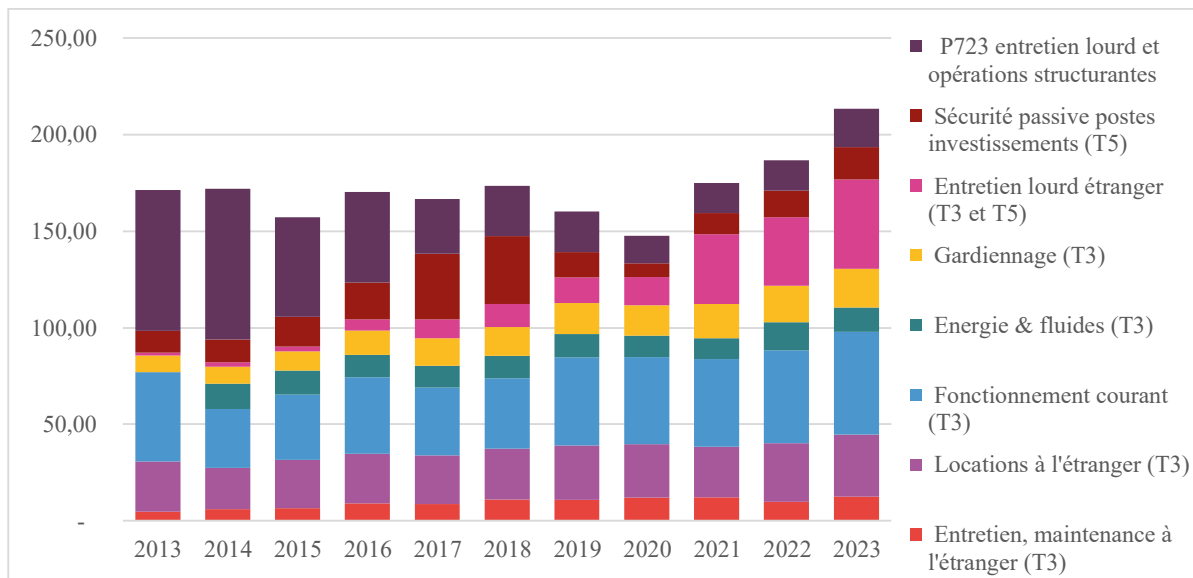
Source : Cour des comptes d'après les rapports annuels de performance (RAP) des programmes 105 et 723

On constate ainsi une forte expansion des dépenses de fonctionnement et une évolution plus erratique des dépenses d'investissement⁹⁵.

⁹⁴ Programmes 105 et 723, en affectant tous les CP du P 723 sur l'investissement et tous les crédits de sécurité passive et d'entretien lourd du P 105 également. Une infographie des seules dépenses du P 105 figure en annexe n°3.

⁹⁵ Intégrant l'entretien lourd ainsi que les crédits d'investissement en sécurité passive du P 105 ainsi que les crédits consommés sur le P 723.

Graphique n° 8 : Évolution des crédits consommés (CP en M€) pour l'immobilier à l'étranger 2013-2023



Source : Cour des comptes, d'après RAP des programmes 105 et 723

3.2.1.1 Des dépenses de fonctionnement tendanciuellement en hausse

Les dépenses de fonctionnement connaissent des dynamiques fortes de progression :

Le fonctionnement courant recouvre en grande partie des contrats (jardinage, nettoyage, entretien et maintenance technique notamment), en augmentation (16,2 M€ en 2023, contre 15,6 M€ en 2022 et 13,6 M€ en 2021) en raison d'une plus forte externalisation – avec la suppression des emplois de service afférent sur les crédits de personnel –, de l'indexation des contrats sur les salaires minima des pays d'implantation, et de la priorité donnée à l'entretien et à la maintenance des matériels techniques.

Les crédits d'entretien et de maintenance des bâtiments sont régulièrement exécutés en dépassement des autorisations prévisionnelles, le MEAE soulignant prioriser ces dépenses « afin d'éviter toute dégradation du bâti, ce qui évite de recourir par la suite à des opérations de rénovation plus lourdes et plus coûteuses pour le budget de l'État ». Il s'agit également « de poursuivre les efforts d'amélioration des conditions de travail des personnels et d'hébergement dans les logements mis à disposition des agents dans certains postes ». Mais la priorité n'apparaît pas dans les montants somme toute modestes, tant en prévision (10,67 M€ en AE=CP) qu'en réalisation (12,52 M€ en CP en 2023)⁹⁶.

Les dépenses d'énergie et de fluides sont soumises aux aléas du change, à la fluctuation des prix du pétrole et du gaz, à la hausse des tarifs de l'électricité. La dépense a augmenté de manière significative de près de 22,5 % entre 2019 (12 M€) et 2022 (14,7 M€). En 2023, la

⁹⁶ Ce poste est souvent alimenté par le redéploiement des crédits non employés sur les autres lignes ou par des recettes annexes – mission appui au patrimoine immatériel de l'État (APIE) en 2019, contributions de tiers étrangers au financement des dépenses de coopération militaire et de sécurité exposées par la France⁹⁶ en 2022 et 2023).

consommation énergétique a en revanche baissé de 13 % par rapport à 2022. Les « boucliers tarifaires » adoptés par certains États, notamment en Europe de l'Ouest, peuvent expliquer en partie la maîtrise de ces dépenses en fin de période. Le MEAE souligne également les effets de sa politique d'économie énergétique (isolation des bâtiments, changement des éclairages notamment).

Les loyers payés à l'étranger⁹⁷ constituent également une source de dépenses significative (32 M€ en 2023). Si le MEAE a reçu en 2019 la gestion de 44 baux supplémentaires pour les besoins d'autres ministères à l'étranger, dans le cadre de la réforme du réseau de l'État à l'étranger, ce transfert n'a pas beaucoup pesé sur les dépenses, une partie de ces baux ayant été résiliée dès 2019. En revanche, cette activité est soumise à des imprévus : à titre d'exemple, la prise à bail (intervenue en fin d'année, non incluse dans la programmation annuelle) du Camp Lafayette (précédemment Jefferson) à Kaboul (Afghanistan) a représenté une dépense non programmée de 0,14 M€ supplémentaires en 2019. Ces dépenses sont également fonction de l'inflation dans les pays hôtes et de l'évolution du « taux de chancellerie » de l'euro⁹⁸. Les chantiers d'entretien lourd entraînent souvent des relocalisations temporaires en prise à bail, pendant la durée des travaux. Des retards de travaux liés au contexte sécuritaire ou sanitaire nécessitent parfois l'acquittement de doubles loyers comme ce fut le cas à Wuhan, Kiev, et Tel-Aviv au cours des exercices récents. Les montants des contrats de locations à l'étranger ont des amplitudes très fortes, du fait de marchés immobiliers très différents, de la diversité des types de locations prises et de la fluctuation du taux de chancellerie.

Les dépenses de gardiennage sont en constante augmentation depuis plusieurs années en raison : de l'externalisation des prestations en remplacement d'agents de sécurité ; de l'inflation au cours des derniers exercices ; de l'augmentation des risques sur l'ensemble des secteurs géographiques avec la mise en place de dispositifs spéciaux pour les postes situés en catégorie 1 de la doctrine de sécurité tels que la Libye, l'Irak, Haïti ou ceux sujets à une menace terroriste (catégorie 2). Le ministère tente de maîtriser ces dépenses par une remise en concurrence des entreprises locales, tous les cinq ans au maximum, voire par le recours à des entreprises françaises, et des mesures de gestion comme l'ajustement au strict nécessaire des amplitudes horaires, etc.

Les dépenses de fonctionnement en sécurité passive des postes concernent les contrats de maintenance des installations (tunnels rayons X, vidéoprotection, dispositifs anti-intrusion) et les travaux de réparation ou de remplacement d'appareils. La mise en place progressive de nouveaux systèmes et installations de sûreté sur l'ensemble du réseau des postes à l'étranger nécessite d'en assurer le maintien en condition opérationnelle ainsi que la mise à niveau suivant les évolutions techniques, ce qui a déterminé une hausse des dépenses de 11% en 2023.

3.2.1.2 Des dépenses du propriétaire désormais orientées vers l'entretien lourd

Les dépenses du propriétaire sont en cumulé sensiblement inférieures en 2023 à celles de 2013 (83 M€ contre 86 M€). Les dépenses d'opérations structurantes, largement

