

Les opérations immobilières Kléber / Convention à Paris

PRESENTATION

Le regroupement des services parisiens du ministère des affaires étrangères devait être une illustration exemplaire à la fois de la démarche de modernisation de cette administration et de la nouvelle politique immobilière de l'Etat conduite par le ministère chargé du budget.

Sans doute positif sous l'angle de la modernisation administrative, l'ensemble d'opérations immobilières conclues en 2007 pour réaliser ce projet se solde, toutefois, par un bilan - encore provisoire - moins convaincant d'un point de vue financier et nettement insatisfaisant en termes de qualité de gestion patrimoniale.

En choisissant comme site de regroupement l'ancien siège de l'Imprimerie nationale, situé rue de la Convention dans le 15^{ème} arrondissement, l'Etat a, en effet, racheté ces locaux (28.000 m²), en juillet 2007, pour 325 M€ HT, au groupe privé qui les avait lui-même acquis de l'entreprise publique, en janvier 2006, pour 85 M€ HT. Ce rachat a été financé par la vente, en avril 2007, pour 404 M€ HT, du centre des conférences internationales de l'avenue Kléber (24.000 m²), un ensemble immobilier de prestige situé à proximité des Champs Elysées.

Certes, la comparaison des prix de vente et de rachat de l'ancien siège de l'Imprimerie nationale ne saurait ignorer la forte croissance des prix du marché de l'immobilier parisien intervenue entre 2003 – année de la conclusion de la vente de son siège par l'entreprise publique - et 2007, ni la restructuration complète dont ont fait l'objet les bâtiments. Il n'en reste pas moins que l'Imprimerie nationale a vendu cet immeuble au plus bas, tandis que l'Etat l'a racheté au prix fort.

Alors même que « l'Etat propriétaire » s'est engagé dans un programme national de cessions de grande ampleur (2,3Md€ depuis 2004), sa nouvelle gestion immobilière est, en l'espèce, loin d'avoir porté ses fruits, faute d'avoir été véritablement appliquée. Il s'agissait pourtant de la plus importante restructuration immobilière réalisée jusqu'à présent dans ce nouveau cadre.

Inspirée, en 2006, par les conclusions d'un rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l'Assemblée nationale¹, la nouvelle politique immobilière de l'Etat a été décrite dans une circulaire du premier ministre du 28 février 2007. L'objectif est d'aboutir à un parc moins onéreux et mieux adapté au service public, grâce à une gestion immobilière plus stratégique, mieux organisée et conduite avec un plus grand professionnalisme.

Une distinction essentielle est désormais opérée entre, d'une part, « l'Etat propriétaire », représenté par le ministère chargé du budget et plus particulièrement France Domaine, créée le 1^{er} février 2006 par transformation de l'ancien service des domaines et, d'autre part, les administrations affectataires des locaux, dorénavant soumises à l'obligation d'acquitter un loyer.

C'est dans ce contexte qu'ont été lancées, au premier semestre 2006, les recherches d'immeubles puis conclues en moins d'un an les transactions qui vont permettre au ministère des affaires étrangères de remédier, en 2009, à la dispersion actuelle de ses 3.000 agents² entre huit sites parisiens (au total environ 90.000 m² de surfaces utiles).

Après plusieurs propositions de regroupement finalement abandonnés, le ministère a défini, en mai 2006, un nouveau schéma de localisation : son cœur historique resterait dans les bâtiments du quai d'Orsay (le ministre, son cabinet et l'ensemble des directions politiques, soit environ 1.200 personnes) ; les autres services seraient regroupés dans un immeuble de bureaux, moderne et fonctionnel, dans Paris *intra muros* ou en proche banlieue ; les archives diplomatiques seraient transférées du quai d'Orsay à La Courneuve dans un bâtiment construit à cet effet³.

1) Rapport d'information présenté en juillet 2005 par M. Georges Tron, député de l'Essonne.

2) Outre l'immeuble historique du quai d'Orsay et l'ensemble de l'avenue Kléber (8ème), ce ministère occupe : un hôtel particulier au 20, rue Monsieur (7ème) et différents immeubles et locaux au 6, rue de Talleyrand (7ème), au 57, Bd des Invalides, au 103, rue de l'Université (7ème), au 244, bd St Germain ou encore au 3, avenue de Lowendal (7ème).

3) Voir dans le présent rapport : « Le centre des archives diplomatiques du ministère des affaires étrangères »

Fin 2006, l'Etat a pris la double décision d'acquérir l'immeuble de la rue de la Convention pour y installer les services à regrouper et de mettre en vente les sept immeubles qu'ils occupaient, dont l'ensemble immobilier Kléber, comprenant à la fois des bureaux et le Centre des conférences internationales, constituait la pièce maîtresse.

I - Un vaste ensemble d'opérations conjointes

L'acquisition de l'ancien siège de l'Imprimerie nationale puis la cession de l'ensemble immobilier de l'avenue Kléber ont constitué deux opérations liées, conduites en parallèle, avec le même souci d'aboutir avant les échéances électorales du printemps 2007. Le lien établi entre les opérations et la contrainte de calendrier ont été peu favorables aux intérêts de l'Etat.

A - Des cessions immobilières majeures

La loi de finances initiale pour 2006 comportait un objectif ambitieux de cessions immobilières, d'un montant de 480 M€ qui devait contribuer à limiter le déficit budgétaire. Pour l'atteindre, le ministère chargé du budget, et notamment France Domaine, se sont mobilisés pour trouver au plus vite d'importants ensembles immobiliers à céder. Dans ce contexte budgétaire pressant, la vente du centre de conférences de l'avenue Kléber et des bâtiments contigus occupés par le ministère des affaires étrangères s'est rapidement imposée.

