

2

Les opérations immobilières du ministère des affaires étrangères

PRESENTATION

Dans une observation au rapport public de 1994²⁶, la Cour avait appelé avec insistance l'attention du ministère des affaires étrangères sur l'inadaptation de ses procédures aux finalités de la politique immobilière en France et à l'étranger. De profondes modifications avaient alors été apportées aux structures administratives qui paraissaient devoir répondre à l'attente souhaitée d'un plus grand respect des normes juridiques applicables, d'une meilleure évaluation des opérations à conduire et d'une utilisation plus rationnelle des deniers de l'Etat.

Les investigations récentes de la Cour ont porté sur plusieurs opérations immobilières dont la diversité permet, sur une période d'une dizaine d'années, de tirer des enseignements dont elle a toutes les raisons de penser qu'ils sont généralisables, tant la convergence des manquements aux règles qui doivent présider à une politique immobilière est avérée. Ont ainsi été examinées, à l'aide de plusieurs exemples, les modalités de conduite des opérations au sein du ministère des affaires étrangères, et, de manière détaillée, la construction des nouvelles ambassades de France à Berlin et à Singapour, celle du lycée français Victor Hugo à Francfort (Allemagne) et celle du centre culturel français à Séoul, ainsi qu'à Paris, les opérations de rénovation de l'hôtel du Ministre (Quai d'Orsay) et de l'immeuble de la rue La Pérouse.

Au cours de ses contrôles, la Cour a mis en évidence les graves défaillances dans l'exercice de la fonction de maître d'ouvrage, la succession incohérente de programmes constamment revus, modifiés, voire abandonnés, et enfin l'importance des conséquences qui en résultent pour les finances publiques.

26) Structures administratives et gestion des crédits du ministère des affaires étrangères, page 13

I – Les déficiences du maître d’ouvrage

Le ministère des affaires étrangères ne dispose ni des structures, ni des outils de gestion lui permettant de maîtriser l’ensemble complexe des opérations qu’il met en oeuvre en vue de l’entretien de l’important patrimoine immobilier dont il est affectataire, pas plus qu’il n’est en mesure de réaliser dans de bonnes conditions les constructions nouvelles qu’imposent les finalités de la politique étrangère de la France.

A – La multiplicité des intervenants

Malgré des réformes successives, faisant notamment suite aux interventions de la Cour, une véritable coordination interne au ministère et entre les administrations intervenant à l’étranger n’a toujours pas été mise en place, privant ainsi l’administration de la possibilité d’évaluer l’effort qu’elle fournit en vue d’adapter aux besoins son patrimoine immobilier.

1 – L’absence de coordination administrative et financière au sein du ministère

Les opérations immobilières gérées par le ministère des affaires étrangères en tant que maître d’ouvrage concernent les constructions et les rénovations des ambassades, des consulats, des établissements et services culturels ou d’enseignement à l’étranger, dont le financement est assuré par des crédits d’investissement figurant à son budget pour un montant d’environ 60 M€ d’autorisations de programme inscrit dans les lois de finances initiales de chacune des années 2000 à 2003. Les travaux d’ameublement, de décoration, d’entretien courant ou d’amélioration des dispositifs de sécurité des différents immeubles sont financés par les crédits de fonctionnement du ministère. Au niveau central, le service de l’équipement est chargé de la mise en œuvre des projets immobiliers de réhabilitation et de construction dont le principe a été arrêté par un comité de politique immobilière créé en 1978, présidé par le ministre et composé des plus hauts responsables du ministère. Ce service comprend, outre une sous-direction des affaires immobilières, une mission du patrimoine et différentes divisions fonctionnelles rattachées au chef de service, ainsi que, implantées dans diverses ambassades, dix-huit antennes régionales dont les compétences géographiques couvrent plusieurs pays limitrophes.

Au sein de ce service, la gestion et le suivi des opérations du ministère sont éclatés entre des intervenants multiples. La sous-direction des affaires immobilières est compétente pour la gestion des crédits d'investissement ; elle est elle-même divisée en cinq sections géographiques qui se voient déléguer les différentes opérations. La gestion des crédits de fonctionnement est, en ce qui la concerne, confiée à la division administrative et de communication qui dépend directement du chef du service de l'équipement. Ainsi, pour chaque projet immobilier mis en œuvre, ce sont deux unités différentes qui assurent la gestion des opérations, de sorte qu'aucune autorité n'est investie de la fonction de coordination administrative et financière.

L'organisation de la sous-direction des affaires immobilières en cinq sections à compétence géographique ne contribue pas à éviter ce cloisonnement dans la mesure où les travaux effectués dans des pays pourtant voisins dépendent de sections différentes, ce qui peut conduire à l'adoption d'options techniques différentes pour des opérations semblables menées dans des pays proches. La spécialisation des sections par nature de bâtiment à construire ou à réhabiliter (résidences, chancelleries, consulats, lycées, centres culturels...) pourrait permettre une répartition plus cohérente des différentes opérations et mieux répondre à la nécessité de disposer de personnels formés aux différents types de projets envisagés.

2 – L'insuffisance de la coordination interministérielle

Certes, une commission interministérielle, instituée par un décret de 1964, est chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'Etat à l'étranger. Elle devrait être le premier instrument dont dispose l'Etat pour avoir une vision d'ensemble. Mais le code des domaines limite sa compétence aux acquisitions, échanges et prises à bail d'immeubles par l'Etat français, à leurs affectations ainsi qu'à leurs aliénations. Cette commission est ainsi privée de tout moyen de connaître des opérations immobilières de construction ou de rénovation et lui interdit de jouer un rôle central en matière de politique immobilière de l'Etat à l'étranger.

Plus généralement, les opérations immobilières du ministère des affaires étrangères ne s'intègrent pas dans une vision d'ensemble de l'évolution de la carte diplomatique et consulaire. Elles ne font référence à aucun schéma interministériel d'organisation des diverses représentations de la France à l'étranger. Or faute de coordination interministérielle adéquate, il ne peut y avoir de rationalisation systématique des implantations immobilières des services de l'Etat à

l'étranger. En conséquence, il n'est guère possible de conduire dans des conditions satisfaisantes le processus nécessaire de regroupement de l'ensemble des services administratifs français sous l'autorité unique du chef de mission diplomatique dans le pays auprès duquel il est accrédité.

B – L'absence des outils nécessaires à la préparation des décisions

Deux lacunes principales affectent la connaissance que l'administration centrale peut avoir du patrimoine de l'Etat à l'étranger.

La première concerne la consistance même de ce patrimoine. Le tableau général des propriétés de l'Etat (TGPE) devrait permettre de disposer au moins d'un recensement de l'ensemble du parc immobilier occupé par l'Etat à l'étranger. Or environ 5 % du parc occupé par des administrations autres que celle des affaires étrangères n'y est pas répertoriée. De surcroît, les fiches du TGPE, remplies à partir des informations données par les postes à l'étranger, font apparaître une connaissance très imparfaite du patrimoine. C'est le cas, par exemple, dans deux pays où les propriétés de l'Etat sont nombreuses, les Etats-Unis et le Sénégal. La Cour y a relevé une identification incomplète ou erronée des immeubles, des informations juridiques et foncières incertaines sur l'origine des droits de propriété et l'absence de description détaillée des immeubles et des modalités de répartition des locaux.

En outre, dans de nombreux postes, les valeurs locatives n'ont pas fait l'objet d'une revalorisation récente, ce qui est contraire aux dispositions des décrets du 28 mars 1967 et du 23 mars 1993, ainsi qu'aux recommandations de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères.

La seconde lacune provient de l'absence de tout inventaire portant sur les différents éléments du patrimoine et leur état d'entretien (toitures, murs, sanitaires, etc.), même pour les immeubles parisiens, rendant impossible l'établissement d'un diagnostic fiable de l'état des bâtiments, ce qui interdit de déterminer des priorités dans la programmation des rénovations immobilières à entreprendre.

De plus, les procédures d'archivage des opérations conduites ou achevées sont notoirement insuffisantes. Qu'il s'agisse de réhabilitations ou de constructions, la conservation des dossiers n'est pas assurée systématiquement et les plans des divers équipements réalisés ne sont pas centralisés. Le service de l'équipement ne dispose pas d'un relevé chronologique de toutes les opérations réalisées au cours de la période sur laquelle a porté l'enquête de la Cour. Les pièces essentielles relatives à la

préparation des programmes et aux marchés de maîtrise d'œuvre sont le plus généralement conservées, selon les cas et sans règle préétablie, par les postes ou par les antennes régionales du service de l'équipement.

Le grand désordre que la Cour a constaté dans l'appréhension que le ministère a de son patrimoine a pour conséquence que des normes, même élémentaires, n'ont jamais été élaborées, permettant de fixer des programmes-type de résidence, de chancellerie, de consulat ou de lycée : il n'existe, par exemple, aucune évaluation des ratios de superficie, qu'il s'agisse de la construction ou de l'aménagement des résidences ou des bureaux des agents. Les méthodes de préparation et de suivi des projets ne sont pas formalisées par un cahier des charges fournissant des données utiles aux différents niveaux de décision. Les spécificités propres à chaque situation et à chaque pays ne sauraient justifier des disparités sans fondement. La Cour regrette l'absence de méthodologie commune aux différentes sections du service de l'équipement, tant en ce qui concerne la définition des besoins que la préparation des marchés et le suivi des opérations.

C – Des décisions insuffisamment fondées

A l'occasion des contrôles qu'elle a effectués, la Cour a constaté que, dans tous les cas, les études initiales menées par l'administration centrale sont notoirement insuffisantes, ce qui conduit à opérer des choix contestables qu'il n'est pas étonnant de voir trop souvent remis en cause.

Bien que l'administration centrale se soit fixé à elle-même des règles prévoyant notamment que les résidences, chancelleries diplomatiques et établissements gérés par l'Agence de l'enseignement français à l'étranger seraient installés dans des immeubles construits par l'Etat, alors que les autres services seraient implantés dans des bâtiments loués, les décisions d'acquérir ou de louer un bâtiment sont prises sans être suffisamment étayées et sans respecter cette règle.

Par ailleurs, lorsque la décision de construire est prise, le service de l'équipement s'abstient de donner les recommandations essentielles, nécessaires au bon exercice de leur mission, aux cabinets de programmation sous-traitants chargés de préparer les cahiers des charges qui serviront de référence lors des concours d'architecte. Les directives relatives à la maîtrise des coûts de construction, de fonctionnement et de maintenance sont en particulier très imprécises. Les programmistes, quant à eux, s'appuient peu sur les postes pour que leur soient indiquées les contraintes locales dont ils devront tenir compte dans l'exercice de leur mission. Il en résulte souvent des programmes complexes et coûteux dans lesquels les besoins fondamentaux de l'administration n'apparaissent pas de manière évidente.

Ainsi, pour le projet de construction d'un nouveau campus diplomatique à Pékin, le programme établi par le bureau d'études appelé à servir de support à la sélection du maître d'œuvre est particulièrement généreux. Il comprend en particulier une chancellerie prévue pour accueillir 250 agents contre 170 actuellement, la construction en sous-sol d'un auditorium de 400 m² ainsi qu'une vaste résidence d'une superficie de 1840 m² utiles, sans que ces choix soient étayés par des justifications évidentes. Le service de l'équipement a en outre décidé, en février 2003, que le calendrier de construction des différents éléments composant le campus sera arrêté sur la base du projet de l'architecte retenu, alors qu'il eût été préférable que l'administration définisse elle-même le déroulement des phases du projet en fonction de ses priorités et de ses disponibilités financières.