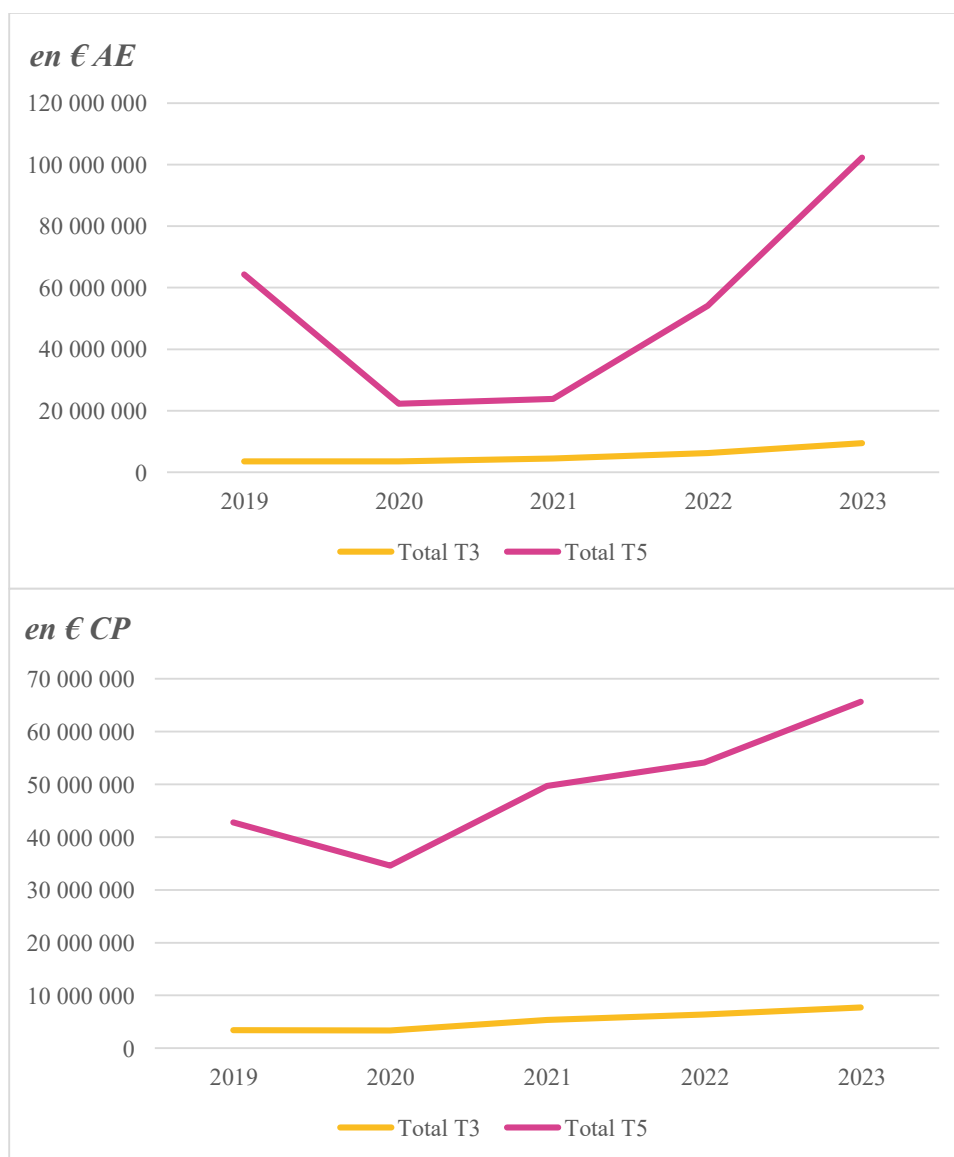
⁹⁷ Le MEAE gère 405 contrats de location à l'étranger (et leurs charges connexes) en 2023 dont 29 baux directement payés par la DIL, concernant principalement des postes à présence diplomatique.

⁹⁸ Taux de change actualisés et arrondis.

prépondérantes en 2013, s'effondrent jusqu'en 2020 pour se maintenir en fin de période à un niveau compris entre 15 et 20 M€.

Les dépenses d'entretien lourd à l'étranger sont en constante progression sur la période, et une hausse significative est observée en 2021 (cf. tableau ci-dessus). Elles sont exécutées sur les programmes 105 et 723. Cette évolution traduit la montée en puissance des opérations de sécurisation financées par la DCSD. Leur évolution depuis 2019, par nature, est la suivante, en AE et en CP :

Graphique n° 9 : Évolution des dépenses d'entretien lourd exécutées

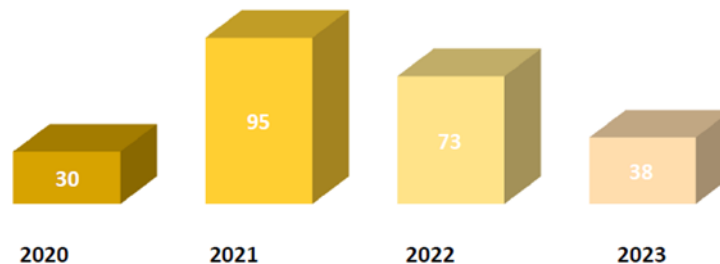


Source : Cour des comptes, d'après restitutions Chorus INFBUD 40 (compte budgétaire et axes d'analyses)

Ces dépenses recouvrent très majoritairement (environ 90%) des dépenses d'investissement.

En revanche, les opérations structurantes (i.e. dont les montants sont supérieurs à 200 000 €) validées sont de moins en moins nombreuses depuis 2021, date d'un rebond important en lien avec l'agenda de la transformation, issu des États généraux de la diplomatie.

Graphique n° 10 : Nombre d'opérations immobilières structurantes à l'étranger validées par année



Source : rapport d'activité DIL 2023

Compte tenu de la durée de ces opérations, le MEAE gère en 2023 à l'étranger pas moins de 202 opérations structurantes pour un montant total de 356,5 M€.

30 opérations sont gérées directement par la DIL en dehors des antennes, leur montant moyen dépasse 1,5 M€. Parmi ces opérations, 20 sont spécifiques à l'accessibilité (hors opérations neuves ou de réhabilitation globale), 10 concernent la performance énergétique⁹⁹ (cf. *infra*).

3.2.1.3 Le sujet pendant des investissements à réaliser sur les biens transférés au MEAE

Jusqu'en 2018, lorsque des opérations avaient un caractère interministériel, comme le regroupement de plusieurs services de l'État dans des campus diplomatiques, le MEAE préfinançait les opérations interministérielles et appelait ensuite les crédits auprès du ministère concerné. Le transfert de la gestion des 215 biens au MEAE a été accompagné d'un transfert de 15 millions d'euros de crédits de fonctionnement afférents aux emplois et aux loyers concernés sur le programme 105, en provenance des ministères concernés.

En revanche, les dépenses relatives aux travaux d'investissement, dont l'entretien lourd à l'étranger, n'ont pas fait l'objet d'un transfert de crédits à deux exceptions près : les sites de la direction générale du trésor et de la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des Armées à Londres. Les dépenses d'investissement afférentes aux autres biens transférés ont donc été réalisées sur les crédits budgétaires d'investissement affectés au MEAE.

La convention interministérielle de gestion du 21 novembre 2018 qui a opéré le transfert des biens à l'étranger au MEAE prévoyait pourtant que « *les projets d'investissements structurants bénéficient à l'avenir aux services d'autres ministères dont l'immobilier a été*

⁹⁹ Par comparaison le montant moyen des opérations de moins de 200 000 € atteint 42 014 € pour un total de 407 opérations annuelles de moins de 200 000€ et de 17,1 M€.

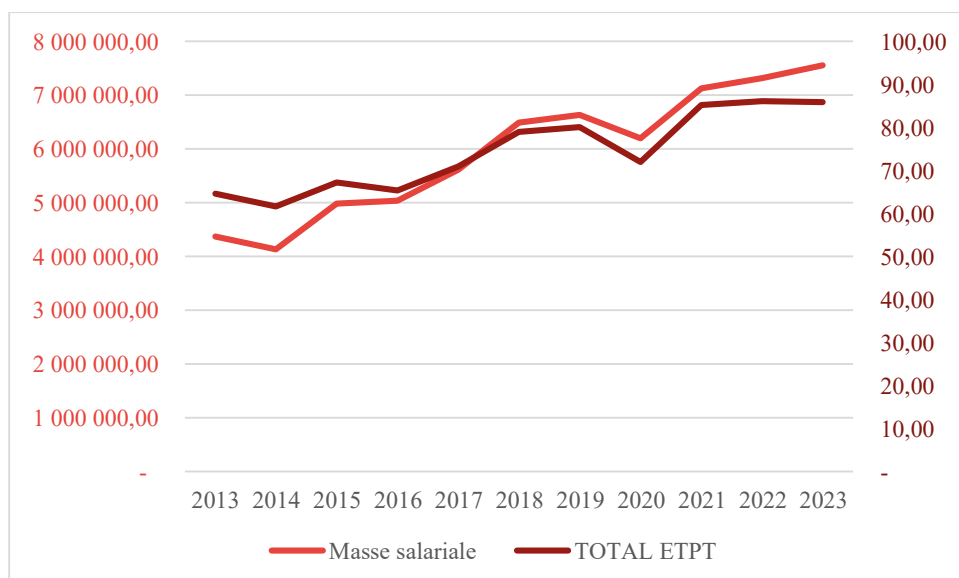
transféré au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, font l'objet de définition de besoins, d'approbation des projets et de participation aux investissements correspondants, par les administrations centrales de rattachement ».

A ce jour, les modalités pratiques de mise en œuvre de ces dispositions ne semblent pas avoir été définies et il serait utile de les préciser, notamment dans le cadre des schémas directeurs global et locaux.

3.2.1.4 Des effectifs et des coûts en augmentation sur la période

La masse salariale¹⁰⁰ a augmenté de 73 % sur la période tandis que les effectifs (ETPT) progressaient de 33%, générant une augmentation de 30% du coût mensuel moyen chargé (de 5 643 €/mois en 2013 à 7 329 €/mois en 2023), en raison des mesures catégorielles intervenues en 2020 pour revaloriser notamment la filière immobilière.

Graphique n° 11 : Évolution masse salariale (en €) et ETPT 2013-2023



Source : DAF du MEAE

NB : seuls les effectifs de la DIL et des antennes DIL, hors ADL, sont comptabilisés

¹⁰⁰ Méthodologie : l'équivalent temps plein travaillé (ETPT) est une mesure qui représente le temps de travail effectif d'un salarié par rapport à un temps plein standard. Pour convertir des ETP en ETPT, il faut tenir compte des jours ou heures effectivement travaillés par les salariés. La formule de conversion est : $ETPT = ETP \times (\text{nombre de jours ou heures travaillés} \div \text{nombre de jours ou heures standard})$.

