

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 de Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy, Secrétaire générale des ministères chargés des affaires sociales, M. Jean-René Masson, Directeur de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO) au ministère du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité et de M. Étienne Marie, Directeur de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB) au ministère de la Santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

Jeudi

3 avril 2008

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 7

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

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



M. Georges Tron, Président : Je remercie MM. Claude Lion, conseiller référendaire et Claude Mollard, conseiller maître à la Cour des comptes, ainsi que M. Jean-Pierre Lourdin, secrétaire général du Conseil de l'immobilier de l'État, le CIE, d'assister à cette audition.

Je souhaite la bienvenue aux représentants des ministères sociaux, qui nous ont fait visiter l'immeuble Ségur-Fontenoy avant-hier.

Messieurs les Rapporteurs, vous avez la parole pour vos premières questions. Je propose que nous distinguions trois thèmes : le cas particulier de l'immeuble Ségur-Fontenoy ; l'organisation de la fonction immobilière dans les ministères sociaux ; la situation de l'immobilier dans les ministères chargés de la santé et du travail.

M. Yves Deniaud, Rapporteur : La gestion immobilière de l'État est entourée de beaucoup de flou et nous avons constaté des différences entre les ministères. La plupart des décisions concernant les grosses opérations sont prises à un niveau élevé, parfois par le Premier ministre. Or, pour la rénovation de l'immeuble Ségur-Fontenoy, opération provisoirement évaluée à 175 millions d'euros, nous avons été extrêmement choqués de ne trouver aucune trace de décision politique formelle. La décision a pris corps au fil de l'eau, depuis 1992, sous de nombreux ministres et malgré deux alternances. Le schéma directeur architectural et technique, le SDAT, ne porte pas de signature ministérielle. Pouvez-vous expliquer cette absence de validation politique ?

M. Jean-Louis Dumont, Rapporteur : Vous n'avez pas de chance de devoir répondre à ces questions alors que vous n'occupiez pas les mêmes responsabilités lorsque l'opération a été lancée, mais nous avons le devoir de comprendre. Il faudrait identifier les responsabilités des ministres et directeurs de cabinet qui se sont succédé depuis 1992. À quelles époques les décisions se sont-elles imposées, sans le moindre écrit, qu'il s'agisse d'un courrier ou d'une note de service ? Nous pourrions suggérer, pour des opérations aussi lourdes, l'élaboration de protocoles détaillés à certains ministères qui semblent faire de la résistance contre la transparence et la rigueur de gestion réclamées par le Parlement.

Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy : La fonction de secrétaire général des ministères sociaux, que j'occupe depuis septembre 2006, a été créée en février 2005. Je précise que les programmes immobiliers ne sont pas placés sous ma responsabilité mais sous celles d'Étienne Marie pour la santé et le social et de Jean-René Masson pour le travail et l'emploi. Toutefois, ce sujet est suffisamment important pour que je m'y intéresse, d'autant que je le connais bien, puisque j'ai dirigé l'administration générale du travail et de l'emploi entre 1995 et 2000 puis l'inspection générale des affaires sociales, l'IGAS, entre 2000 et 2006.

De 1991 à 2007, les ministères sociaux ont eu plus de onze configurations ministérielles différentes, avec des changements de compétences importants et à chaque fois plusieurs ministres. Tous ont été informés des orientations du schéma et les ont validés. Il n'y a certes pas eu de réunions interministérielles, mais la question a été régulièrement évoquée avec les directeurs de cabinet du champ social et lors des comités de direction santé-social qui se réunissent tous les quinze jours.

Nos ministres sont beaucoup sollicités sur leurs politiques d'intervention, très sensibles du point de vue sociétal. Et nos ministères sont petits : nous disposons de moins de 10 000 agents dans le champ du travail et de l'emploi, et de 15 000 agents dans le champ de la santé et du social. Les enjeux de l'appareil de production et des conditions de travail sont donc forcément secondaires : les ministres les évoquent avec leurs collaborateurs et les directeurs d'administration mais ne s'en occupent vraiment qu'une fois par an, avant les négociations budgétaires. De surcroît, contrairement aux établissements publics, nous travaillons dans une logique d'annualité budgétaire. Mais nous sommes volontaires pour aller vers une logique de pôle interministériel de compétence et pour nous engager dans une démarche pluriannuelle. Je ne crois d'ailleurs pas que nous méritions certains commentaires qui ont été formulés : décisions prises « *au fil de l'eau* » ou « *résistance à la transparence* ».

