

Le centre des archives diplomatiques du ministère des affaires étrangères et européennes

PRESENTATION

Depuis de nombreuses années, le ministère des affaires étrangères et européennes souhaitait réaliser un nouveau centre pour accueillir les archives diplomatiques. Ce projet vise à faciliter l'exploitation et l'utilisation de ces fonds documentaires d'une grande richesse, aujourd'hui dispersés entre plusieurs sites dont certains insalubres ou inondables. Il s'inscrit également dans une volonté de rationalisation des multiples implantations de cette administration et de réaménagement de l'immeuble historique du quai d'Orsay²⁴⁴. Force est toutefois de constater que cette opération aura été marquée par des insuffisances de pilotage. De plus, la formule juridique et financière retenue pour en assurer la réalisation, à savoir une autorisation d'occupation temporaire du domaine public (AOT) assortie d'une convention de location, ne manquera pas d'avoir, à terme, de lourdes conséquences sur les comptes de l'Etat, tout en évitant dans l'immédiat de dégrader le déficit budgétaire et la dette publique au regard des critères de Maastricht.

244) Cf. insertion sur les opérations Kléber/Convention (pages 635 et suivantes).

I - Une opération en autorisation d'occupation temporaire du domaine public

Pour mener à bien son projet, et après avoir exploré plusieurs localisations possibles, le ministère des affaires étrangères et européennes a acquis en 2001 un terrain de 20 000 m² situé à La Courneuve pour un prix relativement avantageux, au regard des conditions du marché, de 1,9 M€ Or, au même moment, les Archives nationales étaient engagées dans un processus de conception et de réalisation d'une nouvelle cité des archives à Pierrefitte. Pour autant, aucune approche globale et coordonnée, n'aura été menée par l'Etat sur le sort à réserver à l'ensemble des archives de la Nation. Simultanément, aucune analyse n'a été conduite sur les réutilisations possibles de locaux appartenant à l'Etat disponibles ou ayant vocation à être libérés à brève échéance (Fontainebleau pour les Archives nationales, Nantes pour les archives diplomatiques, etc.).

Par ailleurs, le ministère des affaires étrangères et européennes a, dans un premier temps et après une procédure anormalement longue, fait le choix d'assurer lui-même la maîtrise d'ouvrage de ce projet. Pourtant, il n'avait alors aucune assurance de disposer des crédits budgétaires nécessaires au financement de l'opération. De plus, son plan de charge immobilier était à l'époque particulièrement lourd (réalisation engagée des ambassades de Pékin et Tokyo) et la contrainte budgétaire qui pesait sur lui très forte. Néanmoins, le ministère a lancé un concours d'architecture, signé un contrat avec l'équipe retenue, financé de nombreux marchés d'études préalables, pour finalement, faute de crédits disponibles, renoncer au projet et indemniser de façon coûteuse l'architecte. Il en est résulté, outre un retard de cette opération d'environ 4 ans, des dépenses inutiles pour l'Etat qui peuvent au total être estimées à environ 4,3 M€

Bien que la réalisation du centre des archives diplomatiques eut, par nature, pu attendre quelques années supplémentaires, le ministère a souhaité maintenir coûte que coûte cette opération. C'est ainsi qu'il s'est engagé, à partir de 2004, dans une formule alternative au financement sur crédits budgétaires, à savoir donner à une entreprise une autorisation d'occupation temporaire du domaine public (AOT) constitutive de droits réels, assortie d'une convention de location. En l'espèce, il s'agissait de faire supporter par la société *ICADE* (filiale de la Caisse des dépôts et consignations), la réalisation de la construction et le portage juridique et financier de l'investissement en contrepartie de l'engagement par l'Etat de lui verser un loyer annuel pendant 28,17 années (soit 30 ans moins la période de construction).

II - Une opération coûteuse à terme

La procédure d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public qui a été retenue pour le portage de ce projet pose une question majeure au regard de son coût global pour les finances publiques.

Les critères et les modalités de fixation du loyer annuel servi à l'opérateur n'ont pas été déterminés de manière claire. Dans un premier temps, le loyer fut calculé comme s'il s'était agi d'une opération en crédit-bail, ce qui en l'espèce était irrégulier. Après une consultation tardive des services fiscaux de la Seine-Saint-Denis, le loyer fut finalement assis sur la valeur locative du marché, conformément au code du domaine de l'Etat. Il s'établit, hors charges locatives²⁴⁵, à 3,509 M€HT par an.

Le coût actualisé de la construction du nouveau centre des archives est estimé par l'opérateur à 39,53 M€ hors taxes. Ce montant n'intègre pas les coûts de conception, de maîtrise d'ouvrage et les intérêts de préfinancement, ni le coût des assurances et des frais bancaires. En revanche, ces différents éléments sont pris en compte par l'opérateur dans le calcul du loyer demandé, alors que l'Etat n'aurait pas eu à en supporter la totalité si l'opération avait été conduite en maîtrise d'ouvrage publique.