Par ailleurs, dans le calcul de la masse salariale, seuls les effectifs de la DIL et de ses antennes qui contribuent exclusivement à la gestion immobilière à l'étranger sont pris en compte, hormis les personnels recrutés localement.

3.2.2 Des ratios d'occupation à suivre spécifiquement

L'objectif de « densification » de l'occupation des locaux concerne l'ensemble des services de l'État. A l'étranger, pour le MEAE, il concerne à la fois l'immobilier de bureau et les locaux de représentation.

3.2.2.1 L'immobilier de bureau

A la demande du CIE, une réflexion sur les ratios d'occupation à l'étranger avait été engagée par les membres de la CIME en 2016.

Des « ratios d'occupation de référence » ont été produits en 2019, destinés à guider les opérations de regroupement de services ou de relocalisation, dans le parc locatif exclusivement. Fondés sur une analyse de l'existant, les résultats obtenus avaient peu de sens, allant de 28,4 m² SUN/PdT pour l'ambassade de France au Cap Vert à 10,18 m² SUN/PdT au Koweït. Le ministère a donc renoncé à l'établissement de normes spécifiques. Le SDIPE renvoie en définitive aux règles applicables à l'immobilier de bureaux définies par la DIE pour la France, soit :

- un ratio cible d'occupation compris entre 18 et 20 m² SUB/poste de travail (PdT), à adapter en fonction de la tension du marché,
- un ratio cible résidents ETPT/PdT proche de 1.

On observe que pour les constructions neuves, ces normes sont globalement respectées au niveau de la programmation, comme cela fut le cas en avril 2014 pour le projet d'ambassade de France au Gabon (11,5 m² SUB/PdT¹⁰¹, pour 89 postes) et en novembre 2015 pour le projet d'ambassade de France en Corée du sud (20,79 m² SUB/PdT, pour 116 effectifs projetés).

Mais au moment de la mise en service, le taux d'occupation des locaux peut s'avérer différent du fait d'une réduction des effectifs liée à la réorganisation des réseaux. C'est le cas, par exemple, de l'ambassade de France au Gabon qui abrite également les locaux du consulat général à Libreville, la réforme consulaire ayant eu pour conséquence une réduction d'effectifs, entre les études de programmation et la réalisation.

Par ailleurs, un avis favorable de la CIME peut être obtenu pour certains dossiers présentant des ratios cibles trop importants, dès lors que le poste concerné propose soit une solution de densification des espaces soit une opération à coût nul. Cette situation s'est présentée récemment au Monténégro.

¹⁰¹ Etudes de programme avril 2014.

Opération d'extension au Monténégro

À la suite du passage, en octobre 2016, au format « poste à présence diplomatique », une relocalisation de l'ambassade et de la résidence au Monténégro s'est opérée au second semestre 2017, dans le complexe immobilier Capital Plaza. La chancellerie s'étend sur 172 m² pour 10 ETP, soit un ratio de 17,2 m² SUB/résident, conforme à la circulaire du Premier ministre en date du 8 février 2023.

L'ambassade a demandé, en juin 2023, une prise à bail supplémentaire de 70 m² sur le même plateau pour améliorer la répartition des espaces de travail et faire face à l'accueil de nombreux agents « nomades ». Le nouveau ratio, estimé à 24,42 m² SUB/résident, ne serait alors pas conforme à la circulaire.

Cette opération d'extension a pourtant été validée par la CIME en raison du maintien du loyer en vigueur en dépit de l'augmentation de surface.

De telles circonstances peuvent expliquer les décisions prises. Pour autant, il serait intéressant, pour mieux piloter l'immobilier de bureau, que chaque schéma directeur prévoie une norme, qui assure une cohérence entre le marché immobilier local et les prescriptions de la DIE.

Si l'objectif 3 de performance du programme 105 est accompagné d'indicateurs relatifs à des ratios d'occupation, il l'est également de ratios d'entretien courant et d'entretien lourd, qui permettent de positionner d'une façon plus globale la gestion immobilière du MEAE au regard de la politique de l'immobilier de l'État.

Extrait du PAP 2024 du programme 105

OBJECTIF 3 : Assurer un service diplomatique efficient et de qualité

INDICATEUR 3.1 : Efficience de la gestion immobilière

INDICATEUR 3.2 : Respect des coûts et délais des grands projets d'investissement

INDICATEUR 3.3 : Efficience de la fonction achat

	Unité	2021	2022	2023 (Cible PAP 2023)	2024 (Cible)	2025 (Cible)	2026 (Cible)
1. Ratio SUN / Poste de Travail	m ² /poste de travail	14,6	14,7	14,9	14,9	14,9	14,9
2. Ratio Entretien courant / SUB	€/m ²	11,49	11,20	10,41	11,08	11,18	11,38
3. Ratio Entretien lourd / SUB	€/m ²	22,58	21,61	35,67	43,55	47,69	48,22

Ainsi, les indicateurs relatifs à l'objectif 3 du projet annuel de performance pour 2024, du programme 105, sont établis à partir d'un échantillon de l'immobilier de bureau du ministère qui inclut 18 sites à l'étranger. Compte tenu des spécificités des marchés immobiliers à l'étranger, il pourrait s'avérer pertinent de découpler ces indicateurs en distinguant ceux qui relèvent de la gestion des biens immobiliers en France de ceux qui concernent l'étranger, pour permettre une appréciation plus juste des performances de la DIL.

3.2.2.2 L'immobilier de représentation

Pour les résidences diplomatiques et consulaires et les « *hauts lieux de réception et de représentation* », la DIE n'a pas formellement préconisé de normes d'occupation. Une

communication de la CIME du 21 octobre 2014 relative aux surfaces des résidences diplomatiques et consulaires avait cependant été présentée par la DIL et n'a pas été remise en cause par la DIE.

Collégalement, la CIME s'appuie sur le socle de référence suivant pour les projets de prise à bail ou d'acquisition, non modifié depuis 2014.

Tableau n° 8 : Préconisations de la CIME en 2014 sur les surfaces d'occupation

	Typologie des résidences diplomatiques ou consulaires	Surfaces préconisées
1	Résidences à enjeux dits normaux.	500 m ²
2	Résidences à enjeux dits normaux quand la mutualisation des espaces de réception dans les villes disposant de plusieurs représentations permanentes conduit à se diriger vers des logements pour les résidences autres que bilatérales, d'une surface prévue pour n'accueillir que des dîners en petits comités.	250 m ²
3	Résidences dans les pays où la représentation est à format réduit (PPD). Cette transformation de certains postes à présence diplomatique conduit à retenir des résidences de format réduit, prévues pour 'n'accueillir que des dîners en petits comités.	250 m ²
4	Résidences des Consuls généraux dans les pays où l'accent est mis sur le développement de la diplomatie économique. Le consul général doit disposer d'un outil de représentation lui permettant d'assurer ces fonctions (cf. Sydney, Dubaï, Chicago...).	250 à 280 m ²
5	Résidences autres (pays avec lesquels les relations bilatérales sont de premier ordre). La fonction de représentation devient l'une des activités principales, les normes générales en matière de surfaces ne sauraient être suffisantes (cf. Allemagne, États-Unis, Chine...). De telles normes ne sauraient néanmoins constituer des références pertinentes.	Conservation des surfaces existantes.

Source : CIME

Le SDIPE, ultérieur, se contente, quant à lui, de renvoyer aux règles applicables aux membres du gouvernement établies en 2005.

Comme le souligne la direction de l'immobilier de l'État (DIE) l'application des règles d'optimisation des surfaces doit se faire indépendamment de leur usage. Le respect d'un ratio de 16 m² de surface utile brute par résident constitue un objectif pour les surfaces de bureaux. Selon la DIE « *cela permet de diminuer les coûts, y compris en besoin de travaux de rénovation, voire de générer des produits de cession, et de diminuer l'empreinte environnementale* » immobilière. Il s'agit là d'une orientation forte de la politique immobilière de l'État ¹⁰², que soutient la direction du budget.

Compte tenu des particularités de chaque résidence et de chaque pays, il convient que les SDIE précisent, pour chacune d'entre elles, les modalités envisageables de rationalisation

¹⁰² La politique immobilière de l'État, une réforme nécessaire pour aborder les enjeux à venir. Communication au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'assemblée nationale. Décembre 2023.

des espaces occupés. En conséquence, les schémas locaux doivent à l'avenir comprendre des références cibles d'occupation et de rationalisation des immeubles.

Recommandation n° 6. (SG MEAE) : Spécifier, dans chacun des schémas directeurs de l'immobilier à l'étranger, des références en matière d'occupation des locaux et les modalités de rationalisation des espaces de représentation.

3.2.3 Des résultats mitigés sur les objectifs « État exemplaire »

Selon le SDIPE 2021-2025, les opérations de mise en sécurité électrique et incendie, de préservation du bâti, de retrait de l'amiante ou encore améliorant la connaissance du patrimoine, la qualité environnementale et la mise en accessibilité aux personnes à mobilité réduite, ont un caractère prioritaire. Ces opérations concourent aux objectifs de la politique interministérielle « État exemplaire ». Leur mise en œuvre révèle toutefois des résultats mitigés.

