



Avis sur l'immobilier de la transformation publique

L'immobilier de l'État est un facteur déterminant de la transformation publique.

Le Conseil de l'immobilier de l'État invite à considérer la dimension immobilière de chaque projet de transformation, et réciproquement, à mettre l'immobilier de l'État au service de chacun des piliers du projet de transformation publique : modernisation du service public, transformation numérique, transition écologique et solidaire, aménagement du territoire.

Il suggère d'inscrire la transformation publique au cœur de la politique immobilière de l'État et de confier à la direction de l'immobilier la responsabilité de conduire un projet de transformation des espaces de travail des services de l'État. Un repositionnement préalable de la direction est toutefois souhaitable.

En bouleversant vies personnelle et professionnelle, la crise de la Covid 19 a confirmé que les modes de travail ne sont pas immuables. L'adaptation des activités au contexte sanitaire a permis d'appréhender les bénéfices potentiels du travail à distance, mais aussi mis en relief l'importance de ce qui se joue sur le lieu de travail. Concevoir l'immobilier public de demain nécessite de s'interroger sur la trajectoire de chaque « métier », de doter l'État propriétaire de compétences et moyens opérationnels et d'identifier une structure experte dans le domaine de l'environnement de travail susceptible d'accompagner les porteurs de projets.

L'adaptation de l'immobilier de l'État aux besoins des services publics de demain pose le double défi de l'ampleur de la tâche et de l'innovation. L'expérimentation est la voie à privilégier pour faire évoluer progressivement les espaces de travail des services publics et la représentation que chacun en a. Faciliter son développement suppose de définir un cadre méthodologique et de diffuser une culture de l'erreur apprenante.

Le CIE propose de rendre compte chaque année de l'avancement de ce chantier prioritaire.

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 ;

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 les dossiers transmis préalablement et postérieurement à l'audition et après avoir entendu lors de sa séance du 26 novembre 2020 :

- le chargé de mission expert de la direction de la transformation publique (DITP),
- le responsable du bureau applications et projets informatiques de la direction interministérielle du numérique (DINUM),
- la secrétaire générale de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et le directeur général territoires et ruralités de l'ANCT,
- le chef de service parcours de carrières et politiques salariales et sociales de la direction générale de la fonction publique (DGAFP),
- la directrice adjointe de l'immobilier de l'État et la sous-directrice stratégie et expertises de l'immobilier de l'État.

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

1. Un immobilier de l'État à mettre au service du projet de transformation publique

L'immobilier de l'État est un facteur déterminant de la transformation publique considérée des points de vue respectifs du fonctionnaire, de l'utilisateur des services publics, du contribuable et du citoyen.

Le parc immobilier de l'État résulte d'une accumulation d'héritages successifs. De nombreux immeubles occupés par les services et opérateurs de l'État ont été conçus dès leur origine, ou restructurés au détour d'opportunités historiques, pour répondre spécifiquement à des besoins fonctionnels désormais dépassés. Le mouvement de transformation numérique impose de concevoir des solutions immobilières innovantes pour accompagner l'émergence des nouveaux métiers des services publics.

Selon une étude prospective réalisée en 2018 par la DITP¹, « plus de 70% des effectifs parmi les 3,5 millions d'agents des fonctions publiques d'État et hospitalière pourraient voir l'exercice de leur métier sensiblement voire radicalement transformé grâce au numérique ». L'étude souligne que les évolutions seront probablement profondes et que les gains attendus de la disponibilité des informations et de l'automatisation de tâches répétitives permettront un recentrage des agents sur le cœur de leur métier. Les projections suggèrent une pluralité d'activités pour chaque famille de métier dont les lieux d'exercice sont à repenser. Au-delà de ces critères fonctionnels, les premiers enseignements de la crise sanitaire invitent à concevoir des dispositifs immobiliers adaptables résilients et à veiller à la bonne articulation de l'espace-temps de travail et de l'espace-temps de vie personnelle des agents.

L'accessibilité des services publics sur l'ensemble du territoire est une priorité gouvernementale. D'évidence, le développement des échanges dématérialisés ne signifie pas la fin des interactions entre agents et usagers des services publics. Au contraire, il est porteur de la promesse d'une plus grande proximité et d'une amélioration de la qualité des interactions. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication permettent d'envisager un découplage organisationnel, et donc géographique, entre services « front office » spécialistes de la relation « client » et services « back office » disposant de l'expertise pour traiter les demandes au fond. Elles ouvrent la possibilité de nouvelles implantations des services selon leur nature, au plus près des zones d'habitation des agents pour le « back-office » ou des cœurs de ville pour le « front-office ».