1 - La cession du centre Kléber

La procédure de vente de cet ancien grand hôtel de luxe a été engagée par un appel d'offres lancé le 9 février 2007. Dix offres recevables ont été remises, allant de 225 M€ à 404 M€. Cette dernière, présentée par un investisseur étranger, dépassait de 46 M€ la proposition classée en deuxième position. Nettement supérieure aux estimations dont disposait l'administration (155 M€ en 2005 selon le service des Domaines), elle a été retenue et la vente a été juridiquement conclue le 26 avril 2007.

Compte tenu de l'emplacement et du caractère exceptionnels de cet ensemble immobilier, ainsi que de la hausse des prix de l'immobilier de bureau parisien à l'époque, la question de l'opportunité d'un deuxième tour, prévu par le règlement de l'appel d'offres, s'est posée. Cette option a finalement été écartée, du fait selon l'administration, de l'importance de l'écart entre la meilleure offre et la suivante. En réalité, de moins bonnes raisons ont aussi interféré.

Malencontreusement, les résultats du premier tour de l'appel d'offres, qui devaient évidemment rester strictement confidentiels dans la perspective d'un éventuel second tour, ont été connus des acteurs concernés du marché dans les heures qui ont suivi l'ouverture des plis. Par ailleurs, le parallélisme et la liaison en termes de financement entre cette procédure de cession et les négociations menées dans le même temps par l'Etat pour l'acquisition de l'ancien siège de l'Imprimerie nationale, alors que le ministère des affaires étrangères était préoccupé de régler le relogement de ses services avant les prochaines échéances politiques, ont également dissuadé de faire jouer plus avant la concurrence.

Tout comme « l'Etat actionnaire » s'attache à sécuriser ses procédures d'acquisition ou de cession de titres sur le marché, « l'Etat propriétaire » devrait se mettre en mesure de mieux assurer la confidentialité des siennes.

2 - Les autres cessions

Outre l'ensemble Kléber, ont également été cédés l'immeuble de la rue de l'Université à l'Assemblée nationale, pour un montant de 9,9 M€ et, plus récemment, l'hôtel particulier de la rue Monsieur, pour un montant de 142 M€

Le transfert à titre onéreux de l'immeuble du 244, boulevard Saint-Germain au ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable, pour un montant de 96,3 M€ n'est pas encore intervenu, le financement par ce ministère étant lui-même tributaire de produits de cessions à venir. Les ventes de trois autres sites n'ont pas non plus encore été effectuées⁴.

Au total, le produit des cessions opérées à ce jour s'élève à 555,90 M€

B - L'acquisition de l'immeuble de la rue de la Convention

1 - La cession par l'Imprimerie nationale en 2003

Depuis plusieurs années, cette entreprise publique, dont l'Etat détient 100 % du capital social, avait décidé, en raison d'une situation financière difficile, de vendre son implantation de la rue de la Convention, où se trouvaient son siège et les ateliers attenants, au demeurant inadaptes aux activités industrielles qui s'y exerçaient.

4) 6, rue de Talleyrand (7ème); 57, bd des Invalides (7ème); 3, avenue de Lowendal (7ème)

A l'issue de deux consultations successives, l'Imprimerie nationale⁵ avait signé, le 19 juin 2003, un compromis de vente avec la filiale d'un investisseur international, pour un prix de 85 M€HT. L'acquéreur s'engageait également à verser un complément de prix dans le cas où, avant le 31 décembre 2007, le produit de la location ou de la revente de l'immeuble excéderait des montants préalablement fixés.

Ce compromis de vente a été conclu à un mauvais moment, alors que les prix de l'immobilier de bureau à Paris avaient fortement baissé. Pour autant, l'Etat, en tant qu'actionnaire et tuteur de l'entreprise, s'était donné pour priorité de rétablir la situation financière dégradée de l'entreprise et lui a imposé la vente de son siège.

Ce choix s'est révélé d'autant plus préjudiciable que, par suite des délais de libération des locaux et de réalisation des travaux de dépollution, l'acte de vente n'a été signé que deux ans et demi plus tard, le 31 janvier 2006, après le retournement à la hausse des prix du marché.

Mais le compromis de vente ne prévoyait le versement d'aucun acompte, et la clause de complément de prix était loin de répercuter à due concurrence la hausse des prix du marché, sans que les engagements signés ne permettent de modifier le prix de vente conclu en 2003. Au contraire, l'Imprimerie nationale a été contrainte, pour assurer sa trésorerie, de contracter un prêt-relais de 50 M€ qui a généré des frais financiers de l'ordre de 6 M€.

Au surplus, la vente a été conclue à un prix particulièrement bas, inférieur de 10 M€ à une estimation du service des domaines, remontant à avril 2002, elle-même intrinsèquement faible, car portant sur l'immeuble en l'état, c'est-à-dire aménagé et utilisé principalement pour des activités industrielles d'impression, et non sur sa valeur potentielle, après restructuration en usage commercial, de bureau ou de logement. Or, au lendemain de la signature du compromis de vente, l'acquéreur demandait au préfet un agrément autorisant la transformation d'une partie importante des locaux d'activités en locaux de bureaux (13.249 m² sur 26.286 m²), qui a été obtenu dès le 26 septembre 2003, donnant après coup à l'immeuble une valeur bien supérieure.

