

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

Mission d'évaluation et de contrôle

Suites données aux préconisations de la Mission
d'évaluation et de contrôle sur l'immobilier de l'État

- Audition ouverte à la presse de M. Patrick Stefanini, secrétaire général du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement et M. Yves Bentolila, conseiller auprès du secrétaire général

Jeudi

7 février 2008

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 5

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence
de M. Georges Tron,
Président**



M. Georges Tron, Président : Je vous remercie d'avoir répondu à l'invitation de la mission.

Le rôle de la mission d'évaluation et de contrôle consiste actuellement à examiner les suites apportées au rapport qu'elle a rédigé en juillet 2005, dans lequel avait été établie une carence dans la gestion immobilière de l'État et avaient été proposées plusieurs formules pour essayer d'y remédier, notamment la mise en place d'un conseil de surveillance : le conseil de l'immobilier de l'État (CIE), auquel appartiennent les deux rapporteurs, MM. Yves Deniaud et Jean-Louis Dumont.

Un rapport de suivi avait été publié six mois avant la création de ce conseil. Nous publierons dans les prochains mois, après l'audition du ministre des affaires étrangères, qui est reportée au 16 avril, un troisième rapport dont l'objectif est de faire le point sur l'évolution de la question et, en particulier, sur la mise en œuvre des réformes que nous avons préconisées.

Pour introduire le débat de la façon la plus objective et la plus directe qui soit, il ressort des auditions auxquelles nous avons procédé que chaque ministère que nous avons entendu jusqu'à présent est convaincu d'être totalement exemplaire en matière immobilière. Les ministères de la Culture et de la Défense, pour ne citer qu'eux, sont persuadés que leur spécificité les met en quelque sorte à l'abri du processus de réforme auquel la MEC aspire.

Si je me permets de faire cette introduction, c'est pour vous signifier que la mission essaie réellement de s'inscrire dans la lignée des rapports qu'elle a fournis, c'est-à-dire d'inscrire la gestion immobilière de l'État dans une vision globale.

Je précise que nous bénéficions comme toujours de l'assistance éclairée de la Cour des comptes, et je salue la présence de M. Claude Lion, conseiller référendaire. Je salue également M. Jean-Pierre Lourdin, secrétaire général du conseil de l'immobilier de l'État, conseil que j'ai l'honneur de présider.

Ce préambule étant posé, je passe tout de suite la parole aux Rapporteurs.

M. Yves Deniaud, Rapporteur : Le ministère de l'Immigration présente la particularité d'être nouveau et en quête d'un immeuble pour regrouper les personnels provenant d'autres ministères qui lui sont rattachés. En soi le regroupement des services centraux du nouveau ministère est conforme aux orientations de la politique immobilière de l'État. Reste à en préciser les modalités : localisation, surfaces, caractéristiques. Quels sont les souhaits du ministère quant à la localisation de l'immeuble recherché ? Tient-il absolument à être dans Paris *intra muros* ou accepterait-il d'aller dans les communes limitrophes, avec de bonnes liaisons de desserte, notamment en transports en commun, avec le centre politique de la capitale ?

La politique immobilière de l'État préconise que la localisation dans Paris-centre, où les coûts sont les plus élevés, soit limitée au ministre et à son état-major, et dans les arrondissements périphériques de Paris ou en proche banlieue, voire en province si c'est possible, pour les services administratifs et de gestion. Quel a été le partage des rôles entre le ministère de l'Immigration et le service France Domaine dans la définition et la prospection de l'immeuble à rechercher ? Par rapport à d'autres ministères existants à forte identité qui veulent à tout prix préserver leur pré carré, la création d'un nouveau ministère est un champ

d'action expérimental rêvé pour le service France Domaine pour montrer son savoir-faire nouveau que la mission souhaite lui voir exercer.

Où seront localisés le ministre et son cabinet ? Quelles sont les implantations prévues pour les services ? Quelles sont leurs caractéristiques : surface, coût, ratio d'occupation par agent ? Le ministère de l'Immigration revendique-t-il, lui aussi, une spécificité justifiant un traitement particulier par rapport à la règle commune ?

M. Patrick Stefanini : Comme M. le Rapporteur vient de le rappeler, le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement est nouveau et, de plus, ne dispose que d'une administration centrale. Il n'a pas de services extérieurs. Il se sert de ceux qui relèvent à titre principal d'autres départements ministériels.

L'administration centrale est de création toute récente puisqu'elle a été instituée par un décret du 26 décembre 2007 qui a pris effet au 1^{er} janvier dernier. Elle regroupe des services qui ont été transférés d'autres ministères, pour l'essentiel de quatre ministères : ceux de l'Intérieur, des Affaires étrangères, des Affaires sociales et de l'Économie et des finances. Le total de ses effectifs est de 609 équivalents temps plein travaillé, ce qui fait probablement d'elle la plus petite de toutes les administrations centrales des ministères du pays. Sur ces 609 ETPT, 509 sont en provenance des quatre ministères cités.

L'implantation des services venant des autres ministères était réalisée, au 31 décembre de l'année dernière, sur dix sites, dont huit à Paris : un site unique, place Beauvau, pour le ministère de l'Intérieur ; deux sites – l'immeuble « Nord Pont » derrière la gare Montparnasse et un site à Rezé dans la banlieue de Nantes – pour le ministère des Affaires sociales ; quatre sites – boulevard Saint-Germain, boulevard des Invalides, rue Monsieur et Nantes – pour le ministère des Affaires étrangères – ; un site, 101 rue de Grenelle, à proximité du ministère, pour le secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration ; un site, 80 rue de Lille, pour le ministère de l'Économie et des finances, dans les locaux qui avaient abrité, jusqu'à l'élection présidentielle, le ministère des PME ; un site propre, rue Saint-Georges, pour le Haut conseil à l'intégration. Telle était la situation de départ avant que ne soit officiellement créée l'administration centrale.

À ces services transférés sont venues s'ajouter les créations d'emplois, correspondant à 100 ETPT, décidées par le Parlement sur proposition du Gouvernement dans le cadre du vote de la loi de finances.

