



**HAL**  
open science

## Patrimoine immobilier public : quels enjeux notamment dans le contexte de la transition écologique ? Regards croisés entre recherche et pratique

Yoann Queyroi, Alain Resplandy-Bernard

### ► To cite this version:

Yoann Queyroi, Alain Resplandy-Bernard. Patrimoine immobilier public : quels enjeux notamment dans le contexte de la transition écologique ? Regards croisés entre recherche et pratique. Action publique. Recherche et pratiques, 2024, n°20, pp. 10-21. hal-04536396

**HAL Id: hal-04536396**

**<https://hal.science/hal-04536396v1>**

Submitted on 29 Apr 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



# Patrimoine immobilier public : quels enjeux notamment dans le contexte de la transition écologique ?

Entretien entre **Yoann Queyroi**, et **Alain Resplandy-Bernard**

DANS **ACTION PUBLIQUE. RECHERCHE ET PRATIQUES** 2024/1 (N° 20), PAGES 9 À 21

ÉDITIONS **INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (IGPDE)**

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-action-publique-recherche-et-pratiques-2024-1-page-9.htm>



**CAIRN.INFO**  
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE).**

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# Patrimoine immobilier public : quels enjeux notamment dans le contexte de la transition écologique ?

Entretien entre Yoann Queyroi et Alain Resplandy-Bernard<sup>1</sup>



**Alain Resplandy-Bernard** est directeur de l'immobilier de l'État – la DIE est rattachée à la DGFIP du ministère en charge de l'Économie et des Finances – depuis février 2020.

**Yoann Queyroi** est maître de conférences en sciences de gestion à l'INU Champollion d'Albi, rattaché au laboratoire LGTO de l'Université Toulouse 3.

**Retrouvez cet entretien en vidéo sur le site de la revue**

[www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/action-publique-recherche-pratiques](http://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications/action-publique-recherche-pratiques)

<sup>1</sup> Cet entretien a été animé par Edoardo Ferlazzo, chef du département Gestion publique comparée du Bureau de la recherche de l'IGPDE. Il a été enregistré le 19 janvier 2024.

## De quoi le patrimoine immobilier de l'État est-il constitué et quelles sont ses caractéristiques ?

**Alain Resplandy-Bernard** : L'État occupe 94 millions de mètres carrés. La première caractéristique de ce patrimoine, c'est son gigantisme. En France, le deuxième plus gros occupant après l'État doit être la SNCF, qui occupe environ 12 millions de mètres carrés. À titre comparatif, la plus grosse foncière privée d'Europe représente 5 millions de mètres carrés. C'est ensuite un patrimoine extrêmement divers, avec 22 millions de mètres carrés de bureaux, et tous les locaux d'activité, les locaux universitaires, ceux utilisés par les armées... en bref, de la base de sous-marins nucléaires Barracuda aux maisons forestières de l'ONF. Il y a aussi beaucoup de logements : casernements, logements de fonction, logements de service. L'État est propriétaire des trois quarts de ces 94 millions de mètres carrés. Pour le reste, soit il est locataire dans le parc privé, comme tout le monde, soit il est locataire avec des montages spécifiques (par exemple, la construction d'une gendarmerie sous l'égide d'un propriétaire privé), soit il occupe des bâtiments qui appartiennent à d'autres entités publiques, notamment aux collectivités locales. Le meilleur exemple, depuis les lois de décentralisation, ce sont les préfectures qui pour la plupart appartiennent aux conseils départementaux, même si l'État assume les charges de l'occupant – ce qui est normal –, mais aussi celles du propriétaire.

**Yoann Queyroi** : Il est vrai que les organisations publiques disposent d'un patrimoine immobilier qui est le principal support de leur offre de services publics, des politiques publiques qu'elles déploient. Cette appréhension du patrimoine public en tant que ressource me semble importante parce qu'il n'est pas toujours perçu comme tel par les acteurs publics, alors que cela induit des champs d'application liés au pilotage de la ressource patrimoniale qui me semblent essentiels. Le patrimoine, de ce point de vue, se présente comme un levier interne aux organisations, vecteur important d'amélioration et de la transformation de l'action publique. Plus précisément, le patrimoine immobilier représente l'ensemble des moyens physiques, des constructions, des ouvrages, du foncier bâti, non-bâti, des immeubles locatifs, nécessaires à la réalisation des activités du secteur public. Premièrement, sur le plan local, ce patrimoine immobilier est très divers. Cette diversité est liée à l'histoire administrative,

à l'histoire économique, au développement ou au déclin industriel de certains territoires et aussi à l'histoire politique et sociale. Si au niveau national, les ordres de grandeur sont à peu près bien identifiés, c'est beaucoup plus complexe au niveau local parce que les chiffres sont plus diffus, plus hétérogènes... On constate une importante méconnaissance de leur patrimoine par les collectivités locales. Néanmoins, la valeur patrimoniale de l'actif du bloc local serait estimée à environ 1900 milliards d'euros. D'autre part, le patrimoine public local représente environ 20 % du patrimoine immobilier en France. Ce patrimoine public, outre sa diversité, est très contraint. C'est le cas au niveau de l'État, peut-être encore davantage au niveau des collectivités locales. Ces contraintes sont de nature juridique : elles sont liées au régime de la domanialité publique, à des modes de détention particuliers ou encore à la protection des monuments historiques. Les contraintes sont aussi dues à l'implantation géographique, puisque le patrimoine est conditionné par cette implantation. Enfin, le patrimoine est contraint par une nécessaire prudence dans sa gestion parce qu'il est parfois perçu comme un bien commun, comme un héritage, alors même qu'il peut s'avérer lourd à porter pour les générations futures dans notre capacité à surmonter les défis qui nous font face. Le patrimoine public local est bien souvent ancien, ce qui induit des besoins très importants en termes d'investissement, mais cela nécessite aussi des conditions techniques de maintenance spécifiques. Enfin, le patrimoine local est extrêmement emblématique. Les immeubles publics sur le plan local ont une fonction de représentation majeure, avec les hôtels de ville, par exemple ou les palais de justice, sans parler du riche patrimoine cultuel dont les collectivités locales, y compris très rurales, ont la responsabilité en France. Le patrimoine public est en outre un signe extérieur de la puissance publique, révélateur de la place de l'État dans notre société.

## La gestion du patrimoine immobilier public est-elle une problématique récente ? Quels sont les objectifs qu'elle poursuit généralement ?

**Alain Resplandy-Bernard** : En toute immodestie, je suis l'héritier des surintendants des Bâtiments de France. On a une question de gestion de domaine

du roi depuis très longtemps. On a l'habitude de ressortir une citation de Montesquieu qui disait, il y a déjà un certain temps : « Tous les domaines du Roi sont toujours mal administrés, il faudrait faire passer, par une loi de l'État, qu'ils seraient aliénés à perpétuité et sans retour, et cela, pour le bien de l'État. »<sup>2</sup> Il y avait déjà une plainte sur la mauvaise gestion du domaine du roi au temps de Montesquieu. C'est un sujet ancien, qui remonte à la distinction du domaine privé du souverain et du domaine de l'État. Je n'optimiserai pas le parc immobilier de l'État comme dans le privé : on ne va pas chercher à anonymiser une ambassade ou une préfecture. Il y a un fait de représentation et il y a, depuis très longtemps, un aspect d'incarnation des politiques publiques. Énormément de lieux de l'État sont devenus des noms communs dans le langage politique. On parle de l'Élysée, on parle de Matignon, ce sont des adresses à Paris. On parle de Bercy. On parle du Grenelle de l'environnement, à nouveau, c'est une adresse, etc. On a vraiment une incarnation dans des lieux. Cette problématique ancienne est impactée, comme beaucoup d'autres, par des problématiques récentes, d'accélération des conséquences du changement climatique, de la nécessité d'utiliser les outils modernes pour améliorer la gestion, de mutation des organisations du travail.