5) Voir, dans le présent rapport, p. 419 et suivantes, l'insertion consacrée à l'Imprimerie nationale. Les comptes et la gestion de cette entreprise publique ont été examinés par la Cour au titre de ses contrôles périodiques. Elle a aussi fait l'objet d'une autre enquête de la Cour effectuée sur le fondement de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances, à la demande du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

En outre, tel que rédigé, le compromis de vente a permis à l'acquéreur de transférer l'immeuble à une filiale de droit luxembourgeois, et ce faisant de rendre non imposable, notamment en France, les plus-values susceptibles d'être dégagées en cas de cession ultérieure.

Enfin, bien qu'au même moment plusieurs administrations, dont le ministère des affaires étrangères, étaient à la recherche de locaux, l'Etat ne s'est aucunement interrogé, à cette époque, sur les possibilités de rationaliser les implantations de ses propres services en utilisant les bâtiments libérés par l'Imprimerie nationale.

2 - L'acquisition par l'Etat en 2007

La perspective d'une vente de l'ensemble immobilier Kléber imposait au ministère des affaires étrangères de trouver au plus vite un site de substitution. A la suite d'un appel aux opérateurs lancé durant l'été 2006, le ministère et France Domaine ont, dans un premier temps, examiné quatre propositions : l'une dans Paris *intra muros* et les autres en périphérie. Elles furent toutes écartées, en raison de leur localisation ou de leurs caractéristiques. La possibilité d'une installation dans l'ancien siège de l'Imprimerie Nationale n'a été envisagée par le ministère et France Domaine qu'à la fin de l'année 2006. La négociation a aussitôt été engagée.

a) Le choix d'un conseil immobilier et son rôle ambigu

Pour l'aider à sélectionner les implantations possibles, le ministère des affaires étrangères a fait appel, en juillet 2006, aux services d'un conseil immobilier. Son recrutement a été effectué par appel à la concurrence, mais sans respecter toutes les règles de la consultation⁶.

Ce marché d'assistance a été interrompu de façon anticipée, par le ministère, à compter du 30 octobre 2006, au motif que la mission de l'expert était achevée. Pourtant, à cette époque, le ministère n'avait pas encore trouvé le site recherché.

Malgré l'interruption du marché, la société conseil a néanmoins continué à intervenir. Elle a ainsi pris part aux discussions qui devaient conduire à l'achat de l'immeuble de la rue de la Convention. A la demande du ministère des affaires étrangères et de France domaine, elle en a même validé le prix d'acquisition.

6) L'objet social de la société incluait la fonction d'agent immobilier, alors que l'avis d'appel à la concurrence précisait que la prestation à effectuer devait l'être par un conseil en immobilier n'exerçant pas la profession de marchand de biens ou d'agent immobilier. Cette candidature, comme d'ailleurs d'autres parmi celles qui furent admises, aurait donc dû être écartée avant l'examen des offres.

Ces prestations, faites sans titre, n'ont pas été rémunérées par l'administration. Cependant cette même société conseil, qui avait aussi procédé à l'estimation, pour le compte du ministère des affaires étrangères, de l'hôtel particulier de la rue Monsieur, a par ailleurs été le conseil de l'un des acquéreurs dudit immeuble.

Selon la société conseil, la prolongation de son intervention au-delà du 30 octobre 2006 a eu le caractère d'« une prospection commerciale », restée sans suite dans le cas de l'immeuble de la rue de la Convention, mais réussie dans le cas de la rue Monsieur, où elle a pu se positionner auprès de l'acquéreur et où elle bénéficiera « d'une commission d'intermédiation, à la charge exclusive » de celui-ci lors de la signature de l'acte de vente.

En agissant comme elle l'a fait, l'administration porte une lourde responsabilité dans le développement de cette situation à tout le moins ambiguë.

b) La validation contestable du prix d'acquisition

Utilisées pour attester le bien-fondé du prix acquitté par l'Etat, les évaluations réalisées à l'époque, tant par la société conseil que par France Domaine, apparaissent élevées.

La société conseil a estimé la valeur de l'immeuble à 335 M€HT sur la base d'une valeur locative identique à celle figurant dans les documents produits par le vendeur mais en recourant à un taux de capitalisation sensiblement plus faible que celui retenu par France Domaine⁷.

De son côté, France Domaine, à la fois évaluateur et négociateur de l'achat au nom de l'Etat, a fourni une estimation à première vue moindre, à hauteur de 300 M€HT, mais assortie d'une marge de 10 % en plus ou en moins et reposant sur une valeur locative de 550 €/m² quand, au même moment, à l'occasion de l'estimation d'un autre immeuble en état futur de restructuration, il retenait, à partir de références immobilières précises, une valeur locative de 500 €/m² dans le même arrondissement, valeur confirmée par une étude publiée à la mi-2007. Or sur cette base, la valeur vénale de l'immeuble de la rue de la Convention se serait établie à 275 M€ soit 50 M€ de moins que le prix acquitté.

7) 4,30 % contre 4,75 %.

c) Les réserves du Conseil de l'immobilier de l'Etat

Créé, en octobre 2006, pour jouer en quelque sorte le rôle d'un conseil de surveillance en matière de politique immobilière, le conseil de l'immobilier de l'Etat a notamment été chargé de rendre un avis sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière que doit présenter chaque ministère. Il a été saisi, en décembre 2006, de celui du ministère des affaires étrangères, mais l'hypothèse d'un relogement dans l'immeuble de la rue de la Convention lui a alors été résolument occultée, alors que le choix de ce site et les négociations avec le vendeur étaient déjà largement engagés.

