



AVIS

sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de la justice

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

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

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

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2008-13, n°2010-07 et n°2010-11 sur le SPSI 2006-2012 des services de l'administration centrale du ministère de la justice et sur le projet de regroupement des services centraux du ministère ;

Vu le projet de schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2014-2018 du ministère de la justice et de la communication communiquée en avril 2014 ;

Après avoir entendu M. Éric LUCAS, Secrétaire général du ministère de la justice accompagné de M. Jean-Etienne PINGARD, Chef du département des moyens généraux et de M. Philippe MONNOT, adjoint à la sous-directrice de l'immobilier ainsi que les observations de Mme Nathalie MORIN, Chef du service France Domaine, accompagnée de M. Pierre DURANT-DELACRE lors de sa séance du 9 avril 2014 ;

Considérant que le SPSI 2008-2013 mis en œuvre par le ministère de la justice a permis de réduire le nombre de sites parisiens de onze à huit.

Qu'en 2009, l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) a quitté l'immeuble du 8, place Vendôme, d'une surface de 1 140 m² pour intégrer l'immeuble du 2/2bis, villa Thoréton, Paris 15^{ème} d'une surface de 1 616 m² dans lequel ont été également regroupés le service de l'inspection des greffes et le service de l'inspection des services de la protection judiciaire de la jeunesse ; que cette opération permet une réduction des dépenses annuelles d'environ 280 000 €/an ; que le bail d'une durée ferme de 9 ans se terminera le 31 mars 2018.

Que les densifications opérées sur les sites de Vendôme et de Saint-Fiacre ont permis l'abandon de plusieurs petites locations.

Considérant que le Conseil de l'immobilier de l'État a rendu, le 13 décembre 2011, un avis favorable au projet Millénaire 3 dont le coût total s'élevait à 221 M€ TTC avec un surcoût pour une acquisition par crédit-bail de 59 M€ TTC, soit un total de 280 M€ TTC ;

Que cet avis comportait un certain nombre de recommandations, notamment l'intégration des conditions de desserte de l'immeuble dès 2015 (intégrant les coûts indirects et l'impact social de cette implantation) et des conditions d'exercice et d'environnement du travail favorables ;

Qu'il convenait de s'assurer de la prise en compte de l'ensemble des coûts de participation au fonctionnement du parc du Millénaire (demande du détail des charges supportés sur le budget de l'État et absence de surcoûts liés au fonctionnement d'une navette locale ou à la construction d'une passerelle au-dessus du périphérique) ;

Qu'il demandait des précisions sur la performance d'occupation des immeubles comparés ;

Qu'il appelait à la vigilance quant aux caractéristiques environnementales de l'immeuble au regard des exigences du Grenelle de l'environnement pour 2020, au bilan prévisionnel de l'opération et à l'existence d'une compensation financière couvrant les surcoûts de loyers notamment en cas de retard de livraison ;

Qu'il émettait des doutes quant à la pertinence d'un recours au crédit-bail pour cette opération.

Considérant, pour la mise en œuvre du SPSI 2014-2018 visant à regrouper l'ensemble de ses services parisiens sur trois sites, l'implantation historique de la place Vendôme, Thoréton et le futur site du parc du Millénaire :

Que le projet de loi de finances rectificative 2011 a ouvert 223 M€ d'AE pour permettre à l'État de se porter acquéreur de l'immeuble ;

Qu'une promesse de vente à effet reporté au 1^{er} avril 2015 et un bail de 12 ans ferme ont été signés entre les parties (ICADE, ministère des finances, ministère de la Justice) en 2012 ;

Que la décision de recourir à un financement de l'acquisition par crédit-bail plutôt qu'à une acquisition classique a été prise en 2013 et donné lieu à une ouverture d'AE complémentaires de 77 M€, soit un total d'inscription de 300 M€ ;

Qu'une différence de 20 M€ entre les coûts indiqués au CIE en 2011 et les inscriptions de crédits apparaît, laquelle n'est pas expliquée ;

Qu'un équilibre demeure à trouver entre le souhait du ministère d'acquérir le bien sur une période de 12 à 15 ans et la demande de la direction du budget d'étaler les paiements sur une période plus longue afin d'assurer la soutenabilité budgétaire de l'opération.

Que le projet d'aménagement est en cours de définition ;

Considérant que depuis la définition du programme fonctionnel en 2011, les besoins de l'administration ont évolué, notamment du fait de lancement de grands projets informatiques ; qu'il s'avère supérieur de 75 postes aux capacités du Millénaire ; qu'en outre, une partie des surfaces

de l'immeuble étant préemptée par des services collectifs (restauration, salle de réunion, auditorium, ...), l'espace pour les bureaux se trouve réduit ;

Considérant que, pour faire face au besoin complémentaire de plateaux informatiques et desserrer la densité des bureaux, le ministère a demandé la location d'un espace du Millénaire 2 pour environ 130 personnes, destinés à regrouper des prestataires (représentant 49 postes de travail) et des agents mobilisés sur ces projets informatiques ; que cette solution est apparue préférable à une densification des surfaces qui nécessiterait de modifier l'organisation projetée des espaces de l'immeuble ; qu'un travail est en cours avec France Domaine pour intégrer dans la rédaction du bail des clauses suffisamment souples quant à sa durée.