Dans les années quatre-vingt-dix, face à l'émergence des enjeux de sécurité sanitaire – affaires du sang contaminé, maladie de Creutzfeldt-Jakob, etc. –, il a fallu rapprocher très rapidement la direction générale de la santé du cabinet ministériel. Parallèlement, dans une logique d'autonomisation croissante des différentes thématiques sociales, nous avons décidé de nous organiser par pôles : la santé et l'offre de soins à Ségur-Fontenoy ; la ville, l'intégration, la protection de l'enfance et le revenu minimum d'insertion à Montparnasse ; le travail, l'emploi et la formation professionnelle dans la tour Mirabeau. L'administration a décidé de procéder à cette rationalisation précisément pour éviter la gestion « *au fil de l'eau* ». La nécessité de ce schéma est apparue en 1995 ou 1996, avec l'objectif d'agir opération par opération. Celle concernant l'immeuble Ségur-Fontenoy n'a donc pas débuté en 1992 mais en 1998.

M. Yves Deniaud, Rapporteur : Vous avez très bien dressé l'historique. Depuis le début de nos travaux sur l'immobilier de l'État, en 2005, notre obsession est de promouvoir le cadre interministériel en mettant en avant la notion d'État propriétaire, doté d'un organe de gestion spécialisé. Comment vous inscrivez-vous dans cette démarche ? Comment imaginez-vous le fonctionnement de cette autorité unique chargée de l'immobilier de l'État ?

Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy : Je répète que, pour nos ministres, l'immobilier n'est pas un sujet de préoccupation prioritaire. En effet, contrairement à leurs collègues des finances, de la défense ou de l'intérieur, ils ne dirigent pas un appareil de production lourd. C'est pourquoi les initiatives interministérielles nous intéressent. Le seul interlocuteur interministériel que nous ayons eu est le Comité pour l'implantation territoriale des emplois publics, le CITEP. Or celui-ci s'est contenté de s'opposer à toute opération dans Paris *intra muros*, ce qui a bloqué toute réflexion générale.

J'ajoute que nos directions ont beaucoup évolué : nous avons créé la DAGEMO en 1990, la DARES en 1993, la DGEFP en 1997, la DRES et la DAEI en 1998, la DHOS et la DGAS en 2000, le secrétariat général et la DGT en 2005, et nous venons de recomposer la DGS et la DHOS, avec à chaque fois des changements de frontières et des effets considérables sur nos localisations. Et le Président de la République annoncera prochainement d'autres modifications de périmètre.

Le CITEP n'avait qu'une vision partielle de la situation, même si nous avons systématiquement abordé avec lui la cohérence du SDAT et l'importance de nos opérateurs situés à l'extérieur de Paris. Nous aurions besoin d'un interlocuteur nous donnant des éléments de comparaison financière et nous proposant des expertises pointues sur des montages juridiques novateurs afin de nous aider dans nos arbitrages. Par exemple, nous souhaitons installer l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires,

l'EPRUS, en dehors de Paris, mais il devra aussi bénéficier de conditions relativement sécurisées puisqu'il hébergera nos stocks stratégiques. Nous avons actuellement du mal à choisir un plateau de regroupement pour nos agences car nous prendrions un risque si nous ne connaissions pas les autres futurs occupants d'un immeuble. Si l'État parvient à organiser des regroupements qui font sens, nous avancerons mieux. Nous attendons donc trois fonctions d'une future plate-forme commune : orientation des allocations domaniales entre ministères ; valorisation et identification des coûts ; expertise juridique.

M. Yves Deniaud, Rapporteur : Attendez-vous cela de France Domaine dans sa nouvelle configuration ?

Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy : Tout à fait.

M. Yves Deniaud, Rapporteur : Selon vous, dans quelle mesure ce service est-il actuellement en mesure de vous aider ?

M. Étienne Marie : L'opération Ségur-Fontenoy est une reconfiguration interne. Or les ministres se mobilisent davantage sur les ventes d'immeubles prestigieux ou les constructions nouvelles. De plus, cette opération comporte une dimension de sécurité importante qui engage la responsabilité personnelle du directeur chargé des affaires générales ; enfin le projet a traversé des points de passage politiques réguliers, qu'il s'agisse des autorisations budgétaires, des choix d'implantation des différents pôles et des grandes options architecturales, arrêtées par le directeur de cabinet.