**Yoann Queyroi :** Je dirais que la gestion du patrimoine immobilier en France commence à émerger avec la Révolution française, notamment par rapport aux besoins de protection du patrimoine immobilier historique. Néanmoins, l'analyse de la gestion patrimoniale est relativement récente. Cette dernière a été envisagée d'abord sous un angle très opérationnel, puis elle s'est peu à peu développée, notamment au sein des entreprises aux États-Unis, au milieu des années 1970-80. Les études d'alors faisaient état de parcs immobiliers d'entreprise à la fois très mal connus et très mal gérés. À la même époque, des recherches académiques ont commencé à être menées, qui portaient sur le management de l'immobilier de l'entreprise. Elles ont conduit à prendre conscience de l'importance de l'immobilier dans la chaîne de valeur, ainsi que du potentiel des actifs pour le développement d'avantages concurrentiels. Dès lors, la gestion du patrimoine immobilier a été analysée sous différentes formes avec des terminologies spécifiques, notamment du fait du manque d'équivalences anglophones. Plusieurs termes ont

été utilisés : *facility, real estate, property, real asset*. Tous renvoient à la gestion patrimoniale sans la couvrir totalement, et surtout, amènent à la définir différemment. Néanmoins, la littérature nous donne des clés de lecture pour mieux appréhender le management de l'immobilier à travers trois domaines qui, bien que liés les uns aux autres, possèdent une certaine autonomie d'action : l'*asset*, le *property* et le *facility management*. Dès lors, la gestion du patrimoine immobilier s'est peu à peu développée comme un domaine extrêmement pluridisciplinaire et multidimensionnel. Il en découle une complexité qui explique les difficultés qu'ont eues les organisations, à la fois publiques et privées, à se saisir des enjeux liés à leur immobilier. Dans le secteur public, l'État a commencé à se préoccuper de sa gestion du patrimoine immobilier au milieu des années 2000, avec un développement croissant des initiatives. Dans un premier temps, il s'agissait de mieux connaître l'étendue et l'état de ce parc. Au niveau local, l'évolution a été à peu près identique. Les collectivités locales faisaient état d'un manque cruel de connaissance de leur patrimoine et se sont donc saisies, de manière plus ou moins hétérogène, de leur gestion patrimoniale, perçue jusqu'alors plutôt comme une contrainte. Cet intérêt croissant, à mon avis, s'explique par plusieurs facteurs. Premièrement, il s'agit de la volonté de rationaliser les coûts dans un contexte de diversification des modes de gestion liés à des innovations financières et immobilières et dans un contexte où la contrainte économique se fait toujours plus forte. Deuxièmement, le vieillissement du patrimoine immobilier engendre des besoins et des coûts importants en matière de maintenance et de réhabilitation en comparaison de constructions récentes. Troisièmement, la demande sociale pour la conservation des bâtiments anciens s'est faite de plus en plus forte. Elle s'explique par des facteurs sociologiques, culturels ou encore historiques. Nous avons également connu une élévation très importante des standards de qualité et de sécurité, à la fois attendus par les usagers et poussés par les réglementations. Enfin, le développement des technologies de l'information et la communication a accompagné cet intérêt pour la gestion patrimoniale. Dans ce cadre, la préoccupation pour l'immobilier public découle notamment des nouvelles logiques de gestion au sein du secteur public, illustrées par la culture du résultat et la LOLF<sup>3</sup>. Aussi, de nombreux rapports, de nombreuses recommandations émanant du

<sup>2</sup> Montesquieu, in *Pensées et Fragments inédits*, Finances des États d'Europe.

<sup>3</sup> La loi organique relative aux lois de finances est un texte juridique qui fixe depuis 2001 le cadre des lois de finances en France.

Sénat, de la Cour des comptes, de l'ADEME<sup>4</sup>, du CEREMA<sup>5</sup>, de l'Association des ingénieurs territoriaux de France... ont été diffusés, concernant l'ensemble des organisations publiques : l'État, les collectivités locales, les hôpitaux, les universités. Par la suite, le contexte d'austérité né de la crise de 2008 a poussé le secteur public vers des efforts de redressement des finances publiques. De ce point de vue, l'optimisation du patrimoine a suscité une attention scrupuleuse pour les marges de manœuvre financières qui pouvaient lui être associées. Ce contexte d'austérité et les perspectives d'économie assez alléchantes autour du patrimoine immobilier ont été le moteur d'une prise de conscience des acteurs publics et expliquent, en grande partie, les objectifs qui sont encore poursuivis aujourd'hui. Toutefois, au-delà de la volonté de rationaliser les coûts, le patrimoine immobilier doit aussi s'adapter – à la réglementation, comme à la hausse des exigences des usagers. C'est ce qui concentre une partie importante des objectifs des acteurs publics aujourd'hui. Enfin, l'immobilier est le support d'une offre de services publics qui connaît des mutations majeures, avec des évolutions dans les modes de vie, dans les pratiques – culturelles, sportives, éducatives, par exemple –, dans les modes de travail. Conjugué à la place du numérique dans nos sociétés, tout cela contribue à bouleverser la réponse bâtiminaire qui peut être apportée au regard de ces besoins.

**Alain Resplandy-Bernard :** Il y a eu une évolution pour l'État dès 2005, et surtout à partir de la création en 2016 de la Direction de l'immobilier de l'État (DIE), que je dirige. Celle-ci est l'héritière de l'Administration des domaines et de France Domaine. La DIE est seulement un des acteurs dans la chaîne de l'immobilier. Sa création consistait à faire émerger, de manière très claire, la distinction entre l'État propriétaire et l'État occupant, la DIE représentant, au nom du ministre chargé des domaines, l'État propriétaire. Le premier métier de la DIE est celui de la gestion d'actifs : il s'agit de prendre les grandes décisions (faire entrer un bien dans le patrimoine de l'État ou l'en faire sortir, acheter, construire, prendre un bail...), en suivant une stratégie de gestion d'actifs. Sur les autres métiers de l'immobilier que sont la conduite de projet immobilier, la gestion bâtiminaire au quotidien, la gestion locative, la répartition des charges... pour tout cela,