Les arbitrages du Premier ministre qui ont permis de définir le périmètre de cette nouvelle administration avaient été rendus dans le cadre de la préparation de la loi de finances. Donc, dès la fin du mois de juillet, nous savions à quoi elle ressemblerait. Il nous restait à la structurer, à l'organiser, ce qui a été fait par le décret du 26 décembre 2007, mais nous connaissions le périmètre des services qui allaient être regroupés dans cette administration centrale.

Le ministre de l'Immigration, M. Brice Hortefeux, m'avait adressé une lettre de mission me demandant à la fois de travailler sur la structuration de cette administration centrale – donc de préparer ce qui est devenu le décret du 26 décembre 2007 – et, en même temps, de réfléchir pour trouver un site unique qui permette de rassembler l'ensemble des services de cette administration centrale à l'exception des services installés en province.

J'hésite un peu à souligner cette spécificité de notre ministère puisque le président de la mission m'a mis en garde contre cette revendication d'un grand nombre de ministères. J'insiste quand même sur le fait que notre ministère qui, encore une fois, ne dispose que d'une administration centrale, a 42 % de ses effectifs en province, à Nantes et à Rezé, dans la banlieue de Nantes. C'est un peu un concours de circonstances puisque le service de Nantes dépendait du ministère des Affaires étrangères et celui de Rezé de celui des Affaires sociales. Cela étant, je ne sache pas qu'aucune autre administration centrale de l'État ait délocalisé en province une partie aussi substantielle de ses effectifs. Il va de soi que cette situation ne facilite pas, pour des raisons assez évidentes, la communication avec le reste de l'administration centrale.

Pour répondre aux questions du rapporteur, je vais donner des précisions sur les différentes implantations, en m'appuyant sur le tableau que je vous ai fait distribuer.

L'immeuble de Rezé a une surface de 4 713 mètres carrés pour un total de 156 postes de travail, le ratio par personne s'établissant à 30,2 mètres carrés et le coût par mètre carré, toutes taxes comprises et charges comprises, ressortant à 168,6 euros. Cet immeuble abrite la sous-direction de l'accès à la nationalité française, que l'on appelait, jusqu'au 31 décembre, la sous-direction des naturalisations.

Le site de Nantes appartenait précédemment à un service du ministère des Affaires étrangères que l'on appelait la sous-direction de la circulation des étrangers et qui s'appelle maintenant la sous-direction des visas, ce qui est plus parlant. Le site occupe 1 806 mètres carrés, pour 96 agents, soit un ratio de 18,8 mètres carrés par agent, pour un loyer budgétaire toutes taxes et charges comprises (TTC-CC) de 88,4 euros le mètre carré.

La lettre de mission qui m'a été adressée par le ministre cet été m'enjoignait de trouver un site unique qui regroupe tous les services parisiens de l'administration centrale. Nous avons une contrainte de calendrier puisque la France va assurer, au deuxième semestre de cette année, la présidence de l'Union européenne et que le Président de la République a marqué son souhait que les problématiques de l'immigration et de l'intégration soient parmi les priorités de cette présidence. Lors du premier contact que nous avons eu avec France Domaine, nous avons indiqué, d'une part, que nous étions à la recherche d'un site unique et, d'autre part, que nous souhaitions que l'opération, si elle devait se faire, soit achevée avant le 30 juin 2008, de manière à ne pas avoir à opérer de déménagements sous présidence française.

Je dois dire que cette phase de dialogue avec France Domaine et la direction du Budget a été pour nous – je le dis avec prudence mais aussi avec clarté – décevante. Nous avons eu le sentiment que les différentes propositions auxquelles nous nous sommes intéressés ont finalement toutes été écartées pour des raisons qui nous ont paru être davantage de principe que de pure logique économique, budgétaire et comptable. Je m'explique.

Nous nous étions, dans un premier temps, intéressés à un immeuble situé au 62 rue de Richelieu dans le 2^{ème} arrondissement, à proximité immédiate de locaux d'une superficie de 3 000 mètres carrés dans lesquels le ministère de l'Éducation nationale avait reçu peu de temps auparavant l'autorisation de s'installer. Nous sommes un nouveau ministère. Nous n'avons qu'une administration centrale, la plus petite de toutes. On nous a expliqué qu'il n'était pas question de nous installer dans ce quartier de Paris sans vraiment nous expliquer pourquoi le ministère de l'Éducation nationale avait eu le droit, quelques semaines auparavant, de s'installer à proximité immédiate des locaux que nous visions.

Nous nous sommes ensuite intéressés à un immeuble qui était l'ancien siège social de la société Areva, situé 32-34 rue Laffitte, dans le 9^{ème} arrondissement, à proximité immédiate de Drouot, qu'Areva a quitté pour des locaux plus adaptés à ses besoins et qu'elle était prête à nous sous-louer, en plein accord avec son propriétaire. Les propositions qui nous avaient été faites nous auraient permis de loger la totalité des services parisiens de l'administration centrale, en y ajoutant les services parisiens de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers – ANAEM –, dès le début de l'année 2008. Nous aurions donc pu réaliser le déménagement au cours du premier semestre 2008 et même probablement dès le début de l'année 2008, dans des locaux qui n'appelaient quasiment aucune transformation, si ce n'est le déplacement de quelques cloisons, pour un coût, la première année, c'est-à-dire en 2008, de 530 euros le mètre carré, hors taxes et hors charges et, à partir de la deuxième année, de 597 euros HT-HC.

Si l'on fait la moyenne pondérée du coût de location de cet immeuble, que je vais appeler par commodité « immeuble d'Areva », avec les loyers que nous supportons à Rezé et le loyer budgétaire de l'immeuble de Nantes, on obtient 374,39 euros par mètre carré hors taxes, hors charges.

Nous nous sommes heurtés à une opposition totale, aussi bien de France Domaine que du ministère du Budget. Toutes les propositions qui nous ont été faites par France Domaine portaient sur des adresses situées de l'autre côté du périphérique et présentaient des inconvénients majeurs en termes aussi bien de transport que de calendrier. Je précise que, dans le cadre de la recherche d'un site unique, nous nous sommes efforcés d'avoir une cartographie des lieux de résidence des agents en fonction dans les services transférés au nouveau ministère. Cette cartographie, que nous pourrions mettre à la disposition de la mission, fait apparaître que le centre de gravité des personnels affectés dans le nouveau ministère se situe dans le quart sud-ouest de Paris.