Nous nous inscrivons dans une trajectoire de mutualisation interministérielle. Lorsqu'a été envisagée la perspective de création d'une agence unique de gestion des propriétés immobilières de l'État, nous avons été le seul ministère à nous prononcer favorablement. Nous regardons par conséquent d'un œil très positif le CIE et France Domaine.

France Domaine s'est emparé de son rôle à bras-le-corps mais reste un propriétaire aux prérogatives limitées, notamment pour ce qui concerne les gros travaux d'entretien. En outre, il manque encore un plan interministériel de l'implantation des propriétés de l'État.

Une longue route a été parcourue et les ministères sociaux se sont impliqués à chacune des étapes de la réforme de l'immobilier de l'État et de la construction d'une démarche interministérielle.

M. Georges Tron, Président : Les ministères se trouvent généralement des spécificités justifiant des règles dérogatoires dans leur gestion immobilière. Au lieu de vous efforcer de démontrer que l'opération Ségur-Fontenoy s'est déroulée à peu près normalement, je souhaiterais que vous nous fassiez profiter de l'expérience de vos ministères pour enrichir la réforme que nous portons depuis quelques années. Notre propos, vous l'avez compris, n'est pas de vous culpabiliser mais de recueillir votre appréciation sur ce qui, d'après vous, a mal fonctionné depuis dix ou quinze ans.

Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy : J'entends bien ! Nous regrettons que ce grand projet n'ait pas été doté d'une enveloppe pluriannuelle calculée convenablement. Je suis convaincue qu'une opération coûte d'autant moins cher qu'elle est menée rapidement. Cela dit, sur bien des aspects, il aurait été difficile d'anticiper les besoins actuels il y a cinq ou dix ans. La difficulté est là : bien caler le tempo et le niveau de l'enveloppe puis fixer des points

de rendez-vous. Nous ne revendiquons pas des règles dérogatoires adaptées aux spécificités de nos ministères mais nous attirons l'attention sur le fait que leur organisation n'est pas stabilisée.

M. Yves Deniaud, Rapporteur : Il est assez peu courant d'entendre les représentants d'un ministère désirer la montée de l'outil de gestion interministériel de l'immobilier de l'État. Néanmoins, s'agissant de l'immeuble Ségur-Fontenoy, nous n'avons eu une idée approximative des modalités, des délais et du coût de l'opération que des années après son lancement.

Je reviens sur ma question. Quelles contributions France Domaine vous apporte-t-il ? S'améliorent-elles au fil du temps ? De quelles prestations supplémentaires avez-vous encore besoin ?

M. Étienne Marie : Le travail de France Domaine sur la notion de performance immobilière, mesurée à partir de six indicateurs, constitue un changement extrêmement important pour nous aider à maîtriser nos coûts d'exploitation et à optimiser nos localisations. Nous sommes aussi très intéressés par tout ce qui peut nous être apporté concernant les montages financiers innovants et nous avons chaque mois des échanges sur ce sujet avec les autres ministères dans le cadre du COMO.

M. Yves Deniaud, Rapporteur : Avec quels ministères ?

M. Philippe Benoist : Notamment avec les ministères chargés des finances et de l'équipement.

M. Georges Tron, Président : La Cour des comptes, dans son dernier rapport public, a voulu porter un jugement sur la conduite de l'opération Ségur-Fontenoy avant son achèvement. Elle a rendu hommage à l'esprit de responsabilité, aux compétences et même à la continuité de l'action de ceux qui sont chargés du dossier. Elle a donc mis en cause non les personnes, mais les structures. Je le dis en présence de M. Claude Mollard, non seulement magistrat mais également constructeur du Centre Pompidou, qui a, en 1971, créé le premier établissement public gestionnaire d'une grande opération de l'État, laquelle n'a pas dérapé puisque 5 millions de francs ont été reversés au Trésor public.

Les représentants de la Cour des comptes nous ont fait part de leur conviction qu'une opération de cette ampleur ne peut être correctement pilotée sans une structure dotée de la personnalité morale, sans l'identification d'un responsable et sans une relation de tutelle avec l'exécutif. Faute d'un établissement public, les reports de crédits dont a fait l'objet l'opération du musée du quai Branly n'auraient pu être gérés, ce qui aurait entraîné des interruptions de chantier très graves et par conséquent condamné des entreprises au dépôt de bilan. C'est au demeurant ce qui s'est passé pour l'immeuble Ségur-Fontenoy, à cause des régulations opérées par le ministère du Budget. Il est regrettable que ce dernier n'ait pas répondu par écrit aux questions posées par la Cour sur ce sujet.