Une fois informé, le président du conseil de l'immobilier de l'Etat⁸, dans une lettre du 23 mars 2007 adressée aux services du premier ministre et restée sans réponse, a exprimé ses réserves sur le rachat de l'immeuble de l'Imprimerie nationale, fondées sur la localisation dans un quartier central de Paris ainsi que sur le prix élevé du rachat. Il y suggérait également de rechercher des solutions alternatives.

d) Un prix d'acquisition élevé

L'écart entre le prix de la vente par l'Imprimerie nationale et le prix du rachat par l'Etat trouve une part de justification dans la forte hausse de l'immobilier de bureaux constatée en 2006 et 2007. Il résulte également du coût de la restructuration des bâtiments, dont le montant s'élèverait, selon le vendeur, à 100 M€ chiffre que la Cour n'est en mesure ni de confirmer ni d'infirmer. Enfin, le prix acquitté par l'Etat (325 M€ HT) intègre aussi un montant de 10 M€ HT de travaux supplémentaires exécutés par le vendeur à la demande du ministère des affaires étrangères.

De facto, l'Etat aura également supporté le complément de prix de 18 M€ imposé par la clause de « retour à meilleure fortune » prévue dans l'acte de cession de l'ancien siège de l'Imprimerie nationale. Après avoir tenté en vain d'obtenir de l'entreprise publique et de sa tutelle – l'Etat - la modification de cette clause, le vendeur a mené la négociation de telle sorte que le prix finalement accepté par l'Etat a pris en compte cet élément.

8) Le conseil de l'immobilier de l'Etat a été créé en octobre 2006 afin de « formuler régulièrement au ministre chargé des domaines des recommandations et des préconisations opérationnelles pour améliorer la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

De façon plus générale, ne disposant d'aucune alternative et s'étant lui-même enfermé dans un calendrier contraignant, l'Etat ne se sera jamais mis en situation de véritablement négocier.

Dans l'hypothèse d'un montant de travaux de 100 M€ exécutés par le vendeur, la plus value réalisée s'élèverait à environ 120 M€ hors frais de portage financier de l'immeuble, soit 1,4 fois le prix payé pour l'achat de l'immeuble à l'Imprimerie nationale.

e) Une plus-value susceptible d'échapper à l'impôt

La plus-value dégagée par l'investisseur vendeur aura été d'autant plus appréciable qu'elle est susceptible d'être non imposable dès lors que la société venderesse est une filiale de droit luxembourgeois. L'enjeu financier peut être évalué à environ 40 M€ si la plus-value était bien de 120 M€

Cette possibilité d'exonération tient à une divergence d'interprétation entre les juridictions françaises et luxembourgeoises sur la convention fiscale franco-luxembourgeoise. Si le vendeur a été pressé de conclure, ce n'est sans doute pas sans lien avec la signature, le 24 novembre 2006, d'un avenant à cette convention, et avec l'engagement du processus de ratification de ce texte qui devait le rendre applicable à compter du 1^{er} janvier 2008. De fait, l'exonération fiscale a pris fin à compter de cette date à la suite de la complète ratification de l'avenant par les parties française et luxembourgeoise.

Ainsi, le vendeur était donc lui aussi vraisemblablement spécialement soucieux de pouvoir réaliser rapidement la cession de l'immeuble. Cet élément n'a cependant pas été pris en compte dans la négociation.

II - Le bilan d'ensemble

A - Un effort de regroupement significatif

Au terme des opérations engagées, le regroupement sur deux sites des services parisiens du ministère devrait bien se traduire par une réduction des surfaces aujourd'hui occupées et par des économies de fonctionnement. Toutefois, la portée de ces réductions et économies gagnerait à être précisée.

1 - La réduction des surfaces occupées

Selon le ministère, les superficies occupées devraient être ramenées de 88.000 m² à 50.000 m², soit une diminution de 43 %.

Cependant, ces chiffres n'intègrent pas le nouvel immeuble des archives construit à La Courneuve, d'une superficie de 27.233 m² (10.869 m² pour les bureaux et annexes et 16.364 m² pour les archives). En le prenant en compte, la réduction serait de 7,6 % seulement. Elle atteindrait 26 % en déduisant les surfaces affectées au seul stockage des archives et à l'Hôtel du ministre.

Le ratio de superficie par agent serait ramené, grâce au regroupement, de 30 à 18 m². En incluant l'immeuble de La Courneuve, hors les superficies de stockage, il serait de 22 m².

2 - Des économies de fonctionnement attendues mais non réellement évaluées

Une économie de fonctionnement, de l'ordre de 5,5 M€ est attendue de la suppression des liaisons de toute nature entre sites, de la réduction des dépenses de maintenance et de gains substantiels sur les contrats de prestations de services

Néanmoins, il s'agit d'une évaluation approximative avancée sans véritable étude chiffrée. La validation globale du projet a, en effet, été obtenue du ministre chargé du budget sans qu'un bilan d'exploitation précis par agent n'ait été établi. Certes, le ministère des affaires étrangères a fourni une analyse des gains potentiels du regroupement, mais cette évaluation, datée de janvier 2007, se fonde sur un site non identifié, pour lequel le loyer budgétaire serait de 455 € / m², sensiblement au-dessous des prix du marché.

