



Avis sur le bilan du schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2014-2018 de l'administration centrale du ministère de la justice

Quatre ans après la précédente audition, le Conseil salue la démarche volontaire du ministère de la justice, laquelle lui a permis de réduire très sensiblement le nombre de sites d'implantations, de regrouper de façon plus fonctionnelle ses services et d'améliorer les conditions de travail des agents de son périmètre. Toutefois force est de constater que d'autres indicateurs se sont, *a contrario*, dégradés. Le Conseil encourage donc le ministère, accompagné par le DIE, à enrayer ce phénomène et à inverser la tendance, à l'occasion de la préparation du SPSI 2019-2023.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2014-16 du 9 juillet 2014 relatif au suivi et à la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de la justice ;

Vu le dossier transmis préalablement à l'audition et les éléments complémentaires transmis à la demande du Conseil, par le ministère de la justice, suite à l'audition ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Après avoir entendu, lors de sa séance du 12 juillet 2018, M. Stéphane VERCLYTTE, secrétaire général du ministère de la justice, accompagné de M. Philippe MONNOT, adjoint au chef du service de l'immobilier ministériel, et de Mme Lucrèce ROUGET, chef du bureau de la stratégie et de la politique immobilière, en présence de Mme Nathalie MORIN, directrice de l'immobilier de l'État, accompagnée de M. Philippe BAUCHOT, son adjoint, de Mme Céline CARTIER, responsable de l'équipe projet de la DIE, de Mme Christine WEISROCK, sous-directrice de la stratégie et des expertises de l'immobilier de l'État, et de Mme Tiffanie NOTTIN ;

Sur le bilan de la stratégie immobilière 2014-2018,

Considérant qu'en 2010, le ministère de la justice a initié une vaste opération de regroupement des services centraux¹. Le SPSI 2014-2018, en cours d'achèvement, se caractérise par la poursuite de cette opération et la mise en œuvre de deux principes d'action présentés lors de l'audition du ministère de la justice par le CIE en 2014 :

- La réduction des dépenses locatives inhérentes aux implantations situées dans des quartiers à niveau de loyer élevé, en relogant en fin de bail les services concernés dans des arrondissements plus périphériques, en favorisant leur regroupement ;
- La poursuite de la mise en conformité des immeubles en propriété qui présentent des défauts en matière de sécurité, de sûreté, d'accessibilité et de gros entretien ;

Considérant que concomitamment le ministère de la justice a connu une forte croissance de ses effectifs sur la période 2014-2018 (+7 563 créations d'emplois autorisées) ;

Considérant qu'en complément du site historique de la place Vendôme, lequel est conservé, le ministère de la justice a choisi de regrouper ses services centraux jusqu'alors répartis sur huit sites² dans le parc du Millénaire (Paris 19^e)³. Le regroupement d'environ 1 600 agents dans le 19^e arrondissement de Paris s'est donc concrétisé de manière pérenne, par l'acquisition d'un bien neuf labellisé HQE⁴, le Millénaire 3, pour un coût de 241,5M€⁵ ;

Que le nombre de sites est donc passé de huit (plus site d'archive) à deux (plus site d'archives) sur la période du SPSI 2014-2018 ;

Considérant que l'opération de regroupement s'est poursuivie par la prise à bail de plateaux complémentaires dans le Millénaire 2⁶ pour accueillir les services informatiques dédiés aux grands projets numériques et par la relocalisation au Millénaire 2 (étages 5 et 6) du service de l'inspection générale de la justice fin 2017 ;

¹ Dont le site d'archivage de Russy-Bémont.

² Auxquels s'ajoute le site des archives du ministère.

³ Le Conseil de l'immobilier de l'État recommandait l'installation des services dans un immeuble à acquérir à Bagnolet.

⁴ Haute qualité environnementale.

⁵ Montant cumulé des redevances du crédit-bail et des avances preneurs.

⁶ Egalement situé dans le parc du Millénaire.

Considérant que la croissance des effectifs résultant de différentes réformes⁷ a conduit enfin le ministère à rechercher de nouveaux locaux à partir de 2016 pour accueillir 215 nouveaux ETP, sur environ 4 200 à 4 500 m² SUB, en maintenant l'unité de lieu autour du parc du Millénaire, afin de renforcer l'ancrage du ministère sur deux pôles (Vendôme et Millénaire) ;

Que les recherches ont abouti à la prise à bail de locaux situés 270 Parc des portes de Paris à Aubervilliers (B270) à proximité du Parc du Millénaire, le 29 décembre 2017, à compter du 1^{er} juillet 2018 ;

Que le bail est d'une durée ferme de 6 ans, pour un loyer et charges annuels de 3,2 M€ ;