Qui a pris la décision du démarrage de l'opération ? Il n'est pas douteux que les directeurs de cabinet soient intervenus ni que les ministres aient été informés mais cela ne figure dans aucun compte rendu de réunion. Pour un projet de 165 millions d'euros, c'est particulièrement étonnant, tant l'administration française est imprégnée de la culture de l'écrit. L'opération n'a peut-être débuté qu'en 1998 mais la décision semble avoir été prise par Mme Simone Veil en 1993. Et les scénarios présentés en 1999, après l'adoption du

SDAT, constituaient plutôt des justifications *a posteriori* que de véritables propositions alternatives.

Pour l'opération Ségur-Fontenoy, entre 1998 et 2011 ou 2012, treize ou quatorze ans se seront écoulés. Or, le seul écrit ministériel disponible à propos de cette opération est la réponse des ministères sociaux à l'insertion au rapport de la Cour des comptes.

Ce rapport laisse à penser que le ministère de la santé, eu égard à ses moyens et à sa taille, a fait de son mieux. Si le résultat est insatisfaisant, c'est que, à partir de 50 ou 100 millions d'euros, la création d'un établissement public constructeur ou la délégation de maîtrise d'ouvrage – par exemple à l'Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels, l'EMOC – est indispensable. Cela permet de désigner une responsabilité, d'exercer un contrôle et de s'appuyer sur des hommes de l'art, la priorité des ministères de la santé ou du travail n'étant jamais l'intendance.

Toute opération immobilière se doit de respecter trois objectifs : qualité, coût et délais. Dans le cas de Ségur-Fontenoy, la qualité est assurée grâce au SDAT et au choix des architectes mais l'hétérogénéité des maîtres d'œuvre au fil du temps aura été dommageable. Pour ce qui concerne le coût, ce n'est qu'en 2005, sept ans après le lancement du SDAT, que les responsables ont eu des assurances sur l'enveloppe financière qui serait allouée. Enfin, l'annualité complique le respect des délais ; mais la comptabilité publique prévoit des autorisations d'engagement, et les crédits non utilisés auraient pu être reportés d'une année à l'autre si une personne morale avait été créée. M. Mollard a rappelé que, si en 1974, le Président de la République nouvellement élu avait voulu arrêter le projet du Centre Pompidou, la continuité avait pu être assurée grâce à l'existence d'un établissement public.

En somme, le rapport de la Cour confirme que l'administration de la santé, contrairement à d'autres, ne peut être taxée d'aucun manquement mais que l'absence de trace écrite de pilotage politique est étonnante.

M. Jean-Louis Dumont, Rapporteur : Personne ne met en cause la nécessité de rénover et de mettre aux normes l'immeuble Ségur-Fontenoy. Dans les années quatre-vingts déjà, le moindre établissement hospitalier rural était mieux équipé en bureaux que la direction des hôpitaux ! Les ministres fraîchement nommés, en prenant leurs fonctions, ne font-ils pas le tour de leurs locaux pour évaluer la nécessité de les remettre en état ? Il semble que le périmètre du ministère ainsi que celui des grandes directions et agences soient stabilisés. Quoi qu'il en soit, lorsque l'opération Ségur-Fontenoy a été lancée, sa durée et les difficultés budgétaires qu'elle allait rencontrer étaient-elles prévues ?

M. Étienne Marie : Au comité de pilotage ministériel sur la révision générale des politiques publiques – la RGPP – qui se tiendra demain, il nous sera vraisemblablement demandé de fusionner les directions supports de la partie santé et de la partie jeunesse et sports, ce qui aura des conséquences en matière immobilière. Et je ne parle pas des services déconcentrés. Nous allons au-devant de changements administratifs et par conséquent immobiliers tout à fait considérables.

M. Jean-Louis Dumont, Rapporteur : La RGPP amènera à une refonte de vos périmètres d'intervention, comme pour d'autres ministères.

M. Georges Tron, Président : Voilà l'enjeu inhérent à la mission du CIE et aux réflexions de la MEC : les restructurations, fusions, regroupements et créations qui seront

décidés dans le cadre de la RGPP entraîneront des bouleversements immobiliers qui requièrent une connaissance d'autant plus précise du patrimoine de l'État.

M. Yves Deniaud, Rapporteur : La création du service France Domaine s'est accompagnée de la mise en place d'un instrument budgétaire destiné à gérer une partie importante des crédits consacrés à l'immobilier : le compte d'affectation spéciale, le CAS. Que pensez-vous de ce nouvel outil ? Je crois savoir que les dotations sur le budget opérationnel de programme – le BOP – des ministères sociaux ont connu quelques difficultés.