Les propositions qui nous ont été faites, alors même que cette cartographie avait été portée à la connaissance de France Domaine, ont été deux opérations situées dans le 19^e arrondissement de Paris – « le Parc du Millénaire », 35 rue de la Gare, et « L'ivoire », rue Sigmund Freud – situées de l'autre côté du périphérique et mal desservies par les transports en commun puisqu'il faut prendre des navettes pour rejoindre le métro (lignes 7 et 7 bis) et surtout peu en rapport avec la domiciliation générale des agents du ministère.

Une troisième proposition nous a été faite : l'immeuble « Bercy Reflet », situé 10-12 avenue Charles-de-Gaulle à Charenton-le-Pont. Celui-ci présentait pour nous plusieurs inconvénients puisqu'il n'y avait pas de restaurant administratif disponible à l'intérieur de l'immeuble et qu'il n'y avait pas de desserte métro, simplement une desserte par bus et par navette qui s'interrompait à vingt et une heures.

Fin novembre, début décembre, au moment où les arbitrages ont été portés au niveau du cabinet du Premier ministre et du secrétariat général du Gouvernement, France Domaine nous a proposé un immeuble à Issy-les-Moulineaux, l'immeuble « Forum 52 », situé 52 rue Camille Desmoulins. Il était, je le reconnais, davantage compatible avec la cartographie des résidences des agents de notre ministère, mais il n'était disponible qu'à partir de juin 2008, ce qui était limite par rapport au calendrier que nous nous étions fixé au regard des exigences de notre participation à la présidence française. Il n'y avait pas non plus de restaurant administratif et pas de métro. Le loyer, pour un immeuble situé en banlieue, nous a paru relativement élevé à l'époque puisqu'il était de 415 euros le mètre carré hors taxes et hors charges.

Comme il est de coutume en la matière, nous sommes allés à l'arbitrage pour tenter d'obtenir une décision positive sur l'immeuble d'Areva, mais celui-ci n'a pas abouti. Nous nous sommes retrouvés au début du mois de décembre dans une situation qui nous a obligés à construire une solution d'urgence qui a été arbitrée par le cabinet du Premier ministre et se décompose en trois décisions : nous avons renoncé à regrouper sur un site unique en 2008 l'ensemble des services parisiens et avons choisi de maintenir dans les lieux les agents qui étaient en poste aussi bien à Beauvau que dans l'immeuble « Nord Pont » à Montparnasse. Nous nous sommes simplement efforcés de procéder à des échanges entre ces deux immeubles de manière à assurer l'unité immobilière des services nouveaux créés par le décret du 26 décembre 2007.

À Beauvau, nous disposons d'une surface de 1 437 mètres carrés, qui permet de loger 110 agents, soit un ratio de 13,1 mètres carrés par agent, pour un loyer budgétaire de 228,5 euros par mètre carré TTC-CC. Je précise que les ratios indiqués dans le tableau intègrent les parties communes et les salles de réunion. En pratique, les agents à Beauvau disposent en réalité d'une surface de l'ordre de 10 mètres carrés par agent.

Dans l'immeuble de Montparnasse, nous disposons d'une surface de 2 203 mètres carrés pour loger 76 agents, soit un ratio de 29 mètres carrés par agent, pour un loyer de 808,1 euros par mètre carré TTC-CC – en 2008.

Vous voyez que le résultat, que je n'hésite pas à qualifier de paradoxal, du blocage sur l'opération d'Areva a été de nous maintenir dans un immeuble dont le loyer n'est pas donné, c'est le moins que l'on puisse dire.

En parallèle, le cabinet du Premier ministre a donné son accord sur une opération qui porte sur le 99 rue de Grenelle dans le 7^{ème} arrondissement, sachant que le ministre de l'Immigration et son cabinet sont installés au 101 rue de Grenelle. Le secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration est installé au 99 rue de Grenelle, et nous avons une perspective d'extension sur ce site qui va se réaliser en deux étapes, la première pour le 15 février, la seconde pour fin juin. Elle va nous permettre de récupérer environ 600 mètres carrés. La direction générale de l'Enseignement supérieur - DGES - qui occupe actuellement ces locaux va, en effet, migrer vers la rue Descartes dans le 5^{ème} arrondissement, à proximité du cabinet de Mme Valérie Pécresse. Je crois pouvoir dire que notre demande de récupérer des locaux rue de Grenelle a été à l'origine d'une accélération de cette opération de transfert de la DGES, l'École Polytechnique ayant enfin accepté de libérer des locaux qu'elle continuait à occuper rue Descartes pour rejoindre définitivement Palaiseau.

Enfin, nous avons été obligés, dans l'urgence, de louer des surfaces, parce qu'il fallait bien accueillir les personnels correspondant aux nouveaux services. En effet comme je l'ai dit, notre administration centrale se compose, d'une part, de l'addition de services transférés en provenance de certains ministères et, d'autre part, de la création de nouveaux services : affaires financières, stratégie, affaires européennes, affaires internationales et du codéveloppement. La solution a donc été de louer des bureaux – au prix fort, je le reconnais – sous peine d'installer les intéressés dans des tentes dans le jardin du 101 rue de Grenelle... Nous avons loué des locaux rue de Rennes dans le 6^{ème} arrondissement, dans un centre d'affaires, avec bien sûr l'accord du secrétariat général du Gouvernement : 850 mètres carrés, 105 postes de travail – ils ne sont pas tous occupés au moment où je parle puisque nous sommes en phase de recrutement ; ils le seront progressivement dans le courant de l'année –, avec 8,1 mètres carrés par agent, pour un loyer de 1 435,3 euros le mètre carré TTC CC. C'est cher, mais les agents sont logés dans des conditions draconiennes.

L'échec des opérations de regroupement en 2007 ou 2008 sur un site unique nous contraint également à maintenir dans leur localisation actuelle les agents du Haut conseil à l'intégration (HCI), qui sont logés rue Saint-Georges dans le 9^{ème} arrondissement, à côté de la rue Drouot. Si nous avions pris l'immeuble d'Areva, nous aurions pu reloger les agents du HCI sans aucune difficulté dans cet immeuble. Les locaux rue Saint-Georges représentent une superficie de 415 mètres carrés, pour 8 agents, ce qui donne un ratio de surface de 51,9 mètres carrés par agent, pour un loyer de 1 096,2 euros le mètre carré TTC CC.