Plus généralement, des décisions stratégiques sont prises sans que soient réellement envisagées des hypothèses alternatives, ce qui conduit ultérieurement à des remises en cause ou à l'adoption de solutions coûteuses et peu viables. Trois opérations peuvent, par leur déroulement, illustrer cette constatation.

A Pretoria, un projet de reconstruction de la chancellerie a été décidé dès 1995 sans que d'autres hypothèses aient été examinées. Après réévaluation à la hausse du coût de l'objectif final (le montant prévisionnel passant de 2,74 M€ à 3,81 M€), le jury a procédé au choix de l'architecte le 20 décembre 1999 et le marché de maîtrise d'œuvre a été signé en avril 2001. Mais en 2002, l'ambassadeur nouvellement nommé a contesté les avant-projets sommaire et détaillé élaborés par l'architecte, projets qui portaient à 5,8 M€ le coût total de l'opération, au motif qu'aucune solution n'avait été prévue pour le relogement des agents de la chancellerie pendant la durée des travaux. L'ambassadeur a alors recherché une solution transitoire – la location de bureaux dans un immeuble voisin – et fait procéder immédiatement à une étude comparée en termes de coûts et d'avantages de la construction envisagée (y compris la location provisoire de ces bureaux) et de l'achat définitif de ces mêmes bureaux. Il proposa à l'administration centrale de renoncer à la construction programmée et d'acheter le plateau de bureaux pour un montant de 2 M€, solution qui fut finalement acceptée par le ministère en février 2003. Le coût final de cette acquisition et des aménagements liés s'est ainsi élevé à 3,4 M€, dont il faut déduire les 0,2 M€ correspondant à la vente des locaux anciens libérés. Mais les études menées dans la perspective de la construction d'une nouvelle ambassade ont coûté 0,93 M€ auxquels il convient d'ajouter les frais de missions et l'indemnité versée au maître d'œuvre. Il apparaît ainsi clairement qu'une étude économique préalable comparant les diverses solutions

envisageables aurait sans doute permis de gagner du temps tout en diminuant les coûts.

A Séoul, où par ailleurs les nombreuses opérations immobilières réalisées entre 1998 et 2002 pour des montants élevés (10,7 M€ au total) n'ont fait l'objet d'aucune programmation d'ensemble, c'est, à l'inverse, une solution plus coûteuse que celle initialement arrêtée qui a été finalement retenue. Il a été décidé en 1998 d'acquérir des logements pour le personnel de l'ambassade et des locaux pour le centre culturel et de coopération dans un immeuble se trouvant à l'extérieur du campus diplomatique, au lieu d'envisager un réaménagement du terrain appartenant à la France. Une mission du service de l'équipement avait pourtant considéré que la solution de construction sur le campus était la « solution la plus raisonnable ». La Cour estime que le ministère aurait pu économiser entre 3,7 M€ et 4,5 M€ si cette dernière option avait été finalement retenue, ce qui aurait représenté une économie de 30 % à 40 % de la dépense totale constatée.

A Francfort, le choix d'un site très éloigné du centre de la ville pour la construction du lycée français Victor Hugo a été justifié par la cession à titre gratuit du terrain par la ville de Francfort. Sur la base du prix au m² indiqué dans le contrat de bail, la valeur marchande du terrain concédé n'excède pas 0,61 M€. Certes, une économie a été ainsi réalisée, mais elle reste inférieure à 3 % du coût de construction de l'établissement et a eu pour effet de priver celui-ci d'un élément particulièrement attractif pour les familles, alors qu'il est en concurrence avec la section française de l'Ecole européenne, implantée au cœur de l'agglomération et desservie par les transports en commun.

D – L'exemple de la rénovation de l'hôtel du Ministre

1 – L'absence de véritable étude préalable au lancement des travaux

Décidée à la fin de 1998, et justifiée par la réelle vétusté des installations, l'opération de rénovation de l'hôtel du Ministre devait être à l'origine circonscrite à des travaux d'électricité. Il s'agissait d'une opération délicate en raison des multiples contraintes à respecter en matière de délais et de fonctionnement du cabinet. Le ministre devait en effet pouvoir être présent en permanence dans le bâtiment et disposer de son bureau dès le début de la présidence française de l'Union européenne, au second semestre 2000.

En dépit de ces contraintes et de la difficulté prévisible de l'opération, aucune analyse sérieuse et approfondie n'a été menée pour s'assurer des conditions de déroulement des projets envisagés, ni pour évaluer avec précision leur coût. La seule étude de référence datait de 1993, et elle estimait la remise aux normes à 0,73 M€ HT. Malgré son caractère limité et ancien, elle a servi de base pour évaluer le projet de rénovation au départ de l'opération. Une simple mise à jour a été effectuée en novembre 1997, sans aucun complément d'études sur place, et a estimé le coût total à 0,85 M€ HT. Mais début 1999, lorsque le marché a été signé, l'estimation globale des travaux a été réévaluée à 1,96 M€ HT, incluant la climatisation partielle des salons du rez-de-chaussée et les travaux de menuiserie qui en résulteraient.

Dès sa désignation comme maître d'œuvre, le cabinet d'architectes retenu avait remis en cause le montant de cette enveloppe prévisionnelle, réclamant son ajustement par une lettre adressée le 24 février 1999, soit le lendemain de la décision d'attribution du marché et plus de deux mois avant sa signature. L'avant-projet sommaire remis par le maître d'œuvre a effectivement estimé le surcoût des travaux par rapport à l'estimation initiale à plus de 86 %. Un cabinet d'expertise devait ultérieurement confirmer l'évaluation de ce surcoût.

Son importance témoigne de manière particulièrement flagrante de l'insuffisance des études préalables, également relevée par la commission spécialisée des marchés saisie du projet d'avenant n°1 au marché de maîtrise d'œuvre, qui soulignait que le maître d'ouvrage n'avait pas pris en compte les sujétions propres à la réalisation des travaux dans un immeuble soumis à des contraintes de disponibilité fortes et, de surcroît, faisant l'objet d'un classement comme monument historique. Sur ce dernier point, il est à noter, d'ailleurs, que l'architecte en chef des monuments historiques compétent n'a été informé que fortuitement de l'existence des travaux en cours, qu'il n'a jamais été saisi d'un quelconque projet et qu'il n'a pas été mis en mesure d'évaluer la compatibilité de ces travaux avec les obligations découlant du classement.

Les mêmes imprécisions se sont renouvelées au fur et à mesure du déroulement de l'opération. Des exigences nouvelles sont apparues concernant les travaux à mener, sans qu'à aucun moment une évaluation de leur consistance et de leur coût n'ait été réalisée.

2 – Une programmation insuffisante

Le calendrier de déroulement des opérations a été constamment remanié. Initialement, la durée du chantier avait été évaluée à 12 mois, les travaux devant démarrer en décembre 1999. Cette date a été avancée à septembre 1999 avec un délai d'exécution ramené à 9 mois dans l'appel d'offres des marchés de travaux, publié en avril 1999, sans qu'il soit pour autant envisagé de réduire le volume des prestations demandées.

L'incohérence ainsi constatée a été aggravée lorsqu'il a été décidé d'abandonner la procédure sur appel d'offres restreint, de la déclarer infructueuse et de passer à une procédure négociée pour conclure les marchés de travaux. Deux phases ont été alors distinguées, la seconde étant conditionnelle. Ces ajustements, qui témoignent d'un défaut de programmation tout au long de l'opération, résultent de retards successifs dans les décisions prises sur la nature et le champ des travaux et dans l'engagement des procédures.

Le défaut de programmation s'est également traduit par une extension du chantier provenant surtout d'une modification de la consistance des travaux à réaliser. Au fur et à mesure, des améliorations importantes ont été apportées aux salons de réception et au cadre de travail des membres du cabinet du ministre, alors qu'elles n'étaient pas prévues au projet initial qui ne concernait que la remise en état des installations électriques. Cet accroissement a profondément modifié la nature du chantier.

3 – Une confusion dans la prise de décision

La Cour relève le très préjudiciable éclatement des responsabilités dans la conduite du projet, un trop grand nombre de personnes étant intervenues dans le déroulement des travaux. Ce constat vaut tant pour le maître d'ouvrage que pour le maître d'œuvre ou les entreprises. Pour le maître d'ouvrage, sur le plan juridique, la personne responsable des marchés (PRM) était le chef du service de l'équipement qui avait donné délégation à son adjoint. Mais la Cour a constaté que sont intervenues de manière constante bien d'autres personnes, notamment membres du cabinet ou agents de l'administration centrale, dans des conditions qui ont compliqué singulièrement la conduite et le suivi des travaux.

Le maître d'œuvre a ainsi relevé le nombre très important de participants aux réunions de chantier, puisque ses comptes-rendus devaient être diffusés à plus de 50 personnes dont 20 représentants du seul ministère des affaires étrangères. Alors que les tâches liées à

l'exercice de la maîtrise d'ouvrage auraient dû être assurées par un acteur bien identifié, elles ont été scindées entre plusieurs intervenants, ce qui a contribué à une dilution des responsabilités. D'ailleurs, la complexité était devenue telle que le ministère s'est trouvé contraint de doubler le volume de la mission d'ordonnancement, pilotage et coordination du chantier qui avait été confiée à une société de conseil.

La multiplication des intervenants a été d'autant plus préjudiciable qu'un processus de décision très informel a été, de fait, mis en place. Les réunions de chantier permettaient certes de soulever les problèmes techniques pour décider des solutions à y apporter. Mais elles conduisaient également à envisager les diverses améliorations qui se sont traduites par des extensions, qu'il s'agisse des travaux en sous-sols, de la sonorisation ou encore de la réfection des grands vestibules. Rapidement, une étape supplémentaire s'est imposée afin d'assurer le suivi et la validation des décisions prises au fur et à mesure du déroulement du chantier lors de réunions présidées par le chef de cabinet du ministre. Organisées après les réunions de chantiers, en présence du chef du service de l'équipement et de son adjoint, elles permettaient notamment d'arbitrer entre les demandes complémentaires des utilisateurs. Mais elles sont demeurées un cadre informel de décision et aucun compte-rendu n'en a été dressé.

Ce mode de fonctionnement a favorisé la dilution des responsabilités dans le processus de décision, le rôle de la personne responsable du marché en titre ne s'imposant finalement qu'à l'étape souvent indispensable de la régularisation.

II – Les remises en cause des programmations

A – Une programmation d'ensemble irréaliste

1 – De nombreuses opérations programmées, puis suspendues ou abandonnées

Au cours de ces cinq dernières années, plus du tiers des opérations programmées et considérées comme prioritaires ont été abandonnées ou suspendues. Cette situation n'a cessé de s'aggraver durant la période considérée. Ainsi, par exemple, selon le bilan d'exécution pour l'année 2002 établi par le comité de politique immobilière du ministère, sur les

sept projets qui étaient en phase finale d'étude, six ont été suspendus en raison des dépassements de coût constatés sur des opérations engagées antérieurement, des répercussions budgétaires liées aux nouveaux impératifs de sécurité des postes, et des contraintes budgétaires conjoncturelles apparues en cours d'année 2003.