Que le coût du loyer annoncé (270 € /m²/an HT, hors charges) est réputé conforme au plafond fixé dans le secteur⁸ ;

Que les travaux d'aménagement réalisés à l'emménagement en 2018 s'élèvent à 2,2 M€ maximum financés dans le cadre de la franchise de loyer ;

Que le bien représente 4 136 m² SUB pour 2 824 m² SUN pour 215 agents (selon le scénario de base 2017) puis 320 agents installés fin 2018 ;

Que les agents bénéficieront du restaurant administratif situé dans le bâtiment Olympe de Gouges (M3) ;

Considérant que le ministère occupait pour ses implantations parisiennes d'administration centrale 42 815 m² SUB en 2014 (hors site d'archivage) ; qu'il occupe 52 834 m² SUB en 2018, à l'issue des regroupements ;

Considérant que plusieurs opérations de travaux et de déménagement ont été programmées en 2018 pour redéployer les effectifs (2 400 personnes) et permettre de desserrer l'occupation du Millénaire 3⁹ sur une surface utile nette totale de 25 376 m² (M3+M2+B270) ;

Que les bâtiments composant le pôle Millénaire présentent les ratios d'occupation suivants : 10,51 m² / SUN par agent pour le M3, 9,26 m² pour le M2 et de 13,13 m² puis 9 m² pour le B270, à l'issue de travaux de desserrement du M3 ;

Considérant qu'en fin de SPSI 2014-2018, le regroupement des services d'administration centrale sur le site du parc du Millénaire (Millénaire 3, Millénaire 2 et B270), le site historique de la place Vendôme, conservé, et l'acquisition d'un site d'archivage à Russy-Bémont¹⁰, portent à trois le nombre de sites d'implantations, comprenant un total de cinq bâtiments ;

⁷ Réorganisation de la DAP, réforme du secrétariat général (création de 80 emplois), création d'un service à compétence nationale – ANTEN-J- se substituant à la plateforme nationale des interceptions judiciaires, avec évolution de ses effectifs.

⁸ Dossier labellisé au cours de la CNIP du 28 septembre 2017.

⁹ A l'issue des opérations, fin 2018, le nombre de postes de travail du Millénaire 3 sera ramené de 1 753 à 1 667 postes de travail.

¹⁰ Nouveau site d'archivage acquis dans l'Oise pour tenir compte de la centralisation des sites d'AC au nord de Paris et de la vétusté du site d'archivage de Saint-Fargeau (en cours de cession).

Que le site de la Place Vendôme, classé pour partie monument historique, est un bien domanial. L'hôtel de la ministre fait actuellement l'objet d'importants travaux de clos et de couvert (jusqu'en novembre 2018) puis la réfection des façades sera engagée ;

Que le site de Saint-Fargeau, site d'archivage avant l'acquisition du nouveau site de Russy-Bémont est en cours de cession ;

Considérant que, selon les éléments transmis par le ministère, le regroupement des services centraux d'administration centrale a conduit à une baisse des loyers externes annuels de 22,4M€ à 14,2 M€ HT HC ; ils s'établiront à 19,9 M€ en 2023 selon les prévisions ;

Que, les coûts globaux annuels d'occupation s'établissent à 33,2 M€ en 2014, 36,7 M€ en 2018 et, en prévisionnel, à 53,1 M€ en 2023 ;

Que les coûts d'occupation annuels par poste de travail sont établis à 13 420 € en 2014, 12 370 € en 2018, soit une baisse de 7,8 % ; que les prévisions à horizon 2023 (fin de SPSI 2019-2023) font état d'un coût d'occupation au poste de travail de 15 864 €, ce qui correspond à une hausse de 28,2 % ;

Que les coûts d'occupation sont passés de 776 € /m² SUB en 2014 à 696 € en 2018 (- 10,3 %) puis à 847 € en prévision 2023 (+21,7 %) ;

Que les consommations en énergie et fluides (au m² SUB) ont connu les évolutions suivantes : 12 € en 2014, 16 € en 2018 et 31 € en cible pour 2023 ;

Considérant que le ministère de la justice compte également depuis 2017 neuf délégations interrégionales du Secrétariat général (DIR-SG, ex. plates-formes interrégionales), services délocalisés d'administration centrale. Certains projets concernant les plates-formes inscrits au SPSI 2014-2018 n'ont pas encore été concrétisés ;

Sur les orientations pour la prochaine période quinquennale (SPSI 2019-2023),**• Concernant les implantations parisiennes,**

Considérant que, pour tenir compte des créations d'emplois prévues par le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (+6 500 emplois au cours de la période 2019-2022), le ministère estime à 280¹¹ le nombre de recrutements à réaliser d'ici 2022, en administration centrale, en particulier pour les chantiers numériques ;