Des modèles innovants d'accès aux services publics émergent. Les nouvelles approches en rupture avec l'organisation « en silo » des services administratifs conduisent à envisager autrement la question immobilière. Le modèle « un service public, un bâtiment public » est remis en question, de nouvelles solutions immobilières sont mises en œuvre. Dans le cadre d'une approche centrée sur l'utilisateur, le statut de l'immeuble devient accessoire. La sélection des maisons France Services est ainsi effectuée selon des critères géographiques et qualitatifs². Le projet France services porte l'ambition de rompre avec l'image terne des guichets de services publics en proposant des lieux de vie agréables et conviviaux. L'immobilier s'affirme ici comme un levier essentiel de la transformation de la relation de l'utilisateur au service public.

Si la réduction des dépenses publiques ne constitue pas la finalité de la transformation publique engagée, il n'en est pas moins attendu une rationalité économique des projets et des évolutions suscitant des économies budgétaires. Or, les dépenses immobilières annuelles de l'État s'élèvent à 7 milliards d'euros et la valeur comptable du parc immobilier qu'il contrôle est estimée à 66 milliards d'euros. La dimension immobilière des projets de transformation ne peut donc être négligée au regard du poids financier des décisions immobilières

¹ Transformation numérique : dessinons les métiers publics de demain ! Etude prospective, DITP, novembre 2018.

² Le projet France services vise à permettre à chaque citoyen quel que soit l'endroit où il vit, en ville ou à la campagne, d'accéder aux services publics en moins de 30 minutes et d'être accueilli dans un lieu unique, par des personnes formées et disponibles, pour effectuer ses démarches du quotidien.

et de la durée des engagements qu'elles suscitent. Chaque investissement immobilier doit au contraire être appréhendé comme une opportunité pour engager ou accompagner des projets de services publics innovants.

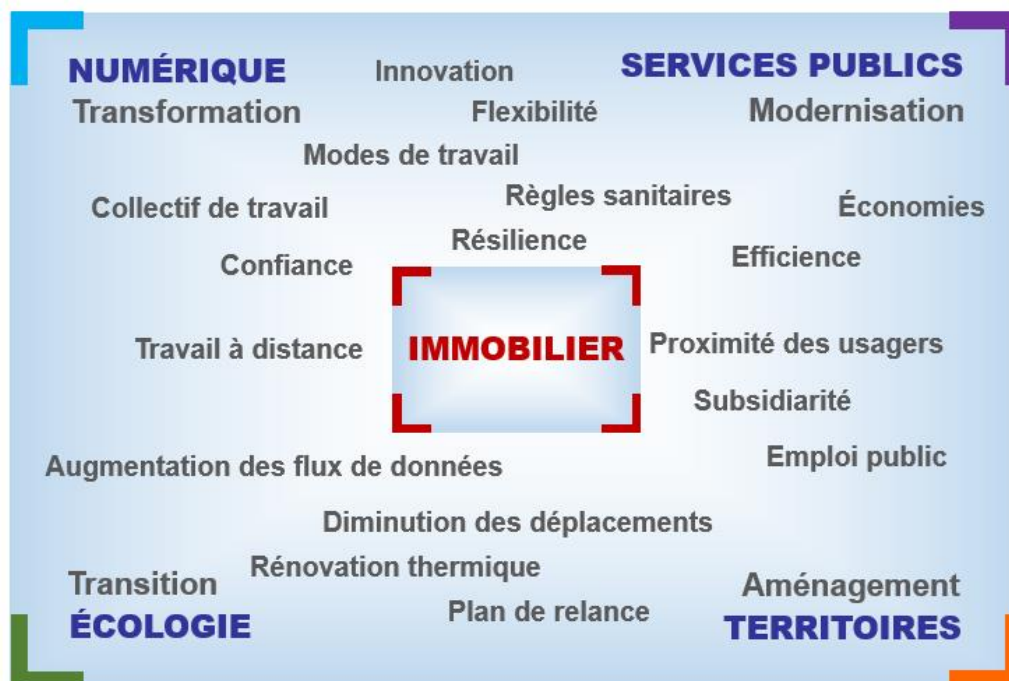
Dans un contexte où événements climatiques et sanitaires invitent à imaginer des modèles de développement plus durable, il convient de rappeler que les secteurs de l'immobilier et de la mobilité représentaient en 2018 77% de la consommation énergétique de la France et étaient responsables de 62 % de la production de CO2 et de la moitié des gaz à effet de serre³.