Or ce même comité, au cours de la même réunion, a arrêté pour 2003 une liste de 35 opérations prioritaires, dont une partie correspond à des constructions ou réaménagements nouveaux, dont le coût prévisionnel s'élève à 117 M€. En particulier, le nombre de projets de construction d'établissements scolaires à l'étranger a très fortement augmenté.

Au rythme actuel des dotations et des consommations de crédits, il faudrait plus de 10 ans pour réaliser les opérations en cours d'étude ayant fait l'objet d'une approbation. De même, le manque de rigueur de cette programmation conduit à engager très au-delà des disponibilités financières des études et des projets concernant les opérations de mise en sécurité ou de regroupement des implantations. La programmation 2003, compte tenu du nombre des projets déjà engagés, pouvait donc être considérée, au moment même où elle était arrêtée, comme irréaliste, à tout le moins en termes financiers.

Cet irréalisme contraint le ministère à réviser de manière systématique les choix et les priorités qui ont été annoncés dans un premier temps. Ainsi, trois des projets les plus remarquables et les plus coûteux de la programmation pour 2003 – les ambassades de Pékin et de Tokyo et le centre des archives diplomatiques de La Courneuve - apparaissaient, dès le début de l'année, comme non financés, faute de dotations budgétaires permettant de faire face à un coût total évalué à 164 M€.

2 – Une gestion peu rigoureuse des crédits disponibles

Les modalités de gestion des crédits disponibles pour les opérations immobilières aggravent l'irréalisme de la programmation et l'impossibilité pour le ministère d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés. Les crédits destinés aux opérations immobilières et effectivement disponibles après régulations, reports et transferts ont baissé régulièrement entre 1998 et 2002, tant en autorisations de programme (AP) qu'en crédits de paiement (CP). Les AP disponibles sont en effet passées de 175 M€ à 102 M€, et les CP de 130 M€ à 111 M€.

Cette baisse aurait dû conduire le service à mettre en œuvre une gestion rigoureuse de ses crédits. Or, la Cour a observé que les pourcentages de crédits affectés ou engagés chaque année sur le chapitre 57-10 étaient particulièrement faibles en dépit de l'importance des besoins. Ils varient, selon les années, de 61 % à 86 % pour les AP et de 46 % à 73 % pour les CP. Cette situation est, certes, la conséquence des contraintes budgétaires ou des délais particulièrement longs de réalisation de certaines opérations à l'étranger (délai pour l'obtention des permis de construire, retards dans la sélection des entreprises), mais aussi du suivi insuffisant de l'aspect financier des opérations par les gestionnaires, et des changements de programmes qui rendent impossibles toutes prévisions budgétaires sérieuses.

B – Des projets fréquemment modifiés en cours d'opération

Les montants des marchés de maîtrise d'œuvre sont souvent redéfinis après la désignation de l'architecte dans des conditions qui mettent en cause la sincérité des modalités de choix entre candidats.

L'une des caractéristiques majeures des procédures mises en œuvre consiste, en effet, tout d'abord dans une sous-estimation quasiment systématique du coût des opérations retenues, suivie, lorsque le maître d'œuvre a été choisi, de la nécessité d'augmenter substantiellement les coûts, de sorte que les conditions de mise en concurrence des différents cabinets d'architecte ont dans la plupart des cas été faussées.

A Singapour, par exemple, le service de l'équipement n'a pas contesté l'estimation avancée par l'architecte au cours de la phase initiale d'examen des offres. Mais, par la suite, la dérive constatée par rapport au marché de maîtrise d'œuvre a été de près de 90 %. Le service de l'équipement du ministère, dont la fonction consiste à assurer la maîtrise d'ouvrage de constructions à l'étranger, aurait dû être capable de repérer de telles pratiques et d'écarter les concurrents présentant des estimations à l'évidence minorées.

Les mêmes observations peuvent être faites pour la construction de l'ambassade de France à Berlin. (cf. infra).

De surcroît, des procédures irrégulières ont été mises en œuvre, puisque des travaux supplémentaires ont été effectués sans même recourir à des avenants de régularisation. Pour toutes les opérations que la Cour a contrôlées, la consistance et le montant des marchés de travaux n'ont jamais été conformes à la réalité de leur exécution.

C – L'exemple de la rénovation de l'immeuble de la rue La Pérouse à Paris

La rénovation de l'immeuble de la rue La Pérouse à Paris, opération mal programmée, a été marquée par de multiples redéfinitions.

1 – Une défaillance dans l'identification initiale des besoins

La rénovation de l'immeuble du 21-23, rue La Pérouse, ancien hôtel occupé depuis 1945 par des services du ministère des affaires étrangères, a longtemps été différée en raison tant de la gêne qu'elle n'aurait pas manqué d'occasionner pour le fonctionnement des services que de l'incertitude qui existait au début des années 1990 sur le devenir du site, en raison du projet de construction d'un centre de conférences internationales quai Branly. Puis, cette rénovation est apparue d'autant plus nécessaire et urgente que la vétusté du bâtiment entraînait des difficultés accrues de fonctionnement et que des interventions des services vétérinaires et de la préfecture de police avaient mis en cause les conditions d'hygiène de préparation des repas dans le restaurant administratif implanté au sous-sol. L'opération était d'autant plus délicate qu'elle devait se réaliser alors que le site continuait de fonctionner et qu'il n'avait jamais fait l'objet d'une mise aux normes. Néanmoins, loin d'anticiper cette difficulté, le ministère n'a procédé que de manière très limitée à l'identification des besoins et à l'analyse des contraintes.

Avant la signature du marché de maîtrise d'œuvre, il a été procédé à divers diagnostics. Mais ces études sont restées ponctuelles et disjointes, et n'ont pas permis d'avoir une vue d'ensemble précise de l'état du bâtiment. Si le ministère a confié à un cabinet d'experts une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage, il a limité cette prestation à l'examen des études techniques existantes et des documents remis par le service de l'équipement, sans qu'aucun sondage ni étude complémentaire ne soient commandés. Il en est résulté une connaissance insuffisante des contraintes qu'imposait l'état des lieux, et celle-ci s'est traduite par l'accumulation de découvertes fâcheuses au fur et à mesure du déroulement des travaux (identification d'un deuxième niveau de plancher, et d'ouvrages non connus dans les cuvettes d'ascenseurs, découvertes de zones amiantées...).

Le ministère des affaires étrangères n'en a pas moins continué de conduire ce projet dont il n'avait défini ni le contenu, ni les modalités. Après avoir rédigé l'avant-projet sommaire, le maître d'œuvre choisi a effectué à la demande du ministère une estimation de chacun des

problèmes techniques et a souligné la nécessité de procéder à des études complémentaires pour un montant d'honoraires d'environ 30 000 €. Le ministère s'y est refusé, alors qu'elles auraient permis une évaluation exacte des coûts qu'entraînaient les demandes nouvelles de travaux imposés par le service en cours d'exécution. Faute d'avoir recouru à une procédure simple et irréfutable, il en est résulté des dépenses supplémentaires considérables et inéluctables, supérieures à 3M€.

Ce choix a eu des conséquences directes sur le contenu du marché de travaux. Ainsi, la commission spécialisée des marchés a-t-elle pu relever que « le projet de marché est peu clair sur la contenance, la décomposition et la description des prestations ». Ces incertitudes ont été aggravées en cours de chantier par la formulation de demandes additionnelles dont la précision n'était pas suffisante, l'entreprise de travaux étant de ce fait contrainte de formuler des réserves. A l'origine comme au fur et à mesure du déroulement des travaux, ces imprécisions se sont révélées d'autant plus regrettables qu'elles concernaient des prestations dont le montant global était particulièrement élevé.

2 – Une redéfinition complète du projet en cours d'opération

Comme pour la rénovation de l'hôtel du Ministre, le calendrier a dû être constamment réajusté. Selon l'avis d'appel à candidatures du marché de maîtrise d'œuvre, les travaux devaient débiter au dernier trimestre 1997 pour s'achever 36 mois plus tard. Mais ce calendrier n'a pu être tenu du fait notamment du lancement tardif des études nécessaires à la rédaction de l'avant-projet sommaire. Celui-ci prévoyait une réduction à 22 mois de la durée du chantier toujours conçu comme un tout.

Cette prévision optimiste a été remise en cause dès l'avant-projet détaillé qui a introduit la notion de modules successifs échelonnés sur une période globale de 27 mois. Le premier module regroupait la rénovation de la cuisine, du restaurant et des ascenseurs, ainsi qu'une partie des installations électriques ; le deuxième la réfection de la toiture et des terrasses, des installations de chauffage et de certains couloirs ; le troisième le reste des installations électriques et la réfection des bureaux et des couloirs. Compte tenu du report de la date de démarrage des travaux et du butoir constitué là aussi par la présidence française de l'Union européenne, il a alors été demandé aux entreprises de travailler de nuit pour limiter la gêne occasionnée par les travaux.

Les travaux se sont déroulés sur plus de 41 mois, le projet d'avenant au marché de travaux augmentant de 14 mois les prévisions initiales, soit de plus de 50 %, alors même que l'opération de rénovation

n'a pas été menée à son terme. Cette dérive reflète en partie les difficultés techniques imprévues, mais également la modification sensible du contenu de l'opération au cours de son déroulement. Tout au long du projet, la gestion du calendrier a été chaotique, le service de l'équipement s'efforçant de s'adapter aux circonstances sans faire preuve de la moindre capacité d'anticipation. De nombreuses prestations nouvelles ont été introduites tout au long du chantier, en particulier pour la réfection des locaux du centre de conférences internationales et du sous-sol (cafétéria et restaurant).

Par la suite, confronté à la dérive du chantier qu'il avait lancé, le ministère semble avoir ajusté en permanence ses demandes sans qu'un accord préalable n'ait été trouvé sur leur impact technique, financier et en termes de délais avec l'entreprise chargée de les réaliser. Formalisé dans des ordres de service et un avenant, un tel accord aurait permis à chaque partenaire de faire entendre son point de vue et de savoir exactement à quoi s'en tenir sur l'évolution de ce qui devait être réalisé. Mais une telle mise au point n'a pas été effectuée, sans doute parce que les préoccupations de rapidité d'exécution ont été jugées prioritaires.

Un autre facteur est venu compliquer la coordination entre les différents acteurs : l'administration a tardé à prendre certaines décisions et à les annoncer à ses contractants. En juillet 1999, alors que l'avant-projet sommaire avait déjà été remis, la distinction entre trois modules de travaux a été confirmée. Mais ce n'est qu'en novembre 2000, alors que le chantier était en cours depuis plus d'un an et qu'il devait s'achever 10 mois plus tard que le service de l'équipement a informé le maître d'œuvre de la réorientation qu'il souhaitait donner à l'opération (achèvement du module 1, réalisation partielle des modules 2 et 3). En juillet 2001, celui-ci attendait toujours que soit prise la décision sur l'avenir du projet alors même que le chantier s'était progressivement arrêté depuis plusieurs mois.

