

## Adapter la stratégie immobilière aux évolutions des services publics

### Constats

Au-delà de l'informatisation des procédures « papier », la révolution numérique pousse l'administration à envisager la refonte des procédures administratives dans l'objectif de les simplifier et de les rendre plus efficaces.

L'offre numérique modifie la relation du citoyen à ses services publics. Le service en ligne peut être accessible à tout instant et dans de meilleures conditions de confort que celles du temps d'attente à un guichet. L'utilisateur peut savoir où en est le traitement de sa demande. Il n'est plus nécessaire qu'il se déplace, le service public vient à lui.

Le développement des outils numériques contribue à améliorer la transparence du service public. L'ouverture des données publiques permet au citoyen d'accéder à de nombreuses informations qui augmentent son expertise et suscite de sa part de nouvelles attentes. L'administration adapte ses organisations pour y répondre et accroître son efficacité.

#### 1. Les besoins fonctionnels

La création de pôles d'expertise et la professionnalisation de la prise en charge de la relation client constituent deux axes forts de l'amélioration de la qualité de service. Les structures d'accueil du public et de traitement de fond des dossiers peuvent ne plus être regroupées physiquement. La stratégie d'implantation des services doit tenir compte de cette évolution.

Pour limiter le risque de transformer la fracture numérique en fracture administrative, l'administration doit développer des stratégies d'accompagnement dans le déploiement de ses nouveaux outils. Dans un premier temps, des espaces d'accueil physique du public doivent être prévus (ou simplement maintenus) pour accompagner la démarche. Des accès informatiques sont mis à disposition du public qui peut avoir besoin d'être accompagné par un agent public d'accueil dans l'accomplissement de la procédure.

L'informatisation des procédures permet d'envisager une autre organisation des structures administratives. Des pôles d'experts spécialisés sont constitués pour traiter des dossiers dont la complexité augmente avec l'accumulation de textes dans un contexte où le citoyen est de plus en plus exigeant et le recours juridique fréquent. Le bon fonctionnement des services impose une taille critique, le regroupement des compétences, une redistribution géographique.

## 2. Les facteurs déterminants de la localisation des services

Les besoins fonctionnels constituent le premier critère de la localisation. Un service en charge de l'accueil physique des usagers se doit de leur être aisément accessible, notamment par le réseau local de transport en commun. La proximité de partenaires peut être également recherchée. Le temps de transport domicile-travail est également à prendre en considération. Ces notions d'accessibilité et de proximité recouvrent des réalités différentes selon qu'il s'agisse d'une métropole ou d'un territoire moins dense.

Les opportunités domaniales et du marché immobilier constituent également des critères déterminants de la localisation des services. L'État dispose d'un patrimoine immobilier conséquent. Si ses immeubles sont parfois obsolètes au regard des critères de l'activité administrative contemporaine, leur centralité géographique en font des actifs valorisables, soit par la cession, soit par l'hébergement d'un service public choisi.

La participation des emplois publics à l'équilibre des territoires économiques est un autre élément de l'équation. Il convient de nuancer l'approche selon les territoires. La centralité devient une qualité relative dans le paysage des villes moyennes touchées par les réformes des cartes judiciaires, militaires ou hospitalières et où les opportunités foncières ont progressivement déplacé les commerces et les pôles d'échange en leur périphérie.

## 3. La nouvelle politique immobilière de l'État

La nouvelle politique immobilière de l'État telle que définie dès 2006 par le ministre du budget, responsable de la politique immobilière de l'État a pour finalité une juste adéquation des moyens immobiliers aux besoins des services publics et la valorisation de son patrimoine inadapté.

Pour y répondre le Conseil de l'immobilier de l'État a établi un préalable, la connaissance du patrimoine, et défini une stratégie articulée autour de cinq grands principes d'action :

- la séparation des fonctions et l'unicité de la fonction propriétaire ;
- la régulation du dialogue par les loyers budgétaires;
- la formalisation de la stratégie immobilière;
- des arbitrages intégrant le coût global entre la location et la propriété ;
- une localisation moins coûteuse mais adaptée aux besoins et une réduction des surfaces.

Les schémas de stratégie immobilière des entités administratives doivent respecter ces principes.

## Recommandations / préconisations issues de ce constat

La conception de solutions innovantes adaptées aux besoins immobiliers des services de l'État doit s'envisager au travers des méthodes et outils mis en place dans le cadre de la nouvelle politique immobilière de l'État.

La bonne connaissance de la situation immobilière existante est indispensable. L'analyse comparative des différentes hypothèses doit être opérée tant du point de vue de l'adéquation au besoin des services occupants que de la rentabilité de la position immobilière (localisation et coût complet, y compris charges énergétiques et maintenance technique). Le choix des solutions retenues doivent prendre en considération la soutenabilité budgétaire des projets.

Ces modes opératoires ne doivent pas constituer une entrave à l'expérimentation de solutions innovantes.

### 1. Réinterroger le besoin pour concevoir des solutions innovantes

Le Conseil regrette trop souvent la pauvreté de l'expression du besoin des services occupants dans les documents de stratégie immobilière. La recherche de solutions immobilières s'en trouve limitée à la seule étude d'implantation d'un nombre de postes de travail considérant une surface et un prix unitaire du m<sup>2</sup>.

Les nouveaux modes de travail permettent d'envisager des solutions immobilières diversifiées à des besoins de lieux différents selon les activités conduites. Le recours à des dispositifs innovants doit conduire les services à approfondir l'expression des besoins immobiliers de leur activité tant en terme de localisation que de nature d'espaces de travail.

