



Avis sur le projet de nouvelle circulaire « surfaces »

La direction de l'immobilier de l'État (DIE) présente un projet de refonte du référentiel des unités et instruments de mesure de l'occupation des immeubles de bureaux des services et opérateurs de l'État. La note « surfaces » communiquée au Conseil présente la conception renouvelée des espaces de travail, les notions et définitions nouvelles pour qualifier les surfaces disponibles et leur utilisation pour les espaces de travail ainsi que les nouveaux ratios et outils de mesure, avec un seul ratio normatif assorti d'un plafond.

Le Conseil salue la simplification de la norme. Il invite toutefois à la vigilance s'agissant de la définition de la notion nouvelle de « résident ». Il recommande de mettre en place des dispositifs de contrôle de cohérence et de fiabilité afin de garantir la continuité du suivi dans l'évaluation de la politique publique.

Si l'intention de mettre à disposition des instruments d'analyse permettant d'identifier les marges de progrès dans le pilotage de l'occupation des immeubles est louable, le Conseil est très réservé sur la pertinence de la boîte à outils facultatifs présentée. Il alerte sur le danger qu'il y aurait à inviter les services à renseigner la totalité des instruments de mesure mis à disposition. Il suggère de s'inspirer de référentiels existants et de ne conserver que des outils simples permettant de comparer les moyens immobiliers alloués aux besoins théoriques des « résidents » estimés au regard de la nature de leur activité et de leur présence effective.

Il invite l'État à saisir l'opportunité de la refonte du référentiel normatif pour mettre en place des indicateurs de coût d'occupation et fixer des objectifs de réduction des surfaces occupées.

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 la note surfaces du 19 février 2009, dans sa version de 2010 et de 2018 ;

Vu le projet de note surfaces du 21 mars 2022 présenté par la direction de l'immobilier de l'État pour consultation des membres de la Conférence nationale de l'immobilier public (CNIP) ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 20 octobre 2022, le directeur de l'immobilier de l'État accompagné de la sous-directrice stratégie et expertise de la DIE et d'une chargée de mission ;

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

1. Un dispositif existant insuffisamment opérant reposant sur des données peu fiables

Par circulaire du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État (PIE), le Premier ministre posait comme norme un plafond de 12 m² de surface utile nette (SUN) par poste de travail pour l'occupation des immeubles de bureaux occupés par les services et opérateurs de l'État.

Pour accompagner la mise en œuvre de cette mesure, la DIE avait alors rédigé une note « surfaces » constituant la référence unique de définition des unités de mesure d'occupation des bureaux occupés par les services et opérateurs de l'État. La note a été amendée par la DIE en 2010, 2017 et 2018.

Figure 1 : Ratios issus de la note « surfaces » 2009, version actualisée en 2010

Le ratio majeur, connu et reconnu, est celui mesurant l'optimisation de l'utilisation des surfaces :

$$\text{SUN} / \text{poste de travail, cible} = 12\text{m}^2.$$

En cas d'absence de données sur la SUN, le ratio de substitution suivant peut-être employé :

$$\text{SUB} / \text{poste de travail, cible} = 20\text{m}^2$$

A défaut de connaître le nombre de postes de travail, le ratio sera calculé sur le nombre de résidents ETPT.]

Sources : Fiches de définition et typologie des surfaces 2009, actualisée en 2010

Les difficultés à disposer d'informations fiables sur les surfaces occupées a conduit la DIE à donner la priorité au mesurage de la surface utile brute et à inverser la hiérarchie des ratios à considérer. La version 2018, actuellement en vigueur, recense les mesures d'occupation, les surfaces et les ratios à utiliser.

Figure 2 : Ratios issus de la note « surfaces » 2009, version actualisée de décembre 2018

Le premier ratio à prendre en compte, afin de mesurer l'optimisation de l'utilisation des surfaces, est le suivant :

$$\text{SUB} / \text{poste de travail, plafond} = 20\text{m}^2 \text{ pour les immeubles existants et dans les zones où le marché immobilier n'est pas tendu.}$$

Ce plafond doit être adapté lorsqu'il s'agit d'immeubles neufs et dans les zones où le marché immobilier est tendu. Dans ce dernier cas, il est fixé à 18m².