la Direction de l'immobilier de l'État anime une communauté, mais la responsabilité demeure du côté des ministères et des opérateurs occupants du domaine de l'État. Il y a, de ce fait, une multitude d'acteurs. Il existe environ 45 programmes budgétaires qui financent la dépense immobilière, sans continuité de la gestion. Si vous prenez la vie d'un bâtiment, la Direction de l'immobilier de l'État est vraiment à la manœuvre au début et à la fin, quand on décide de le construire ou d'acheter, et quand on décide qu'il n'est plus utile aux missions de services publics. Entre les deux, ce sont les ministères qui portent la responsabilité. Le bien est-il occupé de manière optimale, est-il bien entretenu, sert-il les bonnes missions de services publics ? C'est un peu une boîte noire, car il y a cette rupture dans la gestion. De très nombreux acteurs interviennent au sein de l'État : tout se passe dans un écosystème. J'ai donné l'exemple des gendarmeries qui peuvent être financées par des collectivités locales. On peut aussi avoir des bailleurs privés, ou bien la Caisse des dépôts via sa filiale CDC Habitat. Quand l'État décide de valoriser son patrimoine, il ne peut le faire comme un acteur *lambda*. Quand vous avez une ancienne prison qui représente un tènement<sup>6</sup> assez important en centre-ville, vous ne pouvez pas dire : « je rase la prison, je vends au plus offrant sans me préoccuper de la vision d'aménagement qu'a le maire de sa commune ». Il y a nécessairement un dialogue avec les acteurs privés, pour déterminer quels projets l'on peut faire émerger, et avec les acteurs publics locaux. L'État ne peut pas gérer, comme dans une bulle, son patrimoine immobilier.

**Yoann Queyroi :** Dans le cadre des objectifs précédemment abordés, les acteurs mobilisés dans les collectivités sont essentiellement les agents et les services supports, internes aux organisations, qui possèdent l'expertise technique en la matière. Par exemple, ce sont les directions financières ou les directions juridiques qui sont à la manœuvre concernant les plans de cession ou les plans de valorisation du patrimoine immobilier. La gestion du patrimoine repose aussi bien évidemment sur les agents d'expertise technique, qui se saisissent des questions de performance technique des installations, de chauffage, de climatisation, de ventilation, et de l'adaptation d'un parc souvent ancien aux diverses réglementations (incendie, accessibilité, par exemple). Par ailleurs, les agents

4 L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie est une agence publique qui conseille, propose et accompagne les acteurs de la transition écologique dans leurs projets de développement durable.

5 Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement accompagne les collectivités et les acteurs des territoires dans les domaines de l'aménagement, de l'environnement, du développement et de la cohésion.

6 Un tènement est un ensemble de propriétés contiguës.

des services publics eux-mêmes – l'éducation, la petite enfance, les sports, la culture... – se trouvent également au centre des enjeux patrimoniaux : ils sont même en première ligne avec les usages et les occupants. Les usagers tendent aussi à être de plus en plus impliqués dans la gouvernance du patrimoine public. Pour finir, l'organisation de la fonction immobilière diffère entre l'État et les collectivités locales. Au niveau étatique, elle a été pensée autour d'un acteur central, la Direction de l'immobilier de l'État, qui a pour rôles le déploiement de la stratégie immobilière de l'État et la représentation de l'État propriétaire. Dans les collectivités, les modes d'organisation sont très hétérogènes et reposent sur des acteurs très différents. On peut trouver d'un côté une métropole qui dispose d'une mission stratégie immobilière avec des moyens dédiés, et de l'autre, un conseil départemental ou une commune dans lesquels la gestion immobilière reste cantonnée à quelques acteurs dispersés, et à des logiques très opérationnelles et très techniques.

## Quels sont les enjeux de la transition écologique et énergétique en ce qui concerne la gestion du patrimoine immobilier public ?

**Alain Resplandy-Bernard** : L'enjeu de transition environnementale pour l'immobilier de l'État est sans doute la première priorité stratégique. Celle-ci s'inscrit dans les stratégies gouvernementales (la stratégie nationale bas carbone et la stratégie « État exemplaire »). Pour donner un ordre de grandeur, le domaine qu'occupe l'État, les 94 millions de m<sup>2</sup> dont je parlais, correspondent environ à 16 TWh de consommation énergétique par an. En gaz à effet de serre, cela correspond à 2,6 millions de tonnes équivalent CO<sub>2</sub>. Pour ceux qui ont fait les ateliers 2tonnes, si on dit « la limite soutenable pour la planète, ça serait que chaque individu sur Terre n'émette pas *via* sa consommation et son mode de vie plus de 2 tonnes par an d'équivalent CO<sub>2</sub> », aujourd'hui, les Français sont entre 9 et 10 tonnes chacun. Dans le bilan des émissions des Français aujourd'hui, la part des services publics pèse aux alentours de 1,8 tonne,

avec deux gros postes : les déplacements et les bâtiments. On ne sait pas faire une trajectoire vers les 2 tonnes, c'est-à-dire une décarbonation, sans décarbonation des services publics, et il n'y a pas de décarbonation des services publics possible sans décarbonation de l'immobilier public, donc de l'immobilier de l'État. C'est pour cette raison qu'il s'agit vraiment d'une priorité stratégique. Celle-ci s'accompagne de dispositifs législatifs réglementaires, auxquels l'État est assujéti. Le premier et le plus ancien, qui se focalise sur le parc de bureaux, c'est le décret tertiaire qui impose, pour tous les bâtiments de plus de 1000 m<sup>2</sup>, de réduire la consommation énergétique de – 40, – 50, – 60 % aux horizons 2030, 2040, 2050, par rapport à une base des années *grosso modo* 2010-2020. L'État est le premier assujéti à ce titre-là, et doit faire un énorme effort sur son parc immobilier de bureaux. Par ailleurs, vient d'être publiée, il y a quelques semaines, la nouvelle version de la Directive européenne d'efficacité énergétique qui impose à toutes les personnes publiques – y compris les collectivités locales – de rénover chaque année 3 % de leur surface pour faire atteindre à ces bâtiments, le niveau zéro émission. C'est un niveau d'exigence beaucoup plus fort que le décret tertiaire et qui s'applique du reste à beaucoup plus de bâtiments, parce qu'il n'est pas limité aux bâtiments tertiaires. Les textes d'application sont en cours de discussion et prendront effet à plein en 2027. Par ailleurs, il faut citer le décret BACS<sup>7</sup> sur les systèmes de pilotage des bâtiments, ainsi que la Réglementation environnementale RE2020 sur la construction, qui s'applique aussi aux constructions de l'État. L'État est soumis à toutes les réglementations en la matière, et il poursuit de surcroît un objectif stratégique dans le cadre de la stratégie bas carbone.