3.2.3.1 Une mise aux normes françaises en cours

La politique immobilière de l'État prescrit un entretien régulier du propriétaire pour préserver la valeur du patrimoine. A l'étranger, les règles applicables relèvent de la *lex rei sitae* (cf. *supra*). En dehors de l'Union européenne, les normes locales, si elles existent, ne s'appliquent qu'à l'immobilier neuf, elles sont souvent moins contraignantes que les réglementations communautaire ou française. C'est le cas notamment des règles de prévention des risques naturels¹⁰³ ou professionnels (sécurité incendie, amiante, ...).

Le ministère a toutefois fait le choix de conformer son immobilier à l'étranger à la réglementation française, et de s'en inspirer sur le volet « accessibilité », au titre des risques professionnels (sécurité incendie, amiante, ...) encourus par ses agents. Les contraintes de financement conduisent à ne traiter que les opérations indispensables à leur mise en sécurité immédiate.

Afin de définir une stratégie mieux coordonnée et plus efficace, le ministère s'est doté en octobre 2024 d'une mission de l'innovation et de l'appui qui regroupe les politiques immobilières sectorielles relatives au parc situé en France et celui à l'étranger.

3.2.3.1.1 Les normes incendie

Les emprises à l'étranger sont, dans la majorité des cas, des établissements recevant du public (ERP), de 4^{ème} ou de 5^{ème} catégorie, pour lesquels la seule obligation de l'employeur est l'établissement d'un diagnostic incendie et la mise en œuvre des mesures prescrites, le plus

¹⁰³ Les bâtiments à Marrakech ont été endommagés par le séisme d'Al Haouz du 8 septembre 2023. Si la majorité des biens ne présente que des dégâts mineurs et superficiels, la résidence du Consul général et le Riad Denise Masson (Institut français du Maroc) ont été plus sévèrement touchés.

souvent l'installation de parois coupe-feu, combinées à l'installation d'un détecteur incendie en état de fonctionner.

Les principaux risques relevant effectivement des installations électriques, début 2019, la DSD a demandé à la DIL de constituer un groupe de travail sur la sécurité incendie et l'état de ces installations.

Sur les 82 opérations à programmer à partir de 2022, 12 concernent (en totalité ou partiellement) des travaux de mise en conformité des réseaux électriques et des systèmes de sécurité incendie. Le montant cumulé de ces opérations est de 5,58 M€ soit 6,35 % du montant total prévisionnel des 82 opérations.

Le ministère s'est engagé dans « *le renforcement de la mission de sécurité incendie, étendue à l'étranger grâce au recrutement prochain d'un adjoint au conseiller en charge de ce risque* ».

3.2.3.1.2 Le traitement de l'amiante

La réglementation amiante nationale

Le code du travail prescrit un repérage des matériaux avant toute opération de travaux et désigne les donneurs d'ordres et employeurs comme responsables de la mise en œuvre des mesures.

Le code de la santé publique prescrit un repérage des matériaux (listes A et B), désigne les propriétaires comme responsables de la mise en œuvre des mesures et impose une circularisation de l'information.

Le code de l'environnement prescrit l'élimination des déchets issus du BTP, par les entreprises.

L'amiante encore présent dans les bâtiments construits avant 1997 est un enjeu de santé publique. Le désamiantage représente des coûts très importants. Dans le cadre de la certification des comptes de l'État, la Cour des comptes formule des réserves sur les provisions constituées à cet effet, jugées insuffisantes¹⁰⁴.

À la suite de deux campagnes d'investigation réalisées en 1997 et en 2005 par le ministère sur ses emprises à l'étranger, une troisième a été lancée sur la période 2017 à 2026. Un premier accord-cadre de diagnostics amiante a été financé par la DIL sur la période 2017 à 2021, portant sur les seuls bâtiments recensés par le document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP), essentiellement les bâtiments diplomatiques et consulaires et les logements.

Pour les années 2017 et 2018, 45 missions¹⁰⁵ de repérage, couvrant 23% des pays, 32% des biens, ont donné lieu à un dossier technique amiante (DTA). 37 missions étaient programmées en 2019 dans 37 pays. Le contexte sanitaire lié à la pandémie de COVID-19 a ralenti l'avancement de la campagne amiante en 2020 et en 2021. Un deuxième accord-cadre, couvrant la période 2022-2026, a donc succédé au premier.

¹⁰⁴ Cour des comptes *La politique immobilière de l'État*, , décembre 2023.

¹⁰⁵ Séminaire des antennes de la DIL qui s'est tenu du 19 au 21 mars 2019.

En 2023¹⁰⁶, la DIL a atteint son objectif de réalisation de l'ensemble des DTA des biens du ministère à l'étranger (hors situation exceptionnelle). Au cours de cet exercice, 16 pays ont été inspectés pour la première fois¹⁰⁷, et 20 pays¹⁰⁸ inspectés pour la mise à jour des dossiers avant travaux.

En parallèle à la campagne de diagnostic, la DIL a mené, en relation avec les postes, des travaux de désamiantage, en opérations isolées ou dans le cadre d'opérations plus globales, selon un rythme qui s'accélère en fin de période : quatre opérations en 2020, trois en 2021, 11 en 2022, 18 en 2023.

Tableau n° 9 : Bilan financier (en €) de la campagne amiante démarrée en 2017 arrêté au 30/10/2023

<i>Année</i>	Dépenses diagnostics	Dépenses travaux	Dépenses totales amiante
2017	48 116,02	-	48 116,02
2018	632 627,44	-	632 627,44
2019	571 909,57	304 116,92	876 026,49
2020	106 197,94	124 992,96	231 190,90
2021	232 835,45	539 290,86	772 126,31
2022	317 306,61	1 253 179,66	1 570 486,27
2023	404 796,63	249 006,17	653 802,80
<i>TOTAL</i>	2 313 789,66	2 470 586,57	4 784 376,23

Source : reconstitution Cour des comptes, d'après éléments DIL.

En excluant l'année 2023, pour laquelle les données étaient incomplètes au moment de l'instruction, l'année 2022 comptabilise la dépense la plus importante, avec trois opérations d'ampleur consommant les deux tiers des dépenses travaux (Abidjan, Luxembourg et Manama).

La part des dépenses liées à l'amiante représente entre 0,5 et 7 % des dépenses annuelles d'entretien lourd à l'étranger entre 2017 et, avec un maximum atteint en 2019 en raison des conséquences liées au transfert des biens cette année-là.

Pour l'année 2023, qui semblait marquer un temps d'arrêt, la DIL déclare 18 opérations validées cette année-là pour 1,17 M€ de travaux¹⁰⁹ contre 11 opérations en 2022 représentant 0,62 M€¹¹⁰ en 2022.

¹⁰⁶ Rapport d'activité 2023 de la DIL.

¹⁰⁷ Angola, Cameroun, Corée du sud, Djibouti, Egypte, Erythrée, Guinée, Guinée équatoriale, Jérusalem, Libéria, Mongolie, République démocratique du Congo, Soudan, Tadjikistan, Tchad, territoires palestiniens

¹⁰⁸ Arabie Saoudite, Bahreïn, Belgique, Brésil, Congo, Costa Rica, Croatie, Cuba, Espagne, Estonie, Guatemala, Guinée, Honduras, Luxembourg, Nigéria, Norvège, Oman, Pakistan, Sri Lanka

¹⁰⁹ Rapport d'activité 2023 de la DIL.

¹¹⁰ NB : les 0,62 M€ correspondent au montant des travaux des 11 opérations alors que les 1,25 M€ du tableau n°9 pour 2022 correspondent aux dépenses réellement payées sur les opérations en cours en 2022, incluant des opérations engagées antérieurement.

3.2.3.2 L'accessibilité

La loi du 5 août 2015 a prévu la mise en place d'agendas d'accessibilité programmés (Ad'AP) pour les établissements recevant du public (ERP) et les installations ouvertes au public qui ne répondaient pas aux obligations au 31 décembre 2014.

Le MEAE s'est engagé en septembre 2018 à disposer de la connaissance exhaustive de l'accessibilité de ses bâtiments à l'étranger dans les 4 ans. Depuis lors, tous les postes renseignent annuellement un questionnaire sur l'accessibilité de leurs bâtiments afin d'évaluer les risques et de programmer les travaux d'améliorations nécessaires. Ces données alimentent le DUERP, établi sous la responsabilité du poste, conformément à la réglementation de 2014¹¹¹.

Les ambassades et consulats sont également invités à recueillir les informations relatives à la législation sur le handicap dans leurs pays d'origine. En réponse à un questionnaire envoyé en juin 2024 à 10 postes, six déclarent être soumis à une réglementation locale en matière d'accessibilité et tous indiquent que leur parc est partiellement conforme, à des degrés toutefois hétérogènes. Les raisons invoquées pour le caractère seulement partiel de la conformité sont d'ordre technique (Italie, Palais Farnèse), budgétaires (Suisse) ou encore conjoncturelles (en attente de travaux de rénovation).

Au 1^{er} janvier 2022, le MEAE s'est doté de son 6^{ème} plan d'action pour 2022-2024, centré sur l'accueil et l'accompagnement des agents en situation de handicap. Il a obtenu le label AFNOR « Diversité » le 10 novembre 2023.

Toutefois, parmi les 25 opérations d'un montant supérieur à 0,2 M€ financées par le programme 105 et en cours de réalisation en 2021, seuls le regroupement du consulat sur le Palais Thott et la mise en accessibilité du site à Copenhague (10 M€) traitaient de ces questions.

Sur les 82 opérations à programmer par vagues à partir de 2022, seules deux étaient identifiées sur la thématique accessibilité¹¹² soit 1,7 % du montant total prévisionnel des 82 opérations. La prise en compte de l'accessibilité des locaux occupait toujours une part modeste dans les opérations immobilières à l'étranger.