Le second ratio pouvant être pris en compte est le suivant :

$$\text{SUN} / \text{poste de travail, plafond} = 12\text{m}^2.$$

Si les premiers plafonds relatifs à la SUB sont respectés, il sera admis que la SUN soit supérieure à 12 m²/poste de travail en raison notamment d'un bon rendement de plan et/ou de l'aménagement de nouveaux espaces de travail.

A défaut de connaître le nombre de postes de travail, le ratio sera calculé sur le nombre de résidents ETPT.

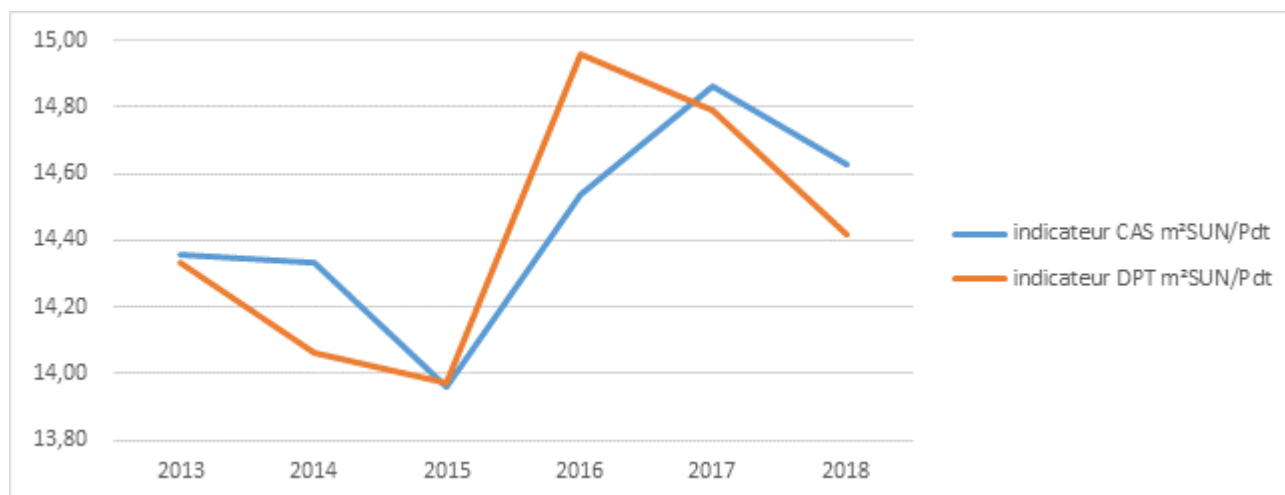
Sources : Fiche de définition et typologie des surfaces de l'État 2009, version actualisée de décembre 2018

Plusieurs constats conduisent la direction de l'immobilier de l'État à envisager à partir de 2020 une refonte en profondeur du référentiel et des ratios de performance d'occupation de la politique immobilière de l'État (PIE) :

- la notion de surface utile nette, bien que précisée par la note de la DIE, du fait de son caractère déclaratif, peut donner lieu à des interprétations plus ou moins rigoureuses. Les services occupants peuvent être tentés d'en minorer l'importance afin d'améliorer le ratio de performance d'occupation ;
- pour les mêmes raisons auxquelles s'ajoutait la diversité des situations couvertes par la notion de poste de travail, la tentation existait de déclarer un nombre de postes de travail supérieur au besoin des services ;
- l'approche ne permettait pas une bonne prise en compte des nouvelles organisations du travail.

Le Conseil confirmait ces difficultés en 2020 : « Onze années après son édicition par le Premier ministre, l'administration ne respecte toujours pas la norme plafond de 12 m² de surface utile nette par poste de travail. Surtout, les éventuels progrès ne peuvent être appréciés, les informations restituées se révélant insuffisamment fiables et complètes »¹. Ce constat était illustré par le graphique suivant :

Figure n° 3 : Comparaison des ratios d'occupation selon le DPT PIE et le CAS GPIE entre 2013 et 2018



Source : Annexes loi de finances 2013 à 2018 : projets annuels de performances du CAS « GPIE » et DPT « PIE »

Au terme de deux années de réflexion au sein d'un groupe de travail interministériel et pluridisciplinaire sur l'immobilier de demain, la DIE propose à la signature de la Première ministre une nouvelle circulaire relative aux modalités de mesurage et d'occupation des surfaces de bureaux des services et opérateurs de l'État ;

Le projet de note « surfaces » présenté au Conseil en octobre 2022 comprend trois parties :

- conception renouvelée des espaces de travail ;
- nouvelles définitions pour qualifier les surfaces et leur utilisation pour les espaces de travail ;
- nouveaux ratios et outils de mesure, avec un seul ratio normatif assorti d'un plafond.