En pratique, toute l'organisation du chantier a été profondément modifiée. A l'origine, il devait prendre la forme d'une opération à tiroirs : l'existence de certaines zones inoccupées au sein du bâtiment devait permettre le déménagement provisoire des services au rythme des besoins du chantier et de la réfection des bureaux. Mais les conditions de mise en œuvre de la fusion entre le ministère des affaires étrangères et celui de la coopération ont contrarié cette hypothèse. La nouvelle implantation des services des deux ministères alors décidée et rendue effective à l'été 1999 n'a tenu aucun compte des nécessités de la rénovation de l'immeuble de la rue La Pérouse, dans lequel il a été décidé d'occuper tous les bureaux alors disponibles, interdisant ainsi le déroulement d'une opération à tiroirs. Pour autant, alors même que ce changement bouleversait les

conditions de déroulement de son projet, le ministère n'a pas renoncé à le mettre en œuvre et a notifié le marché de travaux en novembre 1999 sans tenir compte de la situation nouvellement créée.

Pour y faire face, et alors que le maître d'œuvre avait attiré son attention sur les risques existant en la matière, le service de l'équipement a préféré s'engager dans une voie innovante, en contradiction avec les dispositions du code des marchés publics. Plutôt que d'identifier des modules, sans avoir précisé leur contenu et leur articulation, il aurait été préférable de recourir à une formule juridique prévue par la réglementation, à savoir l'identification d'une tranche ferme (correspondant au module 1) et de deux tranches conditionnelles (modules 2 et 3). Cette solution aurait permis à l'Etat d'éviter le paiement de lourdes indemnités fondées sur la perte du chiffre d'affaires des entreprises, conséquence de la non-réalisation des modules 2 et 3. A tout le moins, elle aurait inscrit le paiement de ces indemnités dans un cadre contractuel permettant de limiter tout arbitraire ou imprécision dans la détermination de leur montant. Elle aurait donc grandement facilité le dénouement des contentieux auxquels le ministère s'est trouvé par la suite confronté.

3 – Le financement des re-programmations

Conformément aux estimations initiales (enveloppe financière de 13,80 M€ de travaux pour un chantier global qui devait s'échelonner sur 36 mois), un ensemble d'autorisations de programme a été mis en place de mars 1997 à octobre 1999 à hauteur de 16,7 M€. Or ces AP, qui auraient dû permettre de couvrir tout le chantier, ont été très largement consommées dans le cadre des seuls travaux du module 1 et de quelques fractions des modules 2 et 3.

En effet, le total dépensé au titre de l'opération la Pérouse atteint d'ores et déjà près de 11 M€. A ce total déjà payé devront s'ajouter les sommes à verser au maître d'œuvre et à l'entreprise de travaux en rémunération des prestations effectivement réalisées au-delà du marché, lorsque les transactions et les contentieux auront abouti, et qui pourraient s'élever à environ 2 M€ pour les seules entreprises de travaux.

Selon le service de l'équipement, seuls 3 % du volume des travaux envisagés pour les modules 2 et 3 ont été finalement réalisés. L'écart entre le taux de réalisation et le taux de consommation des AP montre que pour conduire son projet, le ministère des affaires étrangères a gagé la réalisation des travaux du module 1 par la suppression des prestations considérées comme moins prioritaires des modules 2 et 3. C'est d'ailleurs tout l'objet des ordres de service successifs délivrés par l'administration

et prescrivant ou retranchant des travaux supplémentaires, leur équilibre global devant permettre de se limiter aux autorisations de crédits effectivement ouvertes. Il s'agit là d'une solution temporaire puisque les travaux annulés devront être repris, en particulier tous ceux qui ont été interrompus en cours de réalisation ou qui n'ont jamais été entrepris (réfection des bureaux).

Au surplus, l'annonce, au printemps 2004, par le ministre des affaires étrangères, de la mise à l'étude de la construction d'un nouveau ministère regroupant l'ensemble des services actuellement installés dans plus de 10 sites différents, fait craindre que les travaux entrepris dans l'immeuble de la rue La Pérouse, abandonnés alors qu'ils sont inachevés, auront été conduits en pure perte.

III – L'ampleur des dérives financières

A – Des processus décisionnels inflationnistes

1 – De fréquentes régularisations

La procédure suivie dans le cadre de l'exécution des opérations immobilières fait apparaître, de manière presque constante, qu'à l'occasion des réunions de chantier interviennent des modifications dans le contenu et sur le rythme des travaux venant alourdir les coûts. Ces décisions sont souvent officialisées dans des ordres de service. Outre que ces derniers ne précèdent pas toujours l'exécution des travaux, ils ne donnent pas systématiquement lieu à des avenants aux marchés en bonne et due forme, ou, lorsque ceux-ci sont préparés, ils ne sont pas soumis aux procédures de signature requises. Ce mode d'action traduit l'absence, trop fréquente, d'anticipation dans la mise en œuvre des prestations, et conduit le service de l'équipement à négliger le cadre réglementaire qui pourtant s'impose à lui.

Ce processus décisionnel est doublement critiquable. D'une part, il est éminemment inflationniste, puisque des personnes non habilitées juridiquement sont en mesure de demander et d'obtenir, au cours des réunions de chantier, la réalisation de nouveaux travaux correspondant à ce qu'elles estiment correspondre à leurs besoins. D'autre part, il multiplie les procédures irrégulières, puisqu'il est fondé sur des accords verbaux contrairement aux règles applicables à la commande publique et

se traduit par l'obligation de recourir dans la plupart des cas à des marchés de régularisation également en violation de ces mêmes règles.

Ces constatations trouvent une illustration dans le déroulement de l'opération de rénovation de la rue La Pérouse, puisque par delà un montant total de travaux supplémentaires autorisés de façon régulière de 1,06 M€ HT, ont été validés par ordre de service des devis atteignant 0,8 M€, auxquels il faut ajouter, dans le cadre d'une procédure non valide, des devis totalisant 0,2 M€. C'est donc une masse correspondant au cinquième des travaux supplémentaires qui a fait l'objet de procédures irrégulières. Encore faudrait-il ajouter, pour être complet, certains travaux supplémentaires effectués directement par l'entreprise de travaux, sans ordre de service.

Les mêmes critiques peuvent être formulées s'agissant de la rénovation de l'hôtel du Ministre. Alors que le chantier s'était achevé à l'été 2000 pour la tranche ferme, les avenants de régularisation ont été préparés en novembre 2000 pour les marchés de travaux et en décembre 2000 pour le marché de maîtrise d'œuvre. L'ensemble des travaux sur marchés s'est donc effectué dans un cadre irrégulier. De surcroît, l'analyse des devis produits à l'appui des ordres de service met en évidence des incohérences injustifiables en ce qui concerne les dates retenues (ordres de services antidatés, devis qui sont en réalité des factures).

2 – Le recours excessif aux marchés à bons de commande

Alors que les marchés à bons de commande passés par le ministère des affaires étrangères ont pour objet de répondre à des besoins strictement délimités et définis (entretien courant des immeubles), le service de l'équipement y fait un recours quasi-systématique dans des travaux de rénovation et d'investissement auxquels ils ne sont pas destinés. Depuis 1997, 12 marchés à bons de commande ont été ainsi conclus par le service de l'équipement afin d'assurer l'entretien des immeubles parisiens ; conformément à la réglementation alors en vigueur, ils ne prévoyaient pas de montant maximum. Ainsi, le ministère s'est-il dégagé de toute contrainte en matière de montant des marchés de travaux, dans des conditions de régularité ambiguë, car, si les marchés ont été conclus licitement, ils n'auraient pas dû être appliqués à ce type d'opérations. Tandis que chacun de ces marchés à bons de commande contient en annexe un rapport de présentation qui annonce un montant prévisionnel de dépenses annuelles, le service de l'équipement les a utilisés pour procéder à la rénovation d'immeubles, en dépassant très largement le montant des dépenses prévisionnelles estimées.

S'agissant de l'opération de rénovation de l'hôtel du Ministre, le lot correspondant aux travaux de peinture n'a pas été totalement exécuté. Pour faire face aux besoins liés à l'extension du chantier, le service de l'équipement a préféré recourir principalement aux marchés à bons de commande pourtant prévus pour l'entretien courant du ministère. Au total, ces prestations additionnelles de peinture ont atteint une somme de 135 000 €. Ainsi au cours de l'année 2000, les travaux à l'hôtel du Ministre ont entraîné une croissance très forte (+ 70 %) de l'utilisation des marchés à bons de commande.

Par ailleurs, la Cour a examiné les conditions de l'installation à Paris de la maison des Français de l'étranger et du centre d'information du volontariat international. Elle a observé que le marché de maîtrise d'œuvre avait été signé deux mois après le début des travaux et qu'il prévoyait que ceux-ci seraient attribués par lots séparés, sans préciser comment serait assurée leur coordination. En réalité, à la date de la notification du marché (juin 2000), la plupart des commandes avaient déjà été adressées par le service de l'équipement à diverses entreprises titulaires de marchés à bons de commande. Le maître d'ouvrage a en réalité assuré lui-même la conduite des travaux, de sorte que l'on peut dans ces conditions s'interroger sur le rôle du maître d'œuvre dans cette opération. Le contrôleur financier a finalement refusé de viser la plupart des dépenses engagées à cette fin, de sorte que les entreprises n'ont pas été payées et ont engagé des procédures contentieuses à l'encontre de l'Etat. Cette opération est un cas manifeste d'accumulation d'irrégularités successives, alors que du fait de ses caractéristiques elle ne devait rencontrer aucune difficulté administrative ou technique particulière.

3 – La multiplication des retards

En raison d'incessantes modifications apportées à la consistance des travaux commandés, des retards, souvent importants, ont été fréquemment relevés dans les opérations contrôlées par la Cour.

Ainsi, à Francfort, alors que la décision du Premier ministre de construire un lycée français a été prise le 3 août 1993, ce n'est qu'à la rentrée d'octobre 2000 que le lycée a ouvert ses portes. Quant au décompte général et définitif du marché de maîtrise d'œuvre, il n'était toujours pas établi au début de l'année 2004. Ce retard contribue à expliquer le coût particulièrement élevé de l'opération, la dépense d'investissement par élève atteignant 24 500 € alors que, devant le comité de politique immobilière du 18 décembre 2002, un coût moyen de 15 000 € par élève était avancé pour la construction des lycées français à l'étranger.

A Singapour, les retards entraînés notamment par les difficultés apparues entre les différents services destinés à occuper les nouveaux locaux ont représenté un surcoût qu'il est possible d'évaluer en fonction du retard qui sera consacré, sur la base d'une dépense supplémentaire estimée par l'ambassadeur à 38 112 € par mois, à une somme allant de 466 000 € pour 12 mois à 622 000 € pour 16 mois de retard.