Sur ces bases, le coût total des loyers que devra supporter l'Etat pendant 28,17 années est de 98,9 M€ HT. En retenant un taux d'actualisation de 4 %²⁴⁶, la valeur actuelle en 2007 de ces annuités est de 58,7 M€HT. Par comparaison, le coût total d'un financement sur crédits budgétaires (emprunt au taux de 4,47 %²⁴⁷) se serait élevé à 71,3 M€ soit en valeur actuelle 41,7 M€

Ainsi, le cumul des loyers acquittés par l'administration sera supérieur de 41 % au coût d'un financement sur crédits budgétaires et ceci sans même avoir pris en compte la revalorisation annuelle du loyer prévue par la convention.

245) 0,451 M€

246) Taux recommandé par un rapport du plan en janvier 2005 pour les calculs d'actualisation en monnaie constante (hors inflation).

247) Taux de l'AOT sur 20 ans.

Tableau comparatif des coûts selon le mode de financement

	Coût annuel HT (en M€)	Coût total HT (en M€)
Financement sur ressources budgétaires (c'est-à-dire par un emprunt au taux de 4,47%)	2,40	71,30
<i>Valeur actualisée</i>		<i>41,75</i>
Financement par une AOT	3,509	98,85
<i>Valeur actualisée</i>		<i>58,70</i>

Par ailleurs, alors que la conclusion d'un contrat de crédit-bail se traduit par l'inscription au bilan, d'une part, de la valeur du bien à l'actif, d'autre part, du montant de la dette envers le bailleur au passif, cette opération, à bien des égards comparables à un crédit bail, n'est pas inscrite au bilan de l'Etat lors de sa conclusion. La direction générale de la comptabilité publique considère en effet que la plupart des risques de réalisation de la construction puis de l'exploitation de l'immeuble incombent à l'entreprise porteuse de l'immeuble. Cette opération ne sera enregistrée dans les comptes de l'Etat que progressivement : chaque année la part des loyers correspondant à l'investissement étant immobilisée, l'autre étant constatée en charge. Il en va de même, selon les normes d'Eurostat : cet engagement conventionnel n'est pas compté dans la dette publique telle que déclarée aux autorités européennes pour s'assurer du respect de l'un des critères du Traité de Maastricht.

Ainsi cette formule de financement, au demeurant plus onéreuse à long terme, présente le double avantage immédiat de ne peser sur le déficit budgétaire que pour le montant annuel du loyer et de ne pas alourdir la dette publique.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

De manière générale, cette opération pose la question des conséquences budgétaires et financières des opérations de partenariat public-privé notamment dans le cas des autorisations d'occupation temporaire du domaine public. Cette formule apparaît inopportune s'agissant d'un service public non marchand puisqu'en l'absence de recettes elle fait entièrement reposer sur les finances de l'Etat une charge disproportionnée au regard de l'allègement de la charge budgétaire immédiate qu'elle permet sur le montant du déficit comme sur celui de la dette publique.

La Cour invite à une réflexion approfondie sur l'intérêt réel de ces formules innovantes qui n'offrent d'avantages qu'à court terme et s'avèrent finalement onéreuses à moyen et long termes.

RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes relatif au centre des archives diplomatiques appelle de la part du ministère des affaires étrangères et européennes les observations suivantes.

I/ Remarques générales

La saturation complète des dépôts d'archives diplomatiques, les conditions très dégradées d'accueil des chercheurs, l'incongruité de maintenir au cœur du VII^{ème} arrondissement de Paris des espaces de stockage d'archives expliquent que le ministère des Affaires étrangères ait recherché, pendant de nombreuses années, une solution de relocalisation des ses archives diplomatiques. Contrairement à ce qu'estime la Cour, un tel projet ne pouvait attendre quelques années de plus, sauf à considérer que l'Etat pouvait se satisfaire d'une dégradation des conditions de stockage, de préservation et de consultation de ses archives diplomatiques.

Le choix d'une implantation à La Courneuve pour les archives diplomatiques a été décidé par le ministre Hubert Védrine en 2000 ; il a été explicitement confirmé par la suite par MM. de Villepin, Barnier et Douste-Blazy. La communauté archivistique, en particulier la Commission supérieure des archives diplomatiques, a plaidé en faveur de ce choix. Les discussions budgétaires successives, au cours desquelles le projet « archives diplomatiques » constituait l'un des dossiers importants soumis à l'arbitrage des ministres, ont conduit en 2000 à un accord sur le financement des seules dépenses d'acquisition du terrain et de maîtrise d'œuvre, renvoyant à plus tard un arbitrage sur le financement de la construction.