Le Conseil salue la volonté de la DIE d'engager un travail de refonte afin de mettre en place un outil normatif plus opérationnel permettant de prendre en compte les nouveaux usages des locaux de bureaux.

2. Une simplification bienvenue, des contrôles de cohérence et de fiabilité à mettre en place

Le texte acte l'abandon des deux ratios précédents (m² SUN / poste de travail et en m² SUB / poste de travail) au bénéfice d'un unique ratio normatif opposable exprimé en m² SUB / résident.

S'agissant du choix du numérateur, le Conseil plaide depuis longtemps pour que la surface utile brute (SUB)², constitue la surface de référence des ratios de la politique immobilière de l'État (PIE). Cette recommandation repose sur le constat que cette surface est assimilable à la surface locative, c'est-à-dire celle pour laquelle l'occupant est censé payer un loyer, est l'unité de mesure de référence des grands utilisateurs d'immobilier. L'abandon de la référence à une surface utile nette (SUN) constitue une mesure de simplification incontestable saluée par le Conseil.

¹ Avis [CIE n° 2020-04](#) sur le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État »

² Cf. : travaux CIE de 2015 sur la « Responsabilisation de l'occupant sur la base d'un coût à l'occupant ou au service » et notamment la [fiche n°3](#) « Quelle unité de surface et de personnel (effectif ou poste de travail) pour établir des normes d'occupation ou ratios ? »

Si la proposition de la DIE de substituer la notion de résident à celle de poste de travail se justifie par la prise en compte d'autres occupants que les agents des services hébergés, la nouvelle notion est à définir précisément afin de prévenir les dérives. Le partage de cette nouvelle définition avec l'ensemble des acteurs s'avère d'autant plus nécessaire que la notion de résident qui préexistait diffère de la nouvelle.

Figure n° 4 : Tableau comparatif de la définition de résident entre les notes « surfaces » de 2018 et de 2022

| Note 2010, actualisée en 2018 | Projet de note 2022 |
|--|---|
| <p>« résident ETPT » : désigne les effectifs logés (agents, consultants, personnels externalisés, intérimaires, stagiaires, ...) comptés en ETPT (équivalent temps plein travaillé), exclusion faite des agents techniques des services généraux (agents techniques de maintenance et d'exploitation, agents d'entretien, personnels de restauration, agents de sécurité, hôtesse d'accueil et d'orientation, agents courrier, jardiniers, reprographes, chauffeurs).</p> <p>Les postes temporairement vacants (dans l'attente de recrutement ou dans l'attente du retour de l'agent) sont donc à comptabiliser.</p> | <p>Nombre d'occupants réguliers et pérennes, notion qui permet de quantifier l'effectif à héberger dans un bâtiment.</p> <p>Le nombre de résidents est le nombre de personnes devant être hébergées dans un bâtiment au regard de leur activité, à savoir l'effectif des utilisateurs réguliers et pérennes du bâtiment, internes et externes. La notion de pérennité des personnes hébergées s'apprécie à l'échelle d'une année.</p> <p>Le nombre de résidents d'un bâtiment se calcule à partir du nombre d'ETP (équivalent temps plein) ramené au nombre d'ETP présents par application d'une décote correspondant au taux de nomadisme.</p> |

Source : SG-CIE, d'après la note « surfaces » DIE actualisée en 2018 et le projet de note « surfaces » DIE tel que présenté en CNIP du 21 mars 2022

Le Conseil appelle à la vigilance s'agissant des possibilités de contournement de la nouvelle norme qui résulteraient d'une impossibilité de contrôle des valeurs « résidents » déclarées.

Recommandation n° 1 à l'attention de la DIE :

Mettre en place un dispositif de contrôle de cohérence des valeurs « résidents » déclarées pour le calcul du nouveau ratio d'occupation, notamment au regard des plafonds d'emploi des structures hébergées.

La DIE propose de fixer les valeurs suivantes pour la nouvelle norme opposable :

- une cible fixée à 16 m² SUB / résident ;
- un plafond fixé à 18 m² SUB / résident.