France Domaine est-il en mesure d'apporter une expertise réelle sur les montages financiers innovants ?

Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy : Je répondrai par un exemple. Lorsque j'étais chef de l'IGAS, France Domaine a identifié le bâtiment de la rue d'Astorg comme « pépite » de l'État et nous a aidés à fixer un prix puis à mettre en vente ce bien. Nous l'avons finalement cédé à un investisseur étranger pour un montant presque deux fois supérieur à celui proposé par France Domaine. Sans France Domaine, nous ne nous serions pas lancés spontanément dans une telle opération.

Je laisse Étienne Marie et Jean-René Masson répondre à votre question sur les soucis que nous rencontrons avec le CAS.

M. Étienne Marie : Je distingue dans le fonctionnement du programme 722 *Dépenses immobilières* du CAS l'administration centrale et les services déconcentrés.

S'agissant de l'administration centrale, l'immeuble de la rue d'Astorg, mis à prix 60 millions, a été vendu 101 millions. Le montant prévu ne nous a pas encore été rétrocédé, hormis l'enveloppe nécessaire à l'engagement de la première tranche des travaux de Ségur-Fontenoy. Compte tenu du débat que nous avons avec France Domaine pour la densification du site.

Les services déconcentrés posent un autre problème. Lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2006, la direction du budget avait souligné nos efforts remarquables en matière de cessions immobilières au niveau local et nous avait proposé d'inscrire tous nos investissements immobiliers sur le programme 722 plutôt que sur notre programme support. Dans un deuxième temps, France Domaine nous a fait savoir que le CAS était réservé à des travaux très précis comme par exemple des travaux sur des immeubles propriétés de l'État, alors que 45 % de nos installations locales appartiennent aux conseils généraux. Nous nous retrouvons par conséquent dans l'impossibilité d'opérer des investissements immobiliers, ce qui déçoit beaucoup nos services, retarde des travaux nécessaires et dégrade nos relations avec les conseils généraux.

M. Philippe Benoist : Le ministère de la santé n'utilise guère de montages innovants. Pour une expertise, nous nous tournerions plus volontiers vers la Mission nationale d'appui à la réalisation des contrats de partenariat (la maPPP), qui ne fait pas partie de France Domaine.

M. Jean-François Fillion : Des montages innovants ou mixtes ont été utilisés pour trois grosses opérations de regroupement de services déconcentrés.

M. Jean-René Masson : Le ministère du travail ne demande pas à être traité différemment des autres ministères. En consultant les comptes rendus des précédentes

auditions de la MEC, je me suis rendu compte des écarts de moyens entre les différents ministères. Notre surface immobilière représente 0,2 % des emprises de l'État. Tous nos moyens immobiliers sont pilotés par le programme 155 de la mission *Travail et emploi* ; nous ne possédons pas de trésor caché. Nos localisations sont locatives pour 49 % et domaniales pour 51 %. Pour la seule administration centrale, le locatif atteignait 75 % en 2007 et a même grimpé à 80 % en 2008 ; le domanial se limite aux deux immeubles de Grenelle et à celui de la rue Saint-Dominique. Par ailleurs, nous avons externalisé la sécurité ou le nettoyage et les coûts annoncés sont transparents : ils englobent la totalité de la dépense.

Le CAS immobilier intègre en moyenne 500 000 à 600 000 euros pour notre ministère et notre contribution aux cités administrative est supérieure à 1 million. Nous sommes par conséquent l'une des seules administrations à devoir alimenter le CAS à partir de son budget général de fonctionnement. Par ailleurs, notre budget continue à être abondé par une dotation d'investissement immobilier de l'ordre de 10 millions par an, ce qui nous permet de conduire deux ou trois opérations.

Nous sommes donc extrêmement intéressés par le soutien que France Domaine est susceptible de nous apporter dans deux directions : pour nous trouver du domanial et, au niveau déconcentré, pour bénéficier de son expertise lorsque nous renégocions les baux.

M. Jean-Pierre Lourdin : J'insiste sur les possibilités de mutualisation qu'offre le CIE aux ministères. Je m'associe pleinement aux commentaires sur l'exemplarité de la démarche concernant l'immeuble Ségur-Fontenoy. De nombreuses difficultés ont effectivement été rencontrées, notamment liées à l'annualité budgétaire. Les discussions sur le CAS devraient aboutir prochainement. Il importe d'adapter l'opération aux objectifs de la nouvelle politique immobilière de l'État en termes de surface et de coût d'exploitation.