4 – Des litiges nombreux et coûteux

Une telle situation est évidemment propice à la naissance de multiples contentieux. Ainsi, à Berlin, ce ne sont pas moins de 136 ordres de service qui ont été signés par l'antenne du service de l'équipement, dont 13 seulement ont fait l'objet d'un accord écrit sans réserve de la part de l'entreprise chargée des travaux. En outre, lors de la réception des travaux, de très nombreuses réserves ont été émises sur les conditions de leur exécution, mais aucun avenant permettant la levée de ces réserves n'a été signé. C'est donc bien la façon dont les décisions ont été arrêtées qui a contribué à nouer des contentieux. L'entreprise a ainsi déposé plusieurs réclamations pendant la réalisation même des travaux, auxquelles la maîtrise d'ouvrage, en liaison avec la maîtrise d'œuvre, a refusé de donner une suite favorable. Le décompte général du marché notifié le 9 décembre 2002 à l'entreprise de travaux a fait état d'un montant du marché de 34 M€ HT. Ce décompte a été aussitôt contesté par le consortium titulaire du marché de travaux, qui a fourni une synthèse chiffrée du règlement global souhaité par lui, laquelle s'élève à près de 50 M€, soit une réclamation de près de 16 M€. Ce consortium a ainsi saisi le 21 mai 2003 le comité consultatif national des règlements amiables. Sa réclamation fait l'objet d'un examen aussi bien devant ledit comité que devant le tribunal administratif de Paris.

Pour l'opération de rénovation de la rue La Pérouse, le climat relationnel dans lequel s'est déroulé le chantier appelle également la critique. Les courriers échangés par les différents acteurs (maître d'ouvrage, maître d'œuvre, entreprise de travaux et sous-traitants) en témoignent, à tous les niveaux. La Cour a notamment constaté que les travaux sur le chantier avaient été complètement arrêtés pendant plusieurs mois, les ouvrages entrepris étant laissés à l'abandon. La décision unilatérale d'arrêter les travaux, prise par le maître d'ouvrage, a été portée dans un premier temps verbalement à la connaissance des entreprises, qui avaient abandonné le chantier, bien avant de leur être notifiée, les maîtres d'œuvre et d'ouvrage ayant mis de longs mois avant de reconnaître l'impossibilité de réaliser la rénovation de l'immeuble selon le découpage en divers modules initialement prévu.

5 – Une expertise insuffisante en matière fiscale

Les questions fiscales sont rarement prises en compte dans l'élaboration des montages initiaux, ce qui entraîne souvent un renchérissement *a posteriori* des opérations. A Séoul, par exemple, la demande par la municipalité de Séoul de 138 591 € de taxes sur l'acquisition du terrain de l'école n'a pas été prise en compte initialement, ce qui a rendu nécessaire un montage juridique plus complexe que prévu pour l'opération d'acquisition.

S'agissant plus particulièrement de la TVA, le service de l'équipement néglige souvent de l'intégrer dans ses évaluations initiales en raison de l'incertitude qui caractérise selon lui le régime de taxation sur la construction des bâtiments diplomatiques. Ainsi, à Berlin, un deuxième avenant au marché de maîtrise d'œuvre a dû prendre en compte le montant de la TVA à l'ensemble du marché. Selon le ministère, les prestataires allemands et français devaient facturer la TVA, à charge pour les services fiscaux français de la transférer en Allemagne et pour l'ambassade de demander sa restitution à l'administration allemande. Or cette restitution n'a pas eu lieu. La Cour souhaite qu'à l'avenir la rédaction des contrats soit précisée sur ce point. Ce type d'oubli, qui revient à une sous-estimation initiale du coût des opérations, advient même quand il ne s'agit pas de bâtiments diplomatiques seuls soumis à des règles spécifiques pouvant permettre la déduction de la TVA. Pour la construction du lycée français de Francfort, la non-application de la réglementation au stade de la négociation du marché de maîtrise d'œuvre a contribué à la progression, par la suite, de 25 % de son montant.

B – Des dépassements de coût substantiels

Les dépassements de coût pour les grandes opérations immobilières sont évalués par le contrôleur financier à 20 % en moyenne mais il n'est pas rare d'observer des dépassements encore plus importants. Ces dérives de coûts s'expliquent, comme il a été souligné, par la mauvaise programmation initiale (et notamment la sous-estimation initiale des coûts) et par les modifications de programmes nombreuses, en particulier les adaptations demandées par le ministère, les maîtres d'œuvre ou les ambassadeurs en cours de chantier.

Les opérations de Singapour présentent un cas particulièrement critiquable de dépassement des coûts. Tandis que l'objectif avait été fixé en 1993 à 4,3 M€, le coût a finalement été de 9,3 M€ (soit un surcoût de 117 %). Pour l'hôtel du Ministre, alors que l'estimation globale des travaux réévaluée en 1999 pour tenir compte des opérations de

climatisation n'atteignait que 2,36 M€, le coût final a approché 8 M€, soit un surcoût de 5,7 M€ (241 % de l'enveloppe initiale).

Afin de régulariser ces dépassements, des avenants nombreux ont été élaborés, qui modifient sensiblement les conditions du marché d'origine et peuvent constituer une remise en cause de la concurrence initiale. En 2002, le ministère a ainsi conclu 49 avenants aux marchés de travaux, dont 45 ont augmenté les coûts, ce qui confirme le caractère chaotique de la programmation.

Pour l'opération de rénovation de l'hôtel du Ministre, aucun des avenants conclus pour le marché de maîtrise d'œuvre ou pour le marché de travaux ne s'inscrit dans le cadre fixé par le code des marchés publics alors en vigueur. C'est notamment pour cette raison que le contrôleur financier a rejeté les avenants n° 2 des marchés de travaux et de maîtrise d'œuvre. Tous lots et marchés confondus, c'est une hausse de 39,6 % qui a été enregistrée par ces avenants. Cette hausse est encore plus manifeste si l'on s'en tient à la tranche ferme, seule à avoir été réalisée, dont l'accroissement a atteint 50,4 %. C'est le marché de maîtrise d'œuvre qui a connu la progression la plus forte puisque son montant a plus que doublé (+ 101,9 %).

L'irrégularité de ces pratiques est d'autant plus regrettable que les travaux supplémentaires n'étaient pas indispensables à l'exécution de ceux prévus dans le marché d'origine : les prestations additionnelles (création d'un escalier, réaménagement de la cuisine, des bureaux, des vestibules) étaient très éloignées d'une simple réfection électrique. Elle est aggravée par le caractère répétitif de ces pratiques.

C – L'exemple de la nouvelle implantation diplomatique de la France à Berlin

Cette opération, mal programmée, a abouti à une importante dérive financière.

1 – L'insuffisante anticipation des besoins et la déficience de la programmation

C'est en 1990, au lendemain de la réunification allemande que la France s'est vu restituer le terrain qu'elle détenait sur la Pariser Platz de Berlin et a décidé d'y reconstruire son ambassade afin d'y regrouper tous les services français. La réunion du comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger tenue le 27 octobre 1994 a avalisé cette décision qui a été consacrée par une note du Premier ministre en date du 28 novembre

1994. Le regroupement des services de la France sur la Pariser Platz devait s'accompagner de l'acquisition d'une parcelle contiguë, donnant sur la Wilhelmstrasse et échangée avec l'Allemagne contre une autre parcelle appartenant à la France et sur laquelle une partie des services du Bundestag devait s'installer. Il s'agissait également de mettre en vente les biens immobiliers que la France possédait à Bonn et Berlin et qui étaient désormais devenus inutilisés, afin de contribuer au financement de la nouvelle ambassade.

L'importance des modifications apportées au programme initial de l'opération de Berlin suggère que ce programme a été soit mal établi, soit mal suivi dans la conduite des opérations. Ainsi, par exemple, la résidence de l'ambassadeur dont la superficie programmée était de 1 421 m² a une superficie réalisée de 2 047 m² ; en revanche, la surface des bureaux réservés au ministère des affaires étrangères est en réduction notable de 200 m² entre le programme et la réalisation. L'édifice qui devait à l'origine abriter une antenne culturelle a été amputé de 475 m² de superficie. Ce projet a dû en définitive être écarté par le ministère pour des raisons liées à la sécurité et au manque de place. L'édifice correspondant, situé dans la cour des statues de l'ambassade, a ainsi changé trois fois de destination (espace de lecture, puis salle de documentation, enfin lieu destiné à l'accueil du consulat et salle des mariages).

2 – L'insuffisante anticipation des conditions de la vente du patrimoine de la France en Allemagne

La nécessaire rationalisation de la consistance du patrimoine de la France en Allemagne, et l'aliénation des immeubles devenus inutiles et à l'entretien coûteux (ancienne chancellerie à Bonn, Château d'Ernich), se sont faites selon des procédures lentes et complexes qui ont fait intervenir l'ambassade, le bureau des affaires foncières et domaniales du ministère, la commission interministérielle sur les opérations immobilières de l'Etat à l'étranger et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Il en est résulté que l'administration française n'a été prête à entreprendre la vente que très tardivement, bien après l'effondrement du marché immobilier à Bonn, alors même qu'il était de longue date prévu que le produit de la cession de ces immeubles devait couvrir le coût de construction de la nouvelle ambassade de Berlin. Ce regrettable manque d'anticipation a pour conséquence que le ministère des affaires étrangères a dû renoncer à la vente de ses biens sur les bords du Rhin, et que les frais d'entretien du château d'Ernich, désormais inoccupé, s'élèvent à 46 000 € par an.

3 – Les coûteux aménagements intérieurs

De multiples exemples, relevés lors des contrôles sur place de la Cour, font apparaître que des éléments de mobilier particulièrement onéreux se sont révélés soit inutilisables, soit inadaptés aux besoins, et apportent la preuve de l'incapacité du ministère des affaires étrangères à faire les bons choix en la matière.

Ainsi, des canapés à deux et trois places (entre 5291 et 6168 € pièce), étaient dotés d'accoudoirs en vieil or ou argent saillants et tranchants, en sorte qu'ils n'ont pas été installés dans les salons, pas plus que deux canapés blancs (7 358 € pièce). L'ambassadeur a par ailleurs refusé le 16 septembre 2003 un avenant de 14 189 € TTC qui visait à une modification des housses de canapés afin d'améliorer leur confort, comme le proposait le maître d'œuvre. Quant aux fauteuils destinés aux salons, l'avenant au marché, pour un montant de 1 500 € par meuble, signé le 16 décembre 2002 a été justifié par la nécessité d'assurer leur bonne stabilité et leur confort. De même, 10 poufs à 767 € pièce, 9 fauteuils « à accoudoirs asymétriques » (entre 3 068 et 3 896 € pièce), une table démontable de la salle à manger (près de 29 000 €) sont à l'heure actuelle inutilisés ; 66 chaises, des consoles en noyer destinées notamment à la salle à manger sont en réalité utilisées pour les salles de réunion ; 4 tables en merisier fabriquées pour les salles de réunion (entre 9 319 et 13 995 € pièce) présentent des défauts sérieux.

Une grande partie du mobilier inutilisé est actuellement entreposée dans les parties communes, dans les réserves et au sous-sol de l'ambassade, faute d'en avoir trouvé l'usage ou de pouvoir les affecter dans des pièces autres que celles auxquelles ils étaient initialement destinés.