Au fil de ses auditions, le Conseil a trop souvent relevé la propension des services et opérateurs de l'État à considérer ce qui était une norme plafond comme un idéal inatteignable, et à se satisfaire de progrès très éloignés de la norme arrêtée par le Premier ministre. Le nouveau texte introduit une nuance utile entre cible et plafond qui devrait mettre fin à la confusion entretenue entre ces deux notions.

Le changement de ratio de référence pose la question classique occasionnée par toute rupture de série, à savoir en l'espèce, celle de la continuité du suivi dans l'évaluation de la politique publique.

L'écueil à éviter est celui d'une amélioration artificielle de la performance d'occupation résultant du changement de ratio. Pour ce faire, il convient d'anticiper les effets probables du changement d'unités de mesure du ratio afin de mettre en place des contrôles de cohérence.

L'impact du passage de la SUN à la SUB ne devrait pas poser de difficultés, le rapport SUB/SUN étant réputé connu pour chaque immeuble. A défaut de disponibilité de l'information, un coefficient de conversion moyen pourrait être appliqué³.

Au plan théorique, l'exercice d'approximation de la valeur du dénominateur futur revêt une complexité certaine due aux nombreuses inconnues de l'équation. Le Conseil observe cependant que le nombre de postes de travail déclaré dans les dossiers portés à sa connaissance demeure supérieur aux plafonds d'emplois des structures hébergées. Il en déduit que les services ont depuis longtemps intégré les besoins supplémentaires en poste de travail des occupants hors plafond d'emplois. Au plan pratique, la seule mesure de l'écart entre le nombre initial de postes de travail et le nouveau nombre de résidents devrait permettre d'identifier les anomalies les plus flagrantes.

Ce raisonnement conduit à suggérer à la DIE d'opérer un premier contrôle de cohérence à partir du ratio initial exprimé en m^2 SUN / Pdt et d'un coefficient multiplicateur à déterminer pour chaque type d'immeuble (neuf, ancien). L'écart admissible du nouveau ratio à cette valeur extrapolée pourrait être affiné au fil du temps.

Recommandation n°2 à l'attention de la DIE :

Mettre en place un dispositif de contrôle de cohérence des valeurs des ratios de performance d'occupation initiales (en m^2 SUN / Pdt) et nouvelles (en m^2 SUB / résident).

Le projet de refonte des ratios doit aussi être l'occasion d'engager un chantier de fiabilisation des données de surfaces et d'effectifs dans le cadre d'une politique d'amélioration continue des données immobilières. Dans ce cadre, il est indispensable que le système d'information permette de qualifier le degré de fiabilité de la donnée, par exemple, en identifiant la source de la donnée. Un indicateur de qualité de la donnée permettra d'en apprécier les progrès.

Recommandation n° 3 à l'attention de la DIE :

Développer une politique d'amélioration continue de la donnée immobilière fondée sur la qualification du degré de fiabilité des données de base, à commencer par les surfaces et les effectifs hébergés.

Avant de généraliser le dispositif, il appartient à la DIE de l'expérimenter sur un échantillon représentatif de l'immobilier de l'État afin d'en identifier les éventuelles failles et de procéder aux ajustements requis.

³ Document de politique transversale « politique immobilière de l'État » 2022DPT-PIE, PLF2022, P51 et 52: Il ressort des ratios d'occupation du parc bureau de l'État en 2020 : 15,73 m^2 SUN / Pdt et 23,37 m^2 SUB / Pdt, un rapport moyen de 1,5 entre SUN et SUB.

3. Une boîte à outils facultatifs dont la pertinence interroge

En plus du ratio de référence mesurant l'optimisation des surfaces, la fiche « surfaces » actualisée en 2010 présentait :

Figure n° 6 : Outils pour calculer la performance immobilière, Fiche surfaces, version 2010

Les ratios analysés doivent permettre, sans redondance, d'évaluer la totalité de la performance immobilière :

- L'optimisation de la capacité utile d'accueil est évaluée par le ratio :
SUN / SUB, cible > 67%
SUB / SUN < 1,5
 L'amélioration de ce ratio nécessite une analyse des surfaces de soutien, de restauration, de logements et des surfaces légales et sociales.
- L'optimisation de la conception est évaluée au travers du ratio :
SUB / SHON, cible > 85%
SHON / SUB < 1,17
- L'optimisation de l'occupation des postes de travail est analysée au travers du ratio :
Nombre de Poste de travail / résidents ETPT
 La mutualisation des postes pour les temps partiels et les itinérants permet d'atteindre un ratio inférieur à 1, tout en tenant compte des postes vacants. Ce ratio ne fait pas l'objet d'une valeur cible mais doit être observé dans son évolution.