De par sa dimension (90 millions de m² bâti occupés par les seuls services et opérateurs de l'État), de par sa localisation (des emplacements souvent convoités), de par sa consistance (un patrimoine culturel et historique sans égal) et de par les enjeux socio-économiques qu'il emporte (3,6 millions d'emplois), l'immobilier de l'État ne peut plus être appréhendé selon ses seules dimensions fonctionnelle, technique, juridique ou budgétaire. Il doit s'envisager comme un levier stratégique contribuant à enrichir, au cœur des villes et des territoires, l'offre de solutions et de services à valeur ajoutée proposée par les partenaires publics et privés du service public pour répondre aux attentes du citoyen.

Les décisions immobilières de l'État doivent intégrer de nouveaux paramètres : nouveaux usages et partages dans la ville de demain, mixité des fonctions dans une ville « du quart d'heure »⁴, densification pour limiter la consommation de foncier, reconstruction sur l'existant obsolète d'un immobilier durable non ancré dans un usage déterminé et aisément réversible.

La politique immobilière de l'État est une politique transversale appelée à concourir à l'atteinte des objectifs de transformations portés par quatre piliers que sont la modernisation des services publics, la transformation numérique, la transition écologique et solidaire, et l'aménagement du territoire. Les interactions entre ces différents champs d'actions sont nombreuses et complexes.

Figure n°1 : Objets d'interactions entre immobilier et piliers de la transformation publique



Document SG-CIE

³ Sources : CGDD, [Bilan énergétique de la France pour 2018](#), Insee, [Émissions de CO2 par activité en 2018](#), CITEPA, [rapport Secten](#)

⁴ Moreno, Carlos, Droit de cité : de la « ville-monde » à la « ville du quart d'heure », Éditions de l'Observatoire, Collection Essais, 2020. Selon l'auteur, la ville du quart d'heure, c'est celle où l'on trouve, à moins de quinze minutes de chez soi, les fonctions essentielles : travailler, se ravitailler, se soigner, apprendre et pratiquer des loisirs. Décliné dans un contexte métropolitain, le concept invite à parler de territoire de la demi-heure.

Le graphique représente des objets d'interactions porteurs d'enjeux immobiliers. Ils ne sont ni hiérarchisés ni exhaustifs. L'illustration doit être considérée comme une invitation à s'interroger sur le rôle que peut jouer l'immobilier dans chaque projet de transformation envisagé.

Faire l'impasse sur cette question, c'est se priver d'un levier potentiel mais surtout prendre le risque de négliger un obstacle. De ce point de vue, les positions immobilières conservatrices peuvent être des freins puissants à la mise en œuvre des transformations projetées.

Recommandation n°1 à l'attention de tous les acteurs de la transformation publique

Considérer l'immobilier comme un levier de transformation dans tout projet de réforme.

La politique immobilière de l'État souffre d'une image erronée auprès du grand public, souvent réduite à la vente de « bijoux de famille ». Au sein des administrations, elle est trop souvent perçue comme une contrainte normative - les fameux 12 m² SUN / PdT- tenant insuffisamment compte des enjeux de service et du contexte local. Un travail de communication est à entreprendre pour faire évoluer les représentations vers une vision positive et partagée.

Les objectifs de la politique immobilière de l'État tels que définis en 2006 méritent d'être revisités pour intégrer les changements intervenus depuis. L'affirmation du rôle essentiel de l'immobilier dans le projet de transformation publique porté par le gouvernement constituerait un signal fort à même de donner une nouvelle impulsion à la politique immobilière de l'État, qui, à l'instar de la transformation publique, ne concerne pas le seul périmètre des activités de bureau.

Recommandation n°2 à l'attention de tous les acteurs de l'immobilier de l'État

Prendre en compte les incidences des décisions immobilières selon les quatre piliers du projet de transformation publique : modernisation du service public, transformation numérique, transition écologique et solidaire, aménagement du territoire.

2. Des conditions requises pour développer des solutions immobilières innovantes

Adapter l'immobilier de l'État aux besoins des services publics de demain est un défi dont l'immensité ne doit pas conduire au renoncement mais à l'humilité. Il s'agit d'une tâche de longue haleine à conduire pas à pas, avec méthode.

