



Avis sur l'immobilier de l'État mis à disposition des structures d'action sociale du ministère de la justice

Afin de répondre aux demandes du Conseil de l'immobilier de l'État, le ministère de la justice a engagé une démarche d'inventaire de l'immobilier mis à disposition de ses associations d'action sociale.

Au terme d'un long travail d'investigation, les services du ministère ont identifié 88 sites (25 000 m² SUB) affectés pour l'essentiel, à des activités de restauration collective. Les informations collectées ne permettent pas de disposer d'une vision suffisante pour que le Conseil soit en mesure de rendre un avis sur la gestion de ce parc.

Plusieurs recommandations sont toutefois formulées.

Le ministère est invité à poursuivre la collecte des données et à comparer le modèle de prestations de loisirs actuel reposant sur la détention de l'immobilier avec l'alternative consistant à acquérir des prestations auprès de professionnels du tourisme.

Il est demandé à la direction de l'immobilier de l'État de faire évoluer les outils de recensement des occupants des biens de l'État et d'élaborer un référentiel de conception et de dimensionnement des espaces de restauration collective.

Vu les articles L.4211-1 et D.4211-1 à D.4211-3 du code général de la propriété des personnes publiques, relatifs au Conseil de l'immobilier de l'État (CIE) ;

Vu les circulaires du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État, du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition par le ministère de la justice et la direction de l'immobilier de l'État et les éléments complémentaires transmis postérieurement par le ministère de la justice ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 15 octobre 2020 :

- le secrétaire général adjoint du ministère de la justice, accompagné de l'adjoint à la cheffe de service de l'immobilier ministériel, de la responsable du bureau de la stratégie et de la politique immobilière, de la responsable du pôle stratégie immobilière au sein du SG/SIM/BSPI et de la cheffe du bureau de l'action sociale au SG/SRH,
- le directeur de l'immobilier de l'État, accompagné de son adjointe

Après en avoir délibéré, le Conseil de l'immobilier de l'État formule les observations et recommandations suivantes :

1. Un premier inventaire non exhaustif à parachever

Afin de répondre aux demandes du Conseil de l'immobilier de l'État, le ministère de la justice a engagé une démarche d'inventaire de l'immobilier mis à disposition de ses associations d'action sociale.

Plusieurs services du ministère¹ ont été fortement mobilisés pour conduire un long travail d'investigation qui, à ce stade, ne permet pas de disposer d'une vision complète du dossier.

Si la décentralisation du dialogue de gestion d'action sociale du ministère et les conséquences de la crise sanitaire sur l'organisation de ses services n'ont pas facilité la collecte des données, le principal obstacle rencontré tient à la non-exhaustivité du recensement des titres d'occupation dans les outils de gestion de l'immobilier de l'État. D'une part, plusieurs entités relevant du ministère de la justice² demeurent hors du périmètre d'établissement des conventions d'occupation sous l'égide des services du domaine. D'autre part, les « tiers occupants » ne sont pas suivis dans les outils de gestion du patrimoine.

Recommandation n°1 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Faire évoluer les outils de gestion pour permettre un recensement exhaustif des occupants des biens de l'État, y compris ceux de deuxième niveau assimilables à des « sous-locataires ».

Toutefois, les données de surface, de localisation et d'utilisation des biens mis à disposition d'associations d'action sociale ont été collectées. Le recensement a permis d'identifier des locaux répartis sur 88 sites et représentant une surface totale de 25 000 m² SUB, soit 0,5% environ des 4,7 Mm²SUB du parc occupé par les différents services du ministère de la justice.

L'inventaire ne comprend pas, à ce stade, les informations relatives à l'état du bâti et des équipements, à la conformité des locaux, à leur accessibilité à leur performance énergétique. Ces données sont pourtant nécessaires pour définir un plan pluriannuel d'entretien du parc.

Le travail d'inventaire est aussi à compléter des informations qualitatives et financières permettant d'apprécier la bonne utilisation du bien public.

Recommandation n°2 à l'attention du ministère de la justice :

Parachever le travail d'inventaire de l'immobilier de l'État mis à disposition des structures d'action sociale.

Les associations bénéficiaires sont susceptibles d'œuvrer dans les domaines de la restauration, du logement, des vacances pour les familles et les enfants, et de l'offre de diverses prestations à caractère social aux agents du ministère de la justice.

La fondation d'Aguesseau intervient sur l'ensemble du champ d'action sociale du ministère. Elle propose notamment des prestations de restauration collective, de loisirs vacances, de logement. La fondation dispose du quart des surfaces bâties recensées auquel il convient d'ajouter les 23 hectares d'une propriété domaniale située sur la commune du Palais à Belle-Ile-en-Mer (56).

¹ Administration centrale et services de déconcentrés des secteurs immobilier, ressources humaines action sociale et financier.