En 2023¹¹³, au-delà des opérations de construction neuve ou de relocalisation qui intègrent des impératifs d'accessibilité, 0,81 M€ ont été destinés à financer des travaux spécifiques de mise en accessibilité des postes.

Si les travaux d'accessibilité progressent, il conviendrait toutefois d'établir un bilan de ces opérations, de mesurer le volume et la nature des travaux restant à accomplir et d'intégrer un nouveau plan d'action dans le prochain SDIPE.

¹¹¹ L'auto diagnostic voulu par la réglementation de 2014 relative aux ERP existants, doit être renseigné et annexé au DUERP. Il concerne tous les handicaps et tous les bâtiments (ambassades, consulats, instituts, résidences, logements) et tous les locaux, recevant du public ou pas.

¹¹² La mise en accessibilité PMR du Consulat général à Alger (estimée à 1 M€) et la mise en accessibilité combinée au centre de langue de Londres (estimée à 0,6 M€).

¹¹³ Rapport d'activité 2023 de la DIL.

3.2.3.3 Une mise en œuvre timide d'actions en faveur de la transition écologique

3.2.3.3.1 Un plan « ambassade vert » modeste au regard des enjeux

Lancée en 2015 dans la perspective de la COP¹¹⁴ 21 avec l'aide de l'Agence de la transition écologique (ADEME), la démarche « Ambassade verte » a pour objectif une réduction globale et progressive de l'empreinte environnementale des représentations diplomatiques françaises. A l'automne 2022, elle a intégré la déclinaison ministérielle à l'étranger, du plan de sobriété énergétique du Gouvernement du 6 octobre 2022, à horizon 2025.

Graphique n° 12 : Les sept actions immobilières d'« Ambassade verte »

Actions	Échéance
<i>Intégrer un programme écoresponsable pour tout nouveau projet à l'étranger</i>	En continu
<i>Encourager les postes à réduire leur consommation énergétique (budget fonctionnement)</i>	Annuellement
<i>Appel à projet « Innovons pour une ambassade verte » (1 M€ contre 200 000 € les fois précédentes) sur le thème de l'énergie</i>	Annuellement
<i>Recruter des stagiaires pour appuyer les postes (20 stagiaires en 2021)</i>	Annuellement
<i>Communiquer sur les initiatives des postes (Diplonet, ...)</i>	Annuellement
<i>Encourager les postes accueillant des stagiaires à réaliser un bilan carbone incluant un suivi des consommations d'énergie et un plan d'action</i>	Depuis 2022
<i>Recenser les chaudières à fioul et se poser la question de leur remplacement</i>	Avant 2029

Source : plan ministériel de sobriété énergétique, p. 18

L'édition 2023 de l'appel à projets annuel « Innovons pour une ambassade verte » a soutenu la réalisation de 28 projets (parmi les 58 proposés) de sobriété et de performance énergétique et de production d'énergie renouvelable pour 300 000 €. On peut citer par exemple, la mise en place d'un revêtement blanc « cool roof » en 2021-2022 pour augmenter la réflexivité, sur le toit¹¹⁵ du consulat général à Rabat, le projet de recyclage des déchets verts, de l'ambassade du Gabon, ou encore l'installation de panneaux solaires thermiques et photovoltaïques¹¹⁶ ou le changement de chaudières. Entre 2020 et 2023, les améliorations apportées à l'ambassade de France à Ankara ont ainsi conduit à une diminution significative de la consommation de gaz (d'environ -16 %) en dépit de l'augmentation des surfaces à chauffer et des effectifs (+ 5 agents).

L'enveloppe « Innovons pour une ambassade verte » a été de 1,5 M€ sur la période 2017-2023.

¹¹⁴ La Conférence des Parties (COP) est l'organe décisionnel suprême de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC).

¹¹⁵ Il augmente la réflexivité du toit permet de limiter l'entrée de chaleur dans les locaux afin de réduire les périodes d'utilisation des climatiseurs. Une diminution de 20 à 30°C en surface de toiture et de 3 à 5°C à l'intérieur du bâtiment en période estivale a été constatée.

¹¹⁶ A fin 2023 on dénombrait sept parcs photovoltaïques et 13 postes équipés d'une production d'eau chaude solaire, une quinzaine d'autres projets étant en cours d'étude (Kingston, Bogota, Brasilia, Beyrouth notamment).

En complément de l'appel à projets, un programme de stages « Ambassades vertes et bâtiments durables », a été mis en place en 2017 en partenariat avec l'école nationale des travaux publics d'État. Chaque année, des stages sont offerts à des étudiants-ingénieurs pour contribuer au suivi du plan « Ambassade verte » et organiser de nouvelles initiatives. En 2023, 27 postes diplomatiques ou consulaires ont accueilli un stagiaire. Ils devront dorénavant réaliser un double bilan carbone et énergétique des ambassades de France où ils sont affectés.

L'opération de rénovation énergétique de Canberra constitue un exemple emblématique de la démarche « Ambassade verte ». A ce titre, un audit énergétique complet du parc immobilier a été conduit fin 2021. Il a déterminé une programmation de travaux de 2,55 M€ pour 2021, visant en particulier à améliorer la performance du bâtiment et à assurer une production d'énergie renouvelable, pour que cette ambassade réponde aux critères « bâtiment à énergie positive ». Ce campus a été inauguré le 3 décembre 2023 par la ministre, en qualité de première ambassade à énergie positive du réseau¹¹⁷.

Des démarches plus modestes ont été réalisées ailleurs.

Sur les 71 emprises enquêtées en 2023, 47 % ont reçu une étiquette carbone E ou F, et 55 % une étiquette énergie B ou C. Ces résultats ne sont toutefois pas représentatifs de l'état global du parc car ils ne portent que sur 13% des surfaces contrôlées concernées¹¹⁸. Par ailleurs, au sens de la réglementation, ces bilans ne peuvent se substituer aux audits énergétiques destinés à prioriser des travaux futurs d'amélioration. Seuls 15 audits énergétiques ont été réalisés sur la période 2021-2022 (dont celui pour Canberra en 2021, cf. *infra*).

Parmi les dix postes interrogés¹¹⁹ sur leurs dépenses « Ambassade verte », quatre n'ont jamais présenté de projet, notamment le Brésil en raison d'un contexte local qui ne s'y prête pas (absence de chauffage, de climatisation et électricité fortement décarbonée). Parmi les six postes ayant présenté au moins un projet sur la période 2017-2023, la moitié des propositions ont été financées dans la limite d'un montant unitaire de 12 000 €, à l'exception du Canada¹²⁰. Selon leurs déclarations, ces dix postes auraient dépensé 114 233 € sur les sept années du plan.

Sans méconnaître la qualité du travail effectué par les postes, ce résultat est modeste, comparé notamment aux évaluations effectuées par la DIE. En 2023, elle avait, en effet, estimé, sur la base d'un coût de 1 000 €/m² (fondé sur des opérations globales de référence) à 500 M€, le coût de la rénovation énergétique de la moitié du parc dont l'État est propriétaire à l'étranger¹²¹. Si l'initiative « Ambassade verte » constitue une orientation positive, elle demeure à ce jour insuffisamment ambitieuse (1,5 M€) au regard du besoin de rénovation énergétique du parc. Au rythme actuel (0,3 M€/an), il faudrait plus d'un siècle et demi pour atteindre la cible de remise à niveau de la moitié du parc dont l'État est propriétaire à l'étranger (500 M€). L'immobilier de l'État à l'étranger géré par le ministère est donc aussi confronté au « mur d'investissement » nécessaire à la mise aux normes et à l'adaptation du parc immobilier au

¹¹⁷ [Le projet « Ambassade verte » - Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères \(diplomatie.gouv.fr\)](https://diplomatie.gouv.fr) consulté le 22 janvier 2023.

¹¹⁸ 156 500 m² audités contre plus de 1,22 Mm² SUB de patrimoine contrôlé.

¹¹⁹ Réponse à un questionnaire envoyé en mai 2024 à 10 postes.

¹²⁰ En 2023 au Canada, la mise en place de sous-compteurs électriques a fait l'objet d'un budget alloué de 16.962,70 €, complété par le poste à hauteur de 2 064,23 €.

¹²¹ Source : note DIE du 18/10/2023 en réponse à la Cour.

changement climatique, estimé par la Cour dans un récent rapport entre 140 et 150 Md€ à l'horizon 2050¹²².

3.2.3.3.2 Une certification environnementale systématique dont un bilan reste à établir

« *Intégrer un programme écoresponsable pour tout nouveau projet à l'étranger* » est un objectif du plan ministériel de sobriété énergétique. Depuis septembre 2018, les projets immobiliers supérieurs à 5 M€ présentés à la CIME font l'objet d'une procédure de certification.

Récemment, les projets de construction à Nairobi, à Djakarta, à Libreville et à Doha ou encore l'opération de construction de logements sur le campus diplomatique de l'Ambassade de France au Mali, ont été certifiés.

Les certifications internationales peuvent se combiner aux référentiels nationaux ou sectoriels. Ainsi, l'opération de construction de la nouvelle ambassade de France à Séoul a fait l'objet d'une double certification. Ce fut également le cas de la nouvelle ambassade de France à Libreville, doublement certifiée¹²³ pour valoriser l'emploi de bois issus de la gestion durable des forêts. Le processus d'obtention des référentiels peut s'avérer long et complexe comme dans le cas de la construction du campus de Nairobi, qui a nécessité quatre années pour obtenir la certification « niveau Gold » un an après la notification de réception des travaux.