Sources : Fiche de définition et typologie des surfaces de l'État, version 2010

Lors de l'actualisation de 2018, ne subsistait que l'outil suivant :

Figure n° 7 : Outils pour calculer la performance immobilière, Fiche surfaces, version 2018

L'optimisation de l'occupation des postes de travail est analysée au travers du ratio :
Nombre de Poste de travail / résidents ETPT
 La mutualisation des postes pour les temps partiels et les itinérants permet d'atteindre un ratio inférieur à 1. Ce ratio ne fait pas l'objet d'une valeur cible mais doit être observé dans son évolution.

Sources : Fiche de définition et typologie des surfaces de l'État, version actualisée en décembre 2018

Dans le cadre de la refonte de 2022, il est envisagé la création de nouveaux outils de mesure facultatifs destinés à « guider les occupants pour concevoir des espaces de travail adaptés » :

- rendement bâtementaire aménageable ;
- mesure de l'optimisation du bâtiment ;
- indicateurs spécifiques selon les activités ;
- taux de foisonnement ;
- calcul de la surface optimisée ;
- indicateur de variété des positions de travail ;
- mesure de la répartition entre surfaces affectées aux postes de travail individuel et surfaces affectées aux espaces collaboratifs ;
- mesures de l'occupation des surfaces spécifiques ;
- mesure de l'occupation des surfaces dans le temps.

Si l'intention de mettre à disposition des instruments d'analyse permettant d'identifier les marges de progrès dans le pilotage de l'occupation des immeubles est louable, le Conseil est très réservé sur la pertinence des outils présentés. Il appelle l'attention de la DIE sur plusieurs points susceptibles d'en limiter l'intérêt, voire de brouiller le message de simplification des normes d'occupation salué précédemment.

En premier lieu, le Conseil s'inquiète de la confusion qui pourrait être opérée entre les outils « obligatoires » et ceux « facultatifs ». Il alerte sur le danger qu'il y aurait à inviter les services à renseigner la totalité des

instruments de mesure mis à disposition. De trois d'indicateurs proposés en 2010 ramenés à un seul en 2018, le projet de 2022 en présente neuf nouveaux. Difficile d'envisager une appropriation aisée d'autant d'instruments de mesure alors même que les services peinent à disposer des données essentielles d'inventaire de leur parc immobilier.

En deuxième lieu, le Conseil est surpris par l'introduction de nouvelles notions relativement proches des deux unités de mesure « surface utile nette » et « poste de travail » abandonnées dans le cadre de la simplification de la norme d'occupation. Apparaissent ainsi, la « surface de bureau aménageable » et la « position de travail ». Le Conseil n'est pas convaincu de la pertinence des nuances introduites. Il observe par ailleurs que la définition de la « surface de bureau aménageable » est proche de celle la « surface utile nette » de la charte de l'expertise en évaluation immobilière. Il comprend que la définition proposée par la DIE se distingue surtout par une liste de 46 exceptions⁴ dont la cohérence interroge. Certains espaces exclus semblent pouvoir accueillir des bureaux alors que cela ne semble pas envisageable pour d'autres non exclus. L'absence de référence à des critères technique ou juridique est préjudiciable. Dans ces conditions, il est à craindre que la sophistication des instruments de mesure puisse être source de confusions et de blocages.

Une troisième interrogation est relative à l'intérêt de développer des concepts spécifiques à l'immobilier de l'État. Le Conseil observe que des associations de grands utilisateurs issus des secteurs privé et public ont développé des outils répondant à leurs besoins de gestion de leur immobilier de bureaux, besoins qui ne sont pas fondamentalement différents de ceux des gestionnaires de l'État. Le partage d'un même référentiel présente l'avantage de faciliter les comparaisons et d'identifier plus facilement les marges de progrès.

Enfin, le caractère peu intuitif, voire contre-intuitif, de certaines des notions développées est un réel sujet d'inquiétude. Les simulations réalisées par le Conseil à partir des définitions proposées n'ont pas permis d'interpréter les résultats obtenus.

Ces constats conduisent le Conseil à recommander à la DIE de procéder à une simplification des instruments de mesure « facultatifs », en s'inspirant de référentiels existants et en se fixant pour but principal de concevoir des outils permettant de comparer les moyens immobiliers réellement mobilisés à un besoin théorique en surface déterminé en fonction de la nature de l'activité de travail et de la présence effective des « résidents ».