B - Un bilan financier nuancé

Budgétairement, les opérations en cause ne sont pas imputées sur le budget général, mais sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Leur solde financier, tel que retracé dans le compte d'affectation spéciale, devrait être positif. Néanmoins, l'équilibre financier global pour l'Etat sera, en réalité, plus tendu.

1 - Le solde des opérations retracées dans le compte spécial devrait être positif

a) Les recettes

Le financement des opérations est assuré par le produit des cessions, qui s'élevait au 30 novembre 2007 à 555,9 M€ Selon la règle de fonctionnement du compte d'affectation spéciale, une déduction de 15 %, soit 83,4 M€, sera affectée au désendettement de l'Etat. Les recettes nettes utilisables par le ministère des affaires étrangères s'élevaient donc à 472,5 M€

1) Recettes enregistrées sur le compte d'affectation spéciale

RECETTES (M€)	
Cession Kléber	404,00
Cession Rue de l'Université	9,90
Cession Rue Monsieur	142
S/TOTAL	555,9
Contribution au désendettement	- 83,4
TOTAL	472,5

Sources : ministère des affaires étrangères et France Domaine

Devrait s'ajouter à ce bilan provisoire, dans les mois à venir, le produit des cessions prévues des immeubles de l'avenue de Lowendal, du boulevard des Invalides et de l'avenue de Talleyrand.

L'éventuel transfert de l'immeuble du 244 boulevard Saint-Germain au ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable aura au mieux un effet net nul, la recette pour le ministère « vendeur » étant équilibrée par une dépense de même montant du ministère « acheteur ».

b) Les dépenses

Le coût global de l'opération de regroupement s'élève, à ce jour, à 452,6 M€ TTC. Il inclut, outre divers frais administratifs, le montant de l'achat de l'immeuble de la rue de la Convention, les loyers intercalaires correspondant au maintien dans les lieux du site Kléber jusqu'au 31 mars 2009⁹ et les travaux complémentaires effectués rue de la Convention par le ministère des affaires étrangères.

9) Si le ministère des affaires étrangères devait se maintenir dans les lieux au-delà du 31 mars 2009, les loyers seraient majorés de 25 % jusqu'au 30 juin 2009, de 30 % entre le 1er juillet et le 30 septembre et de 35 % entre le 1er octobre et le 1er février 2010. Si la libération, n'était pas intervenue le 1er février, la vente serait résolue de plein droit.

Ce bilan n'est encore que partiel. Il devra ultérieurement prendre en compte d'autres dépenses, notamment le coût des travaux de rénovation prévus dans l'immeuble du Quai d'Orsay, estimé actuellement à 60 M€ de façon approximative.

2) Dépenses enregistrées sur le compte d'affectation spéciale

DEPENSES (M€)	
Acquisition immeuble	325,00
TVA	63,70
Frais administratifs	1,00
Loyers intercalaires Kléber	32,8
TVA sur loyers	6,4
Loyers intercalaires rue Monsieur	8,5
TVA sur loyers	1,6
Travaux complémentaires	20
TVA sur travaux	3,9
TOTAL	462,7

Sources : ministère des affaires étrangères et France Domaine

Au total, dans le compte d'affectation spéciale, déduction faite de la contribution au désendettement de l'Etat, les recettes (472,5 M€) sont supérieures aux dépenses connues (462,7 M€). Normalement, elles devraient le rester, à la condition que les cessions prévues soient bien réalisées et que les dépenses restent dans les prévisions.

2 - Le bilan financier global pour l'Etat

Pour l'Etat, le bilan financier global doit cependant prendre en compte deux autres éléments :

- la TVA perçue sur les opérations concernées, qui constitue une recette du budget général et doit donc être déduite des dépenses enregistrées TTC sur le compte d'affectation spéciale, celles-ci étant ainsi ramenées à un montant de 387,3 M€HT ;
- le coût du transfert des archives diplomatiques sur le site de La Courneuve, soit 64,9 M€HT, qui, à l'inverse, doit être ajouté à l'ensemble des dépenses.

N'étant pas imputé sur le compte d'affectation spéciale mais sur le budget général, le transfert des archives a, en effet, échappé au principe d'équilibre du financement des dépenses par les recettes des cessions.

Ceci a notamment été rendu possible par le portage juridique et financier particulier utilisé pour réaliser le nouveau centre des archives diplomatiques¹⁰ : l'investissement correspondant est assuré par une entreprise moyennant le versement par l'Etat d'un loyer annuel (3,8 M€ hors taxe) pendant 28,17 annuités. Le coût total de 64,9 M€HT recouvre la valeur actualisée de ces loyers, sur la base d'un taux d'actualisation de 4 %, soit 58,7 M€ le coût d'acquisition du terrain (1,9 M€), ainsi que les dépenses inutilement engagées par l'Etat durant toute la phase où fut envisagée la conduite de cette opération en maîtrise d'ouvrage publique (environ 4,3 M€).

En définitive, le bilan financier global du regroupement des services parisiens du ministère s'établit, au 30 novembre 2007, en dépenses à 452,2 M€ HT, non compris les autres charges à venir, notamment le coût de la rénovation des bâtiments du quai d'Orsay.

En regard, les recettes ressortent pour un montant de 472,5 M€ de produit des cessions réalisées à ce jour¹¹, alors que des dépenses restent à venir. Le bilan global est donc incertain même si des recettes sont encore attendues, trois immeubles restant à vendre. Par ailleurs, ce bilan fait abstraction de la perte de recettes qui résulterait de la non imposition de la plus value réalisée par le vendeur de l'immeuble de la rue de la Convention.