Si le parc immobilier est trop vaste pour disposer de moyens à la mesure du chantier à conduire, la définition d'une stratégie globale doit permettre de définir des priorités.

Si les objets immobiliers qui le composent sont trop singuliers pour qu'une recette unique puisse être appliquée, une approche particulière par type d'actif n'exclut pas une méthode commune.

Si une norme simplificatrice ne peut s'appliquer à chaque contexte local, un cadre partagé laissant suffisamment de marges de liberté doit permettre à chacun de développer des solutions particulières conformes aux orientations générales.

Si prédire aujourd'hui ce que seront les besoins immobiliers des services publics de demain est une gageure, les travaux de la DITP et de la DINUM démontrent qu'il est possible d'esquisser des scénarios probables par familles de métiers.

En bouleversant vies personnelle et professionnelle des Français, la crise de la Covid 19 a démontré que les modes de travail ne sont pas immuables. Véritable test de résilience des services public, cette crise a été pour ses agents l'occasion d'expérimenter de nouvelles pratiques, d'innover pour assurer la continuité des missions du service public. En plaçant le cœur de mission au centre des réflexions, ce travail d'innovation sous contrainte a mis en lumière le caractère essentiel ou relatif de chaque solution immobilière.

Le développement à marche forcée du travail à distance a permis de prendre collectivement conscience qu'il est possible de travailler autrement et que cette possibilité peut être mise à profit pour améliorer les conditions de vie des agents et le service rendu. Les observateurs du marché de l'immobilier de bureaux francilien s'attendent à une contraction de la demande du fait d'un moindre besoin de surfaces, conséquence du développement du travail à domicile ou dans des tiers-lieux.

La crise sanitaire est un formidable accélérateur de changements. Elle est également le révélateur de ce qui se joue sur le lieu de travail. Indépendamment des difficultés liées aux insuffisances actuelles des infrastructures et technologies de l'information, l'expérience montre que toutes les activités ne se prêtent pas au télétravail. Et surtout, sur la durée, la nécessité se fait jour, y compris pour les travailleurs dont les tâches sont en théorie toutes réalisables à distance, de revenir sur le « lieu de travail ». Il en va de la préservation du collectif de travail et de la santé des individus, considérée comme « un état complet de bien-être physique, mental et social ».⁵

Autre externalité positive de la crise sanitaire, le plan de relance lancé à l'automne 2020 est une opportunité pour l'immobilier de l'État. Une enveloppe de 2,7 milliards d'euros est réservée pour rénover les bâtiments de l'État. Même si ce n'est pas la finalité première du programme, il importe que les investissements réalisés servent aussi le projet de transformation publique. Il est donc nécessaire que chaque service de l'État prépare l'après-crise à partir d'une question simple : quelle solution immobilière pour quel type d'activité ?

La direction de l'immobilier de l'État a conduit en 2020 une réflexion sur l'immobilier public de demain dont le caractère novateur et la richesse méritent d'être salués. Fruit d'un partage de constats et d'idées entre des acteurs publics, des experts du monde académique et des praticiens du secteur immobilier, ce travail centré sur les activités de bureau décrit les limites du parc immobilier actuel, tire les premiers enseignements du développement massif du télétravail occasionné par la crise sanitaire et propose des pistes d'évolutions souhaitables de l'immobilier public. Elle est invitée à poursuivre ses travaux par un élargissement du périmètre d'étude et la production d'une analyse partagée avec la communauté interministérielle identifiant forces et faiblesses, atouts et menaces. Il s'agit là d'un préalable à la définition d'une stratégie permettant d'envisager des déclinaisons opérationnelles.

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

Produire, en collaboration avec la communauté interministérielle, une analyse stratégique visant à identifier les leviers et freins immobiliers de la transformation publique.

Dans un contexte où les univers administratifs demeurent très cloisonnés, développer une telle approche transverse suppose de traiter préalablement la question de la gouvernance.

