



# PREMIÈRE MINISTRE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Secrétariat général  
pour l'investissement



Paris, le 21.10.2022

La Secrétaire Générale Adjointe  
Dossier suivi par Pascal GAUTIER  
contre-expertise@pm.gouv.fr  
Réf : ML/PG/n°381

Avis 2022-n°128

<b>AVIS DU SGPI</b> <b>PROJET DU NOUVEAU GRAND SITE DE « MALAKOFF »</b>	
Ministère concerné :	Ministère de la Santé
Date de réception du dossier	24 Mai 2022
Date du rapport ESE	18 octobre 2022
<b><u>SYNTHESE DE L'ÉVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE</u></b>	
<b>Coût total du projet examiné</b> (Financement État selon le décret 2013-1211)	270,7 M€ (en valeur 2021)
<b>VAN socio-économique</b>	143 M€
<b>Principaux bénéfiques</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Frais de fonctionnement des sites</li><li>- Temps de parcours</li><li>- Nuisance sonore</li><li>- Restauration des agents</li></ul>
<b>Dimensionnement</b>	- 36 000 m2 SDP
<b>Calendrier</b>	Durée des travaux : 4 ans Date de mise en service : 2027
<b>Projet déclaré à l'inventaire</b>	oui

## 1. Présentation du projet

Ce projet correspond aux instructions transmises aux Ministères chargés des affaires sociales par le Secrétaire d'État au budget visant à regrouper l'ensemble des services (hors cabinets ministériels) dans des sites domaniaux avec la création d'un second site en remplacement des 3 sites locatifs occupés à cette date [Sites de Mirabeau, Montparnasse Sud-Pont et avenue de France].

La libération du site de Malakoff par l'INSEE intervenu en 2014 a permis de dégager un espace urbain disponible et propice à la construction d'un nouveau bâtiment permettant d'accueillir ce second site. Le site de Malakoff, dénommé « second grand site de l'administration centrale » au sein des Ministères sociaux, accueillera les bureaux des services centraux des Ministères qui seront inclus dans son périmètre, ainsi que les espaces associés à un programme de bureaux, tels que les espaces de restauration, une salle de sports, des locaux pour les associations, des locaux des instances sociales et les espaces pour le fonctionnement de l'immeuble. Par ailleurs, le site intégrera une emprise pour un Ministre et son cabinet, ainsi qu'un centre de crise de repli ; l'immeuble devant pouvoir servir de repli au site principal situé 14, avenue Duquesne dans le 7<sup>ème</sup> arrondissement de Paris.

En phase avec les objectifs nationaux de la Direction immobilière de l'État précisée par la politique immobilière de l'État (DIE), autour des axes de la valorisation du patrimoine immobilier, de la rationalisation de la gestion immobilière et de la modernisation du parc, les objectifs de cet investissement sont multiples :

- Maîtriser les coûts globaux des Ministères chargés des affaires sociales, avec l'abandon à terme des sites locatifs et l'optimisation des coûts d'exploitation-entretien-maintenance du bâtiment à construire

- Améliorer la fonctionnalité et l'efficacité du travail collectif

- Être exemplaire en matière de respect des politiques d'économies d'énergie, de développement durable et de mobilité

- Moderniser les espaces de travail et rendre homogènes les conditions de travail des Ministères chargés des affaires sociales avec le site principal de Duquesne et renforcer la qualité de vie au travail (espaces intérieurs et extérieurs) ;

- Intégrer les principaux enjeux de la ville : porosité du site, traitement de l'entrée de ville avec l'appui d'un bâtiment signal, intégration d'une école primaire sur le foncier et protection de cette école des nuisances du périphérique.

Le projet consiste en la démolition d'un bâtiment existant – le Tripod – appelé également Tour INSEE, ancien site de cette administration et en la construction d'un immeuble de 36 000 m<sup>2</sup> permettant d'accueillir 1800 postes de travail. Son coût total est estimé à 270,7 M€, pour une livraison prévue en 2027.

Ce projet s'inscrit également dans un contexte urbain en transformation, celui de la ville de Malakoff et plus précisément dans son entrée Nord, en prise avec le périphérique parisien. Ce projet intègre, dans ce cadre, la cession de 40 % de la parcelle initiale (7223 m<sup>2</sup>) à la ville de Malakoff, destinée à la construction d'un groupe scolaire, actuellement positionnée en bordure du périphérique.