4 – Un coût total en réévaluation constante

En 1997, une première estimation du coût total de l'opération faisait état d'un montant de 43,9 M€. Par la suite, dès la remise de son avant-projet sommaire l'architecte retenu a réévalué, en avril 1998, le coût estimé des seuls travaux à 41,5 M€, dont le montant initialement retenu s'élevait à 30,3 M€ (soit une augmentation de 39 %). Le coût total de l'opération alors envisagé par l'architecte s'élevait ainsi à 68,3 M€, en dépassement de 25 M€ par rapport à la première estimation.

Dans une note datée du 29 octobre 1998, le service de l'équipement indique que « de l'aveu même de l'architecte, cette dérive s'explique, notamment, pour ce qui est des postes de façades de second

œuvre, par l'imprécision des premières études combinées avec un souci de sa part de ne pas afficher au départ un coût trop élevé qui aurait risqué de remettre en cause sa participation à la phase initiale du concours ».

Un accord a finalement pu intervenir entre le maître d'ouvrage et l'architecte en décembre 1998 pour un coût théorique global de près de 60 M€ dont 35 M€ pour les travaux de construction. Mais cet accord paraît avoir une nouvelle fois mal estimé le coût de l'opération, comme l'indiquent deux notes de l'inspection générale des finances d'avril et d'août 1999 adressées au ministre des affaires étrangères. Les auteurs de ces notes demandaient notamment au ministre si l'administration était disposée à faire jouer la clause du contrat permettant d'imposer au maître d'œuvre de revoir son projet.

De fait, si le montant des autorisations de programme engagées et visées par le contrôleur financier au 1^{er} septembre 2003 était de 59,5 M€, le montant de la réclamation déposée par les entreprises de travaux est de 15,9 M€ et le maître d'œuvre a déposé une demande de rémunération complémentaire de 0,7 M€. en fonction du résultat du contentieux en cours, le coût global et final de l'opération devrait se situer entre 70 M€ et 86,5 M€, soit une dérive financière représentant entre 59 % et 97 % de l'estimation initiale.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les nombreux dysfonctionnements constatés trouvent leur origine principale dans la dilution des responsabilités entre les différents acteurs des opérations contrôlées, à tous les niveaux de la hiérarchie. La Cour a considéré que la publication de l'ensemble de ses constatations inciterait le ministère des affaires étrangères à mettre en œuvre un véritable plan de professionnalisation de la fonction immobilière, visant à créer un pôle de compétence indispensable pour l'exercice d'une fonction essentielle.

A cet effet, la Cour formule trois suggestions principales.

En premier lieu, l'Etat doit renforcer les instruments qui lui permettront d'avoir une vision d'ensemble de sa politique en la matière et d'être en mesure d'effectuer une programmation réaliste. Il lui faut en particulier élaborer des normes et s'attacher à les respecter. Il est également indispensable, afin de prendre en compte les aspects interministériels des implantations à l'étranger, que le tableau général des propriétés de l'Etat à l'étranger soit systématiquement renseigné de manière plus précise et actualisée et contienne les informations relatives à l'état des différents éléments de ce patrimoine. Enfin, la commission interministérielle des opérations immobilières de l'Etat à l'étranger devrait pouvoir être compétente pour les opérations de construction et de

rénovation. Les organes de décision du ministère, et notamment le comité de la politique immobilière, se verraient ainsi doter d'éléments de diagnostic intégrant la dimension interministérielle au moment de l'adoption des décisions stratégiques de construire, d'acquérir, de rénover ou de louer.

En deuxième lieu, il convient que pour chaque projet, une phase d'étude sérieuse et complète précède et prépare la prise de décision. En particulier, toutes possibilités doivent être systématiquement envisagées et systématiquement évaluées afin que les décisions qui seront prises (lancement ou non de l'opération, comparaison des différents sites possibles, location ou acquisition, construction, etc.) correspondent le mieux possible à des besoins exactement appréhendés. Une telle attitude permettrait notamment, sinon de supprimer, au moins de diminuer les annulations tardives d'opérations décidées ou le maintien d'opérations coûteuses pour les finances publiques et dont le bénéfice retiré n'a pas été correctement pris en compte.

Enfin, il n'est pas douteux qu'une meilleure connaissance des règles de gestion doit être exigée des différents responsables chargés de mettre en œuvre les décisions prises en matière de politique immobilière, qu'il s'agisse de la gestion unique des crédits, de l'archivage des dossiers opérationnels, de la professionnalisation des services de maîtrise d'ouvrage, de la définition de normes, de méthodologies, de programmes-type, du suivi des activités de programmation, de l'amélioration des études de coûts prévisionnels.

Mais les contrôles auxquels la Cour a procédé montrent que de telles réformes de structure, de méthodes et de compétences ne suffisent pas ; en effet, celles réalisées en 1994, malgré l'espoir qu'elles pouvaient susciter, n'ont eu que très peu d'effets faute d'une suffisante volonté de leur donner portée et consistance. Aussi, par delà les réformes institutionnelles et quel que soit le mode opératoire choisi, le ministère des affaires étrangères devra porter une attention soutenue et durable à l'exercice de la fonction de maître d'ouvrage, notamment à un moment où il doit faire face aux défis de la rationalisation de ses implantations à l'étranger et du regroupement envisagé de ses sites parisiens.

*REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE
L'INDUSTRIE*

Cette insertion, dont le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage l'essentiel de son contenu, appelle de sa part les observations ou précisions suivantes :

Chapitre I B – L'absence d'outils nécessaires à la préparation des décisions :

La Cour a relevé le manque de connaissance par l'administration centrale du ministère des affaires étrangères de la consistance de son patrimoine, l'identification incomplète ou erronée de ses immeubles ainsi que l'absence d'informations sur leur entretien.

Il convient de rappeler que le ministère des affaires étrangères a accès depuis mai 2003 au serveur du tableau général des propriétés de l'Etat (STGPE). Il a réalisé en 2004 une expérimentation de valorisation de son patrimoine à l'étranger, en relation avec les postes diplomatiques dans six Etats (Etats-Unis, Brésil, Maroc, Sénégal, Portugal, Japon) et en partenariat avec la direction générale des impôts.

Sous réserve du bilan de cet exercice, la généralisation des actions de fiabilisation et de valorisation des biens du ministère des affaires étrangères sera lancée début 2005.

Chapitre II A1 - Une programmation irréaliste :

La Cour relève qu'au cours des cinq dernières années, plus du tiers des opérations programmées considérées comme prioritaires par le ministère des affaires étrangères ont été abandonnées ou suspendues. Trois projets parmi les plus importants de la programmation 2003 ont ainsi été abandonnés : l'ambassade de Pékin, l'ambassade de Tokyo et le centre des archives diplomatiques de La Courneuve.

Cette absence de programmation réaliste a été soulignée à plusieurs reprises par la direction du budget lors des négociations budgétaires. A ce titre, elle a demandé au ministère de prioriser ces opérations. Il convient de rappeler que, s'agissant de la construction de l'ambassade de Pékin, les études ont été réalisées au cours de l'année 2004 (0,47 M€) et que, par décision du Premier ministre, 31,5 M€ d'autorisations de programme ont été réservées en mars 2004 pour permettre la réalisation de cette opération.

S'agissant de l'ambassade de Tokyo, le projet comporte un montage complexe qui nécessite des tractations très délicates ne permettant pas d'envisager une réalisation proche des travaux.

S'agissant enfin du centre des archives de La Courneuve, les éléments fournis par le ministère des affaires étrangères lors des négociations budgétaires du PLF 2005 n'ont pas permis de déterminer précisément les échéances des travaux à venir.

Chapitre II A2 - Une gestion peu rigoureuse des crédits disponibles :

Le caractère peu rigoureux de cette gestion est lié à une absence de suivi qui conduit à une sous consommation des autorisations de programmes (variant de 39 % à 14 %) et des crédits de paiement (variant de 54 % à 27 %). Toutefois, en 2004, la gestion de ces crédits a évolué favorablement puisque la consommation des AP s'est élevée à 82 % en moyenne tandis que celle des CP a augmenté de 19% et a été portée ainsi à 96 %.

Chapitre III B - Des dépassements de coûts substantiels liés à des processus peu organisés et peu anticipés :

La Cour relève des dépassements de coûts substantiels, de l'ordre de 20 % en moyenne. Cette absence de rigueur conduit à des litiges nombreux et coûteux. Ce constat, qui a été relevé à plusieurs reprises par le contrôleur financier, est partagé par la direction du budget.

Dès 2006, la mise en œuvre de la LOLF devrait conduire le ministère des affaires étrangères à mettre en œuvre une programmation plus précise de ces opérations et à acquérir une connaissance plus approfondie des coûts locaux afin de limiter ce type de dérives.

Chapitre III C2 – Une insuffisante anticipation des conditions de la vente du patrimoine de la France en Allemagne :

La Cour observe la lenteur et la complexité des procédures de cessions et ajoute que ce manque d'anticipation « a pour conséquence que le ministère des affaires étrangères a dû renoncer à la vente de ces biens ».

L'aliénation des immeubles situés à l'étranger est réalisée, sous réserve de quelques adaptations spécifiques liées à leur localisation, selon les mêmes modalités que celles applicables aux immeubles domaniaux situés sur le territoire français.

La seule formalité supplémentaire consiste en l'intervention de la commission interministérielle visée à l'article D36 du code des domaines de l'Etat. Cette commission, présidée par un conseiller maître à la Cour des comptes et qui comprend quatre représentants du ministère des affaires étrangères et quatre représentants du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, doit en effet être obligatoirement consultée préalablement à tout projet d'aliénation d'immeuble situé à l'étranger. Néanmoins, l'intervention de cet organisme, eu égard à la fréquence de ses réunions, ne paraît pas de nature à allonger de manière significative le traitement des dossiers de l'espèce.

En ce qui concerne la vente du patrimoine immobilier de la France en Allemagne, le ministère des affaires étrangères a saisi la commission le 13 juillet 1999, très peu de temps, donc, avant le déménagement effectif de ses services qui devait intervenir au plus tard à l'automne de la même année.

Or, la décision de transférer à Berlin les services diplomatiques français avait été prise depuis plusieurs années. On ne peut donc que regretter, dans ces conditions, que la procédure de vente n'ait été initiée qu'en 1999, à un moment où le marché immobilier de la région de Bonn se trouvait déjà fortement affecté par le départ à Berlin d'un grand nombre d'institutions, ce qui rendait plus délicate la réalisation des ventes.

Par ailleurs, s'agissant de l'ancienne résidence de l'ambassadeur de France en Allemagne (le château d'Enrich, vaste propriété située au sud de Bonn), l'avis de la commission interministérielle du 13 juillet 1999, favorable à sa mise en vente, n'a été suivi d'effet que tardivement. L'ambassadeur, exerçant en application des dispositions du décret n°79-433 du 1er juin 1979 les attributions domaniales confiées en métropole aux préfets et aux directeurs des services fiscaux, devait prendre les mesures nécessaires à l'organisation de la vente selon la procédure qui avait été arrêtée (appel d'offres avec publicité et mise en concurrence). Cette procédure n'a été mise en place qu'au cours du second semestre 2000 et l'appel d'offre a été déclaré infructueux le 30 janvier 2001, la seule offre déposée ayant été considérée comme insuffisante.