Pour résumer, nous n'avons pas réalisé le regroupement sur un site unique. Nous avons néanmoins réduit le nombre de sites puisque nous ne disposons plus des trois implantations situées dans le 7^{ème} arrondissement : rue Monsieur pour l'ambassadeur au codéveloppement, boulevard Saint-Germain pour le service des étrangers en France, et boulevard des Invalides pour la mission visas biométriques. Les agents concernés ont été regroupés sur nos sites principaux de Beauvau, de Montparnasse ou de la rue de Rennes.

M. Yves Deniaud, Rapporteur : La mission s'interroge sur la démarche commerciale concernant le 103 rue de Grenelle. Pourriez-vous fournir quelques éclaircissements sur vos relations avec France Domaine qui, à vous entendre, n'ont pas été faciles, voire relativement conflictuelles ?

M. Patrick Stefanini : Je n'emploierai pas ce terme. Nous avons été déçus, et ce d'autant plus que, notre ministère se créant, nous ne disposions pas d'un service immobilier. Les services qui nous ont été transférés par les autres ministères sont des services de législation et de réglementation. Aucun ne se rattache ni à la fonction financière, ni à la fonction immobilière. Lorsque nous avons commencé à travailler sur ce dossier à partir du mois de juillet, nous l'avons fait dans un ministère qui ne disposait pas encore de son administration centrale. Nous nous sommes donc entièrement mis dans les mains de France Domaine, qui nous a été présenté comme le conseil immobilier, notamment pour les ministères qui, comme le nôtre, n'avaient pas de service immobilier.

Sans qualifier les relations de conflictuelles, je répète que nous avons été déçus. Nous avons trouvé que le blocage systématique sur les propositions que nous avons pu faire dans Paris *intra muros* aboutissait à un résultat paradoxal. Il a bien fallu, à partir du 1^{er} janvier, faire fonctionner notre administration centrale dans des locaux. Je crois avoir illustré, à travers les chiffres que j'ai cités, que la situation actuelle n'est pas meilleure que celle qui aurait résulté du regroupement sur un site unique dans l'immeuble d'Areva ni sur le plan fonctionnel, ni sur le plan financier et budgétaire comme en témoignent notamment les loyers de Montparnasse, du HCI et de la rue de Rennes.

Je suis prêt à parler de l'immeuble du 103 rue de Grenelle, si vous le souhaitez.

M. Yves Deniaud, Rapporteur : Est-ce France Domaine qui vous l'a proposé ou l'avez-vous cherché par vous-même ? Quelles sont les conditions financières de cette opération ? Est-il exact que vous cherchiez des colocataires ? Est-ce France Domaine qui procède à cette recherche ou a-t-elle lieu dans le dos de ce service ? Par ailleurs, quand l'immeuble sera-t-il disponible ?

M. Georges Tron, Président : Souhaitez-vous ajouter des questions, M. Jean-Louis Dumont ?

M. Jean-Louis Dumont, Rapporteur : J'en poserai sur l'ensemble de la démarche qui me semble un peu étonnante. Je préfère entendre la réponse de M. Patrick Stefanini sur le 103 rue de Grenelle.

M. Georges Tron, Président : J'ai personnellement deux questions complémentaires à celles de M. Yves Deniaud à poser.

Premièrement, quelles sont les raisons invoquées par France Domaine pour refuser vos propositions ?

Deuxièmement, il a été indiqué à la mission qu'il y avait eu trois séries de propositions de France Domaine : une première liste comprenant dix-huit propositions, une deuxième liste de sept immeubles et une troisième de six immeubles. Est-ce bien le cas ? Ces propositions étaient-elles toutes réfutables ?

M. Patrick Stefanini : Nous vous ferons parvenir la liste des propositions successives qui nous ont été faites par France Domaine. Je confirme que nous avons commencé avec dix-huit propositions. Les autres listes ont été constituées par élimination, d'un commun accord entre France Domaine et le ministère, la *short list* s'est établie autour de six ou sept propositions.

Je ne vais pas tourner autour du pot. Quels sont les éléments de désaccord avec France Domaine ? Nous avons le sentiment que ce service campe sur une position de principe – qui nous paraît s'appliquer pour la première fois dans toute sa pureté doctrinale au cas de notre ministère – consistant à dire : « il ne faut pas que votre administration centrale s'installe dans Paris, parce que cela coûte beaucoup moins cher en dehors de la capitale. »

Qu'est-ce qui a conduit M. Brice Hortefeux et le Premier ministre à écarter – peut-être pas définitivement, mais, au moins provisoirement – cette approche de France Domaine ? Le Premier ministre a, en effet, comme vous le savez, donné mandat à M. Brice Hortefeux, par une lettre du 17 janvier 2008, d'ouvrir des négociations avec la société propriétaire de l'immeuble situé au 103 rue de Grenelle. Selon moi, il y a au moins trois arguments qui ont dû peser dans cette décision.

Le premier est la prise en compte d'un élément dont France Domaine s'obstine à ne pas tenir compte, à savoir le fait que 42 % des effectifs de notre administration centrale sont déjà localisés en province. Nous demandons que l'appréciation de la solution qui devra être choisie en définitive se fasse sur la base du calcul d'un loyer moyen pondéré intégrant à la fois le coût de l'implantation que nous trouverons à Paris ou à l'extérieur de Paris et celui des immeubles de Rezé et de Nantes.

Il est une deuxième considération que France Domaine, manifestement, n'a pas voulu prendre en compte. Nous sommes une petite administration centrale et notre ministre n'est pas du tout dans la même situation que ceux des Finances, de la Défense ou de l'Équipement, qui disposent d'une administration centrale dont les effectifs se comptent en dizaines de milliers d'agents et qui peuvent se permettre d'installer plusieurs de leurs services de l'autre côté du périphérique parce qu'ils conservent l'essentiel de leur administration centrale à Paris.

Le troisième argument est que notre ministère est nouveau, et est investi de politiques prioritaires aux yeux de l'opinion publique, du Président de la République et du Premier ministre. Il a donc besoin, dans sa phase de création, de monter en puissance et il doit y avoir une grande cohérence et une grande cohésion entre le ministre, son cabinet et les services.