**Yoann Queyroi** : Le patrimoine immobilier se présente comme un levier essentiel de la transition écologique. D'ailleurs, les acteurs publics s'en saisissent pour atteindre leurs objectifs, principalement en matière de réduction des consommations énergétiques. De ce point de vue, la Cour des comptes souligne que les résultats ne sont pas encore à la hauteur, notamment au niveau de l'État. Le rôle de l'immobilier public est prépondérant, il est au cœur des enjeux d'atténuation et d'adaptation. L'empreinte carbone du secteur du bâtiment (construction, exploitation, entretien et démolition) représente environ 25 % des émissions de gaz à effet de serre en France. Le

7 Le décret BACS (20 juillet 2020) pour *Building Automation & Control Systems* détermine les moyens permettant d'atteindre les objectifs de réduction de consommation fixés par le décret tertiaire, soit moins 60 % à l'horizon 2050.

patrimoine joue aussi un rôle majeur dans la préservation des ressources et des écosystèmes, il faut le souligner, en lien avec l'artificialisation des sols, ou avec la gestion des déchets des bâtiments, par exemple. Il est aussi l'objet de vulnérabilités importantes aux risques induits par le changement climatique. Les acteurs publics doivent entrer dans un questionnement à la fois global et prospectif sur l'ensemble de leur parc immobilier, tout en remettant en discussion les usages qui y sont liés. De manière globale, la gestion du patrimoine immobilier doit s'inscrire dans les engagements pris par la France sur le changement climatique. Ces derniers font l'objet de plusieurs plans : la stratégie nationale « bas carbone », la programmation pluriannuelle de l'énergie ou encore le plan national d'adaptation au changement climatique. Au niveau local, des déclinaisons de ces stratégies et plans nationaux sont mises en œuvre : les plans climat-air-énergie territoriaux, par exemple, ont des objectifs et des actions tournés vers le patrimoine immobilier. En termes de réglementations, ce sont effectivement les mêmes qui s'appliquent aux collectivités locales. J'évoquerai simplement la loi climat et résilience de 2012, dont une des mesures phares, et très discutée, porte sur l'objectif de zéro artificialisation nette d'ici 2050. La sobriété foncière devient ainsi l'un des principes directeurs du développement des territoires, ce qui questionne dans un même temps les projets et les infrastructures publics. C'est un sujet absolument essentiel.

## La manière de concevoir la transition fait-elle débat dans les organisations ? La transition est-elle selon vous devenue le premier objectif de l'État en matière de gestion immobilière ?

**Alain Resplandy-Bernard :** Sur ce débat au sein de l'État, je distinguerai deux choses. Il y a un débat sur la hiérarchie des objectifs politiques, et un débat sur les outils et les moyens. Pour le premier point, j'essaie de toujours ramener notre sujet à sa bonne place. Je n'aime pas les termes « politique immobilière de l'État », car je considère qu'on n'est pas dans une *politique* au sens noble du terme, comme l'État peut avoir une politique étrangère, une politique pénale, une politique de défense. Il s'agit vraiment d'une fonction *support*. L'État a une *stratégie* immobilière, mais le terme « politique »

ne me semble pas pertinent. La direction de l'immobilier de l'État a d'abord travaillé sur sa raison d'être. On insiste beaucoup sur le fait que notre mission est de mettre au service de l'État un outil de travail qui lui permet de remplir des missions de service public. Cela consiste pour nous à apporter cet outil de la manière la plus efficace possible, d'où les sujets de coût. Nous incarnons vraiment une fonction support avec toute la noblesse que cela peut avoir, donc il y a bien une hiérarchie, qui se retrouve dans le débat sur la transition environnementale. On sait, par exemple, qu'il peut y avoir des conflits entre politiques publiques. Si vous voulez avoir un impact environnemental moindre, il faut moins de bâtiments. Mais si le ministère de la Justice a besoin de plus de places de prison, je pense que l'objectif politique premier « plus de places de prison » l'emporte. On ne choisira pas de ne pas appliquer une politique pénale, en France, pour des raisons environnementales. Ce qui vient dans un second temps, c'est : comment faire en sorte que les constructions de nouvelles places de prison ou la gestion des places de prison existantes aient une empreinte environnementale minimale, en respectant les réglementations que l'on vient de citer, et en s'adaptant au changement climatique ? Mais cette hiérarchie dans les politiques publiques demeure. L'immobilier de l'État a une stratégie, mais ce n'est pas une politique publique en tant que telle. Ensuite, il y a d'autres termes de débat qui sont notamment ceux des outils par rapport aux objectifs. Là, pour moi, il y a une vraie question à se poser, notamment sur le décret tertiaire. On a aujourd'hui des outils qui ont été conçus il y a un certain nombre d'années, qui sont définis en termes de kilowattheure, de consommation énergétique. Or, aujourd'hui, tout l'objectif est plutôt d'aller vers une décarbonation, c'est-à-dire de viser une baisse des émissions de gaz à effet de serre. Or, il faut prendre en compte le fait que sur la majeure partie du territoire national, l'énergie produite est nucléaire, donc décarbonée. Ce n'est pas vrai partout, c'est par exemple moins vrai outre-mer, ou en Corse, mais globalement, notre énergie est décarbonée. Si vous devez respecter le décret tertiaire, vous allez faire vos investissements pour baisser massivement les consommations. Si vous devez, au contraire, baisser vos émissions de gaz à effet de serre, vous allez plutôt chercher d'autres types d'investissements. Dans un cas, vous allez privilégier un changement de vecteur de chauffage, passer d'une chaudière gaz/chaudière fioul vers une pompe à chaleur ou un réseau de géothermie sans isoler, alors que dans l'autre, vous allez isoler, quitte à avoir une chaudière gaz très efficace. Ce ne sont pas les mêmes décisions d'investissement. Là, il y a un vrai débat, qui est



à la fois technique et politique. Notre objectif est-il une baisse de consommation énergétique, ou une décarbonation ? Notre politique est plutôt d'essayer d'aller vers la décarbonation.

**Yoanri Queyroi :** Si les enjeux de la gestion patrimoniale sont maintenant largement partagés, la mise en œuvre reste en chantier. Les organisations publiques, notamment au niveau local, tentent d'améliorer leurs pratiques, mais avec un périmètre assez variable. Ainsi, les préoccupations de la politique immobilière locale se concentrent essentiellement sur la réponse aux obligations et aux normes applicables en la matière. C'est pourquoi de nombreuses initiatives, à la faveur du décret tertiaire ou du plan de sobriété énergétique de 2022, tentent de mettre en application une transition sur le volet énergétique. À cet égard, le secteur public fait face à un mur d'investissements colossal, qui est la conséquence à la fois des évolutions réglementaires et de la faiblesse des politiques de réhabilitation et de maintenance durant ces trente dernières années. La Cour des comptes estime qu'au niveau de l'État, les investissements devraient être supérieurs de 20 à 25 % par rapport au niveau actuel. En l'état, d'après les terrains que l'on peut étudier, les débats portent essentiellement sur le rythme et l'intensité des efforts à consentir en matière de transition énergétique appliquée au patrimoine public. Les autres dimensions de la transition écologique restent très secondaires, voire absentes des perspectives liées au patrimoine. L'objectif premier reste celui de la rationalisation de l'immobilier public. Du reste, celle-ci peut, dans une certaine mesure, aller de pair avec la prise en compte des défis écologiques que l'on a à surmonter, mais nous constatons que la focale reste principalement centrée sur une logique austéritaire de baisse des coûts liés au patrimoine immobilier.

## De quelles manières et selon quelles stratégies la transition est-elle aujourd'hui prise en compte dans la gestion immobilière de l'État ?