L'ensemble des retombées en termes de coûts de maintenance et de baisse des consommations énergétiques devront faire l'objet d'un bilan d'ensemble pour s'assurer de l'effectivité de la baisse des coûts annoncés lors de la conception. A ce stade ce suivi est fragmentaire et ne permet pas de tirer d'enseignements.

3.3 Des compétences à renforcer

La spécificité et la complexité de la gestion immobilière à l'étranger nécessite un renforcement des compétences sur au moins deux plans, celui des ressources humaines et de la structuration de la fonction achats.

3.3.1 Des ressources humaines à soutenir

Selon son rapport d'activité, la DIL dénombrait 196 agents en 2023, 156 exerçant en France dans les trois sous-directions¹²⁴, et 40 dans les antennes à l'étranger (41 depuis le 1^{er} novembre 2023).

¹²² Cour des comptes, *La politique immobilière de l'État*, décembre 2023.

¹²³ HQE Cerway international pour le projet global, et le label français FSC (Forest Stewardship Council) pour les ouvertures (22 000 €).

¹²⁴ Les 196 agents à la DIL sont répartis entre trois sous-directions en administration centrale (156 agents répartis dans la sous-direction OIM « Opérations immobilières à l'étranger » (24 agents), la sous-direction OIFL

Le MEAE n'ayant pas de corps technique propre, les professionnels en charge de l'immobilier à l'étranger ont des situations statutaires diversifiées, notamment dans les antennes :

Schéma n° 1 : Statut des différents agents des antennes de la DIL au 1^{er} novembre 2023

<i>Statut des agents exerçant dans les antennes</i>	Nombre	%
<i>Contractuels</i>	6	14,6
<i>Détachés sur contrat</i>	4	9,7
<i>Détachés sur emploi</i>	14	34,1
<i>Volontaires internationaux</i>	17	41,4
<i>Total</i>	41	100,0

Source : DIL

La majorité des agents exerce pour une durée limitée à deux ans, prolongeable d'un an à deux reprises, soit quatre ans au plus. 40 % des agents sont des volontaires internationaux âgés de 18 à 28 ans, dont la durée d'affectation est même comprise entre 6 et 24 mois. De tels mouvements sont peu compatibles avec le temps de réalisation des opérations et travaux immobiliers. Ainsi, au Gabon, l'opération de construction de la nouvelle ambassade aura nécessité onze années de suivi entre l'inscription des premiers crédits d'étude en 2012 et la livraison de l'ouvrage en 2023. Au Mali, le projet de créer des logements sur l'emprise de l'ambassade de France à Bamako a émergé dès 2014. Il a fallu attendre 2020 pour lancer une étude de faisabilité, 2022 pour la validation du projet par le CPII et le marché de travaux a été notifié le 13 novembre 2023.

Pour venir en soutien des équipes locales, la DIL dispose de quatre agents « volants », volontaires internationaux affectés « *sur le terrain* »¹²⁵ pour accompagner des projets en cours dont la complexité nécessite une coordination serrée entre l'antenne DIL, l'ambassadeur, les équipes de maîtrise d'œuvre et les entreprises. Cet apport est intéressant mais, là encore, peu cohérent avec la durée des opérations concernées. Ce dispositif pourrait être étendu à l'accompagnement de la définition et de la mise en œuvre de schémas pluriannuels de stratégie immobilière dont la durée d'élaboration apparaît compatible avec le temps de présence des volontaires internationaux.

Comme le souligne la DIE pour l'ensemble des ministères, il est nécessaire de renforcer les compétences techniques des professionnels de l'immobilier au sein du MEAE, notamment pour répondre aux enjeux d'adaptation au changement climatique des bâtiments ou maîtriser le développement de processus innovants de construction. Cette nécessité est même particulièrement prégnante pour le MEAE compte tenu de la complexité des situations locales, du droit applicable et de l'éloignement.

« Opérations immobilières en France et logistique (85) et la sous-direction ADAPAD « Affaires domaniales et administratives, patrimoine et décoration » (47)) et les antennes (40 à 41 en fin d'année). En réalité, seuls 64 agents consacrent leur activité totale à l'immobilier à l'étranger en 2023 (24+40) contre 55 agents (17+38) en 2013.

¹²⁵ A Jérusalem, le projet de consulat général est suivi par l'antenne d'Istanbul, toutefois un VIE est présent sur place. Il en est de même à Vienne pour l'accompagnement du projet de regroupement de la représentation permanente de l'OSCE, à Madrid et à Oslo.

L'insuffisance des effectifs présents dans la durée fragilise également le suivi des ouvrages qui est également un sujet de préoccupation : en témoignent les dysfonctionnements des bâtiments du campus diplomatique de Pékin – ambassade et résidence de l'ambassadeur. La réception des travaux est intervenue le 30 avril 2012 mais des vieillissements prématurés sont apparus très rapidement sur certains éléments du campus. Une mission de diagnostic n'a été diligentée qu'en 2021. Elle a imputé à l'utilisation de matériau de moindre résistance pour les façades et à des défauts d'étanchéité des menuiseries en façades ont été relevés. Or, l'accord de garantie de qualité signé dans le marché de travaux de construction prévoyait une période de garantie limitée à 4 ans à compter de la réception des travaux, pour l'étanchéité des façades comme pour celle de la toiture. A fin février 2024, le montant cumulé estimé de réparation des désordres recensés représente 1,1 M€.

En tout état de cause, le sujet de la stabilité des équipes et de leur qualification mérite d'être traité, au regard des opérations d'envergure conduites par la DIL. Une feuille de route interministérielle des personnels en charge de la gestion immobilière de tous les ministères a été présentée en octobre 2023 et son déploiement était prévu jusqu'à la fin de l'année 2024¹²⁶. La DIL doit désormais clairement s'inscrire dans cette démarche.

3.3.2 Une fonction achats à conforter

Les limites des ressources humaines tant en administration centrale que dans les antennes conduisent à recourir à des prestataires extérieurs, non seulement pour réaliser les travaux mais également pour assister les maîtres d'ouvrage. Pourtant, la réalisation des achats, compliquée par nature à l'étranger, apparaît comme un autre point faible dans la gestion du ministère et la compétence mérite d'être renforcée.

3.3.2.1 Un cadre complexe

Comme indiqué *supra*, le cadre de passation des marchés publics à l'étranger est complexe. La combinaison des droits français et locaux, établie par la jurisprudence, se traduit par l'application des principes généraux du droit de la commande publique que sont la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures, à valeur constitutionnelle (CC, 2003-473 DC du 26 juin 2003, loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit), lors de la passation des marchés publics par l'État et les opérateurs en France et à l'étranger. Cependant, les modalités de leur mise en œuvre diffèrent selon que le marché est passé dans un pays étranger situé dans l'Union européenne (UE) ou en dehors de cette zone¹²⁷.

S'agissant des marchés publics passés dans les États membres de l'UE, le cadre juridique est constitué des directives européennes transposées dans le code de la commande publique. L'application de règles de droit local au sein de l'UE est néanmoins possible dès lors qu'elles ne contreviennent pas aux directives communautaires ou ne compromettent pas leur application. De ce fait, seules des règles de publicité et/ou de mise en concurrence de droit local plus strictes ou complémentaires s'appliquent.

¹²⁶ Cour des comptes, *La politique immobilière de l'État*, décembre 2023.

¹²⁷ Réponse du MEAE, publiée le 06/07/2023, à la question écrite n°06732 lors de la 16e législature,

S'agissant des contrats de la commande publique exécutés à l'étranger en dehors de la zone UE, le cadre général est fixé par la circulaire déjà ancienne du 3 mai 1988 relative à la passation des marchés publics à l'étranger, dite « circulaire Chirac », et la jurisprudence du Conseil d'État.

Ainsi, si le contrat est passé en France, la circulaire prévoit que celui-ci relève du droit français et des règles de la commande publique, sans préjudice de l'application de dispositions d'ordre public local (par exemple, la réglementation du droit du travail).

S'agissant des contrats conclus et exécutés à l'étranger, la jurisprudence administrative juge que lorsque ces contrats sont soumis à la loi française, la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures leur sont applicables (Conseil d'État, 29 juin 2012, Sté Pro 2C, n° 357976, en A). Le code de la commande publique ne s'applique, quant à lui, pas de plein droit en dehors de toute volonté de la personne publique qui peut toutefois décider de s'y référer dans le contrat (Conseil d'État, 3 juillet 1968, n° 68333, en B ; Conseil d'État, 4 juillet 2008, n° 316028, en B).

Enfin, si un service de l'État à l'étranger doit recourir à un marché pour satisfaire ses besoins locaux, celui-ci peut, par exception, se soumettre au droit local. La circulaire rappelle néanmoins qu'en pareille situation, les services doivent s'attacher à « *mettre en œuvre l'esprit de concurrence et d'équilibre qui anime la réglementation française* ». Elle rappelle également que la « *référence dans le marché au droit français et surtout à la compétence du juge administratif* » restent par principe souhaitables.

La maîtrise du dispositif requiert donc des compétences juridiques étendues. Or, l'application des règles de la commande publique française n'est pas complètement assurée.

3.3.2.2 Des difficultés avérées dans l'application des règles de la commande publique française

Plusieurs erreurs ont, en effet, été relevées dans ce cadre.