J'ajoute que notre administration centrale est une vraie administration centrale. Elle est chargée de tâches de conception et d'état-major. D'aucuns ont prétendu que la tâche de ses services se résumerait à des traitements de dossiers, ce qui justifierait qu'ils s'installent au-delà du périphérique, voire plus loin. Premièrement, je ne connais pas d'administration qui ne soit pas chargée de traiter des dossiers et, deuxièmement, je revendique pour cette administration centrale le fait qu'elle assume, comme toute administration centrale, des missions de conception : de la politique d'immigration, de la politique d'intégration, d'accès à la nationalité française et de codéveloppement.

Par ailleurs, un certain nombre de considérations budgétaires caractérisant le fonctionnement de notre ministère depuis sa création montrent que nous sommes guidés dans nos choix organisationnels par la recherche des économies budgétaires.

Tels sont les principaux éléments de désaccord avec France Domaine.

Toujours est-il que M. le Premier ministre, à qui il appartient d'arbitrer les désaccords entre ses ministres, a donné à M. Brice Hortefeux, je le répète, un mandat de négociation portant sur l'immeuble du 103 rue de Grenelle par une lettre que nous avons demandée au ministère du Budget de porter à votre connaissance, M. le Président. Si tel n'a pas été le cas, nous allons vous la remettre.

M. Georges Tron, Président : Nous n'avons pas cette lettre.

M. Patrick Stefanini : Nous ne nous sommes pas permis d'établir avec vous de relations directes. Nous pensions que c'était le ministère du Budget et France Domaine qui le feraient. Je vais donc vous faire distribuer cette lettre.

M. Georges Tron, Président : Cette procédure appelle une question. Nous voyons bien qu'un différend existe avec France Domaine. Soit dit en passant – pour être sincère avec vous – je m'interroge, personnellement, sur la nécessité d'un regroupement géographique pour avoir une vraie communication entre les services. Les méthodes de télétravail permettent aujourd'hui une interactivité totale sans être dans une proximité immédiate. Votre ministère en est d'ailleurs la démonstration : comme il n'est pas question de ramener sur Paris les 42 % de vos effectifs qui sont en province, cela prouve donc que cela fonctionne.

Cela étant, l'un des objectifs de la réforme que nous avons souhaité initier était justement d'avoir une autorité décisionnaire reconnue comme telle. À l'issue de nos travaux, il a été décidé que c'est le ministère du Budget qui a autorité sur France Domaine. Ce qui me frappe, dans le cas de votre ministère, c'est que, dans le cadre d'une différence d'appréciation, on aboutit, au final, à une décision prise par le cabinet du Premier ministre, ce qui transforme toute la chaîne de décision habituelle. Si le Premier ministre s'était adressé à France Domaine pour lui demander de faire d'autres propositions ou d'intégrer des éléments de vos demandes, je pourrais comprendre. Mais la décision du Premier ministre de trancher un contentieux entre un ministère et le ministère de tutelle, à savoir celui du Budget, ne correspond pas au processus décisionnel auquel je pensais, pour ma part, qu'il fallait aboutir.

M. Patrick Stefanini : J'indique, pour bien resituer le processus de décision, que la lettre du Premier ministre en date du 17 janvier intervient après le constat de l'échec de nos tentatives pour regrouper dès le début de l'année 2008 tous nos services, sauf ceux de Nantes et de Rezé, sur un site unique. Cet échec ne nous arrange pas particulièrement, même si nous avons fait un effort de regroupement et réussi à limiter à sept le nombre de sites que nous occupons. Faire fonctionner une petite administration centrale de quelque 600 personnes sur sept sites n'est pas drôle tous les jours, qu'il s'agisse des adresses Internet ou du fonctionnement de la messagerie. Nous nous débattons actuellement dans des problèmes particulièrement complexes dus à l'échec de la solution de regroupement sur un site unique.

Les arbitrages qui ont été rendus dans l'urgence par le cabinet du Premier ministre début décembre, qui nous autorisaient à continuer à occuper des locaux dépendant à titre principal du ministère de l'Intérieur et du ministère des Affaires sociales puis, dans le courant du premier semestre 2008, à nous étendre rue de Grenelle, puis à faire une location temporaire en urgence dans un centre d'affaires, résultent quand même de l'échec d'une solution de regroupement sur un site unique.

M. Georges Tron, Président : Il est très intéressant d'entendre le développement qui a abouti à cette décision.

Notre mission comme le Conseil de l'immobilier de l'État (CIE) auditionnent nombre de ministères. L'une des raisons pour lesquelles le CIE ne rend pas actuellement d'avis – en tout cas, tels qu'on veut les lui faire rendre – est que, chaque fois, l'État, dans sa diversité ministérielle, nous oppose le même argument que vous : à savoir qu'il est tenu par des décisions d'extrême urgence. Pour les deux derniers avis qu'il a été amené à rendre, l'un pour le ministère de la Justice, l'autre pour le ministère de la Culture, le CIE n'a été saisi que dix ou quinze jours après la date fatidique ou présentée comme telle. Cette nécessité fait aujourd'hui loi.

Je constate que France Domaine – dont je ne suis pas le plus ardent avocat – qui, normalement, est chargé du pilotage, est ainsi dessaisi de toute autorité. Dans la lettre d'arbitrage du Premier ministre, il est écrit : « J'ai pris bonne note de l'ensemble des arguments que vous m'avez exposés. » et France Domaine n'est jamais mentionné. Si c'est le Premier ministre qui tranche sur la base de l'exposition faite par un ministère de ses besoins, il y a un court-circuit total du processus de pilotage que nous avons souhaité mettre en place.

M. Patrick Stefanini : Il y a eu de vraies discussions avec France Domaine. Je ne l'ai pas caché. Le 5 novembre, M. Brice Hortefeux a reçu M. Éric Woerth pour évoquer la problématique immobilière du ministère au 101 rue de Grenelle. Une réunion d'arbitrage s'est tenue au début décembre, sous l'autorité du cabinet du Premier ministre. Le processus de dialogue avec France Domaine et avec le ministère du Budget s'est donc déroulé tout à fait normalement. Le ministère de l'Immigration n'a pas établi un raccourci de discussion directe avec le cabinet du Premier ministre.