**Alain Resplandy-Bernard :** Comme je l'ai dit, la transition environnementale est vraiment une priorité stratégique forte pour l'immobilier de l'État. L'État s'était doté, dès 2018, d'une feuille de route environnementale qui a jeté les bases de la stratégie. On est aujourd'hui dans une phase

d'accélération. Le système législatif a beaucoup évolué. Pour la partie « se doter des bases », on considère que la feuille de route de 2018 a été mise en œuvre aux trois quarts. Nous proposerons donc au Gouvernement une nouvelle feuille de route « transition écologique » en 2024. Dans ces trois quarts, qu'avons-nous fait ? On a, notamment, travaillé sur la connaissance du parc. L'État, depuis longtemps, travaille et progresse sur la connaissance comptable, financière de son parc. Là, on est allé plus loin, en développant par exemple un outil de suivi des fluides avec la start-up française DeepKi, qui nous permet de mesurer très précisément les consommations énergétiques, mais aussi les consommations de fluides en général de nos bâtiments pour pouvoir les piloter. On a aussi mis en place – ce sont des efforts récents – tout un système de management de l'énergie avec des référents énergie pour avoir les actions au plus près du terrain. Aujourd'hui, on passe à une nouvelle feuille de route stratégique, avec plusieurs axes. Le premier, c'est de travailler sur les usages du bâtiment. Ensuite, sur leur exploitation en maintenance. Enfin, sur l'investissement. Quand on veut décarboner, on pense tout de suite – on a parlé du « mur d'investissements » – à la rénovation des bâtiments, de l'« enveloppe ». Mais il y a beaucoup d'autres moyens de réduire la consommation et les émissions de gaz à effet de serre. D'abord, l'usage : comment occupe-t-on, vit-on dans les bâtiments ? La mesure qu'on a encouragée et qui est la plus immédiatement efficace, c'est le chauffage à 19 °C l'hiver et la climatisation à 26 °C maximum l'été. C'est un geste simple et très efficace qui a des conséquences fortes. Une autre mesure très efficace, mais qui a nécessité, par exemple, de faire bouger un petit peu, de manière, pour l'instant, encore expérimentale, le Code du travail, c'est de couper l'eau chaude dans les sanitaires. C'est de dire : « dans un bâtiment, là où on se lave les mains, on va se laver les mains à l'eau froide ». Techniquement, c'est très simple, il suffit de disjoncter le chauffe-eau, et ça représente des économies significatives. On garde évidemment des points chauds là où on fait la vaisselle ou pour les douches, selon les besoins des métiers. Il s'agit vraiment de l'usage du bâtiment. On a eu à ce sujet une accélération récente pour impliquer les personnels. Il y a un outil qui marche très bien depuis quelques années, dont on a fait la déclinaison au sein de l'État, qui s'appelle le concours CUBE. C'est une sorte de championnat de France des économies d'énergie. Ça consiste à dire à tel bâtiment : « Vous êtes en compétition avec les autres. Celui qui, en un an, fait le plus d'économies d'énergie a gagné. » Ça marche très bien dans les écoles et les collèges (les enfants ont plein d'idées

pour réduire la consommation !), mais ça marche aussi dans les entreprises et au niveau de l'État. Les gens vont savoir que tel écran lumineux ne sert à rien, donc on l'éteint. On cesse de chauffer le local d'archives, où l'on ne va qu'une fois par semaine, aux mêmes températures que là où on travaille, etc. Voilà pour la partie usage. Le deuxième élément sur lequel on travaille dans notre stratégie, c'est la partie entretien des bâtiments. Là, on a aussi un volume d'économies possibles très important sans coûts d'investissement colossaux. On a développé, l'année dernière, via la filiale de la DIE qui s'appelle l'Agence de gestion de l'Immobilier de l'État, de quoi faire une « force d'intervention rapide » qui vient aider un gestionnaire de site en le conseillant sur les gestes à avoir en termes d'exploitation de son bâtiment pour économiser l'énergie. Il peut s'agir de gestes pratiques (le chauffage du parking, des archives...) ou beaucoup plus techniques (l'entretien des équipements, leur optimisation...). À chaque intervention, on atteint, en moyenne, 15 % d'économies d'énergie, et ça va de 5 % à 30 %. Le dernier volet, c'est l'investissement lui-même sur le bâti. On a maintenant des crédits, et on travaille sur plusieurs axes. Le premier, c'est de répartir nos investissements entre les travaux à gains rapides : des actions qui, pour un euro investi, maximisent le nombre de kilowattheures économisés. Très classiquement, cela peut être du « relamping » (le changement des modes d'éclairage), ou l'installation d'outils de pilotage du chauffage. La rénovation globale coûte, elle, beaucoup plus cher. Dans le premier cas, le coût d'investissement est de moins d'un euro par kilowattheure économisé, là où, pour des rénovations globales, on est plutôt au-delà de dix euros à investir. Quand vous rénovez de manière globale, d'abord, les gestes ne sont pas tous aussi efficaces les uns que les autres, et vous embarquez beaucoup d'autres travaux : le désamiantage, l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite, la décoration... Pour autant, c'est uniquement avec les rénovations globales que l'on peut atteindre les cibles les plus ultimes de décarbonation, les moins 80 % à horizon 2050. Toute la question est de trouver le bon équilibre entre le gain rapide et la rénovation globale. Le dernier axe de notre stratégie est un peu embryonnaire. La Cour des comptes nous l'a reproché, mais on fait les choses dans l'ordre, c'est-à-dire que l'on commence par l'atténuation du changement climatique. Vient ensuite le volet de l'adaptation au changement climatique. Puisque, quels que soient nos efforts, on est sans doute parti sur des trajectoires, à plus 2 degrés, plus 2,5, ou autres ; dans des territoires comme la France, cela aura des conséquences majeures. Pour les bâtiments de l'État, il faut donc

travailler sur l'exposition aux risques : le risque du trait de côte avec la montée des eaux, les îlots de chaleur, les événements extrêmes... L'idée pour nous, c'est d'évaluer ces risques bâtiment par bâtiment, et de déterminer quels sont les bons gestes dans la conduite des rénovations pour minimiser l'exposition aux risques liés au changement climatique. Il y a une convergence, en ce sens. Un des éléments pour réussir la transition écologique sera de réduire la taille du parc. On ne sait pas, vu le mur d'investissements, faire la transition écologique, avoir des bâtiments bas carbone, sur 94 millions de mètres carrés. Si vous réduisez la taille du parc, c'est une sobriété, et grâce à cela, vous contribuez à d'autres objectifs. Nous avons évoqué le « zéro artificialisation nette ». Si l'État, comme cela a été annoncé, diminue sa surface de bureaux, ce sont autant de mètres carrés déjà artificialisés qui sont « libérés » et qui peuvent servir, demain, à d'autres activités tertiaires ou économiques, ou être reconvertis en logement, sans avoir à artificialiser de nouveaux terrains. Il y a cette convergence entre sobriété et gestion optimisée, parce que « moins de mètres carrés égale moins de dépenses d'entretien ». Si vous investissez dans la transition environnementale, vous réduisez votre facture énergétique. Cela dit, il y a une limite. J'ai parlé des différents conflits de politiques publiques, dont certaines amènent à augmenter la taille du parc. Même au sein de la politique environnementale, la limite majeure est que les travaux d'économie d'énergie, pour l'essentiel, ne s'autofinancent pas : l'investissement n'est pas compensé par les économies d'énergie. En tout cas, pas tant que le prix du kilowattheure demeure raisonnable sur moyenne période. Cela signifie que si l'on veut vraiment décarboner les services publics, il y aura un surcoût. Cela ne se fera pas sans des investissements et, donc, une dépense publique qui doit se retrouver dans d'autres gains pour la planète, mais aussi pour nos territoires.