Au sein des grandes entreprises, ce sujet stratégique relève du comité de direction où les enjeux propres à chaque domaine professionnel sont portés par le représentant de chaque direction spécialisée : immobilier, ressources humaines, informatique, finances et directions métiers. Confier la responsabilité du projet à l'une de ces directions n'exclut pas la collaboration des autres entités. Si la comitologie varie selon la nature du projet, il est un principe intangible propre aux organisations efficaces : la direction générale décide des

⁵ Organisation mondiale de la Santé (OMS), préambule à la constitution de l'OMS, Conférence internationale sur la santé, New-York, 19-22 juin 1946.

orientations et arbitre les éventuelles divergences. Si cette description schématique et sans doute idyllique, de la gouvernance des organisations du secteur privé n'est pas directement transposable à l'État, quelques principes fondamentaux méritent d'être retenus :

- unicité de la direction de projet,
- instance collégiale permettant le partage et la confrontation des points de vue,
- légitimité du décideur qui est aussi l'arbitre.

Il serait légitime de confier le pilotage d'un projet de transformation des espaces de travail des services de l'État à la direction de l'immobilier de l'État. Son rattachement à la direction générale des finances publiques pose cependant trois questions :

- l'immobilier étant un sujet très marginal pour la DGFIP⁶, en quoi le pilotage d'un tel chantier bénéficierait-il du rôle d'intermédiaire de son directeur entre le ministre et le directeur de l'immobilier ?
- le lien de subordination introduit-il un doute sur le point de vue porté, les intérêts de la direction immobilière et de la DGFIP ne pouvant, notamment dans la relation propriétaire/occupant, toujours converger ?
- la capacité d'action de la DIE qui dispose des moyens opérationnels sans autorité hiérarchique ne risque-t-elle pas de souffrir d'une trop grande dépendance du réseau DGFIP ?

Le Conseil regrette une fois encore que le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 portant création de la direction de l'immobilier de l'État n'ait pas doté cette dernière de l'ensemble des attributs, légitimité, compétences et moyens, qui auraient fait d'elle une direction immobilière de plein exercice assumant, au plan stratégique et au plan opérationnel, les prérogatives de représentant de l'État propriétaire. Il appelle au repositionnement de la direction de l'immobilier de l'État et à une clarification de son rôle.

Le choix gouvernemental de réunir sous l'autorité d'un même ministre trois directions concourant à la transformation de l'État, la direction générale de la fonction publique (DGAFP), la direction interministérielle du numérique (DINUM) et la direction de la transformation publique (DITP), est à la fois un signal fort de la volonté de conduire le changement et le moyen de développer une approche globale du projet de transformation.

Le repositionnement de la DIE doit permettre le développement de synergies entre la structure en charge du pilotage de la politique immobilière de l'État et le ministère qui porte le projet de transformation publique.

Recommandation n°4 à l'attention des ministres en charge de la PIE et de la transformation publique

Repositionner la DIE dans le but de lui déléguer la mission de transformation des espaces de travail des services et opérateurs de l'État.

Concilier impératif de cohérence d'ensemble et principe de subsidiarité suppose de définir un cadre méthodologique national d'intervention facilitant le développement local de projets innovants.

Si disposer d'une référence normative est indispensable au pilotage de l'action publique, un des défauts actuel de la politique immobilière de l'État est d'avoir érigé la norme de 12 m² en doctrine. Il convient d'éviter cet écueil.

Le cadre a vocation à donner du sens à l'action. La finalité du projet doit y être affirmée, sa déclinaison en buts, expliquée, ses objectifs, précisés. La démarche implique de retenir des indicateurs fixant des obligations de résultats et non de moyens.

⁶ Les effectifs des missions domaniales ne représentent que 2% des 100 000 agents de la DGFIP. [Rapport d'activité 2019 de la DGFIP](#)

La DITP met à disposition des agents de l'administration une boîte à outils constituée de guides et de fiches à utiliser dans la conception de projets de transformation⁷ parmi lesquels des méthodes de prospective et d'anticipation pour comprendre les facteurs d'évolution de son activité, des outils du design de services publics et des jeux sérieux pour mener ses projets innovants de manière ludique. Les outils numériques sont expliqués, libres de droit et personnalisables pour permettre à chacun de les adapter à ses besoins. Des outils spécifiques à la conduite de projets de transformation de locaux de travail pourraient utilement compléter cette boîte à outil.

Dans le cadre de travaux relatifs aux évolutions possibles de l'espace de travail du service public⁸ conduits en 2015, le Conseil de l'immobilier de l'État opérait un double constat :

- le processus de création de dispositifs immobiliers innovants est itératif, les réponses architecturales apportées aux évolutions de l'activité réinterrogeant à leur tour l'activité de travail ;
- les projets de l'administration sont marqués par le cadre de la commande publique qui s'y applique.