² Les cours d'appel, les directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP), les directions interrégionales de la protection de la jeunesse (DIRPJJ) et les délégations interrégionales du secrétariat général pour les biens de l'administration centrale.

La répartition entre les différents usages des locaux mis à disposition est inégale. Les deux-tiers des locaux répertoriés sont liés à des prestations de restauration. Ils représentent 88 % des surfaces construites. Il n'y a pas de logements domaniaux mis à disposition.

Le travail d'inventaire révèle également que la moitié des sites mis à disposition des associations d'action sociale sont actuellement occupés sans titre.

Tableau n°1 : Parc immobilier mis à disposition des associations sociales du ministère de la justice

Activités hébergées	SITES (nombre)	Superficie cumulée (m ² SUB)	Superficie moyenne des locaux (m ² SUB)	Titres d'occupation restant à établir
Restauration	58	22 221	383	22
Logement	-	-		
Culture et sports	15	878	59	13
Centre de loisirs	2	15	8	1
Bureaux	2	49	25	
Autres	11	2 054	187	7
Total	88	25 217	287	43

Source : SGCIE d'après le bilan de l'immobilier mis à disposition transmis par le ministère de la justice en octobre 2020

Le ministère estime que le travail de régularisation à opérer représente une charge de travail difficilement compatible avec l'activité de ses services. Il s'est attaché à régulariser les situations des plus grandes emprises immobilières. S'agissant d'enjeux moindres, il propose à la direction de l'immobilier de l'État de réfléchir aux conditions dans lesquelles les conventions de gestion signées avec les associations seraient susceptibles de valoir titre d'occupation.

La mise à disposition des biens immobiliers de l'État aux associations à caractère social n'est pas soumise à redevance. Le coût supporté par l'État au titre de cette gratuité n'est pas mentionné dans les conventions.

Une rénovation du dispositif conventionnel est à envisager pour mieux identifier les enjeux immobiliers et pour que l'effort financier de l'État soit pleinement apprécié dans le cadre de la définition et du suivi des objectifs et des moyens de l'action sociale.

2. Des interrogations sur la conception et le dimensionnement des locaux de restauration

Les superficies des 58 locaux hébergeant des activités de restauration s'échelonnent entre 3m² et 2245 m².

Les données de fréquentation n'ont été collectées que pour les trois restaurants exploités par la fondation d'Aguesseau sur les sites parisiens du Palais de justice de l'Île-de-la-Cité, du bâtiment Millénaire 3 (19^{ème} arr.) et du tribunal de Paris (17^{ème} arr.). Il a été servi 614 656 repas dans ces locaux qui développent une surface de 5929 m² SUB.

Les différences significatives des ratios de surface par repas servi sur ces trois sites (2 m² à 3m²) doivent conduire les services à s'interroger sur l'adéquation du dimensionnement des locaux au regard de leur fréquentation. D'autant qu'il semble que les ratios constatés sont supérieurs aux valeurs auxquelles les professionnels de la restauration collective se réfèrent pour concevoir de telles installations.³

³ Pour des restaurants d'une capacité de 500 à 100 repas par jour, la superficie nécessaire peut être estimée à 1,4 m² décomposée en 0,8 m² par repas servi pour les locaux technique et 0,6 m² par repas servi pour la salle de restaurant à raison de 2 services et de 1,2 m² par place.

<https://energieplus-lesite.be/donnees/cuisine-collective3/surfaces-necessaires-des-locaux-en-fonction-du-nombre-de-couvert/>

Tableau n°2 : Fréquentations et superficies des restaurants parisiens gérés par la fondation d'Aguesseau

Restaurants parisiens gérés par la fondation d'Aguesseau	Superficie des locaux (m ² SUB)	nombre de repas servis par an	nombre de repas servis par jour ouvré (251 en 2019)	Surface par repas servi (m ² SUB/repas)
Palais de justice (1er arr.)	1 842	151 834	605	3,05
Millénaire 3 (19ème arr.)	1 842	211 777	844	2,18
Tribunal de Paris (17ème arr.)	2 245	250 945	1 000	2,25
Total des trois restaurants	5 929	614 556	2 448	2,42

Source : SGCIE d'après le bilan de l'immobilier mis à disposition transmis par le ministère de la justice en octobre 2020

Il appartient à la direction de l'immobilier de l'État de produire des indicateurs de référence permettant aux services gestionnaires de s'assurer du juste dimensionnement des espaces techniques (cuisine, stockage, distribution, laverie) et des salles et de l'emploi optimal de cette capacité d'accueil au regard du nombre de repas effectivement servis.

L'élaboration d'un tel référentiel doit tenir compte du fait que le modèle du restaurant collectif est appelé à évoluer sous l'impulsion de deux phénomènes :

- la conjugaison de l'évolution des modes de travail et de la recherche d'une utilisation optimale des locaux conduit à développer de nouvelles activités au sein des salles de restaurant en dehors des heures de repas,
- la conception des locaux doit désormais intégrer des dispositions facilitant l'application des mesures sanitaires qui s'imposent dans un contexte de pandémie tel que nous le vivons actuellement.