M. Jean-Louis Dumont, Rapporteur : Pouvez-vous nous donner davantage de précisions sur vos interrogations à propos du CAS et sur votre analyse budgétaire ?

Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy : Pour deux programmes différents, les mêmes questions se sont posées. Les règles du jeu sont incohérentes. Les décisions des deux bureaux différents de la direction du budget à propos du CAS, entérinées par France Domaine, sont hétérogènes. Enfin, je rappelle que nous ne disposons pas d'une surface financière importante et ne pouvons engager d'opérations sans garantie de délai sur le retour des crédits de cession. Nul ne conteste le problème, mais personne ne fait en sorte de le résoudre. Pour nos services déconcentrés, les conséquences sont très lourdes.

M. Jean-Louis Dumont, Rapporteur : Visez-vous Bercy ?

Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy : Je pense à la direction du budget et à France Domaine. Nous réclamons des règles du jeu permettant des mutualisations mais qui soient justes et cohérentes.

M. Jean-René Masson : Outre les difficultés budgétaires, nous sommes très sensibles aux modifications de périmètre ministériel. Dans la sphère du social, le seul ajout d'un ou deux secrétaires d'État nous oblige à supprimer des crédits de fonctionnement sur des fonctions facultatives. Or la marge de manœuvre est étroite puisque 90 à 95 % de nos dépenses sont obligatoires. En 2008, les annulations de crédits de fonctionnement pourraient représenter quelques 5 millions, avec pour conséquence une diminution de 1 à 2 millions de

crédits d'investissement immobilier. Nous devons donc automatiquement différer une opération.

Nous pouvons bâtir une stratégie immobilière pluriannuelle à condition que des décisions nouvelles ne viennent pas contredire nos choix. Premier exemple, nous avons pour projet de réunir toute notre administration centrale à la tour Mirabeau et d'installer nos commissions satellites à la plaine Saint-Denis. Le transfert à Bercy de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, la DGEFP, nous a fait abandonner ce site mais la création de tout nouveau satellite dans la sphère du travail nous contraindra à rechercher une nouvelle solution. Deuxième exemple, nous avons prévu de nous séparer de l'immeuble de la rue Lecourbe. Mais les locaux de la rue Saint-Dominique, où nous pensions installer les bureaux du cabinet, sont provisoirement occupés par des services de l'Élysée et par la commission de M. Balladur.

M. Georges Tron, Président : Vos propos méritent d'être portés *in extenso* à la connaissance de tous ceux auprès desquels nous plaidons depuis trois ans en faveur d'une réforme intelligente et courageuse. Nous sommes stupéfaits par les conditions dans lesquelles l'État vend certains immeubles alors que le ministère d'à côté s'apprête à acquérir des locaux semblables. Nous ne cherchons pas à montrer du doigt les gestionnaires des ministères mais à faire évoluer le système.

M. Yves Deniaud, Rapporteur : Je remercie en tout cas les représentants des ministères sociaux pour les informations intéressantes dont ils nous font part ce matin. Étant le rapporteur spécial pour ce CAS, j'y reviendrai dans le questionnaire budgétaire.

Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy : Merci !

M. Yves Deniaud, Rapporteur : En loi de finances, 166 millions d'euros étaient prévus pour l'opération Ségur-Fontenoy. Les dernières évaluations ont porté cette somme à 175 millions, soit 9 millions d'augmentation en quatre mois. Le montant est-il maintenant figé ou devons-nous nous attendre à de nouvelles augmentations ?

Pour les surfaces, les chiffres sont contradictoires. Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière – SPSI – de 2006 indique une surface hors œuvre nette, ou SHON, de 51 111 mètres carrés avant travaux et de 26 000 mètres carrés après travaux, ce qui me paraît peu. La Cour des comptes mentionne une surface utile de pas moins de 82 515 mètres carrés. Une étude menée par le groupe CBRE à la demande du CIE a comptabilisé 54 696 mètres carrés de surface utile. Enfin, durant notre visite, j'ai vu un panneau indiquant 45 000 mètres carrés après réalisation des travaux. Quels sont les chiffres exacts SHON et SUN, surface utile nette ?

M. Étienne Marie : M. Benoist a préparé un tableau qu'il vous commentera.

La négociation avec les entreprises soumissionnaires sur les plateaux de bureaux a conduit à cette ultime réévaluation de 9 millions d'euros.