**Yoann Queyroi** : La littérature scientifique, notamment en sciences de gestion, montre que l'optimisation patrimoniale répond, bien souvent, à une austérité plutôt budgétaire et financière, mais qu'elle peut également s'inscrire dans une logique d'austérité plus organisationnelle et managériale. L'approche comptable vise à mobiliser le levier patrimonial pour restaurer un équilibre budgétaire à court terme, alors que l'approche organisationnelle s'inscrit dans une amélioration de la performance globale de l'organisation par une transformation des processus de la gestion du patrimoine dans une orientation plutôt de moyen ou long terme. Premièrement, dans le cas

de cette logique budgétaire, les mesures prises visent à réduire les dépenses d'investissement liées au patrimoine, voire à les reporter dans le temps. On constate aussi des coupes budgétaires ciblées sur des locaux qui sont alloués par les collectivités locales, par exemple, et qui sont source de nombreux coûts de fonctionnement. Puis le patrimoine, au-delà de ça, peut aussi faire l'objet de mesures d'ingénierie budgétaire parce qu'il est un levier très important de recettes pour les collectivités locales *via* les cessions, mais aussi par des actions de valorisation du patrimoine à travers la mise à disposition de locaux ou encore la refacturation des fluides aux occupants par exemple. Deuxièmement, dans une logique d'austérité plus organisationnelle et managériale, on peut identifier des mesures qui visent, par exemple, à vider les équipements publics de leurs occupants puis à les fermer. Cela peut prendre la forme de mutualisations de locaux, de rationalisation de mètres carrés, d'optimisation des espaces. En outre, certaines collectivités repensent leur modèle organisationnel en cherchant une amélioration de leur fonctionnement, une optimisation de leurs processus. Il me semble que la sobriété est un questionnement beaucoup plus récent. Cette notion semble faire émerger plusieurs voies : d'abord, elle remet en cause les représentations, les valeurs liées au patrimoine immobilier sur un plan individuel, mais aussi sur un plan collectif. Elle est liée à une remise en cause du modèle économique dominant. La sobriété induit aussi un questionnement sur la modération des besoins et des usages patrimoniaux, tout en visant à assurer le bien-être de tous dans le cadre des limites planétaires. En conséquence, on observe des complémentarités entre la poursuite de logiques d'optimisation, voire d'austérité, et la sobriété patrimoniale. Certaines mesures qui visent l'austérité permettent aussi de répondre à la mise en œuvre de la sobriété. En revanche, je crois que des contradictions peuvent aussi apparaître entre l'austérité et la sobriété. Si les finalités peuvent se rejoindre, leur processus de mise en œuvre peut faire émerger des tensions. Par exemple, des mesures de fermeture ou de mutualisation des locaux peuvent être menées de manière très interne, très cloisonnée, très fermée ou bien de manière beaucoup plus ouverte, beaucoup plus collective, de manière dialogique, en associant les usagers et les parties prenantes. Or, la sobriété semble bien devoir être déployée dans le sens de choix collectifs, de remise en question des modèles dominants amenant à repenser nos modes de production et nos modes de consommation. Ainsi, dans le cadre de la transition écologique, la gestion du patrimoine peut faire émerger un certain nombre de paradoxes organisationnels.

Elle se retrouve, d'une part, au centre de la satisfaction de besoins, d'exigences des usagers toujours plus fortes, puisque, également, liées à un modèle dominant de production du service public et des politiques publiques. D'autre part, elle est concernée par des impératifs de sobriété qui remettent en question ces besoins et ces usages traditionnels du patrimoine. Ces paradoxes sont d'autant plus forts dans un contexte de rationalisation budgétaire propre au secteur public, qui s'inscrit plutôt dans un temps court, alors que la temporalité de la gestion patrimoniale implique simultanément des opérations de court terme, mais également des choix très importants qui engagent les acteurs publics pour plusieurs dizaines d'années.

**Alain Resplandy-Bernard :** Au sein de l'État, la marge de manœuvre pour réduire la taille du parc concerne en premier lieu la partie « bureaux ». Sur le reste – les places de prison, les amphis d'université... –, on a plutôt des besoins croissants. Au niveau des Armées, avec la guerre en Ukraine, on vit un changement de paradigme après des dizaines d'années de rétrécissement. La fin du service militaire, la réduction du format d'armée... ont amené à énormément de cessions d'empreintes militaires. Aujourd'hui, on est plutôt à la fin d'un cycle. Le ministère des Armées réfléchit plutôt à maintenir une capacité, voire à obtenir des emprises plus fortes. En ce qui concerne les bureaux en général, intervient une autre des priorités de la politique immobilière de l'État : l'adaptation aux nouvelles organisations du travail, née du choc du télétravail généralisé et de l'arrivée de modes d'organisation managériale différents. Le télétravail est un facteur d'économie d'énergie pour une raison principale : ce n'est pas une raison bâtementaire, où il peut certes y avoir des économies mais le télétravail est assez neutre au final – à moins de parvenir à fermer complètement un bâtiment un jour par semaine, le vendredi, par exemple. Le télétravail diminue tout simplement les déplacements domicile-travail, avec un énorme impact CO<sub>2</sub> à la clé. Il permet aussi de concevoir différemment l'organisation de l'espace et de réduire la surface occupée. Les ministres ont donné un objectif de moins 25 % de surface de bureaux, pour l'État, dans les dix ans. Cela implique de passer de 24,5 m<sup>2</sup> par agent (moyenne actuelle) à 18 m<sup>2</sup>. La circulaire de la Première ministre de février 2023 donne les normes d'occupation des bureaux et fixe un objectif de 16 m<sup>2</sup> et un plafond de 18 m<sup>2</sup>. Comment cela se passe-t-il ailleurs ? Si ces mesures sont appliquées, la France restera au-dessus des standards étrangers. Aujourd'hui, dans un bâtiment neuf pour un programme privé, on compte plutôt dix mètres carrés de surface utile brute par personne. Cela

est rendu possible grâce à un changement complet de l'organisation de l'espace. Réduire les surfaces n'est pas envisageable en conservant notre vieille organisation, avec un organigramme très hiérarchique dans la sphère État, et un immobilier qui reste à la fois hiérarchique et statutaire. C'est un peu la caricature « le grand chef a un grand bureau, le moyen chef a un moyen bureau... et Boucle d'or se tasse dans les tout petits bureaux d'en bas ». Au bout d'un moment, la réduction des espaces aboutit à des conditions de travail inhumaines. Vous êtes obligé de renverser le mode d'organisation : on ne part plus du *statut* des personnes, ni de normes revendiquées de mètres carrés, on part de ce que *font* les gens, où ils le font et de quel espace ils ont besoin. Et là, on va dire : est-ce que vous passez du temps à recevoir du public ou pas, est-ce que vous passez du temps à collaborer et à travailler ensemble, ou est-ce que vous avez besoin de concentration ? Généralement, les gens font un peu des trois, ou au moins deux. De là, vous créez des espaces où vous n'avez plus de bureaux attribués – c'est quelque chose qui commence à se développer dans la sphère publique, qui est déjà très répandu dans la sphère privée –, des espaces variés pour accomplir ces différentes activités. Et si vous faites ça, avec la dématérialisation de procédures et la disparition des services d'archives de proximité, vous pouvez gagner beaucoup de mètres carrés. Il y a le souhait pour l'État de réduire fortement les espaces de bureaux, mais cela nécessite un projet managérial car il faut concevoir les bureaux différemment.