Il y a eu des discussions dans un cadre interministériel. Elles n'ont pas abouti à ce qui était notre objectif, c'est-à-dire le regroupement dès le début 2008, ou en tout cas dans le courant du premier semestre de 2008, sur un site unique. Pour le reste, la décision avait été prise dans le cadre de la préparation de la loi de finances de doter ce ministère d'une administration centrale à partir du 1^{er} janvier 2008. L'urgence découlait des choix budgétaires, c'est-à-dire du transfert d'une série de services au nouveau ministère pour lui permettre de constituer son administration centrale.

M. Georges Tron, Président : Certes, c'est redire ce que vous avez déjà dit.

M. Patrick Stefanini : Pas tout à fait, parce que vous avez semblé considérer tout à l'heure, M. le Président, que l'urgence, c'était la présidence française de l'Union européenne. J'ai mentionné cet élément comme un élément de butoir pour nous, pour ne pas avoir à réaliser des déménagements dans le courant du second semestre 2008. Mais la véritable urgence pour nous, c'était la création de l'administration centrale du ministère au 1^{er} janvier. Dans le cadre du vote de la loi de finances, le Parlement a décidé de nous transférer des services. Il fallait bien qu'on les loge !

M. Georges Tron, Président : Pas forcément rue de Grenelle !

M. Patrick Stefanini : Ce n'est évidemment pas France Domaine qui nous a proposé l'immeuble au 103 rue de Grenelle, mais celui-ci est situé à côté du 101, où siège le ministère. Il suffisait de regarder autour de nous pour voir qu'il y avait une opportunité immobilière.

La négociation qui est en cours présente les caractéristiques suivantes. L'immeuble est la propriété d'une société privée, la Société foncière lyonnaise, SFL, dont l'actionnaire principal est une société espagnole. Cet immeuble, qui est actuellement en cours de rénovation, sera disponible pour une location à partir de la fin de l'année 2008, en novembre ou en décembre, ce qui a l'avantage de correspondre parfaitement à notre calendrier d'aujourd'hui, puisque, faute d'avoir réussi le regroupement des services au début de l'année 2008, nous souhaitons le réaliser au début de l'année 2009.

Les surfaces disponibles sont de 17 524 mètres carrés, dont 15 248 mètres carrés de bureaux.

Quel est le montage financier qui nous permet d'envisager cette location ? J'avais évoqué la question mais je n'ai pas encore eu l'occasion d'en parler.

Depuis le début, dans nos discussions avec le ministère du Budget, nous envisageons un montage financier qui consiste, pour le ministère de l'Immigration, à faire tandem avec son principal opérateur, qui est l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations – l'ANAEM. Celle-ci dispose dans Paris, pour ses services centraux, de locaux qu'elle est prête à vendre. Nous proposons – et cela vaut pour le 103 comme pour n'importe quelle autre implantation immobilière dans Paris ou en dehors de Paris – d'installer les services parisiens de notre administration centrale conjointement avec les services parisiens de l'ANAEM. À cette occasion, cette dernière vendrait ses locaux et le produit de cette vente financerait indirectement la location des surfaces qui nous seraient destinées, puisqu'il permettrait de diminuer le montant de la subvention que le ministère de l'Immigration verse chaque année à l'ANAEM.

Ce montage financier n'a jamais fait problème. Il a été approuvé dès le mois de juillet par la direction du Budget et par France Domaine, et il explique, monsieur le Président, messieurs les Rapporteurs, qu'aucun crédit de location immobilière n'ait été inscrit au budget de notre ministère.

J'ouvre une petite parenthèse : le fait qu'aucun crédit de location immobilière n'ait été inscrit au budget de notre ministère, alors que nous avons été contraints, dans l'urgence, à procéder à des locations, signifie que nous allons supporter, sur la substance de notre budget, les frais de location de l'immeuble de la rue de Rennes.

En regroupant les besoins qui sont les nôtres et ceux du relogement des services parisiens de l'ANAEM, nous arrivons à des besoins en mètres carrés qui sont de l'ordre de 8 500 mètres carrés, sur les 15 000 disponibles. Donc, nous sommes candidats pour une implantation au 103 rue de Grenelle, en cherchant un partenaire. J'ajoute que la société SFL souhaite, pour sa part, ne louer qu'à condition de louer la totalité des surfaces dont elle dispose. Donc, si nous ne trouvons pas de partenaires, si nous restons avec les besoins du ministère de l'immigration, ceux de l'ANAEM et, éventuellement, ceux d'un autre de nos opérateurs, qui est l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances – l'ACSÉ – nous ne pourrions pas nous installer rue de Grenelle.

M. Georges Tron, Président : Combien d'opérateurs avez-vous en tout ?

M. Patrick Stefanini : Nous avons quatre opérateurs, qui n'ont pas du tout la même importance en termes d'effectif et de fonctionnement administratif.

M. Yves Bentolila : La Cité nationale de l'histoire de l'immigration – CNHI – apparaît dans un autre programme plus général qui est directement rattaché au ministère de la Culture. Il fait l'objet d'un suivi en tant qu'opérateur secondaire, pour des raisons qui tiennent à son mode de financement.

Nos trois opérateurs principaux sont l'OFPRA – l'Office français de protection des réfugiés et apatrides –, l'ANAEM et l'ACSÉ, qui regroupent au total 1 800 agents, c'est-à-dire trois fois plus que les effectifs du ministère de l'Immigration, et qui sont chacun implantés à Paris ou en banlieue parisienne. L'OFPRA est dans le Val-de-Marne.

M. Patrick Stefanini : La CNHI est installée à Vincennes. Nous n'avons pas l'intention de la regrouper sur le ministère. L'OFPRA est installé dans le Val de Marne. Son indépendance est telle que, même si c'est désormais le ministre de l'Immigration qui est chargé de l'asile, nous n'avons jamais eu le projet de regrouper nos forces immobilières avec celles de l'OFPRA.

Restent l'ANAEM et l'ACSÉ. Je vous ai expliqué quel était le partenariat que nous avons envisagé avec l'ANAEM. On peut imaginer que ce partenariat s'étende à l'ACSÉ.