Considérant qu'à la suite de l'installation des services au Millénaire, une deuxième opération concernera le rafraîchissement et la mise aux normes des locaux du site Vendôme qui précéderont l'installation en juin 2016 de la direction des affaires civiles et du sceau et de la direction des affaires criminelles à proximité immédiate de l'Hôtel du ministre ;

Considérant qu'en tenant compte de la location supplémentaire du Millénaire 2, les performances d'occupation de l'administration centrale seront à l'issue de ces mouvements de 19,76 m² SUB / PdT et 11,86 m² SUN / PdT ; que ce changement de lieu s'accompagne également d'une augmentation du nombre de personnes par bureau ; qu'ainsi la part des bureaux de 4 agents passe de 20 % à 80 %.

Considérant que le coût global d'occupation actuellement de 33,1 M€ devrait être réduit de 1,2 M€ en 2018 pour atteindre 31,9 M€ ; que l'économie relative peut être estimée à 4M€ en tenant compte d'une actualisation de 2% ; que cependant certains coûts d'exploitation lié à la nature des immeubles seront multipliés par cinq en 2018 pour représenter 6M€ contre 1,2 M€ actuellement, soit 20% du coût global d'occupation.

Considérant, d'après le ministère de la justice, qu'un raisonnement fondé sur les seules valeurs locatives fait apparaître des économies dès 2017 ; que, s'agissant du scénario d'acquisition, les différentes hypothèses envisagées sont à l'étude avec France Domaine.

Considérant que parmi les produits de cession envisagés, la valeur vénale du 14-16 rue Halévy doit être réactualisée ; que s'agissant des montants de loyers externes projetés en 2018 (13,77 M€), ils correspondent au montant du crédit-bail sur 15 ans, au loyer de la villa Thoréton ainsi qu'à celui de la surface complémentaire du Millénaire 2.

Considérant, s'agissant de la situation des plates-formes interrégionales (PFI) du ministère de la justice créées en 2011 et 2014, au nombre de neuf, implantées dans les villes d'Aix-en-Provence, Bordeaux, Dijon, Lille, Lyon, Nancy, Rennes, Toulouse et Paris.

Que le siège de la PFI de Paris, créée en février 2014, est situé dans les locaux du parc domanial de Savigny-sur-Orge en région parisienne ; qu'aucune location supplémentaire pour l'installation de la PFI de Paris n'a été nécessaire.

Que les PFI de province sont installées dans des immeubles domaniaux et des immeubles pris en location qui étaient, pour la plupart, déjà partiellement occupés par les pôles DAGE mis en place avant les PFI ; que les extensions (Aix, Lyon, Toulouse) ou les créations de sites (Dijon, Lille, Nancy, Rennes) se sont faites par voie de locations à l'exception de Bordeaux où une opportunité a été trouvée dans un bâtiment domanial ;

Que le choix du recours systématique à la location a été motivé par le caractère évolutif des compétences dont le périmètre est encore appelé à évoluer ; que les années à venir seront mises à profit pour optimiser les installations existantes ;

Que, s'agissant du ratio SUN par poste de travail, les sites d'Amiens et Grigny étant également des centres de préparations du matériel informatique comprenant des aires de stockage de matériel assimilées à de la SUN, ce qui dégrade fortement leur résultat ; que dans un certain nombre de cas, le nombre de poste de travail a pu être surestimé au moment de la création de ces services mutualisés ;

Considérant, s'agissant du devenir du Palais de justice de Paris à l'issue du transfert du TGI sur le site des Batignolles, que le ministère fait part de sa volonté de conserver l'emprise de la justice sur ce bâtiment ; que la réaffectation des locaux libérés devrait permettre l'abandon de locations dans le parc privé ; qu'une des pistes de travail pourraient concerner le rapatriement de la Cour de cassation, de la Cour d'appel de Paris, du Conseil supérieur de la Magistrature, du Conseil des Prud'hommes et de l'implantation parisienne de l'Ecole nationale de la Magistrature sur ce site.

Les représentants du ministère de la justice ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 9 avril et du 9 juillet 2014, fait les observations suivantes :

A l'attention du ministère occupant,

1. Le Conseil salue les efforts de rationalisation réalisés par l'administration centrale du ministère de la justice accompagnée par le service France domaine. Cette réduction permet de satisfaire, dès à présent, le ratio de France Domaine de 12 m² SUN par poste de travail et le schéma présenté par le ministère améliore encore ce résultat en augmentant le nombre de bureaux collectifs à échéance 2018.

Au-delà du seul respect d'un des ratios emblématiques de la politique immobilière de l'État, le Conseil reconnaît l'intérêt fonctionnel et financier de cette démarche.