Qu'il part du principe selon lequel s'agissant d'un fonctionnement mixte (un agent pour un prestataire) il convient de prévoir une capacité d'accueil intégrant les prestataires, allant bien au-delà des besoins pour 280 agents de l'État ;

Que le secrétariat général conduit une réflexion (possibilité d'agencement, mode de travail...) afin de réduire le ratio de un pour un à 0,8 à 0,9 prestataire pour un développeur de l'État ;

Qu'il n'est pas envisagé de diminution des effectifs consacrés au sujet de la transition numérique à échéance des projets engagés, puisque succéderont aux projets eux-mêmes, des phases de déploiements et d'accompagnement, puis de maintenance ; la trajectoire d'évolution est donc incertaine à moyen et long terme ;

Considérant que la croissance annoncée des effectifs donne lieu à de nouveaux besoins de surfaces à horizon 2020 ; que, dès février-mars 2018, le ministère de la justice a partagé avec la DIE et le RPIE d'Ile-de-France le constat que les surfaces nouvelles louées pour 6 ans ferme (B270) et non encore occupées, ne suffiraient pas à héberger l'ensemble de l'administration centrale à horizon 2022 ;

Que le ministère envisage de prendre à bail, à compter de 2020, les locaux qui seront quittés par l'agence régionale de la santé (ARS) ; lesquels se situent également dans le M2 ;

Que les surfaces libérées permettront au ministère de faire face aux nouveaux besoins et autoriseront un desserrement supplémentaires du M3 ;

Que les futurs locaux du M2 devraient permettre l'installation de 705 à 750 postes de travail, par comparaison avec l'aménagement actuel, mais qu'en tout état de cause, la conception du Millénaire 2, et notamment les contraintes liées au mode de désenfumage, limite les possibilités d'optimisation des surfaces, selon le ministère de la justice ;

Que les éléments financiers relatifs à ces nouvelles superficies ne sont pas encore disponibles et n'ont donc pas été communiqués au Conseil ;

¹¹ Ce chiffre est contredit par les éléments complémentaires transmis après la séance et qui font état de la création de 260 postes sur la période 2018-2021 dont environ 230 au niveau des sites parisiens de l'administration centrale.

Considérant que l'ARS justifie son départ anticipé¹² de ces locaux en raison, d'une part, des capacités non optimales du bâtiment (ratio SUN/SUB de 56 % alors que la cible définit dans le cadre de la PIE doit être supérieure à 67 %¹³) et, d'autre part, de la fin de la franchise consentie par le bailleur jusqu'en 2018¹⁴ ;

Que le loyer annuel payé par l'ARS s'établit, à compter de 2018, à 6,1 M€ TTC (5,5 M€ TTC jusqu'en 2017, franchise déduite)¹⁵ ;

- **Concernant l'exploitation des sites d'administration centrale,**

Considérant que l'administration souhaite engager deux chantiers en particulier. Ils concerneront :

- l'approfondissement des connaissances des performances des sites occupés afin de construire une politique de réduction des coûts d'exploitation et d'usage, sans déprécier le confort d'usage ;
- la conduite d'actions de maintenance / modernisation des équipements et d'optimisation de l'exploitation ;

- **Concernant l'adaptation des implantations des DIR-SG,**

Considérant que les implantations interrégionales verront également croître leurs effectifs dans le cadre du plan de transformation numérique, mais que cette tendance sera pour partie compensée par des transferts d'emplois vers les DRFIP ;

Que ces impacts sont en cours d'évaluation, par les responsables des DIR-SG, auxquels il a été demandé de fournir leurs projections d'occupation pour 2019-2023, en intégrant les contraintes des implantations actuelles et les opportunités à identifier dans le cadre des schémas directeurs immobiliers régionaux pilotés par les RRPIE et les préfets de région ;

Les représentants du ministère de la justice et de la direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

¹² Fin de bail : 31/08/2022.

¹³ Selon le compte-rendu de la CNIP labellisation du 22 mars 2018 : Les locaux s'étendent sur 15.589 m² SUB pour 8.393 m² SUN. « Cette conception engendre des situations de saturation des postes de travail, par manque de flexibilité de l'immeuble. Ainsi, malgré des travaux significatifs, le site accueille difficilement les postes de travail nécessaires (715 postes) ».

¹⁴ Source : dito-supra.

¹⁵ Dito-supra.