10) Voir l'insertion du présent rapport (pages 671 et suivantes) consacrée à cette opération.

11) Hors contribution au désendettement de l'Etat (83,4 M€).

C - Les enseignements à tirer

Cette première illustration d'envergure des nouvelles orientations de la politique immobilière de l'Etat est particulièrement instructive du point de vue, plus large, de la qualité et des performances de la gestion patrimoniale.

1 - Une insuffisante unité de pilotage

En dépit de la collaboration effective entre France Domaine et le ministère des affaires étrangères, les dysfonctionnements observés dans la conduite des opérations témoignent des progrès qui restent à accomplir pour assurer une véritable unité de pilotage de la politique immobilière, sous la direction du ministère chargé du budget.

En l'espèce, le ministère occupant – celui des affaires étrangères - a mené de bout en bout la recherche et la sélection du site de regroupement, tandis que la négociation du prix avec le vendeur a reposé sur France Domaine. Dans un contexte marqué par une précipitation certaine, sans véritable urgence, et par l'absence de réelle recherche de solution alternative, l'Etat n'a jamais été, de son fait, en bonne situation pour négocier un meilleur prix. En réalité, France Domaine n'aura pas été en mesure d'assurer pleinement son rôle de propriétaire et de garant de la cohérence de la stratégie immobilière de l'Etat. En outre, le conseil de l'immobilier de l'Etat a été délibérément tenu à l'écart.

De même, alors que France Domaine relève du ministère chargé du budget, la dimension fiscale des opérations n'a aucunement été prise en considération.

2 - Un professionnalisme encore défectueux

L'acquisition de l'ancien siège de l'Imprimerie nationale pose également la question de l'expertise et de la professionnalisation des services de l'Etat dans un secteur, l'immobilier, aux enjeux financiers lourds et complexes.

Une première difficulté a trait aux conditions d'évaluation des biens. De ce point de vue, le recours à des prestataires privés extérieurs à l'administration, dont l'utilité n'est pas contestée, devrait s'effectuer suivant des principes et des modalités mieux définis. Par ailleurs, les évaluations réalisées par l'Etat devraient davantage tenir compte des évolutions les plus récentes du marché et des mouvements possibles et non pas seulement des transactions passées.

Une deuxième difficulté tient à l'absence de séparation organique, au sein de France Domaine, entre la fonction d'évaluation et celle de négociation. Cette confusion n'est optimale ni pour l'une ni pour l'autre.

Pour les acquisitions immobilières les plus importantes, un encadrement plus précis des procédures devrait être recherché, à l'instar de ce qui existe en matière de cessions de participations avec l'intervention d'une commission chargée de veiller à la transparence et à la qualité des opérations.

De façon générale, un renforcement des ressources humaines de France Domaine en compétences spécialisées reste nécessaire.

3 - Une véritable stratégie à définir

Obéissant en priorité à une logique budgétaire de court terme, la politique immobilière de l'Etat privilégie l'objectif de cession, au détriment d'une vision plus stratégique. La conduite d'opérations au coup par coup, dans le cadre du compte d'affectation spéciale où les cessions conditionnent les acquisitions, n'offre pas une garantie d'optimisation financière suffisante.

La politique immobilière de l'Etat devrait reposer, non pas sur une approche par administration, mais sur une stratégie et une vision patrimoniale d'ensemble. En dépit des efforts entrepris depuis deux ans, une telle approche reste à construire.

L'Etat pourrait de la sorte mieux intégrer le facteur temps dans la conduite de ses projets immobiliers et dans la gestion de ses interventions sur le marché. Il éviterait ainsi qu'obéissant à des préoccupations de court terme une entreprise publique cède son siège, à contre cycle et de façon peu optimale, puis que l'Etat le rachète peu après au prix fort.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Cette première opération d'envergure, effectuée dans le cadre de la nouvelle politique immobilière de l'Etat, permet à la Cour, qui poursuit actuellement une enquête d'ensemble sur cette politique, de formuler d'ores et déjà quelques recommandations :

- Marquer de façon plus effective la séparation entre « l'Etat propriétaire » et les administrations occupantes ;*
 - Promouvoir une vision et une gestion d'ensemble qui mettent fin aux logiques ministérielles ;*
 - Améliorer le professionnalisme, notamment de France Domaine, dans la conduite des opérations de cessions et d'acquisitions ;*
 - Intégrer dans la gestion immobilière l'ensemble des enjeux patrimoniaux pour l'Etat, qu'il s'agisse de la fiscalité ou de la gestion actif / passif de son patrimoine ;*
 - Assurer une meilleure gouvernance d'ensemble de la politique immobilière, en particulier en faisant jouer au conseil de l'immobilier de l'Etat le rôle de conseil de surveillance qui lui revient.*
-

**RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET
EUROPÉENNES**

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes relatif aux opérations immobilières Kléber/Convention à Paris appelle de ma part les observations suivantes.

Sur le projet de regroupement proprement dit, le MAEE ne peut que confirmer les bénéfices escomptés d'une telle opération attendue depuis de nombreuses années :

- véritable rationalisation administrative et fonctionnelle par la réduction du nombre d'implantations et celle des surfaces occupées ;*
- économies de fonctionnement significatives et gains de productivité élevés, étant entendu qu'il est aujourd'hui impossible, même si cela est regrettable comme le relève la Cour, de les cerner avec précision ;*
- amélioration des conditions de travail des personnels et impact d'un tel projet sur l'organisation des services. Il est à noter d'ailleurs la forte attente des personnels de mon ministère à l'égard de ce projet de regroupement.*

Au total, davantage qu'un projet strictement immobilier, cette opération doit être vue comme un véritable « projet managérial ».

