

Vers un immobilier partagé et de services.

Constat

L'évolution de l'organisation des services au gré de l'évolution de leurs missions, de leurs effectifs, d'une réforme et d'une réorganisation territoriale, impose la prise en considération de la fluctuation des besoins immobiliers. Ceci est particulièrement vrai dans le contexte actuel de décroissance des effectifs et de contrainte budgétaire.

La logique jusqu'alors, souvent dénoncée, était celle d'une réflexion « en silo ». Ainsi pour un organisme implanté dans un bien immobilier, les fluctuations vécues n'engendraient pas naturellement ou systématiquement d'interrogation sur la pertinence du maintien sur site au risque d'une sous occupation de locaux, qu'il s'agisse de biens domaniaux ou de biens pris à bail.

Le seul respect des critères de la politique immobilière de l'État, notamment de la surface utile nette par poste de travail, aurait déjà pu produire, de façon conséquente une densification et une optimisation de l'usage des locaux occupés par regroupement de services en interne, accueil de services et d'organismes extérieurs, mutualisation d'espaces et de services, etc. Pour n'évoquer ici que la notion d'occupation de surfaces tertiaires par l'État rappelons que le ratio d'optimisation de l'utilisation des surfaces, exprimé en m² SUN par poste de travail, était en 2012 de 15.95m² et en 2014 de 14.06m², pour une cible plafond fixée depuis 2009 à 12m² SUN par poste de travail.¹

Les questions de temps et d'espace utilisé forment le cadre de cette analyse. À titre d'exemple, en matière de temps, la durée d'un bail, figée par nature, sauf clause particulière (résiliation pour nécessité de service par exemple), limite les possibilités d'évolution des solutions immobilières pour s'adapter à l'évolution des besoins. En matière d'échelle spatiale, le manque de flexibilité des solutions immobilières rend délicate la prise en compte de l'évolution de la taille de certaines organisations, parfois à décroissance forte, ou encore de la nécessité de maintenir des structures des services accessibles au public dans une logique d'aménagement du territoire, même si ces structures ont atteint une taille critique.

De même, la localisation dans une zone dynamique ou dans un territoire où le marché est atone conditionne les possibilités de reconversion ou d'optimisation. Les maisons du service public sont un exemple d'adaptation à ce type de problématique (cf. FOCUS).

¹ source : DPT 2015

Sans méconnaître les difficultés à initier et accompagner le changement des organisations, l'évolution des besoins et la production de réponses immobilières adaptées, performantes et économiquement fondées, imposent une certaine flexibilité. Cette souplesse permet d'envisager une optimisation des locaux par un usage partagé répondant aux préoccupations d'échelle de temps et d'espace évoquées ci-dessus.

Précisons que l'immobilier spécifique (hors tertiaire classique) nécessite un regard particulier, notamment pour ce qui concerne la question du stockage, qu'il s'agisse de supports papiers ou numériques, de collections, de produits et matériels spécifiques liés à la sécurité ou à la sûreté.

Les recommandations/préconisations issues de ce constat

Les structures immobilières doivent offrir une certaine flexibilité pour autoriser une souplesse d'usage susceptible de répondre à l'évolution des besoins.

Dans le cas des biens domaniaux, une exigence de flexibilité du bâtiment doit être intégrée dans la définition des cahiers des charges et programmes d'investissement.

Dans le cas d'un bien pris à bail, les réflexions spécifiques et questions suivantes doivent être abordées par anticipation, avant la conclusion du bail :

- ménager des possibilités de sous-location afin que l'occupation du bien puisse être partagée ou de transfert du bien au bénéfice d'autres services de l'État,
- considérer l'intérêt économique du bâtiment en tant que tel, au regard des critères de la politique immobilière de l'État, par rapport au besoin immédiat mais également à plus long terme. À titre d'exemple, si l'intérêt économique d'un bien pris à bail, notamment en longue durée et particulièrement compétitif, et que les besoins de l'utilisateur premier se font moindres en superficie sur la durée, le bien peut accueillir alors d'autres services de l'État et l'occupation des locaux être partagées. Dans ce cas, quelles sont les conditions juridiques qui le permettront ?

Dans tous les cas, si l'anticipation est la condition nécessaire pour autoriser la fluidité des modalités d'occupation et la flexibilité dans le temps du cadre d'occupation des locaux, un certain nombre de points concernant les besoins et le fonctionnement doivent être préalablement étudiés. Ainsi, la mise au point des conditions d'un immobilier partagé impose notamment :

- une réflexion sur les besoins des services de l'État et la fonctionnalité (quel(s) usage(s) et quel service rendu ?), sur les possibilités de partage des espaces avec des partenaires, hors État, ayant des pratiques et des besoins qui se rapprochent (les collectivités par exemple),
- le recours à des conventions d'utilisations suffisamment souples afin de permettre l'évolution des usages et des besoins du ou des bénéficiaires, dans la durée,

- la définition de la clef de répartition des charges inhérentes dues entre les différents utilisateurs et des modalités de gestion des espaces et des services,
- l'anticipation des conséquences du départ d'un des utilisateurs sur l'équilibre de l'ensemble : quelle sera la responsabilité pour l'utilisateur qui reste ? L'intégralité des charges se reportera-t-elle sur l'occupant, y compris pour les parties de bien non occupées ?

FOCUS sur les maisons de services au public :

Issues de la mise en œuvre des mesures arrêtées lors du comité interministériel du 13 mars 2015 en faveur de l'accès aux services publics et à la santé dans les territoires ruraux, les maisons de services au public ont pour missions d'assurer la continuité du service proposé par les partenaires signataires et autres opérateurs à destinations des usagers et d'offrir l'accès au numérique.

Elles sont constituées autour d'une structure porteuse (collectivité locale, association, groupement d'intérêt public) et réunissent plusieurs opérateurs nationaux (Pôle Emploi, les caisses d'allocation familiale, d'assurance maladie, de retraite, de mutualité sociale agricole, La Poste, GrDF) et locaux. Cette opération donnera lieu à la transformation de bureaux de poste (500 sur les 1000 maisons prévues) considérés à faible activité dans les territoires où l'offre de services publics est déficitaire ou insuffisante.

Le nouveau mode de financement de ces maisons de services au public repose sur une participation de l'État, des opérateurs nationaux et des collectivités.