Recommandation n°3 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Élaborer un référentiel de conception et de dimensionnement des espaces de restauration collective.

3. Des prestations de logement social sans recours à l'immobilier domanial

Selon les informations transmises par le ministère de la justice, aucun bien immobilier de l'État n'est mis à disposition dans le cadre de l'offre de logement social proposée à ses agents. La fondation d'Aguesseau est pour sa part propriétaire d'une dizaine de logements situés dans le 19^{ème} arrondissement de Paris qui ont été acquis en 2014.

Le ministère a indiqué en séance recourir majoritairement à des conventions avec des bailleurs sociaux pour mettre à disposition des agents environ 2 000 logements, dont 50% en Ile-de-France et 50% en région principalement à Lyon, Marseille et Aix en Provence.

Le ministère de la justice est invité à rejoindre la démarche interministérielle de mutualisation de la gestion du parc résidentiel social initiée dans le cadre de la mission de préfiguration lancée en 2019 par le comité interministériel de la transformation publique (CITP).

4. La détention d'un immobilier de loisirs dont la pertinence demeure à vérifier

Les locaux mis à disposition pour les activités de loisirs correspondent essentiellement au site du Domaine de Bruté située sur la commune du Palais à Belle-Ile-en-Mer (56).

Ce bien domanial est géré par la fondation d'Aguesseau qui assume la totalité des charges, y compris celles incombant au propriétaire. Deux salariés de la fondation sont présents à l'année sur le site.

L'emprise de 23 hectares est scindée en deux parties. La première abrite les séjours familiaux. La seconde est un ancien foyer de protection judiciaire de la jeunesse dont la gestion est confiée à l'association Opale qui y organise des séjours pour la jeunesse en lien avec l'éducation nationale.

Le camping est ouvert d'avril à octobre. Le centre de loisirs, ouvert huit mois sur douze, accueille des colonies de vacances, et des classes vertes en période scolaire. La situation insulaire limite les possibilités de renforcement de l'occupation par l'organisation de séminaires ou conférences.

Des travaux onéreux doivent être entrepris. Le conseil d'administration de la fondation s'interroge sur le devenir de ce site fréquenté mais vieillissant. Le ministère estime que ce patrimoine singulier est un élément fort de son identité et que la conservation du site serait un facteur de cohésion de ses agents non négligeable dans la période de transformation que vit le ministère. La préfecture du Morbihan est associée aux réflexions.

Il est observé que la plupart des grandes entreprises publiques ont renoncé à la propriété de biens immobiliers de loisirs au profit de marchés de prestations de vacances. Ce choix découle du constat que la détention des actifs conduit à produire des prestations moins attractives et plus onéreuses que celles proposées par des professionnels du tourisme.

Recommandation n°4 à l'attention du ministère de la justice :

Réaliser une analyse comparative du modèle de prestations de loisirs actuel reposant sur la détention de l'immobilier et de l'alternative consistant à acquérir des prestations auprès de professionnels du tourisme.

Dans cette perspective, le ministère est invité à objectiver les besoins réels de l'action sociale et les moyens immobiliers mobilisés⁴. Le recours à des prestataires spécialisés est conseillé pour estimer la valeur de marché des biens correspondants.

Au regard du caractère trop parcellaire des informations communiquées, le Conseil de l'immobilier de l'État n'est pas en mesure d'émettre un avis sur la gestion de l'immobilier de l'État mis à disposition des structures d'action sociale du ministère de la justice.

**Pour le Conseil,
son Président**



Jean-Paul MATTEI

⁴ Cette approche pourrait utilement être étendue aux deux propriétés de la fondation d'Aguesseau dédiées à des prestations de vacances et loisirs : l'Hôtel des Bains à Saint-Cast le-Guildo (22) et le complexe touristique à Vendres (34) détenu à 50 % en copropriété avec l'association Éducation Plein Air et Finances (EPAF) des ministères économiques et financiers.

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Faire évoluer les outils de gestion pour permettre un recensement exhaustif des occupants des biens de l'État, y compris ceux de deuxième niveau assimilables à des « sous-locataires ».

Recommandation n°2 à l'attention du ministère de la justice :

Parachever le travail d'inventaire de l'immobilier de l'État mis à disposition des structures d'action sociale.

Recommandation n°3 à l'attention de la direction de l'immobilier de l'État :

Élaborer un référentiel de conception et de dimensionnement des espaces de restauration collective.

Recommandation n°4 à l'attention du ministère de la justice :

Réaliser une analyse comparative du modèle de prestations de loisirs actuel reposant sur la détention de l'immobilier et de l'alternative consistant à acquérir des prestations auprès de professionnels du tourisme.