Au terme de la procédure de passation de l'accord-cadre relatif à des prestations de diagnostic amiante pour la période 2022-2026, quatre titulaires français ont été retenus. En effet, le CCP exigeait des candidats la production de certifications et accréditations françaises. Dans le rapport de présentation, le MEAE justifiait cette clause et les choix de prestataires par la volonté de « *recourir à des diagnostiqueurs français pour appliquer la réglementation française, une des plus abouties et des plus strictes au monde* ». Or, selon les dispositions de l'article R2143-5 du CCP, lorsqu'il demande à un candidat de fournir un certificat, une attestation ou tout autre document prouvant qu'une exigence a été satisfaite, l'acheteur doit accepter tout document équivalent d'un autre État membre de l'Union européenne. S'agissant d'un contrat passé en France par l'administration centrale au bénéfice du/des poste(s), les règles de la commande publique s'appliquent, et dans le cas d'espèce, l'interdiction de toute réservation d'un marché aux seuls fournisseurs nationaux¹²⁸.

¹²⁸ Sauf situation strictement limitée aux marchés de défense ou de sécurité.

Sur un échantillon de 36 annonces de marchés à exécuter à l'étranger publiées en administration centrale¹²⁹, deux seulement concernaient l'attribution des marchés, 29 étaient des avis de marché et cinq étaient des annonces rectificatives visant à régulariser les délais de remise des plis.

Dans ses réponses lors de l'enquête de la Cour, le ministère a reconnu « *que l'obligation de publication d'un avis d'attribution n'est pas respectée* » et indiqué que « *la problématique est bien identifiée par la DIL qui prendra l'attache de la mission des achats afin que cette obligation soit rappelée dans le cadre de la formation PLACE¹³⁰* ».

La régularisation des délais de remise des plis est également problématique, d'autant que, pour trois¹³¹ d'entre elles, les délais minimaux réglementaires n'étaient toujours pas respectés après allongement de la durée de réception des offres.

L'examen des annonces concernant le poste situé au Portugal fait apparaître que plusieurs avis d'appels d'offres restreints ne mentionnent pas le nombre maximal de candidats habilités à déposer une offre.

Un avis de marché¹³² relatif à un marché de maîtrise d'œuvre afin de relocaliser les services auprès de l'ambassade de France en Autriche indique que « *le marché étant signé et exécuté hors du territoire français, il ne respecte pas le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 mais obéit aux règles fixées par la circulaire du 3.5.1988 relative à la passation des marchés publics à l'étranger* ». Or le marché s'exécute sur le territoire communautaire et il a été signé en France. La mention pose donc un cadre juridique erroné.

3.3.2.3 Une fonction identifiée dans la cartographie des risques

Au sein de la DGAM, la fonction achat est répartie entre la DIL et la DAF.

Le bureau « commande publique » (BCP) est l'expert « marchés » des opérations de la DIL, pour la France et l'étranger. Il était positionné au sein de la sous-direction des opérations immobilières en France et de la logistique (OIFL) de la DIL. De ce fait, en juin 2024, ce bureau de 6 agents gère 48 marchés en cours d'exécution, exclusivement en France.

Une mission ministérielle achat (MMA), logée à la DAF, est en charge de « *définir la stratégie des achats du ministère des affaires étrangères et veille, en liaison avec les services adjudicateurs, au respect des procédures de passation des marchés¹³³* ». L'article 11 de la décision portant délégation de signature du 26 mai 2023 modifiée précise ses compétences : « *La mission des achats est chargée de l'organisation et de la politique des achats. Elle anime*

¹²⁹ Extraction BOAMP des marchés exécutés à l'étranger (code 99) – publication entre le 01/01/2019 et le 01/05/2024 : 200 annonces recensées par le BOAMP, dont 36 annonces d'achat immobilier pour lesquelles le MEAE est acheteur.

¹³⁰ Plateforme des achats de l'État, profil acheteur défini à l'article R. 2132-2 du code de la commande publique.

¹³¹ Avis rectificatif n°21-46577 (Grèce), avis rectificatif n°20-32828 (Italie), avis rectificatif n°23-60598 (Danemark).

¹³² Avis BOAMP n° 19-167205.

¹³³ Arrêté du 28 décembre 2012 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères, version au 1er janvier 2024.

la filière achat et veille au respect des procédures de passation des marchés du ministère. Elle met à disposition des services du ministère une expertise en termes de marchés publics en France et à l'étranger ».

Alors que le décret de 2016 instituant la gouvernance des achats de l'État¹³⁴ dispose que le responsable ministériel des achats doit être saisi par les services pour émettre un avis sur des projets d'achat supérieurs à des seuils préalablement déterminés, la MMA indique n'avoir été saisie, au titre des biens situés à l'étranger, entre 2013 et 2023, que pour deux accords-cadres d'architecte conseil (l'un intervenant sur les bâtiments patrimoniaux et l'autre sur les bâtiments non patrimoniaux). Dans ces deux cas, la MMA s'est substituée aux services de la DIL pour gérer ces marchés.

L'absence d'expertise en matière d'achat et de travaux immobiliers est patente et identifiée. Dans sa cartographie des risques, le ministère qualifie de critique le risque pesant sur la thématique immobilière en raison de « *moyens humains insuffisants au bureau de la commande publique* », « *aggravé par le départ de la cheffe de bureau* » en 2023. En juin 2024 la DIL annonçait un travail en cours avec la MMA, afin de « *donner un cadre juridique aux différentes acquisitions patrimoniales, en France ou à l'étranger* » et émettait l'hypothèse de loger le BCP à la DAF. Un audit global de la commande publique au sein du ministère a été confié à l'Inspection générale des affaires étrangères en 2024. Deux recommandations ont été formulées, concernant la centralisation de la compétence « achats » à la DAF et la formalisation d'un guide de procédure « achats ».

La mise en œuvre de ces recommandations est indispensable à la professionnalisation de la gestion des opérations immobilières par le ministère qui indique que « *la profonde transformation de la MMA a permis d'attirer des talents d'autres ministères* ». D'autres initiatives doivent y contribuer, comme la création de la mission d'innovation et d'appui et du pôle stratégie en charge du pilotage des SPSI.

Ces évolutions sont nécessaires compte tenu des faiblesses identifiées par la Cour et qui rejoignent les constats qu'elle a dressés de manière plus générale pour l'ensemble des services de l'État en charge de la conduite d'opérations immobilières¹³⁵. La complexité accrue de ces opérations à l'étranger, la dispersion des sites et l'hétérogénéité des cadres juridiques rendent encore plus important pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères le renforcement de la filière immobilière que la Cour a appelé de ses vœux pour tous les ministères.

Recommandation n° 7. (SG MEAE) : Poursuivre et intensifier les actions pour renforcer l'expertise immobilière au sein du MEAE, notamment en matière de compétences techniques et juridiques.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'organisation interne du MEAE doit être consolidée pour renforcer les compétences techniques et juridiques, et améliorer les performances. La fonction immobilière est fragmentée

¹³⁴ Décret n° 2016-247 du 3 mars 2016 modifié créant la direction des achats de l'État et relatif à la gouvernance des achats de l'État.

¹³⁵ Cour des comptes, La politique immobilière de l'État, décembre 2023.

et nécessite une meilleure articulation entre les différentes directions d'administration centrale et les acteurs locaux placés sous la responsabilité de l'ambassadeur.

En 2023 la dépense totale atteint 221 M€ sur les programmes 105 et 723. Les effectifs et les coûts ont augmenté, mais les dépenses soutiennent davantage des opérations de fonctionnement que d'investissement structurantes.

S'agissant des indicateurs suivis par la DIE, ils sont applicables à l'étranger tout en s'adaptant au contexte local. Le ministère a fait le choix d'appliquer la réglementation française à l'étranger concernant la sécurité des biens et des personnes et a entamé des travaux de mise aux normes. Ce n'est pas le cas de la transition écologique pour laquelle, à défaut de norme contraignante à l'étranger, les résultats demeurent modestes.

A l'image de l'ensemble des services de l'État, le MEAE doit renforcer son expertise en matière de gestion immobilière. Elle est aujourd'hui insuffisante eu égard aux enjeux d'une gestion plus complexe à l'étranger que sur le territoire national.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Dépenses 2019-2023 et ratios par pays	86
Annexe n° 2.	Évolutions de périmètre du CAS GPIE 2013-2023	88
Annexe n° 3.	Dépenses du programme 105	91

Annexe n° 1. Dépenses 2019-2023 et ratios par pays

<i>Ville ou pays</i>	SPSI obligatoire	Année réalisation (effective ou projetée)	Années couvertes	Dépenses P105 entretien lourd 2019-2023 (en M€ CP)	Dépenses CAS GPIE 2019-2023 (en M€ CP)	Moy. Annuelle 2019-2023 P105 EL et CAS en coût local (en M€ CP)	Ratio dépense annuelle moyenne 2019-2023 (€ CP/m2 SUB)
<i>Algérie</i>	Oui	2025	Sans objet	18 124 849	8 690 481	1 497 545	33
<i>Allemagne</i>	Oui	2026	Sans objet	23 025 128	0	1 065 423	42
<i>Belgique</i>	Oui	2024	Sans objet	578 409	1 820 625	138 903	34
<i>Brésil</i>	Oui	2026	Sans objet	9 166 289	431 010	377 303	18
<i>Canada</i>	Oui	2015	5 ans à venir	19 668 896	-2 724 517	902 366	105
<i>Chine</i>	Oui	2015	5 à 10 ans à venir	32 409 692	2 943 663	837 435	37
<i>Espagne</i>	Oui	2021	2021-2026	10 434 278	0	621 277	44
<i>États-Unis</i>	Oui	2023	2023-2028	105 966 525	7 427 365	11 849 783	321
<i>Gabon</i>	Oui	2026	Sans objet	9 995 565	55 308 327	414 029	56
<i>Inde</i>	Oui	2024	Sans objet	26 165 120	0	2 938 391	225
<i>Italie</i>	Oui	2015	5 à 10 ans à venir	33 057 474	9 048	1 494 432	69
<i>Japon</i>	Oui	2015	10 ans à venir	10 010 607	38 293 542	1 507 216	115
<i>Liban</i>	Oui	2014	5 à 10 ans à venir	12 958 471	12 465 122	528 456	9
<i>Maroc</i>	Oui	2015	5 ans à venir	22 526 036	4 636 371	1 691 046	55
<i>Mexique</i>	Oui	2027	Sans objet	10 881 335	0	923 507	86
<i>Royaume-Uni</i>	Oui	2018	10 à 25 ans à venir	34 556 011	1 230 357	1 682 695	93
<i>Russie</i>	Oui	2015	10 à 15 ans à venir	7 377 335	0	443 579	21
<i>Sénégal</i>	Oui	2018	6 ans à venir	20 493 135	0	237 910	15
<i>Suisse</i>	Oui	2016	5 à 10 ans à venir	10 643 768	1 198 486	312 924	54
<i>Tchad</i>	Oui	2024	Sans objet	7 885 124	108 544	92 767	8
<i>Tunisie</i>	Oui	2025	Sans objet	7 056 949	-69 620	643 635	49