L'organisation fonctionnelle du nouvel édifice s'articule autour de trois parties :

- Le socle et les premiers niveaux regroupent les fonctions et les équipements communs
- Les espaces de travail sont en superstructure dont un cabinet ministériel, un appartement et un centre de crise de repli sur décision du MACP
- Les espaces en infrastructure regroupent la logistique et les équipements techniques et quelques parkings

## 2. Dossier d'évaluation socio-économique transmis

Le dossier socio-économique transmis témoigne du souhait du porteur de projet de réaliser une étude conforme au cadre général requis. Il est à noter, que pour des raisons de calendrier projet, l'étude de l'Autorité Environnementale sur ce projet n'a pu être portée à la connaissance des contre experts avant la publication de présent avis.

**Options et variantes examinées :** Un seul scénario projet a été exploré et valorisé. Un scénario supplémentaire a été étudié (réhabilitation du site actuel) pendant l'instruction sous un format et dans un timing peu satisfaisant.

**Calendrier :** Le démarrage des travaux est programmé en 2022 sur une durée de 5 ans.

**Indicateurs socio-économiques :** Un calcul de VAN SE est clairement établi dans le dossier pour un seul des scénarii projets. Cette ESE ne comprend pas une valorisation du bilan carbone de l'opération.

**Indicateurs de performance :** Non seuls des objectifs généraux sont assignés au projet, notamment en termes de performance énergétique sans pour autant présentés des indicateurs précis.

**Cartographie des risques :** Une analyse est proposée tout en restant très succincte.

**Mode de réalisation :** Procédure MGP.

### 3. Contre-expertise réalisée

#### La procédure :

Le SGPI a nommé pour mener cette contre-expertise deux contre-experts pour leurs compétences après avoir préalablement vérifié leurs déclarations d'intérêt et leur validation au comité d'agrément.

Le SGPI a transmis le dossier initial aux contre-experts le 24 mai 2022, complété tout au long de la contre-expertise d'éléments en réponse aux questions qu'ils ont posées au porteur de projet.

Les conclusions du rapport de contre-expertise ont été présentées par les contre-experts à la Secrétaire Générale Adjointe pour l'investissement, Madame Géraldine LEVEAU, le 18 octobre 2022.

#### La synthèse du rapport telle que rédigée par les contre-experts est la suivante :

« Le dossier soumis à la contre-expertise concerne un projet de déménagement des services des Ministères sociaux de deux sites en location pour les regrouper sur un seul site appartenant à l'État. Ce site est situé sur la Ville de Malakoff en lieu et place de la « Tour Insee ».

L'objectif des Ministères sociaux est de disposer d'un bâtiment de 36 000 m<sup>2</sup> permettant d'accueillir 1800 postes de travail. La « Tour INSEE » n'étant pas en mesure de répondre aux besoins des Ministères sociaux, le projet consiste à une déconstruction/reconstruction d'un ensemble immobilier pour ce faire.

Les intentions du projet portent sur la flexibilité des usages, la qualité de vie au travail, et pour les espaces extérieurs l'articulation entre un degré de sécurité élevé du bâtiment et un traitement paysager. Les Ministères sociaux présentent également de fortes ambitions en matière de développement durable pour ce bâtiment.

L'Évaluation Socio-Economique présentée à la contre-expertise repose sur la comparaison entre un scénario de référence, au terme duquel les Ministères sociaux restent dans les immeubles actuellement occupés et un scénario projet : la déconstruction/reconstruction d'un immeuble à même de répondre à leurs besoins.

La contre-expertise a conduit les Ministères sociaux à compléter non seulement le scénario de référence – obsolète du fait de la fin du bail d'un des sites – mais également le scénario projet avec l'examen d'une éventuelle solution de réhabilitation de la Tour INSEE.

L'analyse proposée dans l'ESE s'intéresse principalement aux effets socio-économiques intéressant l'État. La VAN de l'ESE met essentiellement en évidence que les coûts liés au fonctionnement des deux sites en location couvrent et dépassent largement les dépenses d'investissement et de fonctionnement du projet immobilier envisagé.

Or étant donné son implantation, ce projet impacte fortement l'environnement urbain du quartier et de la ville de Malakoff. Dès lors, l'évaluation socio-économique aurait dû embrasser l'ensemble des problématiques de la collectivité, du quartier, des habitants, des usagers et pas seulement celles de l'État. À ce propos, l'utilisation du « référentiel méthodologique de l'évaluation socioéconomique des opérations urbaines » (France Stratégie Mars 2022) aurait sans aucun doute offert un cadre permettant d'enrichir substantiellement l'évaluation socioéconomique si ce n'est dans sa partie quantitative au moins dans sa partie qualitative. Dans le même ordre d'idée, toutes les ambitions des Ministères sociaux n'ont été que peu ou pas valorisées dans leur l'impact socio-économique. On pense en particulier aux effets en termes de développement durable détaillés dans l'étude du cabinet ALTEREA.

La contre-expertise a été conduite sans que le projet soit connu dans sa formalisation architecturale, technique, financière et sans un programme stabilisé, ce qui n'est pas sans poser question puisque généralement il s'agit d'éléments essentiels qui conditionnent la monétarisation des principaux impacts.