Lors du lancement du concours d'architecture, en 2001, le ministère était effectivement dans l'incertitude quant à sa capacité budgétaire à passer à la phase des travaux, une fois le lauréat choisi. Le contexte particulier de préparation du PLF 2002 (élections de 2002) a conduit le gouvernement à reporter à plus tard la décision du financement des travaux.

Ce projet « archives diplomatiques » a donné lieu à de multiples consultations interministérielles préalables à son lancement, avec le ministère de la culture (entre les ministres, avec la direction des archives de France, avec le président de la BNF) et avec le ministère des finances. Plusieurs réunions à Matignon sur la question des archives diplomatiques se sont tenues entre 1998 et 2000. Le choix final a été entériné par le comité de décentralisation en novembre 2000 puis par le comité interministériel pour le transfert des emplois publics (CITEP) en octobre 2003.

Le changement de portage du projet, d'abord lancé en maîtrise d'ouvrage classique sur financement budgétaire, avant d'être conduit à partir de 2004 selon une formule de type « partenariat public-privé » (PPP), a été décidé faute pour le ministère des affaires étrangères de disposer des moyens budgétaires suffisants. La Cour a constaté combien ce changement de portage du projet avait déstabilisé la conduite d'une opération déjà suffisamment complexe et entraîné délais et coûts administratifs.

Ce ministère a déjà répondu qu'il aurait effectivement été très préférable que le projet de La Courneuve fût conduit d'emblée selon un mode opératoire unique. Mais une forte contrainte budgétaire pesant sur le Département à l'époque (projets d'ambassades à Berlin et Pékin) d'une part, les arbitrages budgétaires ayant conduit le ministère des finances à refuser d'accorder des crédits supplémentaires pour faire face au financement de cette opération d'autre part, ont amené le gouvernement à retenir une formule de type PPP. Ce choix, dans la lignée de l'ordonnance du 17 juin 2004 sur les partenariats, correspondait en outre à une orientation forte du Premier ministre qui souhaitait alors que les administrations privilégient ce mode de réalisation des projets d'infrastructure publics.

Le choix du montage juridique d'autorisation d'occupation du domaine public de l'Etat, assorti d'une convention de location de longue durée de l'ouvrage construit par un opérateur privé, s'est rapidement imposé lorsque le dossier a été instruit fin 2004, compte tenu des avis juridiques dont le Département s'était entouré, des contacts établis alors avec les services compétents du MINEFI (service des domaines de la direction générale des impôts) et des premières expériences de montages immobiliers innovants auxquels l'Etat commençait à recourir.

II/ Remarques spécifiques

« II - Une opération coûteuse à terme ».

Le ministère conteste les termes de la comparaison faite par la Cour entre le financement sur ressources budgétaires et le financement par une AOT. Dans son tableau comparatif, la Cour utilise un coût de construction de 39,53 M€ (hors coût de maîtrise d'ouvrage et actualisation) pour l'hypothèse d'un financement sur ressources budgétaires, et un coût de 50 M€ (incluant le coût de la maîtrise d'ouvrage et l'actualisation) pour le cas d'un financement par une AOT. La maîtrise d'ouvrage est une étape nécessaire et obligatoire de tout projet de construction immobilière. Que cette maîtrise d'ouvrage soit publique ou déléguée, elle a toujours un coût et doit donc être incluse dans les deux termes de la comparaison.

Ainsi, en prenant l'hypothèse que la maîtrise d'ouvrage réalisée par l'Etat ne coûterait pas plus chère (notamment en terme de charges de personnel) que celle réalisée par le partenaire privé, la comparaison s'établit ainsi :

*Tableau comparatif des coûts selon le mode de financement
(hors charges d'entretien et de réparations)*

	Coût annuel HT (en M€)	Coût total HT (en M€)
Financement par une AOT constitutive de droits réels	3,509	98,843 Valeur actualisée à 4% : 58,669
Financement budgétaire	3,160	89,017 Valeur actualisée à 4% : 52,83

En conséquence, la différence de coût annuel entre un financement budgétaire et un financement par une AOT constitutive de droits réels s'élève à 349 K€ HT, soit + 11 %.

Cette différence est sans commune mesure avec le chiffre de 41 % évoqué dans le rapport de la Cour. Elle s'explique par deux raisons :

- tout d'abord, dans le cas de la maîtrise d'ouvrage publique, le risque relatif à l'investissement est pris par l'Etat et n'est pas quantifié au départ ;*
- ensuite, dans le cas du financement par une AOT constitutive de droits réels, le risque (garantie prix / délais et garantie entretien et maintenance / renouvellement) est pris par la personne privée. Ce risque est clairement quantifié au départ.*