## À l'heure de la sobriété, la stratégie immobilière des acteurs public passe-t-elle par des choix de renoncement et de fermeture ?

**Yoann Queyroi :** La question des choix de renoncements, des choix de fermetures, est effectivement majeure. Traditionnellement, les acteurs publics font des choix de fermeture d'équipements publics plutôt dans une logique économique. Le patrimoine étant façonné par l'histoire du territoire, il est parfois considéré comme un fardeau lourd à entretenir, à faire fonctionner, et les acteurs publics prennent habituellement certaines décisions de fermeture d'équipements publics sans pour autant s'inscrire dans une remise en cause profonde des pratiques, des usages, voire des stratégies de développement local. Pour les décideurs politiques, une décision de fermeture est

toujours difficile à prendre. De plus, les usagers et citoyens ne paraissent pas forcément toujours prêts à accepter des fermetures d'équipements sur un fondement purement écologique. Or, les objectifs de réduction des consommations énergétiques semblent inatteignables en mobilisant le seul levier de la rénovation. La question des renoncements à certains équipements et à certaines pratiques doit se poser compte tenu des défis. La problématique qui se pose est alors de savoir comment concevoir la fermeture et le renoncement. C'est d'ailleurs un problème qu'on peut qualifier de pernicieux au sein de la sphère publique, parce qu'il repose sur la capacité des acteurs à envisager une nouvelle direction de manière collective sur la base de scénarios ancrés dans les limites planétaires, et en questionnant les modes de vie et les pratiques. Vient aussi la question de l'acceptabilité, qui peut passer par des perspectives nouvelles à mettre en évidence comme palliatifs à la fermeture, finalement. Et donc, face à un héritage lourd de conséquences pour les générations futures que peuvent représenter certains ensembles immobiliers publics, la mise en œuvre de protocoles collectifs de renoncement devrait davantage être envisagée par les acteurs publics, et en particulier par les collectivités locales.

## Comment la vétusté de certains bâtiments publics est-elle gérée, qu'il s'agisse de lieux culturels ou administratifs ?

**Alain Resplandy-Bernard :** La vétusté, globalement, c'est un des problèmes. On n'a pas assez entretenu. Cela fait 40, 50 ans qu'on sous-entretient le parc, et c'est pour cette raison que réaliser la transition coûte aussi cher. En ce qui concerne les bâtiments les plus anciens, « historiques », il y a deux composantes. Les vieux bâtiments – tout le monde pense à l'Élysée – ne sont pas majoritaires dans le parc immobilier. Nous avons quelques monuments historiques qui hébergent les services publics, et qui ont une problématique propre. Vous n'allez pas faire l'isolation par l'extérieur d'une préfecture sise dans un hôtel particulier du XVIII<sup>e</sup> siècle, ni lui appliquer une grosse pompe à chaleur en façade ! En revanche, nous avons beaucoup d'immobilier situé dans les périmètres de monuments historiques parce qu'ils sont dans des villes, avec souvent à proximité une cathédrale, un autre monument... Là, on a une vraie dynamique à créer et il y a beaucoup de choses à faire, notamment avec les architectes des bâtiments de France

(ABF), pour voir comment rendre possible la transition dans un parc ancien ou inséré dans un bâti ancien. Mon expérience, c'est qu'il y a une prise de conscience et une volonté du ministère de la Culture de travailler sur ces sujets de transition environnementale, mais encore une très grande hétérogénéité des ABF sur leur ouverture à ces sujets-là. Ma recommandation aux gestionnaires de parcs publics, c'est de travailler en amont avec eux : « Voilà mon problème de transition environnementale, comment peut-on le résoudre en respectant l'histoire du bâti et ses contraintes spécifiques ? ». Il y a de très beaux projets en cours, je voudrais juste donner un exemple : la cité administrative où se trouve la préfecture de Nanterre dans les Hauts-de-Seine, typique du développement des grandes villes dans les années 70. C'est un bâti de 1970, aujourd'hui monument historique, construit par un associé de Le Corbusier, André Wogenscky. C'est du béton qui a maintenant 50 ans, qui commence à montrer des signes de faiblesse. C'est surtout un lieu de services publics où travaillent 1800 agents. La première question, c'est de savoir si on y reste. En termes de symbolique de l'État, renoncer à la présence de l'État dans ce lieu emblématique des Hauts-de-Seine n'était pas envisageable. On a donc travaillé techniquement avec le Centre scientifique et technique du Bâtiment (CSTB) à partir de relevés et d'archives photographiques de Wogenscky. On a pu vérifier que le béton pouvait structurellement supporter une rénovation du double vitrage, etc. Et surtout, on a créé un jumeau numérique de la cité administrative qui nous a permis de travailler sur 17 scénarios différents de rénovation. On « joue » avec cette maquette numérique pour voir quelle est la meilleure stratégie d'intervention. Et là, tout d'un coup, les outils les plus modernes, les travaux à la pointe que mène le CSTB, viennent éclairer les moyens de redonner une seconde vie à ce monument historique. Ce genre d'opérations donne de l'espoir.

## Les attentes des usagers risquent-elles d'être contrariées par les impératifs de sobriété ?

**Yoann Queyroi** : Intuitivement, quand on parle de sobriété, il semble y avoir un conflit avec les attentes des usagers du service public. Le secteur public est confronté à une augmentation des besoins sociaux, et les usagers attendent davantage de proximité, de rapidité, de facilité dans l'accès aux services publics, qui sont bien souvent

comparés au secteur privé. Si la sobriété est court-termiste, pilotée de manière quantitative, si la maîtrise budgétaire de l'offre de services publics prime, cette sobriété-là n'est pas sans effet sur la façon dont est appréhendée l'action publique, ni sur la façon dont les besoins et les attentes des usagers évoluent. Néanmoins, la sobriété repose sur la mise en débat de usages pour les repenser, pour les modérer. Et ce, collectivement. Elle se pose comme un problème social et démocratique. Sobriété et besoins des usagers doivent donc être pensés dans leur globalité, en examinant les valeurs, les représentations, et dépendances collectives liées au patrimoine. Dans cette logique, il semble impératif de sortir d'une action publique intégrée à une société de l'accumulation, et correspondant à des politiques locales standardisées, une production des services publics verticale et fermée, sans questionner leur soutenabilité. Par ailleurs, des chercheurs qui travaillent sur le concept de « ville du quart d'heure » peuvent apporter d'autres réponses à cette problématique. La planification urbaine est susceptible de tenir compte des besoins fondamentaux des citoyens. La gestion patrimoniale doit, par exemple, amener à intensifier les usages et les activités au sein d'un même bâtiment. La ville du quart d'heure s'appuie sur le numérique, repensé non pas comme un doublon à des services publics traditionnels, mais plutôt comme une alternative contextualisée. Le concept de chronotopie peut également être mobilisé, qui se veut comme une articulation de l'espace et du temps, et qui permet de repenser le système plutôt en termes de flux qu'en termes de stocks, en plébiscitant l'usage et l'occupation temporaires et partiels, plutôt que l'espace définitif. Quoiqu'il en soit, la mise en compatibilité des activités hébergées avec les impératifs environnementaux est un enjeu essentiel pour les fonctions immobilières des organisations publiques.