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 12 juillet et du 22 novembre 2018, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil constate et encourage la démarche engagée de longue date par le ministère de la justice visant à regrouper l'ensemble de ses implantations centrales sur deux pôles, plus le site d'archivage.
2. Le Conseil regrette toutefois que la logique selon laquelle la localisation en deux pôles, fut-elle en hyper-centre et en limite intra-muros de périphérie pour deux bâtiments sur trois, induit de facto la nécessité de créer des bureaux de passages supplémentaires pour gérer la double implantation.
3. Le Conseil relève en outre une difficulté certaine à distinguer les effectifs propres au ministère de ceux des prestataires auxquels il a recours dans le cadre des projets numériques, d'une part, et à apprécier le degré de nécessité d'accueillir sur site tous ces prestataires. A l'avenir, il invite le ministère occupant et la DIE à avoir un œil critique sur ces sujets et à mieux identifier les surcoûts immobiliers induits par la mise en place de tels projets.
4. Le Conseil se réjouit que les ratios d'occupation, après opération de redistribution des effectifs sur les trois sites le M3, le M2 et le 270, soient conformes aux ratios cibles de la PIE en matière de m² SUN par poste de travail.

A contrario, il relève que le rendement des bâtiments exprimé par le ratio SUN/SUB n'a cessé de se dégrader passant de 60% en 2014 à 59% en 2018 et à 58% en cible à horizon 2023, pour une cible PIE supérieure à 67 %. Il s'inquiète, en outre, de la dégradation de la performance d'occupation et de l'évolution des ratios exprimés en m² SUB par ETP (de 17,34 en 2014 à 19,47 en cible 2023).

Il engage le ministère de la justice et la DIE, à intégrer ces indicateurs dans leurs réflexions futures.

5. Le Conseil constate que le passage de bâtiments anciens à des implantations modernes, s'il procure un confort d'utilisation accru, engendre également des dépenses énergétiques supplémentaires. Il estime toutefois que des marges de progression dans la gestion des équipements et leur pilotage notamment pourraient être recherchées. En parallèle une évolution des usages pourrait également être initiée et encouragée, à l'image du concours Cube 2020, par exemple.
6. Concernant les besoins futurs que le ministère évoque et le choix possible des locaux jusqu'alors occupés par l'ARS dans le M2, le Conseil entend l'intérêt qu'il y aurait pour le ministère à se recentrer sur le parc du Millénaire, le M2 en l'occurrence. Il constate toutefois que le manque de communication au niveau régional sur le sujet immobilier n'a pas permis de mise en relation entre un opérateur désirant sortir d'un bien pris à bail (ARS) et un service de l'État en quête de surfaces équivalentes dans ce secteur. Ceci a conduit le ministère de la justice à prendre à bail le B270 qu'il envisage de quitter peu après son installation, avec toutes les incidences économiques induites pour le preneur.

Il demande que les procédures de saisies des services déconcentrés des finances publiques soient rappelées aux opérateurs et aux ministères afin que les projets de mouvements soient identifiés et portés à leur connaissance, et que d'éventuelles opportunités puissent être sereinement étudiées.

Il demande qu'un bilan économique global pour l'État lui soit communiqué, intégrant l'opération de prise à bail du B270, les travaux qui y ont été réalisés, la reprise du bail de l'ARS par la justice et les pénalités de sortie anticipées des deux baux. Le Conseil observe par ailleurs que la liquidité du marché dans le secteur permettrait que d'autres solutions immobilières puissent être étudiées et mises en concurrence avec la solution envisagée.

Ce contre-exemple plaide pour que les conditions d'entrée de bail et les conditions de sortie anticipée et à l'échéance du bail soient étudiées et appréciées avec le plus grand soin avant toute prise de décision avec le soutien des services déconcentrés des finances publiques.

7. Enfin le Conseil constate que le SPSI est le strict reflet d'une vision de l'occupant mais que la vision patrimoniale en est quasiment absente.



En conclusion, le Conseil salue la démarche volontaire du ministère de la justice, laquelle lui a permis de réduire très sensiblement le nombre de sites d'implantations, de regrouper de façon plus fonctionnelle ses services et d'améliorer les conditions de travail des agents de son périmètre. La démarche peut donc de ce point de vue être considérée comme satisfaisante.

Toutefois, force est de constater que d'autres indicateurs se sont *a contrario* dégradés. Il encourage donc le ministère, accompagné par le DIE, à tendre dans la préparation du SPSI 2019-2023 vers une amélioration du rapport entre surfaces collectives et surfaces de bureaux, un pilotage plus efficace des équipements afin de limiter le coût des énergies et fluides et, plus généralement, à s'interroger sur les raisons de la forte croissance des coûts d'occupation par agent et à intégrer dans son SPSI des démarches correctives.

Le Conseil demande enfin que le projet de SPSI 2019-2023 lui soit communiqué avant adoption.

Pour le Conseil,
son Président



Jean-Paul MATTÉI