Trop de documents importants et de grandes qualités ont été transmis tardivement, certains sous la forme de documents de travail (cf. l'analyse du scénario projet de restructuration du bâtiment existant). L'hétérogénéité des méthodes d'évaluation des hypothèses, n'a fait que renforcer les difficultés rencontrées par la contre-expertise.

Les contre-experts regrettent de ne pas avoir pu disposer de l'étude de l'Autorité Environnementale et constatent un chiffrage succinct du bilan carbone.

Même si les éléments fournis à la fin de la contre-expertise vont renforcer le côté positif de l'évaluation socio-économique du projet par rapport à la solution de référence, la valeur de la VAN-SE reste à préciser.

En dépit de leur incomplétude, les effets exposés dans l'ESE ont été appréhendés avec rigueur. Au regard des documents complémentaires mis à disposition des contre-experts, (pour certains, un peu tardivement), ces derniers ont ainsi acquis la conviction que le projet présente un réel intérêt et une VAN-SE positive.

Les contre-experts souhaitent attirer l'attention sur le fait que l'analyse des risques d'un projet aussi complexe dans ces dimensions stratégiques, économiques, techniques et administratives aurait sans doute mérité un traitement plus approfondi.

Enfin ils rappellent, conformément aux préconisations du « guide de l'évaluation socioéconomique des investissements publics », qu'une analyse socio-économique ex-post devra être conduite plusieurs années après la mise en service du second site des Ministères sociaux. Ils recommandent que le porteur du projet procède à la collecte et aux bons archivages des données nécessaires à cette évaluation. »

#### 4. Avis du SGPI

Le dossier soumis à la contre-expertise, malgré sa volonté de respecter au mieux le cadre général des études socio-économiques, préciser récemment au sein du « Référentiel méthodologique de l'évaluation socioéconomique des opérations d'aménagement urbain » ne parvient que partiellement à valoriser convenablement ce projet.

Les ambitions de calendrier, la complexité du projet et de son chemin d'élaboration notamment ont conduit que le porteur de projet a proposé une étude « à minima » qui aurait certainement mérité des développements complémentaires utiles.

L'absence, à date, de l'avis de l'Autorité Environnementale en est également une illustration. L'avis, rendu ici, devra être complété par l'avis de l'Autorité Environnementale sur ce projet.

Néanmoins, les experts considèrent avoir rendu un avis éclairé et impartial sur la base des informations qui leur ont été fournies par le Secrétariat Général des Ministères Sociaux. Pour sa part, le SGPI considère, au vu des compétences des experts, que le rapport remis constitue une base valable pour éclairer la décision.

Les contre-experts ont pu valider :

- La qualité du projet dans le compromis qu'il a pu trouver entre les positions des différentes parties prenantes et sa pertinence pour la future organisation des Ministères sociaux
- La cohérence du projet par rapport aux instructions générales émanant de la DIE
- La valeur économique positive dégagée par le projet, pour l'essentiel, obtenue grâce à l'économie de loyer autorisé par la construction du nouveau site
- Le mode de réalisation choisie, « Marché Global de Performance », tout en soulignant les conditions de bonnes pratiques de ce type de marché.

Néanmoins, les contre-experts ont relevé :

- Un traitement de l'ESE qui aurait pu être approfondi sur certains aspects, notamment le bilan carbone.
- Un traitement du scénario de « réhabilitation » de la tour INSEE tardif et examiné d'une analyse multicritère, non homogène avec le traitement du scénario principal chiffré dans le cadre de l'ESE.
- L'absence de valorisation du projet pour son territoire, en particulier concernant le déplacement du site scolaire
- Une analyse partielle de risque, qui compte tenu de l'environnement économique actuel, aurait mérité des développements dans l'ensemble de ses dimensions stratégiques, administratives et économiques.
- La complexité de la gouvernance du projet

Au global, en ligne avec les recommandations du rapport des contre-experts, l'avis du SGPI est favorable à la réalisation du projet « Nouveau grand site de Malakoff » avec les recommandations importantes suivantes :

- Obtenir aussi vite que possible un avis de l'Autorité Environnementale ;
- Intégrer dans l'ESE une analyse carbone plus précise dès les contours du nouveau projet validé et si possible en chiffrant également le scénario de réhabilitation ;
- Proposer une analyse de risque plus détaillée en intégrant les points soulevés par les contre-experts
- Compléter l'analyse socio-économique par une analyse d'impact sur le périmètre de la commune de Malakoff en essayant si possible de renouer un dialogue constructif avec la mairie, notamment dans la perspective de conduite du projet du groupe scolaire.

Geraldine LEVEAU