M. Yves Deniaud, Rapporteur : De nombreux avenants ont déjà été signés. J'espère que les dernières réévaluations seront marginales.

M. Jean-Loup Moussier : Nous avons choisi de faire un marché négocié car un nouvel appel d'offres aurait fait glisser le planning de plusieurs mois. La différence de coût entre les 166 millions d'euros et 175 millions d'euros se trouve donc dans ce marché plus

onéreux que l'évaluation de notre cabinet d'architectes et les difficultés actuelles du marché immobilier. Le dernier marché que nous avons contractualisé est le plus gros : celui de la restructuration, jusqu'en 2012, des 40 000 mètres carrés de plateaux de bureaux, qui s'élève à 82,8 millions d'euros. L'appel d'offres s'est soldé par treize visites sur site, six dossiers retirés et trois candidatures déposées. Une seule d'entre elles a été retenue car les deux autres ne répondaient pas aux conditions juridiques de l'appel d'offres. Après avoir renégocié la seule offre qui nous semblait respecter les conditions requises, la moins disante des trois au demeurant, nous avons obtenu une baisse substantielle de 3 millions d'euros tout en clarifiant un certain nombre d'éléments à notre bénéfice – sur les chapes, les volets roulants, les portes, les cloisons, etc. –, ce qui évitera autant d'avenants. L'installation du chantier commencera le 15 avril et les travaux débiteront en juin.

Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy : Les cinq ans prévus pour les travaux correspondent à une durée fonctionnelle ; il serait impossible de faire déménager à chaque « rocade » 500 personnes plus rapidement. Je rappelle que nous continuons à fonctionner sur le même site pendant les travaux. Et si le périmètre des directions change, je crains que nous ne devions signer des avenants. Nous demandons à nos directions d'anticiper et nous avons pensé à installer à proximité celles qui travaillent ensemble et qui ont des frontières communes et modifiables.

M. Georges Tron, Président : Les deux tiers des décisions de la RGPP portent sur des modifications de périmètre ministériel ou infraministériel. Or le coût immobilier de ces changements, sur longue période, se chiffre sans doute en millions d'euros. Le CIE ne devrait-il pas se pencher sur la question ?

M. Yves Deniaud, Rapporteur : Cet argument plaide également en faveur du renforcement de la démarche interministérielle : les ministères doivent cesser de se cramponner à leur immobilier.

L'immobilier des ministères sociaux est évidemment affecté par l'instabilité de l'organisation ministérielle mais aussi par le poids des cabinets : jusqu'à sept cabinets ont coexisté, avec plusieurs centaines de personnes à loger pour une durée limitée. D'après une étude récente, les cabinets des ministères sociaux représentent jusqu'à 10 % des effectifs de l'administration centrale.

Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy : En ce sens, nos ministères ne sont pas petits puisque leurs ministres représentent 20 à 30 % du Gouvernement, mais leurs recompositions ne concernent qu'un petit périmètre. Lorsqu'un responsable déménage, il faut lui faire accepter l'évolution, organiser sa nouvelle localisation et la rendre la moins perturbatrice possible pour la continuité de l'administration. C'est peut-être au secrétaire général que cette tâche devrait être confiée, mais mes prérogatives elles-mêmes ne sont pas stabilisées.

M. Georges Tron, Président : Les décisions politiques prises au sommet de l'État ne tiennent nullement compte des problématiques de gestion quotidienne que vous affrontez. Cela conduit à des situations surréalistes.

Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy : La RGPP démultiplie les difficultés rencontrées au plan local. Une réflexion pilotée en interministériel est indispensable pour comparer toutes les opportunités intelligentes. Nous allons intégrer les services de la jeunesse et des sports dans les directions de la cohésion sociale, nous externalisons nos maisons départementales des personnes handicapées – MDPH – et nous allons accueillir les

inspections de l'agriculture et des transports. Si chacun agit isolément, le coût sera très lourd. Par ailleurs, sans rapprochement géographique des équipes, les révisions d'organisation échoueront. Il faut prendre conscience que les restructurations seront assorties d'une facture immobilière.

M. Philippe Benoist : Les surfaces hors œuvre brute et nette – SHOB et SHON –, qui procèdent de relevés géométraux, s'établissent respectivement à 82 514 et à 67 743 mètres carrés. Un quart de la SHON est en sous-sol.