Cela étant, je veux ouvrir une parenthèse sur ce sujet : le conseil de modernisation des politiques publiques, qui s'est réuni le 12 décembre, a pris une série de décisions dont certaines intéressent déjà notre administration centrale. Il est en particulier envisagé de supprimer les doublons qui existent en matière de naturalisation entre les préfectures et la sous-direction située à Rezé ; une étude est actuellement menée concernant les relations que nous entretenons avec nos opérateurs et sur la structure de ces derniers. Il n'est pas exclu qu'il y ait, dans les prochaines semaines, des décisions de principe affectant le périmètre et les missions de l'ANAEM et de l'ACSÉ et que cela ait des conséquences sur nos choix immobiliers.

Je reviens au 103 rue de Grenelle. Nous ne pourrions prendre cet immeuble que si nous trouvons un partenaire. Je peux indiquer qu'un ministère au moins a marqué un intérêt pour étudier le dossier. Il n'en est qu'au stade de la réflexion, nous ne l'avons pas associé aux négociations que nous avons avec SFL.

M. Yves Deniaud, Rapporteur : Quel est ce ministère ?

M. Patrick Stefanini : Il s'agit du ministère de l'Intérieur. Il réfléchit à l'éventuel regroupement d'une administration qui, je crois, peut difficilement être localisée de l'autre côté du périphérique puisqu'il s'agit de la préfecture de Paris, avec la préfecture de région.

Quel est l'état des négociations ?

Nous sommes au premier stade des discussions avec SFL. Vous les trouverez résumés sur le document que je vous ai fait distribuer, dans la troisième série de lignes. Au 103 rue de Grenelle, nous avons besoin de 8 500 mètres carrés, pour loger environ 500 personnes, c'est-à-dire la partie parisienne de notre administration centrale et les services centraux de l'ANAEM. Le loyer qui nous est proposé actuellement est de 768 euros le mètre carré TTC CC. Nous continuons à négocier pour faire baisser les prix. Il ne vous a pas échappé, monsieur le Président, messieurs les Rapporteurs, que la lettre du Premier ministre, même si elle encourt les foudres de vos critiques sur le plan de la procédure, nous demande d'avoir une négociation extrêmement agressive et performante sur le plan des coûts.

M. Yves Deniaud, Rapporteur : Qui négocie ? Vous directement ou France Domaine ?

M. Patrick Stefanini : C'est nous. Le mandat de négociation nous a été clairement donné. Cela dit, M. le Rapporteur, si le service France Domaine veut s'associer à notre négociation, il est le bienvenu. Cependant, si sa position de principe est de refuser de s'intéresser à cet immeuble parce qu'il est dans Paris, le dialogue tournera court.

Je termine avec les caractéristiques actuelles de cette négociation.

Le coût actuel se situe à 768 euros le mètre carré TTC CC pour un ratio d'occupation de 11,9 mètres carrés par agent, ce qui nous paraît non seulement raisonnable mais surtout bien meilleur, au regard des préoccupations de votre mission, que les ratios observés dans les immeubles actuels, à l'exception de celui que nous avons loué rue de Rennes. Enfin, cet immeuble serait aux normes haute qualité environnementale (HQE), ce qui se traduira par des charges plus faibles dans la durée.

J'observe, pour ma part, que, au stade actuel de la négociation – et nous la poursuivons pour faire baisser les coûts – le loyer de 768 euros le mètre carré est inférieur à celui des locaux que nous occupons actuellement à Montparnasse, qui est de 808 euros, ainsi qu'à ceux des locaux du HCI et des locaux que nous louons rue de Rennes. J'ai donc la naïveté de penser qu'au coût actuel, il serait déjà plus avantageux de traiter avec SFL que de rester dans la situation immobilière qui est actuellement la nôtre. La même remarque vaut pour les ratios d'occupation.

M. Yves Bentolila : Je souhaite compléter les propos de M. Patrick Stefanini concernant les 18 propositions initiales de France Domaine, qui découlaient d'ailleurs très directement du cahier des charges de l'appel d'offres qui avait été lancé par ce dernier en étroite collaboration, à ce moment-là, avec nous.

Le loyer facial alors affiché par la Société foncière lyonnaise était de 750 euros le mètre carré hors taxes et hors charges pour l'opération dite du 103 rue de Grenelle. Aujourd'hui, nous en sommes à 594 HT HC. La négociation, telle qu'elle a été présentée à l'instant par M. Patrick Stefanini, fait apparaître une diminution du loyer facial de 18 %. Elle est donc aujourd'hui dans une moyenne des opérations de bureaux commercialisés dans le

centre de Paris tout à fait acceptable, ce qui n'était pas le cas lors de la présentation initiale de la proposition par SFL ou de celles par France Domaine à l'issue du cahier des charges. De plus, c'est une opération classée HQE. Vous savez que les charges courantes des immeubles de bureaux à Paris ou dans la proche banlieue parisienne s'élèvent à environ 60 euros le mètre carré. Nous sommes à 52 euros le mètre carré, soit une économie de plus de 13 %, ce qui n'est pas négligeable s'agissant d'une opération qui, évidemment, s'inscrira dans une contrainte budgétaire forte pour le ministère de l'Immigration.

M. Patrick Stefanini : J'ajoute que nous nous sommes efforcés de tenir compte de ce qui est un des critères principaux dégagés par votre mission dans ses travaux depuis deux ans, à savoir la notion de loyer pondéré par agent. J'ai dit ce qu'il en était à propos de l'immeuble du 103 et de notre situation actuelle, qui est un héritage.

Par ailleurs, je suis convaincu que le fait d'avoir une administration centrale, de taille au demeurant modeste, installée à côté du ministère et du cabinet sera source d'économies, en ce qui concerne le câblage Internet, le fonctionnement des serveurs informatiques et, de façon plus générale, des matériels informatiques, le fonctionnement du standard téléphonique, ou encore les frais de voiture et de déplacement. Je reconnais volontiers que cela n'apparaît pas dans les termes de la négociation, mais c'est important.

Je précise, parce que des informations inexactes ont circulé en provenance du ministère du Budget, que notre projet n'est pas un projet d'extension. Nous ne cherchons pas à étendre les locaux du ministère de l'Immigration. Nous cherchons à nous installer. Et j'espère que mon audition aura permis de clarifier ce point.