Il estimait néanmoins que le cadre réglementaire préserve la possibilité d'expérimenter de nouvelles approches de conception. Les travaux de la DITP l'ont confirmé depuis. Faciliter l'émergence de projets innovants nécessite cependant l'engagement de deux chantiers prioritaires.

Le premier est un travail d'analyse qui vise à proposer des modalités techniques et juridiques de réalisation de projets innovants dans le secteur public. Les délais actuels de réalisation des opérations immobilières – il n'est pas rare que s'écoule une dizaine d'années entre l'expression d'une idée et la livraison de l'ouvrage en résultant- sont difficilement compatibles avec les ambitions du projet de transformation publique.

Le second, d'ordre culturel, n'est pas propre à l'immobilier. Il s'agit d'engager une réflexion sur la notion de risque qui est inhérente à tout projet d'innovation avec pour enjeu d'appréhender un résultat non conforme, non pas comme un prétexte à sanction, mais comme une source d'enseignements. Si la culture de l'erreur apprenante est peu diffusée au sein de la société française, elle est encore plus rare dans la fonction publique dont l'aversion au risque est un trait culturel prononcé. Or, repenser l'espace de travail implique de faire une série de choix stratégiques qui comportent chacun leur part de risques.

L'approche doit être pragmatique. Les méthodes et moyens de conception sont à adapter aux enjeux de chaque projet. L'expérimentation est un moyen accessible pour faire évoluer progressivement les espaces de travail des services publics et la représentation que chacun en a. Le recours à l'appel à projets tel que le pratique la DITP est une piste à explorer pour multiplier les expérimentations. Le dispositif favorise le partage de retour d'expérience et la valorisation des réussites⁹.

Le bon exemple immobilier est photogénique. Il est un atout non négligeable pour communiquer sur les enjeux et résultats de la politique de transformation engagée.

Recommandation n°5 à l'attention du ministre en charge de la PIE

Permettre et encourager l'expérimentation de nouvelles solutions immobilières.

⁷ [Boîte à outils - Comment Faire, la boîte à outils de la DITP \(modernisation.gouv.fr\)](#)

⁸ [Quelles évolutions pour l'espace de travail du service public ? CIE, 2015](#)

⁹ [Cas d'usage - Comment Faire, la boîte à outils de la DITP \(modernisation.gouv.fr\)](#)

3. Une co-construction occupants – propriétaire à outiller et à accompagner

Si la rationalisation du parc est un moyen incontournable pour atteindre les objectifs de la politique immobilière, il n'en constitue pas la finalité. Le dialogue actuel entre représentants de l'État propriétaire et services occupants est trop souvent circonscrit à une négociation de m² ou de crédits budgétaires, au point de masquer les enjeux de long terme. Richesse du dialogue et qualité des solutions sont liées. Un processus de conception de solutions immobilières innovantes exige que chaque acteur y soit représenté.

De ce point de vue, le double rôle de propriétaire et d'occupant endossé par le préfet est un obstacle à l'enrichissement des problématiques. En témoignent certaines décisions prises dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE)¹⁰.

L'usage est à placer au cœur de la nouvelle approche. Le représentant de l'État occupant doit cependant veiller à ne pas confondre expression d'un souhait et besoin réel du futur bénéficiaire du projet. Innover nécessite de s'extraire partiellement de la situation existante. Le risque de reproduction est grand lorsque la conception de la solution projetée s'envisage principalement à partir de la situation immobilière existante. Constituer un référentiel d'exemples de situations de travail et d'aménagements d'espaces est susceptible d'enrichir la réflexion commune. Simuler des situations futures probables à partir de ces exemples peut faciliter l'appropriation des problématiques et l'émergence de réponses. Pour autant, la mesure de quelques éléments factuels de la situation existante demeure un bon moyen d'objectiver les déterminants de la situation de travail.

Il est recommandé d'associer futurs bénéficiaires du projet, agents et usagers, au processus de conception. Si l'assistance de spécialistes en analyse de l'activité ou en architecture est souhaitable, la conception d'un nouvel espace de travail ne relève pas des seuls experts et doit intégrer pleinement ceux à qui il est destiné.

Le débat sur l'allocation des espaces ne peut être esquivé. La connaissance de la consommation des ressources immobilières de chacun facilite l'appropriation de nouveaux critères d'affectation des surfaces. Pour que les réponses apportées soient acceptables par tous, il est indispensable de motiver les choix au regard des résultats attendus de la transformation, tant pour le bénéfice de l'entité administrative concernée que pour ses agents.