Il importe de prendre en considération très tôt le temps de réalisation des différentes hypothèses envisagées afin de vérifier leur adéquation aux critères temporels du projet global de service public. Des solutions intermédiaires nécessitant un moindre investissement peuvent constituer de bonnes opportunités pour expérimenter de nouveaux dispositifs. Leur appropriation progressive peut contribuer à affiner le projet global de service.

### 2. Maîtriser les impacts des nouveaux dispositifs

S'agissant de projets de transformations de l'activité de travail, les solutions immobilières retenues doivent être conformes aux critères de la politique immobilière de l'État mais également répondre aux objectifs poursuivis dans le cadre du projet global de service public. Il convient d'être particulièrement prudent dans le calcul du retour sur investissement de solutions nouvelles et de ne pas en surestimer les bénéfices attendus.

Les mutations en cours semblent offrir la possibilité de nouveaux dispositifs requérant la mise à disposition de moins d'immobilier mais les exemples sont nombreux d'une mise en œuvre dans le secteur public tardant à produire les résultats espérés. Les MOOC (Massive

Open Online Courses) modifient l'univers de l'enseignement supérieur sans que pour autant diminuer les surfaces occupées par ses établissements publics<sup>1</sup>. Le développement de la médecine ambulatoire ne se traduit pas toujours par une diminution de la capacité d'accueil des CHU<sup>2</sup>.

D'un point de vue théorique, le télétravail peut contribuer à la diminution du coût global immobilier. Cette contribution demeure cependant limitée par les conditions de sa mise en œuvre. Les organisations de travail résistent difficilement à plus de deux jours hebdomadaires de télétravail, ce qui nécessite de disposer d'un poste de travail les autres jours. Les expériences telles que celle de la société Yahoo<sup>3</sup> ont mis en évidence que le résultat produit par l'activité de travail ne dépend pas seulement de l'exécution de tâches quotidiennes mais repose également sur des interactions qui ne peuvent être réalisées en dehors des locaux de la société. Le développement d'un travail délocalisé requiert également de repenser l'espace de travail partagé.

### 3. Des pistes communes d'expérimentations pour les services publics

Du fait de son caractère global, l'élaboration de la stratégie immobilière d'une entité administrative ne favorise pas l'émergence de solutions singulières à des problématiques organisationnelles qui mériteraient un meilleur traitement immobilier.

Nombre de services en charge de l'animation d'un réseau national justifient le positionnement de leur siège au cœur de Paris par la qualité de la desserte en transport en commun. Or, les infrastructures de transports évoluent et des espaces répondant aux besoins de réunions nationales se développent autour des nœuds multimodaux situés en périphérie de la capitale. La qualité de leurs services et leurs coûts réduits (prestation de moindre prix du fait d'un foncier moins onéreux et économies induites par la suppression du trajet gare-aéroport centre de Paris pour le plus grand nombre des participants) plaident en faveur d'une expérimentation du modèle décliné en centre de séminaires administratifs.

Le développement de projets interservices peut nécessiter le rapprochement physique ponctuel de ses acteurs. Pour un projet significatif, le travail collectif peut être facilité par l'existence d'un espace spécifique affecté à l'équipe projet où les postes sont occupés en fonction des besoins. Disposer de bureaux de passage est également possible. Le regroupement dans un même espace d'un nombre de postes de travail affectables ponctuellement à un agent ou un projet pourrait constituer une solution avantageuse dans la mesure où leur occupation serait optimisée par une gestion adaptée (non attribution pérenne, système de réservation).

La création de tiers lieux administratifs pourrait également contribuer à enrichir la conception du service public de demain. Il est envisageable que le partage d'un même espace agisse sur la capacité d'innovation d'agents venant d'horizons différents d'une manière semblable aux phénomènes observés dans les communautés des nouveaux espaces de travail du secteur privé.

## FOCUS : Administration numérique des finances publiques

La direction des finances publiques du ministère des finances et des comptes publics développe simultanément une stratégie de relations aux publics et une stratégie numérique dont l'enjeu commun est la transition progressive de l'accueil physique vers les canaux à distance.

En 2014, la relation aux publics représentait 25 millions de contacts au guichet, 20 millions au téléphone et sur internet, 5,9 millions de courriels, 6,3 millions de questions générales sur le site [impots.gouv.fr](http://impots.gouv.fr) et 1,3 millions de démarches en ligne.

La stratégie globale de la direction est résolument orientée vers un accueil pluriel offrant une même qualité de service indépendamment de la nature du contact. L'accueil physique se doit de devenir « à forte valeur ajoutée ». Une gestion multi-canal des usagers doit être assurée. La mise en œuvre de cette politique suppose de relever trois défis : assurer la couverture du territoire, diffuser la connaissance des outils et obtenir la confiance des usagers.

---

<sup>1</sup> Conseil de l'immobilier de l'État. Avis n° 2013-05 du 27 février 2013 sur la politique immobilière des universités

<sup>2</sup> Conseil de l'immobilier de l'État. Avis n° 2014-28 du 15 octobre 2014 sur la gestion immobilière des centres hospitaliers régionaux universitaires (CHRU).

<sup>3</sup> Alors qu'elle était un pionnier en la matière et que certains de ses employés travaillaient exclusivement en dehors des locaux de l'entreprise, la société Yahoo a renoncé en 2013 au télétravail considérant que ce mode d'organisation n'était plus compatible avec le projet d'entreprise.