De plus, nous ne cherchons pas à nous installer dans une construction nouvelle – l'immeuble du 103 est en rénovation – et nous entendons conduire cette opération grâce au montage financier avec notre principal opérateur. Le produit de la vente des locaux parisiens de l'ANAEM a été estimé par France Domaine à 18 millions d'euros. Certains trouvent cette évaluation un peu faible. Je ne suis pas un expert. Je me garderai donc de me prononcer. Néanmoins, il va de soi que, à travers cette vente, l'État va faire des économies et cela participera au financement de notre opération de relogement, financement qui n'apparaît pas – et pour cause – sur les documents que je vous ai remis.

J'indique encore que notre gestion budgétaire se veut rigoureuse. La construction de notre administration s'est caractérisée par une forte mutualisation des fonctions support. Ce n'est pas parce que le Premier ministre et le Parlement ont décidé de doter le ministère de l'Immigration d'une administration centrale, comme il en existe dans tous les ministères, que nous avons décidé de voir large. Le ministère de l'Immigration est en train de signer des délégations de gestion avec les ministères qui lui ont transféré des agents, en matière de gestion de personnels, de gestion immobilière et de gestion financière, ce qui lui permet d'avoir, sur ces fonctions, des effectifs limités.

Je précise également que le fonctionnement des services et du cabinet du ministre représente 1,1 % du budget total du ministère. Je voudrais être certain que, dans toutes les administrations centrales, le ratio soit le même.

Je signale enfin que, depuis trois ans, sous l'impulsion des gouvernements successifs, le secrétariat général du comité interministériel de contrôle de l'immigration, qui a constitué en quelque sorte l'embryon de la nouvelle administration centrale, a lancé des réformes qui ont permis des économies tout à fait substantielles sur ce qui est le principal poste de dépenses

de notre ministère, puisqu'il représente 47 %, à savoir l'hébergement des demandeurs d'asile. Le remplacement de l'allocation d'insertion par l'allocation temporaire d'attente, suggéré par la Mission d'évaluation et de contrôle dans un autre de ses volets et décidé par le comité interministériel de contrôle de l'immigration en juillet 2005, a permis de faire passer la dépense correspondante de 156,9 millions d'euros en 2005 à 47,2 millions d'euros en 2007.

Par ailleurs, en ce qui concerne le programme 104, qui était le programme d'hébergement des demandeurs d'asile, il n'a pas connu en 2006 ni 2007 de décrets d'avance contrairement aux années précédentes, où les préfets appelaient à l'aide à partir du mois d'avril parce qu'il n'y avait pas assez de crédits.

M. Yves Deniaud, Rapporteur : Je vais citer un autre exemple de fonctionnement interministériel raté de la politique immobilière de l'État, sur une opération qui aurait pu intéresser votre ministère.

Le ministère des Affaires étrangères a tenu à vendre la rue Monsieur où figuraient certains agents qui sont maintenant rattachés au nouveau ministère de l'Immigration, alors que ces locaux auraient parfaitement convenu : ils auraient pu accueillir l'administration centrale au 1^{er} janvier, puisque les locaux étaient disponibles, et même le 101 rue de Grenelle, puisque le site de la rue Monsieur comportait un hôtel pour le ministre et son cabinet. Les réjouissances publiques du ministère des Affaires étrangères, qui a encaissé le produit de la vente de la rue Monsieur, sont à tempérer par les dépassements de loyers que l'État va devoir payer pour le ministère de l'Immigration.

M. Patrick Stefanini : Aucune proposition ne nous a été faite à ce propos.

M. Jean-Louis Dumont, Rapporteur : Quelle que soit la qualité de votre démonstration, M. le Secrétaire général, vous mettez quand même en cause l'objectif et la méthode de travail qui avaient été définis par la Mission d'évaluation et de contrôle. En caricaturant un peu vos propos, ils se résument, même si vous savez défendre vos sites de Rezé et de Nantes, par le raisonnement suivant : il n'y a pas de survie pour une administration centrale au-delà du périphérique et encore moins en province. Nous n'arrivons pas à sortir des chemins battus.

On peut en tirer un certain nombre d'enseignements, qui vont à l'encontre des démarches initiées par le rapport rédigé par M. Georges Tron, au nom de la MEC et voté à l'unanimité de celle-ci, et des travaux réalisés ensuite par le conseil de l'immobilier de l'État. On doit s'interroger à ce sujet. Vous allez être un exemple que beaucoup de ministères vont tenter de suivre. Nous allons auditionner dans quelques instants le ministère de la Culture. S'ils connaissent votre démarche, ils vont être encore pires que devant le CIE.

M. Georges Tron, Président : Je ne suis pas sûr que ce ministère n'ait pas précédé celui de l'Immigration.

L'hypothèse initiale de l'ancien siège d'Areva est-elle définitivement abandonnée ?

M. Patrick Stefanini : Areva nous avait demandé une réponse avant le 15 décembre. À cette date, compte tenu de l'opposition du ministère du Budget, nous n'avons pas été en mesure de donner suite. Je ne sais pas si les locaux ont été reloués depuis. Mais je peux me renseigner très rapidement.

M. Georges Tron, Président : Il reste qu'on peut s'interroger sur les arguments ayant motivé l'arbitrage du Premier ministre. Pourquoi n'a-t-il pas été en faveur de la solution du siège d'Areva, qui apparaît comme relativement moins coûteuse que l'immeuble du 103 rue de Grenelle, et moins incertaine, puisque, pour le 103, il faut trouver un partenaire pour pouvoir boucler l'opération complète ?

M. Patrick Stefanini : Nous avons eu récemment des nouvelles de France Domaine puisque, par un courrier adressé au 78 rue de Varenne – que nous avons fini par récupérer –, il nous a proposé un immeuble situé porte de la Villette... J'aimerais qu'il s'intéresse un peu plus au quart sud-ouest de Paris ou de sa région, et aux caractéristiques de notre ministère.

M. Jean-Pierre Lourdin : On peut contester le fait que vous ayez voulu absolument rester dans Paris *intra muros*.

M. Patrick Stefanini : Je ne pense pas avoir dit tout-à-fait cela. Ce qui nous a dépités, c'est une attitude qui a consisté à ne tenir compte ni du fait que 42 % de nos effectifs sont déjà en province, ni de certaines caractéristiques de notre administration, ni du fait que nous préférons une localisation située dans la partie sud-ouest de Paris et de sa banlieue.

M. Georges Tron, Président : Je vous remercie, messieurs.

*

* *