L'horizon du travail prospectif est à fixer en fonction de la nature du projet. Si un simple aménagement peut être amorti en quelques années, la durée de vie espérée d'un immeuble neuf ou restructuré est d'au moins trente ans.

Recommandation n°6 à l'attention des représentants de l'État occupant

S'interroger sur la trajectoire « métier » pour définir le besoin immobilier futur.

Comprendre l'importance du dialogue propriétaire / occupant dans la recherche de solutions suppose d'accepter le principe qu'il n'existe pas de solution immobilière parfaite et que celle-ci ne peut résulter que d'un compromis.

Si le propriétaire se doit d'offrir une solution adaptée à l'occupant, il doit également considérer d'autres critères que ceux privilégiés par l'occupant. Au-delà de la réponse au besoin immédiat de l'utilisateur, il doit prendre en compte les caractéristiques des marchés immobiliers pour produire des actifs pertinents. Ses choix stratégiques intègrent les risques de destruction de valeur liés aux différentes dimensions de l'obsolescence immobilière : territoriale, sociologique, économique, architecturale, technique et réglementaire.¹¹

¹⁰ Avis [CIE n°2015-29](#) du 24 juin 2015 sur la mise en œuvre de l'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR)

¹¹ [Quelle stratégie de valorisation du patrimoine immobilier de l'État ? Fiche 2](#) Les Thématiques du Conseil de l'immobilier de l'État, 2016

La dualité des points de vue est à l'œuvre dans chacune des problématiques immobilières de la transformation publique :

- le choix de l'emplacement est affaire d'accessibilité mais également d'aménagement du territoire,
- la réduction de l'impact environnemental des bâtiments ne peut résulter que de la conjugaison des efforts du propriétaire et de l'occupant¹²,
- la digitalisation des activités métiers nécessite de doter l'immobilier d'infrastructures adaptées,
- l'adoption de nouveaux modes de travail modifie l'activité de gestion des immeubles. Il ne s'agit plus d'entretenir et de mettre à disposition des locaux mais d'offrir une gamme de services.

L'apport du représentant de l'État propriétaire ne peut être que modeste dans la détermination des caractéristiques fonctionnelles de biens aussi singuliers que les centres pénitentiaires ou d'opérations militaires. S'agissant d'immeubles moins spécifiques destinés à héberger des activités communes à plusieurs membres de la communauté interministérielle, il lui revient de prendre des positions sur le marché immobilier en dépassant le cadre des demandes particulières de chaque utilisateur dans l'objectif d'apporter une réponse d'ensemble pertinente.

Envisager une telle approche nécessite une évolution des outils de la politique immobilière tels que les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) dont la forme actuelle conduit à confier l'élaboration de la stratégie à l'utilisateur. Elle implique également de renforcer le rôle opérationnel de l'entité incarnant l'État propriétaire.

Développer des projets immobiliers suppose une maîtrise d'ouvrage compétente. Au sein de l'État, les compétences sont rares et dispersées dans les services immobiliers des services centraux, des services déconcentrés et des opérateurs. Leur regroupement au sein d'une structure opérationnelle disposant d'antennes locales est souhaitable. Sans mutualisation, il est à craindre que la fonction immobilière d'État demeure trop en retrait des marchés immobiliers et des projets d'aménagements pilotés par les collectivités territoriales pour que l'immobilier de l'État puisse jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre du volet territorial de la transformation publique.

Recommandation n°7 à l'attention du ministre en charge de la PIE

Doter le représentant de l'État propriétaire d'un réseau d'unités opérationnelles couvrant l'ensemble du territoire.

Mettre l'immobilier de l'État au service de la transformation publique implique une approche systémique, de nouvelles méthodes et outils de conception et une évolution profonde des relations entre occupant et propriétaire. Il s'agit d'un projet de transformation en soi qui nécessite d'être accompagné et suivi.

Entre représentants de l'occupant et du propriétaire se dessine en creux un rôle d'intermédiaire qui fait aujourd'hui défaut. Les directions immobilières des grandes entreprises du secteur privé assistent d'autant plus facilement les directions utilisatrices dans leurs réflexions sur leurs besoins immobiliers que ceux-ci concernent quelques grandes familles de métiers. La grande diversité des missions des services et opérateurs de l'État appelle un accompagnement d'une autre nature.