L'échec de l'appel d'offre n'a pas pour autant mis fin à la procédure de vente qui devait être poursuivie dans le cadre d'une cession amiable, le ministère des affaires étrangères s'étant engagé à confier un mandat à une ou plusieurs agences immobilières pour prospecter largement dans la perspective d'une vente de gré à gré.

A ce jour, les démarches éventuellement entreprises pour parvenir à la vente de la propriété n'ont fait l'objet d'aucune communication à la commission interministérielle.

Enfin, la suggestion consistant à prévoir, dans le tableau général des propriétés de l'Etat (TGPE), des informations sur l'état d'entretien du parc, suggestion qui avait également été formulée par la Cour dans son rapport de 2003 sur les missions domaniales de la direction générale des impôts ne paraît pas adaptée : le TGPE est un outil d'inventaire et d'identification des immeubles qui ne saurait se substituer aux outils de gestion immobilière que doivent nécessairement utiliser les administrations affectataires.

RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Le ministère des affaires étrangères a la charge d'un patrimoine immobilier situé à l'étranger, de plus de 2 millions de m², caractérisé par une extrême dispersion géographique, à laquelle s'ajoute sa très grande hétérogénéité, puisqu'il regroupe des bâtiments administratifs, des établissements scolaires et culturels, mais aussi des logements, des campus résidentiels, des monuments historiques et même quelques édifices religieux. Sa fonction de maître d'ouvrage est ainsi appelée à se développer et à se rénover en permanence.

Un premier axe de réforme s'articule tout d'abord au niveau interministériel. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF), en introduisant une comptabilité générale, offre ainsi à l'administration l'opportunité de connaître la valeur de son patrimoine immobilier (entendu comme l'ensemble des biens contrôlés), donnée que le tableau général des propriétés de l'État n'intègre pas actuellement. D'autre part, l'amélioration de la gestion du patrimoine immobilier de l'État a été relancée par le Gouvernement avec la création de la mission interministérielle pour la valorisation du patrimoine immobilier de l'État (MIVPIE) et les enquêtes menées par des parlementaires (notamment les rapporteurs du budget du ministère des affaires étrangères à la commission des finances de l'Assemblée Nationale).

Au delà de ce premier axe, le Ministère a également initié en interne un effort de modernisation de sa politique immobilière : accélération par exemple des cessions dans un contexte de rationalisation de nos implantations à l'étranger et de reconfiguration du réseau diplomatique. Les recettes annuelles des cessions sont passées de 2 M€ en 1999 à plus de 12 M€ en 2004, et une centaine de millions d'euros de ventes sont programmés dans les années à venir. Le renforcement de la sécurité et de la fonctionnalité des bâtiments, le regroupement des services à l'étranger y compris ceux des autres administrations, mais aussi des services parisiens (projet de site unique) sont également concernés.

Les observations de la Cour et les remarques suivantes montrent que ce mouvement de modernisation et de rationalisation, s'il n'est pas encore achevé et nécessite des efforts constants, a déjà permis des progrès significatifs.

1) Les efforts de modernisation de la politique immobilière du ministère des affaires étrangères le conduisent tout d'abord à relativiser certaines des observations de la Cour.

1.1. La multiplicité des intervenants, dénoncée par la Cour, est consubstantielle à une organisation administrative séparée entre la France et l'étranger. L'Ambassadeur étant le responsable du domaine de l'État dans le pays de sa résidence, il est parfaitement fondé à intervenir dans la marche des dossiers. La coordination interministérielle, que la Cour estime à juste titre insuffisante, ne dépend pas par ailleurs uniquement des efforts de la commission interministérielle des opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIM) mais des administrations implantées à l'étranger elles-mêmes.

L'intégration des opérations immobilières du MAE dans une vision d'ensemble de l'évolution de la carte diplomatique, consulaire et culturelle dépend pour sa part des arbitrages rendus sur l'évolution du réseau de l'État à l'étranger. Au delà du nombre d'implantations diplomatiques, ce ministère doit également faire preuve de réactivité dans des contextes parfois mouvants. Suite aux événements du 11 septembre 2001, un très gros effort a dû être consenti en matière de sécurité, y compris dans des pays par définition sans risque particulier. Ainsi dans le cas relevé par la Cour de la nouvelle ambassade à Berlin, la nécessité d'abandonner le concept de rue intérieure ouverte au public a conduit à remettre en cause, en chaîne, toute une partie de la programmation.

Si la permanence de nos implantations dans de nombreux pays ne fait guère de doute, il y a par contre moins de certitudes quant au contenu des fonctions diplomatiques et consulaires dans l'avenir. Les projets devront sans doute devenir plus flexibles et adaptables. Ces interrogations pèsent également sur le débat entre location, achat et construction. Enfin, l'avenir de la construction européenne entre également en ligne de compte, et ce Ministère étudie plusieurs projets immobiliers conjoints avec l'Allemagne.

La vision d'ensemble souhaitée par la Cour est donc plus complexe à établir qu'il peut apparaître au premier abord, et les différents paramètres doivent être attentivement étudiés. Ainsi la remarque de la Cour sur les logements de Séoul ne tient pas compte du fait que ceux construits en ville conservent une valeur vénale sur le marché immobilier local, ce qui n'aurait pas été le cas s'ils avaient été inclus dans le campus diplomatique.

1.2. Les critiques de la Cour sur la remise en cause des programmations sous-estiment pour leur part l'influence de la conjoncture budgétaire. Alors qu'un portefeuille d'études ne peut qu'évoluer lentement au rythme de réalisation des contrats, la réduction rapide des crédits de paiements effectivement disponibles survenue entre 2000 et 2003 (- 23 % en LFI, - 48 % pour les ressources totales) a pu certes donner l'impression d'un

pilotage hésitant. Pour autant, l'abandon de projets – même prioritaires – ne relève pas nécessairement du fait du maître d'ouvrage...

La valorisation du patrimoine entreprise dans le cadre de la LOLF permettra sans doute d'établir l'écart existant entre le capital immobilisé et les crédits d'entretien qui lui sont consacrés. L'irréalisme dénoncé par la Cour pourra ainsi être mieux situé.

Il convient enfin de noter que la remise en cause des programmations peut également découler des conclusions des études réalisées, dont la Cour estime au demeurant qu'elles ne sont pas assez nombreuses. Tel est le cas de Pretoria où les interventions concomitantes de l'Ambassadeur et de la CIM ont en effet conduit à une remise en cause de l'opération initiale dans un sens favorable aux finances publiques.

*1.3. Concernant les **dérives financières**, une meilleure appréhension des coûts locaux par ce ministère permettra effectivement de pallier l'insuffisante connaissance de ceux-ci par les maîtres d'œuvre français. A ce sujet, il convient de souligner qu'un recours plus fréquent à la maîtrise d'œuvre locale, qui permettrait de diminuer les coûts, priverait l'architecture nationale de l'opportunité d'exporter son savoir-faire à l'étranger.*

Investi de fonctions éminemment régaliennes (construction d'ambassades, d'instituts culturels...), ce ministère doit en effet savoir arbitrer, sans doute en développant un système de normes plus abouti, entre ce qui nécessite une maîtrise d'œuvre française de prestige et ce qui appelle des maîtrises d'œuvre locales a priori mieux à même de maîtriser les coûts locaux. Enfin, ce ministère note que l'actuelle structuration de la sous-direction des affaires immobilières en sections géographiques paraît plus pertinente qu'une structuration par type de projet pour parfaire sa connaissance des coûts globaux et des contextes locaux.

*1.4. L'exemple de la **rénovation de l'immeuble de la rue La Pérouse** fait l'objet de plusieurs critiques, dont certaines sont effectivement fondées. Tel est notamment le cas de l'introduction dans le marché de la notion de « module », qui a été la source des contentieux constatés. L'insuffisance du diagnostic détaillé de l'immeuble est également relevée à juste titre par la Cour.*

Ce ministère souhaiterait néanmoins rappeler les contraintes très lourdes qui ont pesé sur cette opération, notamment la fusion simultanée du Ministère des affaires étrangères avec le Secrétariat d'État à la coopération qui a interféré sur l'utilisation des lieux et la nécessité de mener les travaux en site occupé. In fine seuls certains lots (centre de conférence et restauration administrative) ont été réalisés, le ministère renonçant au reste de l'opération.

Ce ministère ne peut par contre s'accorder avec la Cour, lorsqu'elle estime que « l'annonce [...] de la mise à l'étude de la construction d'un nouveau ministère regroupant l'ensemble des services actuellement installés dans plus de 10 sites différents fait craindre que les travaux entrepris dans l'immeuble de la rue La Pérouse, abandonnés alors qu'ils sont inachevés, auront été conduits en pure perte ». En effet, le départ des agents de l'immeuble de la rue La Pérouse vers le site unique ne pourrait intervenir, selon les meilleures hypothèses, qu'entre 2008 et 2010, ce qui constituera une durée normale d'amortissement des travaux, par ailleurs nécessaires au maintien de la valeur du bâtiment. Il convient également de rappeler que le restaurant administratif, qui sert 100.000 repas par an, avait été dénoncé par les services vétérinaires comme ne respectant plus les normes d'hygiène et de sécurité.

A l'opposé de l'observation de la Cour, on peut donc noter que la limitation des travaux de réhabilitation de l'immeuble à la réfection des réseaux et à la mise aux normes de sécurité paraît une issue raisonnable dans la perspective d'un départ du ministère vers un site unique d'ici cinq ou six ans.

*1.5. La **rénovation de l'hôtel du Ministre** présentait également, comme le rappelle brièvement la Cour, des contraintes extrêmement lourdes. Travailler dans un site occupé aussi sensible, sous la pression de l'urgence, a évidemment été difficile mais n'a pourtant pas altéré la qualité des travaux effectués.*

La Cour fait remarquer « l'absence de véritable étude préalable au lancement des travaux ». Il convient néanmoins de rappeler que ce ministère disposait d'une étude de diagnostic et que les délais très serrés fixés dès le début (les travaux devaient être achevés pour la présidence française de l'Union européenne) rendaient difficile la réalisation d'un diagnostic d'ensemble du bâtiment et de ses besoins, ce qui fut évidemment regrettable, mais relève davantage des contraintes de l'urgence que d'une méconnaissance des bonnes pratiques par ce ministère.

Le code des marchés publics ne simplifie pas il est vrai la tâche d'un maître d'ouvrage lié par un calendrier particulièrement serré. Privilégiant la mise en concurrence formelle, il méconnaît très largement le prix du temps et obère toute la réactivité inhérente à ce type de projet. Ce ministère ne récuse pas les critiques faites par la Cour concernant les modifications du programme ou l'usage de marchés à bons de commande mais note que l'évolution des pratiques et de la réglementation vont dans le sens de procédures plus souples (partenariats public / privé, double bail...) qui permettront de travailler dans un cadre moins contraignant que celui qu'impose le code des marchés publics.

Enfin, les critiques relatives à une certaine confusion dans la prise de décision sous-estiment le rôle du service de l'équipement, qui a présidé l'ensemble des réunions de chantiers, sans certes pour autant avoir pu faire abstraction des demandes des autorités dont il relève.

1.6. L'exemple de la construction de la nouvelle implantation diplomatique à Berlin donne lieu également à un certain nombre de critiques de la part de la Cour.