2. Le Conseil s'interroge cependant sur la pertinence d'inclure les effectifs des prestataires privés dédiés à des projets informatiques dans les choix immobiliers retenus par l'administration centrale obligeant à une location de surfaces complémentaires, et ainsi à l'inscription d'une dépense supplémentaire dans un contexte budgétaire difficile.

Si le Conseil comprend le besoin de proximité entre les prestataires informatiques et les cadres fonctionnels du ministère, il regrette qu'une solution locative probablement moins onéreuse en périphérie de Paris ne soit pas à l'étude et invite le ministère à s'interroger à nouveau sur cette alternative.

3. Le Conseil note, en outre, une différence de 20 M€ entre le coût de l'opération qui a été indiquée en 2011 et les inscriptions de crédits en 2014. Il souhaite que lui soient communiqués les éléments justifiant cette augmentation.
4. Le Conseil rappelle que dans un courrier en date du 20 janvier 2009 du ministre du budget adressé au ministre de la justice, puis dans un courrier du 22 décembre 2011 du Président du CIE à l'attention du ministre du budget reprenant les recommandations de son avis du 13 décembre 2011, il soumettait l'actualisation et la validation du SPSI de l'administration centrale à une réduction des coûts de fonctionnement par agent, à une optimisation de la

performance du parc immobilier tout en respectant des conditions matérielles de travail favorables et en s'adaptant aux objectifs fixés par le Grenelle de l'environnement.

Qu'au regard des éléments transmis, le Conseil peut espérer effectivement une optimisation de la performance du parc immobilier du ministère.

Toutefois, le Conseil remarque que si la stratégie d'occupation retenue conduit à réduire le montant des loyers budgétaires et des loyers externes, elle alourdit le poids des autres charges (entretien et maintenance, énergies et fluides et coûts d'exploitation). Cette augmentation bien que n'affectant que peu le coût global d'occupation et le coût de fonctionnement par agent en raison de la densification attendue, ne permet pas en tout état de cause d'espérer une réduction de ces-derniers.

Le Conseil s'interroge donc sur le bilan économique de cette opération et souhaite que lui soient communiqués des éléments de réponse à l'issue de la procédure de sélection de l'offre.

Enfin, si les caractéristiques environnementales de l'immeuble Millénaire 3 étaient jugées bonnes en 2011, le Conseil indiquait que l'immeuble devant être livré en 2015, c'est-à-dire à cinq ans de l'échéance 2020, il importait d'être vigilant quant à sa conformité aux normes de consommation énergétique exigées à cette échéance. Le Conseil réitère cette recommandation particulièrement importante dans le cadre de la préparation de la réglementation thermique (RT) 2020.

5. S'agissant du devenir des locaux libérés par le Tribunal de Grande instance de Paris, le Conseil est encore en attente de réponses sur le remploi de ces surfaces. Il invite le ministère à la plus grande vigilance en envisageant cette implantation comme une opportunité de rationalisation de son parc et de ses surfaces par l'abandon des sites actuellement en location et non comme une possibilité de desserrement des effectifs. Il rappelle par ailleurs l'attention qu'il porte au suivi des préconisations formulées dans son avis n°2013-09.

A l'attention de l'État propriétaire,

6. Le Conseil regrette l'absence apparente de suivi des cessions programmées des immeubles domaniaux. En effet, le site de la rue Halevy a été recensé, dans les deux courriers pré-cités en 2009 puis en 2011, comme un site domanial pour lequel la cession devait être organisée. En 2014, cette cession n'est toujours pas réalisée ; cet attentisme pourrait conduire à une perte de recette.

Le Conseil recommande au représentant de l'État propriétaire d'inciter les ministères pour lesquels des sites domaniaux sont proposés à la cession de les astreindre à ce choix sauf actualisation expresse et validée de leur SPSI.

7. S'agissant des modalités de financement, si le recours au crédit-bail est désormais une procédure éprouvée, d'après le service France domaine, le Conseil demeure prudent sur le recours à ce dispositif de financement.

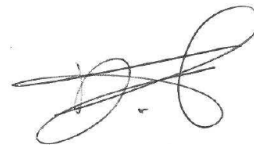
Si le Conseil reconnaît l'intérêt que représente cette procédure en permettant un étalement du coût d'acquisition, il lui paraît nécessaire de s'assurer de l'intérêt économique au regard des conditions d'emprunt pour l'État et de sa capacité budgétaire. Il est également essentiel que le coût du crédit-bail soit au plus équivalent au montant des loyers, budgétaires et externes, actuels.

Le Conseil souhaite que France domaine lui transmette les études juridiques relatives aux conditions de recours à cette procédure.

*

En conclusion, le ministère de la justice doit être exemplaire et rigoureux quant à la gestion de son patrimoine. Cet objectif n'est pas encore atteint malgré des efforts certains. C'est pourquoi, le Conseil propose au Secrétaire d'État en charge du budget d'approuver le SPSI du ministère de la justice sous réserve que la mise en œuvre du projet présenté tienne compte des recommandations exposées supra, particulièrement la réserve substantielle du second point.

Pour le Conseil,



son Président

Jean-Louis DUMONT