Une comitologie déclinée aux niveaux stratégique, de pilotage et opérationnel doit permettre une représentation de chacun des enjeux par des acteurs légitimes : structures ministérielles portant chacune des politiques impactées, structures locales en charge de leur mise en œuvre, opérateurs spécialisés. Le Conseil suggérerait en 2019 d'associer l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) à ce type

¹² Avis de suite CIE 2020-09 du 2^e septembre 2020 sur l'amélioration de la performance énergétique du parc immobilier occupé par l'État et ses opérateurs.

de travaux. Bénéficiaire de son concours permettrait d'envisager des partenariats avec d'autres acteurs intervenant dans le domaine de l'environnement de travail, tant au niveau national qu'international.¹³

Les enjeux justifient que l'État dispose en son sein d'une entité nationale spécialisée dans le domaine de l'environnement de travail susceptible d'apporter son expertise aux futurs bénéficiaires des projets immobiliers et de collaborer étroitement avec les directions du ministère de la transformation.

Recommandation n°8 à l'attention du ministre en charge de la PIE

Confier à une structure nationale spécialisée dans le domaine de l'environnement de travail une mission d'accompagnement des projets immobiliers des services et opérateurs de l'État.

En conclusion, le Conseil de l'immobilier de l'État observe que l'immobilier peut être un levier -ou un frein- à la mise en œuvre des projets de la transformation publique.

Il invite à considérer la dimension immobilière de chaque projet de transformation, et réciproquement, à mettre l'immobilier de l'État au service de chacun des piliers du projet de transformation publique : modernisation du service public, transformation numérique, transition écologique et solidaire, aménagement du territoire.

Il suggère d'inscrire la transformation publique au cœur de la politique immobilière de l'État et de confier à la direction de l'immobilier de l'État la responsabilité de conduire un projet de transformation des espaces de travail. Le repositionnement préalable de cette direction apparaît toutefois souhaitable.

Il appelle à s'interroger sur la trajectoire de chaque « métier », à doter l'État propriétaire de compétences et moyens opérationnels adaptés, et à confier une mission d'accompagnement des projets immobiliers à une structure nationale spécialisée dans le domaine de l'environnement de travail.

Il recommande de privilégier l'expérimentation. Il invite à faciliter son développement par la définition d'un cadre méthodologique et le développement d'une culture de l'erreur apprenante.

Le Conseil de l'immobilier de l'État considère que ce chantier doit être une priorité. Il propose d'en mesurer les progrès à travers l'examen de chacun des dossiers immobiliers qui lui sont soumis et de rendre périodiquement compte de son avancement à l'issue d'un rendez-vous annuel réunissant les structures administratives de la transformation publique.

Pour le Conseil,
son Président



Jean-Paul MATTEI

¹³ Avis de suite [CIE n°2019-04](#) du 23 mai 2019 sur la rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants (programme 348)

Liste des recommandations

Recommandation n°1 à l'attention de tous les acteurs de la transformation publique

Considérer l'immobilier comme un levier de transformation dans tout projet de réforme.

Recommandation n°2 à l'attention de tous les acteurs de l'immobilier de l'État

Prendre en compte les incidences des décisions immobilières selon les quatre piliers du projet de transformation publique : modernisation du service public, transformation numérique, transition écologique et solidaire, aménagement du territoire.

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

Produire, en collaboration avec la communauté interministérielle, une analyse stratégique visant à identifier les leviers et freins immobiliers de la transformation publique.

Recommandation n°4 à l'attention des ministres en charge de la PIE et de la transformation publique

Repositionner la DIE dans le but de lui déléguer la mission de transformation des espaces de travail des services et opérateurs de l'État.

Recommandation n°5 à l'attention du ministre en charge de la PIE

Permettre et encourager l'expérimentation de nouvelles solutions immobilières.

Recommandation n°6 à l'attention des représentants de l'État occupant

S'interroger sur la trajectoire « métier » pour définir le besoin immobilier futur.

Recommandation n°7 à l'attention du ministre en charge de la PIE

Doter le représentant de l'État propriétaire d'un réseau d'unités opérationnelles couvrant l'ensemble du territoire.

Recommandation n°8 à l'attention du ministre en charge de la PIE

Confier à une structure nationale spécialisée dans le domaine de l'environnement de travail une mission d'accompagnement des projets immobiliers des services et opérateurs de l'État.