Parmi les facteurs qui ont conduit à la révision de la programmation initiale il a déjà été fait état des contraintes de sécurité suite aux attentats du 11 septembre 2001, qui ont amené à renoncer aux implantations culturelles ouvertes au public prévues sur le site.

La chute du marché immobilier à Bonn était inscrite dans le transfert de la capitale à Berlin et il paraît aventuré d'écrire que, pour anticiper cette chute, la vente de nos biens à Bonn aurait pu précéder le transfert de nos services à Berlin. La procédure « lente et complexe » que stigmatise la Cour est au demeurant la même que celle qu'elle souhaite étendre en élargissant le rôle de la CIM. En tout état de cause la réalisation sans bradage de ces biens paraît désormais en bonne voie.

Les critiques relatives aux aménagements intérieurs soulèvent une nouvelle fois la question du recours à des créateurs contemporains, aux coûts sans commune mesure avec ceux du mobilier de séries industrielles, dans des opérations considérées comme prestigieuses. Il a par ailleurs été remédié aux malfaçons relevées par la Cour.

Les observations de la Cour, décrivant une non prise en compte de la TVA dans les évaluations initiales de coût et la conclusion d'un deuxième avenant au marché de maîtrise d'œuvre prenant en compte le montant de la TVA applicable à l'ensemble du marché, méconnaissent en fait une réalité plus complexe et qui témoigne d'un souhait de pragmatisme. Il convient en effet de dissocier les marchés de prestations intellectuelles de ceux de travaux.

Concernant le marché de maîtrise d'œuvre, le marché prévoyait un règlement des prestations hors taxes. Il prévoyait néanmoins une demande d'exonération officielle auprès du gouvernement allemand spécifiquement liée à cette opération. S'il s'avérait que tout ou partie des prestations du maître d'œuvre devaient être assujetties, le maître d'ouvrage s'engageait à verser au titulaire les montants correspondants. Ce sont les dispositions juridiques communautaires (sixième directive dont l'article 15.10 prévoit que les prestations rendues au profit d'une représentation diplomatique d'un État membre sur le territoire d'un autre peuvent être exonérées de la TVA locale, selon les modalités fixées par l'État membre d'accueil) qui avaient conforté ce Ministère dans son intention d'engager le marché initial hors taxes.

Les négociations avec le Finanzamt allemand ont été longues et n'ont finalement pu aboutir du fait des particularités fiscales allemandes liées à la redistribution du produit de la TVA au niveau de l'État fédéral et du Land de Berlin. Exonérer a priori l'opération privait le Land et la commune de la part leur revenant, d'autant plus que le remboursement de la TVA pour les ambassades est à la charge de l'État fédéral.

Il a donc été convenu que l'Etat français paierait la TVA sur la totalité du marché de maîtrise d'œuvre et des marchés de travaux à suivre et la récupérerait a posteriori. Cette disposition a été intégrée au marché de maîtrise d'œuvre par l'avenant n° 2.

Compte tenu des difficultés d'immatriculation des membres français du groupement auprès des services fiscaux allemands (devant permettre la récupération de la TVA), le maître d'ouvrage a réglé hors taxes les situations de maîtrise d'œuvre sauf pour les sous-traitants allemands. En 2004, devant ces difficultés, une dérogation a été demandée et accordée par les autorités allemandes, prévoyant le versement de la TVA pour les règlements des sous-traitants allemands et le règlement hors taxes pour les membres français du groupement. Cette disposition a été formalisée par l'avenant n° 5 du marché. Pour les sous-traitants allemands, la récupération de la TVA intervient a posteriori au profit du maître d'ouvrage.

Enfin, les marchés de travaux conclus avec des entreprises allemandes ont été réglés toutes taxes comprises, la récupération de la TVA intervenant après chaque règlement au profit du maître d'ouvrage. In fine la restitution des montants de TVA sur l'ensemble des travaux est un droit qui n'est aucunement contesté par nos partenaires.

De ce fait les appréhensions de la Cour sur la dérive financière de l'opération par rapport à un coût initial de 60 M€ convenu avec le maître d'œuvre ne sont pas fondées, le contentieux avec le consortium titulaire du marché de travaux – contentieux qui en lui-même n'a rien d'exceptionnel dans une opération de cette ampleur – étant en voie de règlement.

2) Le ministère est toutefois conscient de la justesse des recommandations de la Cour et va rechercher, dans le cadre de sa modernisation, à remédier aux faiblesses relevées.

2.1. Concernant tout d'abord l'organisation de la fonction immobilière, ce ministère reconnaît que la situation actuelle, qui attribue les responsabilités de construction et de gros entretien des immeubles au service de l'équipement, et la fonction domaniale (locations, cessions, acquisitions) et l'entretien courant à la direction des affaires budgétaires et financières, n'apparaît plus optimale dans le nouveau contexte budgétaire. En effet, la logique de cette répartition des compétences, fondée notamment sur la séparation entre les titres III (moyens des services, dont locations) et V (investissements, dont constructions ou achats) selon l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, ne se justifiera plus du fait de la fongibilité

apportée dans le cadre de chaque programme par la loi organique du 1^{er} août 2001.

L'intégration au bilan du ministère de ses actifs immobiliers conduit également à vouloir mieux relier gestion domaniale et politique d'investissements. Aussi la fonction domaniale sera-t-elle transférée dès 2005 de la DAF au service de l'équipement de manière à mieux resserrer le processus d'analyse de la décision.

De la même manière, ce ministère partage l'opinion de la Cour concernant l'élargissement des compétences de la commission interministérielle des opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIM) aux constructions et rénovations. Il va étudier la possibilité d'une modification des articles D36 et D37 du code du domaine de l'Etat de manière à conférer à la CIM, selon des seuils à définir, un avis obligatoire sur les opérations de construction et de rénovation. Une extension de son pouvoir de proposition pourrait également être envisagée.

*2.2. Une meilleure **coordination des différents ministères** intervenant à l'étranger demeure un objectif permanent de ce ministère, dans l'immobilier comme dans d'autres domaines. Telle est au demeurant la fonction première de la CIM.*

Suite aux propositions du rapporteur du budget du Ministère des affaires étrangères pour la commission des finances de l'Assemblée nationale pour le projet de loi de finances 2005, le ministère a ainsi demandé à l'Inspection générale des finances d'étudier, dans le cadre d'une mission d'assistance, l'opportunité de créer une agence immobilière chargée des immeubles de l'État à l'étranger.

*2.3. La Cour relève également l'**insuffisance des outils de préparation des décisions**. Ce ministère, conscient de cette lacune, fait actuellement d'importants efforts en ce domaine.*

Ainsi, la préparation du budget pour 2005 a été l'occasion de définir le périmètre correspondant aux besoins financiers incompressibles pour entretenir le patrimoine du ministère. Dans ce cadre, le service de l'équipement travaille, en liaison avec la direction des affaires budgétaires et financières, à la constitution d'instruments d'évaluation précis, via une actualisation du tableau général des propriétés de l'État, en y faisant figurer l'ensemble des opérations d'investissements réalisées depuis dix ans. La connaissance du patrimoine en a déjà été substantiellement améliorée.

Les travaux de valorisation du patrimoine immobilier, dans le cadre de la constitution du bilan d'ouverture demandé par la LOLF, permettent également d'enrichir le TGPE, dont il est vrai qu'il ne fait apparaître aujourd'hui qu'un état sommaire du patrimoine. Ce travail de longue haleine (expérimentation sur 6 pays en 2004, généralisation en 2005) permettra une amélioration considérable du tableau général (valorisation, état d'entretien).

Enfin, un travail sur les normes des bâtiments est en cours, et a permis de ramener les programmes présentés par les postes à des standards pré-identifiés. En revanche, l'idée proposée par la Cour « d'ambassades types », afin de dérouler les opérations sur un même schéma, apparaît, pour ce ministère, méconnaître l'hétérogénéité des processus de construction à travers le monde. Grâce aux fruits attendus de cette politique, les décisions immobilières pourront s'appuyer sur des connaissances davantage précises et chiffrées et les arbitrages entre construction, acquisition ou location seront facilités.

*2.4. Parallèlement, ce ministère a entamé une double réflexion sur les programmes immobiliers et sur les **coûts des opérations**.*

La Cour relève que le ministère ne définit pas ses opérations avec une rigueur suffisante. Afin d'éviter les dérives, un guide d'évaluation est en cours de rédaction, à l'aune duquel chaque opération sera abordée. L'élaboration de chaque opération nouvelle en référence à des éléments-types (effectifs, fonctions de l'ambassade), permettra une rationalisation des programmes.

Le service de l'équipement cherche par ailleurs à collecter des informations en matière de coûts de construction à l'étranger, en lien avec de grands investisseurs français au plan international. Ces progrès permettront d'éviter une sous-estimation du coût des opérations, et, ainsi, certaines remises en cause de la programmation.

*2.5. Les **remises en cause de la programmation** (abandon de projets), dont on a vu qu'elles ne sont pas nécessairement le fait de ce ministère, nécessitent de dégager le « socle budgétaire » nécessaire pour les projets incontournables (par exemple le projet de site unique pour l'administration parisienne), dans un contexte de pénurie de moyens.*

Afin de dégager des crédits, ce ministère s'est engagé dans une politique énergique de cessions. Le patrimoine dont il est affectataire comprend de nombreux bâtiments dont l'adaptation aux normes modernes de construction, de fonctionnement et de sécurité suppose des aménagements de plus en plus coûteux. Chaque fois que la valeur de vente de tels bâtiments permet d'envisager des opérations de construction dans de bonnes conditions, les chefs de poste sont incités à étudier l'opportunité de cessions. Cette politique commence à porter ses fruits, et permettra d'ici quelques années de disposer d'un parc immobilier rationalisé, moins vaste, moins coûteux à entretenir et plus fonctionnel. Cette politique ne peut cependant se développer qu'à la condition que les recettes tirées des ventes donnent lieu à l'ouverture des crédits d'investissement correspondants au budget du ministère.

2.6. Enfin, concernant les **dérives financières**, la Cour observe que certaines insuffisances dans les processus décisionnels ont pu aboutir à des demandes de travaux supplémentaires. Cet état de fait a été clairement identifié par ce ministère dont les efforts de rationalisation et de méthodes mis en œuvre en ce moment ont pour objectif d'être à la fois efficace et plus rigoureux.

En conclusion, il apparaît que la professionnalisation de la fonction immobilière du ministère des affaires étrangères, que la Cour appelle de ses vœux et pour laquelle elle formule des suggestions pertinentes, constitue un objectif partagé et en cohérence avec la dynamisation de la politique immobilière de l'État voulue tant par le Gouvernement que par le Parlement.

Le recours à des procédures plus souples que la réglementation administrative traditionnelle dans la relation entre les ministères et les professionnels privés de l'immobilier confirme à la fois ce besoin de professionnalisation du ministère et le renforcement de l'instance interministérielle de supervision et de contrôle que constitue la CIM.

Le projet de regroupement de l'administration parisienne dans un site unique devra tirer les leçons des insuffisances qui ont pu être notées dans certains projets passés. Pour ce faire le ministère estime qu'une assistance spécifique à la maîtrise d'ouvrage sera sans doute nécessaire pour réaliser cette opération dans les meilleures conditions.