En cela, il convient que les outils puissent prendre en compte l'impact du télétravail.

Recommandation n°4 à l'attention de la DIE :

Procéder à une simplification des instruments de mesure « facultatifs ».

Le Conseil invite la DIE à saisir l'opportunité d'une refonte du référentiel pour introduire la notion de coût d'occupation, avec des ratios rapportés à la surface et à l'occupant.

Recommandation n° 5 à l'attention de la DIE :

Mettre en place des indicateurs de coût d'occupation rapportés à la surface et à l'occupant.

Enfin, le Conseil considère qu'il est indispensable que l'annonce du nouveau dispositif normatif s'accompagne de la fixation d'objectifs de réduction du parc occupé.

⁴ La liste des exceptions est jointe en annexe 1 du présent avis

En conclusion, le Conseil de l'immobilier de l'État dresse un bilan mitigé du projet de note « surfaces ».

Il salue la simplification de l'approche normative. Il invite toutefois à la vigilance s'agissant de la définition de la notion nouvelle de résident. Il recommande de mettre en place des dispositifs de contrôle de cohérence et de fiabilité afin de garantir la continuité du suivi dans l'évaluation de la politique publique.

Le Conseil demeure très réservé sur la pertinence. Il appelle l'attention de la DIE sur plusieurs points discutables qui pourraient brouiller le message de simplification salué précédemment.

Si l'intention de mettre à disposition des instruments d'analyse permettant d'identifier les marges de progrès dans le pilotage de l'occupation des immeubles est louable, le Conseil est très réservé sur la pertinence de la boîte à outils facultatifs présentée. Il alerte sur le danger qu'il y aurait à inviter les services à renseigner la totalité des instruments de mesure mis à disposition. Il suggère de s'inspirer de référentiels existants et de ne conserver que des outils simples permettant de comparer les moyens immobiliers alloués aux besoins théoriques des « résidents » estimés au regard de la nature de leur activité et de leur présence effective.

Il invite l'État à saisir l'opportunité de la refonte du référentiel normatif pour instaurer des indicateurs de coût d'occupation et fixer des objectifs de réduction du parc occupé.

Pour le Conseil,
son Président



Jean-Paul MATTEI

Liste des recommandations

Recommandation n° 1 à l'attention de la DIE :

Mettre en place un dispositif de contrôle de cohérence des valeurs « résidents » déclarées pour le calcul du nouveau ratio d'occupation, notamment au regard des plafonds d'emploi des structures hébergées.

Recommandation n°2 à l'attention de la DIE :

Mettre en place un dispositif de contrôle de cohérence des valeurs des ratios de performance d'occupation initiales (en m² SUN / Pdt) et nouvelles (en m² SUB / résident).

Recommandation n° 3 à l'attention de la DIE :

Développer une politique d'amélioration continue de la donnée immobilière fondée sur la qualification du degré de fiabilité des données de base, à commencer par les surfaces et les effectifs hébergés.

Recommandation n° 4 à l'attention de la DIE :

Procéder à une simplification des instruments de mesure « facultatifs ».

Recommandation n° 5 à l'attention de la DIE :

Mettre en place des indicateurs de coût d'occupation rapportés à la surface et à l'occupant.

Annexe 1 :

Définition de la surface brute aménageable (SBA) :-

SBA = SUB – [infirmierie, locaux dédiés au sport, aux activités culturelles, aux studios de répétition, aux crèches, vestiaires, lavabos et douches, sanitaires, salles de cours destinées au public, salles d'audience, stand de tir fermé, surface de production, laboratoires, ateliers, salles blanches ou grises, locaux de rétention, garde à vue, salle de levée de doute, armurerie, salle de munitions, espace pour animaux, local de gardiennage, poste de garde, locaux spécifiques pour les services généraux (ménage...), imprimerie, reprographie centrale, local courrier, La Poste, local chauffeur, espaces verts intérieurs, partie des restaurants, cafétérias, réfectoires ne pouvant être utilisés comme espaces de travail, logements de fonction, pour utilité sociale ou NAS, salle collective de logement, résidences, casernement, hébergements école, archives en sous-sol, salles structurellement aveugles, salles serveurs, coffre-fort, salles de conférence, amphithéâtres].

Source : Projet de note surfaces DIE du 21 mars 2022