LA GESTION PAR LE MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE SON
IMMOBILIER A L'ÉTRANGER

Ville ou pays	SPSI obligatoire	Année réalisation (effective ou projetée)	Années couvertes	Dépenses P105 entretien lourd 2019-2023 (en M€ CP)	Dépenses CAS GPIE 2019-2023 (en M€ CP)	Moy. Annuelle 2019-2023 P105 EL et CAS en coût local (en M€ CP)	Ratio dépense annuelle moyenne 2019-2023 (€ CP/m2 SUB)
Turquie	Oui	2014	5 à 10 ans à venir	13 960 894	63 741	1 336 939	100
Vietnam	Oui	2015	Non précisé	5 088 565	0	186 291	15

Source : reconstitution Cour des comptes, d'après restitutions Chorus

Méthodologie :

Le « ratio entretien lourd » porte sur les seuls composants contrôlés au 05/06/2024 en raison de la non antériorité de Chorus Re-Fx. Il inclut l'ensemble des services du réseau diplomatique, consulaire et les logements adossés, soutenus par l'ambassade (centre de coût) mais hors institutions et représentations internationales ou européennes ; les coefficients de pondération appliqués sont de 0,8 sur le coût de la vie, et de 0,2 sur le coût de l'immobilier (dont l'évolution est plus élastique) ;

Nota : les dépenses d'entretien lourd financent parfois des biens non contrôlés : Wuhan en Chine en 2022, Bombay en Inde en 2019, Bombay Bangalore et Calcutta en Inde en 2021, ce qui tend à gonfler artificiellement le ratio pour ces pays ;

Indice coût de la vie sur <https://fr.numbeo.com/co%C3%BBt-de-la-vie/classements-par-pays> (moyenne des indices 2019 à 2023) sauf Gabon hypothèse de 12% de moins de que la France, Liban 23% de moins, Sénégal 28% de moins (<https://www.combien-coute.net/cout-de-la-vie>), Tchad 3,33% de moins (<https://fr.tradingeconomics.com/country-list/consumer-price-index-cpi?continent=africa>)

Indice coût de la vie France moyenne 2019 à 2023 : 74,482

Indice des prix immobiliers France moyenne 2019 à 2023 : 12,15

Indice des prix immobiliers sur <https://fr.numbeo.com/prix-de-l%27immobilier/classements-par-pays> (moyenne des indices 2019 à 2023) sauf Gabon, Liban, Sénégal et Tchad reconstitués sur <https://fr.traveltables.com/country/>

Annexe n° 2. Évolutions de périmètre du CAS GPIE 2013-2023

Année	Composition	Recettes droit commun	Dépenses droit commun	Régime dérogatoire MEAE	Contribution exceptionnelle MEAE
2013	P721 Contribution au désendettement de l'État P723 Contribution aux dépenses immobilières	Produit des cessions immobilières + fonds de concours	P721=25% des produits de cessions P723=75% des produits de cessions (20% mutualisés et 55% droit de tirage)	P723=droit de tirage de 100 % pour les biens à l'étranger	P721=contribution exceptionnelle de 1,8 M€
2014	P721 Contribution au désendettement de l'État P723 Contribution aux dépenses immobilières	Produit des cessions immobilières + fonds de concours	P721=30% des produits de cessions P723=70% des produits de cessions (20% mutualisés et 50% droit de tirage)	P723=droit de tirage de 100 % pour les biens à l'étranger (prélèvement de 10 M€ de budget sécurité)	P721=contribution exceptionnelle de 26,5 M€
2015	P721 Contribution au désendettement de l'État P723 Contribution aux dépenses immobilières de l'État	Produit des cessions immobilières + fonds de concours	P721=30% des produits de cessions P723=70% des produits de cessions (20% mutualisés et 50% droit de tirage)	P723=droit de tirage de 100 % pour les biens à l'étranger	P721=contribution exceptionnelle de 25,6 M€
2016	P721 Contribution au désendettement de l'État P723 Contribution aux dépenses immobilières de l'État	Produit des cessions immobilières + fonds de concours	P721=30% des produits de cessions P723=70% des produits de cessions (20% mutualisés et 50% droit de tirage)	P723=droit de tirage de 100 % pour les biens à l'étranger	P721=contribution exceptionnelle de 100 M€
2017	P721 Contributions des cessions immobilières à l'étranger au désendettement de l'État P723 Opérations immobilières nationales et des	Produit des cessions + fonds de concours + redevances d'occupation du domaine de l'État	P721=contribution rendue forfaitaire (60,1 M€) P723/P724=100% des produits de cession (50% mutualisés et 50% droit de tirage) Périmètre élargi aux dépenses d'entretien du propriétaire et aux dépenses d'investissement ou	P723=droit de tirage de 100 % pour les biens à l'étranger	P721=contribution exceptionnelle de 60,1 M€

LA GESTION PAR LE MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE SON
IMMOBILIER A L'ÉTRANGER

<i>Année</i>	Composition	Recettes droit commun	Dépenses droit commun	Régime dérogatoire MEAE	Contribution exceptionnelle MEAE
	administrations centrales P724 Opérations immobilières déconcentrées		d'entretien du propriétaire sur les infrastructures opérationnelles de la défense		
2018	P721 Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État P723 Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État	Produit des cessions + fonds de concours + redevances d'occupation du domaine de l'État	P721=0% des produits de cession P723=100% des produits de cession (50% mutualisés et 50% droit de tirage) Périmètre élargi aux opérations du grand plan d'investissement (GPI)	P723=avance exceptionnelle sur droits de tirage, de 67,8 M€, gagée sur des cessions futures	Sans objet
2019	P721 Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État P723 Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État	Produit des cessions + fonds de concours + redevances d'occupation du domaine de l'État (y compris sur le domaine militaire)	P721=0% des produits de cession P723=100% des produits de cession (50% mutualisés et 50% droit de tirage) Périmètre élargi aux opérations du grand plan d'investissement (GPI)	P723=droit de tirage de 100 % pour les biens à l'étranger	Sans objet
2020	P721 Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État P723 Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État	Produit des cessions + fonds de concours + redevances d'occupation du domaine de l'État (y compris sur le domaine militaire) + versements du budget général	P721=0% des produits de cession P723=100% des produits de cession (50% mutualisés et 50% droit de tirage) Périmètre élargi aux opérations du grand plan d'investissement (GPI)	P723=droit de tirage de 100 % pour les biens à l'étranger	Sans objet
2021	P721 Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État P723	Produit des cessions + fonds de concours + redevances d'occupation du domaine de	P721=0% des produits de cession P723=100% des produits de cession (50% mutualisés et 50% droit de tirage)	P723=droit de tirage de 100 % pour les biens à l'étranger	Sans objet

LA GESTION PAR LE MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE SON
IMMOBILIER A L'ÉTRANGER

Année	Composition	Recettes droit commun	Dépenses droit commun	Régime dérogatoire MEAE	Contribution exceptionnelle MEAE
	Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État	l'État (y compris sur le domaine militaire) + versements du budget général	Périmètre élargi aux opérations du grand plan d'investissement (GPI)		
2022	P721 Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État P723 Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État	Produit des cessions + fonds de concours + redevances d'occupation du domaine de l'État (y compris sur le domaine militaire) + versements du budget général	P721=0% des produits de cession P723=100% des produits de cession (50% mutualisés et 50% droit de tirage) Périmètre élargi aux opérations du grand plan d'investissement (GPI)	P723=droit de tirage de 100 % pour les biens à l'étranger	Sans objet
2023	P721 Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État P723 Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État	Produit des cessions + fonds de concours + redevances d'occupation du domaine de l'État (y compris sur le domaine militaire) + versements du budget général	P721=0% des produits de cession P723=100% des produits de cession (50% mutualisés et 50% droit de tirage) Périmètre élargi aux opérations du grand plan d'investissement (GPI)	P723=droit de tirage de 100 % pour les biens à l'étranger ¹³⁶	Sans objet

Source : reconstitution Cour des comptes à partir des NEB CAS GPIE + MEAE - OSC (outil de suivi de cession, tenu par la DIE/3/A – administration des actifs immobiliers et domaniaux)

¹³⁶ Selon la DIE, cette dérogation a été prolongée jusqu'en 2025.

Annexe n° 3. Dépenses du programme 105