Remarques spécifiques

1/ « La cession de l'ensemble immobilier Kléber et l'acquisition de l'ancien siège de l'Imprimerie nationale ont constitué deux opérations liées, conduites en parallèle, avec le même souci d'aboutir avant les échéances électorales du printemps 2007. Le lien établi entre les opérations et la contrainte de calendrier ont été peu favorables aux intérêts de l'Etat. »)

Contrairement à ce qu'écrit la Cour, le lien entre les deux opérations est resté purement logique et aucune décision n'a été prise sous la contrainte : ce n'est pas la cession de Kléber qui a imposé la recherche d'un site de remplacement, mais c'est la séquence inverse qui a été mise en œuvre ; il a été clair dès le montage de ce projet début 2006, lorsqu'a été prise la décision de principe d'opérer un regroupement des implantations du MAEE, que c'était l'identification d'un site de regroupement qui commanderait dans un second temps la mise en œuvre des cessions des immeubles parisiens occupés par le MAEE. Il aurait en effet été insensé que le Département acceptât de céder ses emprises sans avoir de certitude quant à sa localisation future. Cela étant, compte tenu des délais nécessaires à la préparation du dossier technique d'appel d'offres en vue de la cession de l'immeuble Kléber (notamment l'ampleur des diagnostics techniques à joindre au dossier), il a été convenu entre le MAEE et France Domaine de préparer en amont, dès

l'automne 2006, cette phase technique ; dans cette affaire comme pour toutes les autres cessions, l'Etat conservait la possibilité de ne pas donner suite à l'appel d'offres, ce qui relativise quelque peu la « contrainte » supposée qui aurait pesé sur cette cession.

La Cour relève néanmoins à juste titre la promptitude avec laquelle le processus d'acquisition du site Convention, puis le lancement de la cession de l'immeuble Kléber ont pu être conduits ; les services du MAEE et du ministère du budget ont à cet égard strictement mis en œuvre les instructions reçues de la part de leurs ministres respectifs et du cabinet du Premier ministre, soucieux de faire aboutir avant le printemps 2007 cette opération immobilière ambitieuse menée dans le cadre de la nouvelle politique immobilière de l'Etat.

2/ « Enfin, bien qu'au même moment plusieurs administrations, dont le ministère des affaires étrangères, étaient à la recherche de locaux, l'Etat ne s'est aucunement interrogé, à cette époque, sur les possibilités de rationaliser les implantations de ses propres services en utilisant les bâtiments libérés par l'Imprimerie nationale. ».

Pour ce qui concerne le seul ministère des affaires étrangères, en juin 2003 lorsque l'Imprimerie nationale a signé le compromis de vente pour ses locaux, le MAEE n'était pas à la recherche de locaux. Les réflexions lancées par le ministre des affaires étrangères M. Michel Barnier à partir du mois d'avril 2004 ont porté sur un projet de regroupement total des services parisiens sur un site unique à acquérir ou à construire représentant une surface de l'ordre de 80 000 m², sans commune mesure avec celle offerte par l'ancien siège de l'Imprimerie nationale. L'abandon de ce projet de site unique puis la décision de regrouper les services du MAEE sur deux emprises, celle du Quai d'Orsay et celle d'un immeuble à acquérir, ont alors amené l'Etat à s'intéresser au site de l'ancienne Imprimerie nationale à partir de l'automne 2006.

3/ « Dans un contexte marqué par une précipitation certaine, sans véritable urgence, et par l'absence de solution alternative, l'Etat n'a jamais été, de son fait, en bonne situation pour négocier un meilleur prix. (...) En outre, le conseil de l'immobilier de l'Etat a été délibérément tenu à l'écart. »

Contrairement à ce qu'écrit la Cour, cette opération n'a fait l'objet d'aucune précipitation, puisque le MAEE a pris le temps de procéder à un large « appel au marché » par voie de presse, et de s'adjoindre un conseil immobilier qui a pu durant plusieurs mois analyser les offres reçues et explorer toutes les solutions alternatives : outre l'immeuble de la rue de la Fédération explicitement mentionné comme solution de repli, deux immeubles situés à La Défense et à Issy-les-Moulineaux ont également fait l'objet d'études poussées.

Contrairement à ce qu'écrit la Cour, l'hypothèse d'un relogement des services du MAEE dans l'immeuble de la rue de la Convention n'a pas été résolument occultée au CIE. Ce dernier ne pouvait en effet ignorer les projets précis de regroupement du ministère des affaires étrangères puisque le Secrétaire général du CIE avait, dès le 14 novembre 2006, participé à une réunion interministérielle au cours de laquelle le cabinet du Premier ministre avait validé le schéma immobilier d'ensemble incluant l'achat de l'immeuble de la rue de la Convention, avec comme solution de repli l'immeuble de la rue de la Fédération, ainsi que le programme des cessions envisagées.

Le MAEE a eu connaissance de la lettre adressée par le Président du CIE le 23 mars 2007 au Premier ministre par laquelle il a exprimé ses observations sur cette opération d'achat de l'immeuble de la rue de la convention. Les services du MAEE ont transmis, le 5 avril, un projet de réponse au Cabinet du Premier ministre.