La surface utile a été déterminée suivant la définition donnée par France Domaine pour les immeubles de bureaux. La surface utile brute – SUB – est de 46 243 mètres carrés en superstructure, moins 1 762 mètres carrés de sanitaires et 10 724 mètres carrés de circulation, égale 33 756 mètres carrés de SUN. En accord avec France Domaine, afin de faciliter les comparaisons interministérielles, nous avons retranché de cette surface utile 7 714 mètres carrés de locaux considérés comme spécifiques, notamment la zone cabinet, le centre de ressources documentaires multimédias – CRDM – et les locaux d'accueil de la petite enfance.

Pour l'activité des services, il reste 26 042 mètres carrés, soit 12,8 mètres carrés pour chacun des 2 035 postes de travail. Sans les salles de réunions mutualisées et l'emprise des cloisons, la SUN tombe à 21 077 mètres carrés, soit 10,7 mètres carrés par agent.

Les 51 111 mètres carrés de SHON indiqués dans le SPSI ont été obtenus en défalquant un quart de la superstructure, toujours en accord avec France Domaine.

M. Jean-Louis Dumont, Rapporteur : Pourquoi ?

M. Philippe Benoist : Elle correspond à la surface moyenne neutralisée pour chaque tranche de travaux.

M. Jean-Louis Dumont, Rapporteur : Quels problèmes la taille de l'immeuble a-t-elle posés ?

M. Philippe Benoist : Le huitième étage dépassait d'1,20 mètre la hauteur limite, qui correspond à l'amplitude de la grande échelle des pompiers. En accord avec la commission de sécurité, nous avons décidé de démolir la moitié des planchers du huitième étage pour déclasser le bâtiment et le faire passer de la catégorie d'immeuble de grande hauteur en ne maintenant que le classement d'établissement recevant du public de première catégorie. La surface démolie ayant été récupérée pour construire le bâtiment central, la SHON ne s'en trouve pas affectée.

Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy : Ces travaux ont fait l'objet de débats préalables car les immeubles de grande hauteur génèrent des coûts liés à la sécurité.

M. Étienne Marie : J'attire votre attention sur la densification de nos services. Aujourd'hui, la SUN par agent s'établit à 15,06 mètres carrés. Nous projetons donc de descendre à 12,8 et même, en réalité, à 10,7 mètres carrés par agent. France Domaine nous incite à faire encore baisser le ratio de 12,8 pour le rapprocher de 12. Nous considérons que notre proposition entraînerait déjà une densification très significative, puisque le nombre de bureaux individuels serait divisé par deux.

M. Jean-Pierre Lourdin : L'immeuble, je crois, est susceptible d'accueillir 4 000 personnes. Or vous prévoyez de n'y faire travailler que 1 965 personnes. Il est normal que le

propriétaire, France Domaine, s'étonne de cette rentabilité très faible. Nous partons d'une SHON de 67 743 mètres carrés pour descendre à une SUN de 21 077 mètres carrés. Les arguments avancés ne sont pas suffisamment clairs. Mais le problème provient peut-être de la superposition du politique et de l'administratif dans le même immeuble.

M. Jean-Louis Dumont, Rapporteur : Certains services prévus dans l'immeuble, comme les archives, pourraient-ils être transférés ailleurs ?

M. Jean-Loup Moussier : Plus de 10 000 mètres carrés sont déjà consacrés à la circulation. Les archives sont situées en sous-sol. Les surfaces des trois cabinets, qui représentent 3 500 mètres carrés, c'est-à-dire un étage et demi, ne sont pas comptabilisées dans le calcul du ratio mètres carrés par agent. Le nombre de 4 000 personnes inscrit dans la notice de sécurité de la préfecture de police correspond à la capacité d'accueil totale au même instant dans tout le bâtiment, y compris le restaurant administratif et toutes les salles de réunion ; mais il n'arrivera jamais que 4 000 personnes soient présentes en même temps sur le site.

Au total, 2 035 personnes peuvent être assises à un poste de travail. Nous proposons d'abaisser le taux de bureaux individuels de 66 à 32 %. Pour la direction de la sécurité sociale, par exemple, ils seront réservés à l'encadrement à partir du niveau de chef de bureau.

Nous aimerions que les discussions avec France Domaine aboutissent, car les travaux réels commenceront dans deux mois, les étages seront cloisonnés dans cinq ou six mois et nous devons ouvrir un dialogue social pour faire accepter la mutualisation des bureaux à nos services.

M. Georges Tron, Président : Je vous remercie tous pour ces précisions très intéressantes.