4/ « a) Le choix d'un conseil immobilier et son rôle ambigu ; Son recrutement a été effectué par appel à la concurrence, mais sans respecter toutes les règles de la consultation. (...) Ces prestations, faites sans titre, n'ont pas été rémunérées par l'administration. (...) En agissant comme elle l'a fait, l'administration porte une lourde responsabilité dans le développement de cette situation à tout le moins ambiguë. »

Le MAEE a estimé indispensable de s'entourer des conseils d'un cabinet spécialisé dans le montage d'opérations de ce type. Le recrutement du conseil immobilier s'est fait par appel d'offres restreint en procédure adaptée, avec une première phase de sélection des candidatures, et une seconde phase de remise des offres par les candidats retenus. La commission d'appel d'offres a vérifié la régularité formelle des dossiers présentés par les candidats et leur aptitude à honorer le cahier des charges, mais n'a pas vérifié, ce qui aurait dû être fait, les statuts des entreprises candidates ; cette carence est vraie pour l'ensemble des candidats admis à présenter une offre, qui ont ainsi été traités sur un pied d'égalité.

La décision de mettre fin à la relation contractuelle entre le MAEE et son conseil immobilier a été prise d'un commun accord entre les deux parties, au motif qu'aucune des pistes explorées par le conseil n'avait abouti.

Par ailleurs, la nouvelle piste identifiée (l'immeuble de la rue de la Convention) a été proposée spontanément au MAEE et à France Domaine par les responsables du groupe Carlyle, rendant dès lors le rôle d'un conseil superfétatoire. Pour autant, l'administration n'a pas voulu se priver (dans son propre intérêt et avec l'accord de ce conseil) de demander à cette société, dont elle avait pu apprécier le professionnalisme et la compétence, certains documents d'ordre général lui permettant, d'une part, d'estimer la valeur de l'immeuble de la rue de la Convention, d'autre part, de s'assurer de la faisabilité du bouclage financier de l'opération de regroupement de ses services.

S'agissant de la vente de l'immeuble de la Rue Monsieur, en novembre 2007, le MAEE ne peut que souligner que le prix proposé par l'acquéreur était très sensiblement supérieur à l'offre classée en deuxième position. Les conseils dont il s'est entouré relèvent de la seule responsabilité de cet acquéreur.

5/ « La réduction des surfaces occupées – (...) Le ratio de superficie par agent serait ramené, grâce au regroupement, de 30 à 18 m². En incluant l'immeuble de La Courneuve, hors les superficies de stockage, il serait de 22 m². »

La situation immobilière du MAEE se présente comme suit aux stades actuel et intermédiaire : la situation intermédiaire fait apparaître une moyenne de 11,17 m² de surface de bureau par agent contre 12,67 m² actuellement. Les ratios dans la situation ultime de regroupement sur trois sites parisiens ne peuvent pas être calculés à ce stade en raison, d'une part, des incertitudes qui pèsent sur les surfaces utiles disponibles à terme (études techniques encore à conduire sur le site du Quai d'Orsay), d'autre part des incertitudes qui pèsent sur les effectifs en raison des réflexions en cours dans le cadre de la RGPP. Au vu des éléments dont il dispose, le ministère considère qu'il aura achevé son opération de regroupement sur trois sites à l'échéance 2011 – 2012.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE STRATÉGIES AND CORP.

Dans son rapport, la Cour met en exergue d'une part les conditions d'intervention de la société STRATÉGIES AND CORP. en tant que conseil du ministère de affaires étrangères et d'autre part, la qualité de son évaluation du prix de l'immeuble de la rue de la Convention.

La société mise en cause entend porter sur ces deux points les précisions suivantes :

1 – Sur le marché de conseil immobilier du ministère des affaires étrangères

Le marché lui a été attribué après appel à la concurrence. La société STRATÉGIES AND CORP. n'a aucun motif de penser que les règles du code des marchés publics n'aient pas été strictement observées par le ministère à l'initiative de cet appel à concurrence.

La société STRATÉGIES AND CORP. entend souligner que le marché d'assistance a été interrompu à l'initiative de l'Administration, sans contestation sur la qualité du service rendu, mais simplement par l'extinction de l'objet de la mission.

2 – Sur la qualité de l'évaluation remise gracieusement à l'Administration par STRATÉGIES AND CORP. de l'immeuble de la rue de la Convention

Le loyer figurant dans les documents de commercialisation de la société propriétaire stipulait un prix de 550 € par an le m² auquel s'ajoutait une quote-part dite de RIE (pour Restaurant Inter Entreprises) de 25 € par an, par mètre carré, de bureaux loués.

Le coût réel de location de chaque mètre carré de bureau était ainsi de 575 m².

STRATEGIES AND CORP entend souligner que la présentation opérée par le propriétaire est un usage de place constant, consistant à isoler les surfaces nécessaires à la restauration interentreprises pour en répercuter le coût au prorata des surfaces réellement occupées par chacun des locataires de l'immeuble.

S'agissant d'un immeuble monolocataire, il eût été envisageable pour le propriétaire de ne pas faire de différence entre les surfaces de bureaux et les surfaces dédiées au restaurant d'entreprises, ce qui aurait alors augmenté à la valeur locative d'immeuble.

Il ne saurait enfin être reproché à STRATEGIES AND CORP d'avoir utilisé un taux de capitalisation différent de celui proposé par France Domaines, l'écart relatif entre les deux taux étant de l'ordre de 10 % ; il s'agit là d'un écart naturel de jugement sur l'état d'un marché, et non pas d'un manquement quelconque à ses obligations professionnelles.