## La gouvernance du patrimoine immobilier public en France est-elle spécifique par rapport à d'autres pays ? Est-il prévu que cette gouvernance évolue ?

**Alain Resplandy-Bernard** : Une étude a été menée, financée par la Commission européenne, pour comparer l'organisation de l'immobilier de l'État dans 20 pays européens. Ses résultats sont

extrêmement intéressants. Il apparaît que tous nos homologues européens convergent vers un modèle d'organisation en agence, en foncière d'État. Le mouvement peut être très ancien : les agences hollandaises, qui sont les plus anciennes, datent des années 1920. Dans beaucoup de pays, il existait plusieurs agences qui ont progressivement fusionné. Le stade ultime est de mettre dans un même groupe la foncière publique civile et la foncière militaire. C'est ce qu'ont fait les Hollandais et les Finlandais. Le mouvement s'est accéléré dans la période récente. Les réformes en Finlande ou en Autriche ont commencé dans les années 1990. Les Allemands ont créé le *Bundesanstalt für Immobilienaufgaben* (BlmA) en 2005. Dernièrement, la *Government Property Unit*, qui était une DIE anglaise, a été transformée en *Government Property Agency* en 2016. Toute l'Europe converge vers ce modèle d'agence. Dans notre *benchmark*, on a constaté que sur vingt pays européens, il n'y en a que cinq où, pour les administrations, il est gratuit d'occuper l'immobilier de l'État. Ce sont l'Espagne, le Portugal, la Belgique, la France et l'Italie. C'est un peu spécifique, et l'on voit que la zone géographique en question est limitée. Nous avons également regardé quels indicateurs suivent les dirigeants de l'immobilier de l'État. En France, en bons technocrates, nous suivons plein d'indicateurs. Nous ne sommes pas mauvais sur l'aspect transition environnementale (le suivi des fluides, par exemple). Nous relevons beaucoup d'indicateurs financiers, d'euros par mètre carré, de mètres carrés par agent, etc. Et puis, il y a un indicateur qui est le plus suivi en Europe, suivi dans 18 pays sur 20, qui n'est pas suivi en France : c'est la satisfaction des occupants. Donc, si je caricature, pour une administration, il est gratuit d'occuper un bâtiment de l'État, mais savoir si c'est adapté aux missions de service, si les gens qui y travaillent y sont bien, on ne s'en préoccupe pas du tout. Le modèle de mes homologues, c'est une entité foncière entièrement détenue par l'État pour des raisons de puissance publique – ce n'est pas une privatisation du tout –, c'est une agence où il y a des professionnels de l'immobilier qui facturent *via* un loyer le fait d'avoir un immobilier de qualité qui est maintenu au meilleur niveau et dont la performance est jugée notamment par, entre autres, la satisfaction des occupants. Cela, c'est le modèle qui nous inspire. Il est très développé en Europe ou dans d'autres zones de l'OCDE, mais aussi dans le parapublic. La Poste a fait ce mouvement de manière massive avec Poste Immo, qui est un très bel exemple de transformation d'un immobilier public. Des entreprises privées vont elles aussi vers des modèles de foncière interne. C'est bien un modèle qui se généralise et qui

permet, à la fois, d'avoir un signal-prix (ça coûte d'avoir un immobilier, donc la politique publique doit prendre en compte ce coût), mais aussi une source de financement pour l'investissement dans la transition environnementale. La première initiative qui avait été engagée, le « loyer budgétaire », était une manière d'essayer de donner un signal-prix, mais elle se limitait à un jeu d'écritures comptables. Cela représentait beaucoup de temps pour une simple écriture comptable ! Là, on est sur une foncière qui est propriétaire des actifs, qui doit les entretenir, mais qui a un loyer, du « vrai argent ». Le ministère doit vraiment payer et c'est une vraie dépense obligatoire. Ça, c'est le modèle cible, mais on ne va pas créer une foncière d'État sur 94 millions de mètres carrés ou même sur les trois quarts, même en cinq ans. L'idée est donc de se concentrer sur les bureaux, l'actif le plus standard, et de faire un pilote sur deux territoires, dans un premier temps. Ces décisions ont été annoncées par les ministres en fin d'année 2023.

## Quels sont les outils et indicateurs de gestion qui permettent de piloter la gestion du patrimoine immobilier en prenant en compte les enjeux écologiques ?

**Yoann Queyroi** : De nombreux rapports soulignent régulièrement l'insuffisance des outils et des indicateurs liés à la gestion patrimoniale, au niveau de l'État, mais peut-être encore plus au niveau des collectivités locales. Très peu de collectivités sont en mesure de présenter une stratégie immobilière reliée à leur projet de territoire. Lorsqu'ils existent, ces indicateurs et ces stratégies se cantonnent à des dimensions très réglementaires, normatives, dans le cadre, d'ailleurs, d'une performance plutôt économique-légale. Certaines organisations appréhendent leurs objectifs et leurs réalisations en restant centrées sur les missions supports de la gestion patrimoniale dans le cadre d'orientations très techniques. Globalement, cela donne lieu à des actions en matière de transition écologique liées au patrimoine immobilier qui restent très lacunaires et très hétérogènes. Les initiatives existent, mais sont éparpillées. Par ailleurs, la littérature en management public a mis en avant les limites d'un pilotage par indicateurs, tout comme celles liées au *New Public Management*, qui a conduit à une forme de bureaucratisation

néo-libérale. Au contraire, les organisations publiques doivent aujourd'hui mobiliser des outils de pilotage, orientés vers la compréhension et le traitement des problématiques patrimoniales, à des fins d'échanges, d'apprentissage collectif, d'expérimentation, en vue d'améliorer leurs processus.

**Alain Resplandy-Bernard :** Sur les outils de connaissance et sur les indicateurs en particulier, on n'arrivera pas à progresser tant que l'on n'aura pas une unification de la gestion. Un élément essentiel, c'est que le gestionnaire immobilier doit avoir un intérêt à remplir les outils de gestion qui produisent les indicateurs. Si les tableaux doivent être remplis par le gestionnaire pour les besoins du stratège, de celui qui fait la stratégie immobilière, qui fait la grande gestion d'actifs, au bout d'un moment, ça ne marche pas. Les gens ne le font pas : c'est du tableur Excel, c'est de la bureaucratie. Il faut vraiment qu'il y ait un intérêt

direct pour le gestionnaire de terrain. Prenons un exemple très pragmatique : on me demande, très fréquemment, combien nous avons de chaudières au fuel dans le parc immobilier de l'État, parce qu'il est dans la stratégie de transition environnementale de les supprimer. Je peux interroger tous les gestionnaires, leur demander de me remplir des tableaux, cela donnera une donnée peu fiable et très incomplète. Le gestionnaire de site qui a une chaudière au fuel a besoin de savoir si sa cuve est sur le point d'être vide pour aller la recharger. Un système de gestion unifié lui donnera ce genre d'informations. Il suffit que le gestionnaire d'actifs en tire la conclusion assez nette que s'il y a une cuve à fuel et s'il y a de la consommation de fuel, il y a sans doute un chauffage au fuel... et je peux répondre à ce point-là. Tout d'un coup, l'intérêt pratique du quotidien vient nourrir l'intérêt du stratège. Il faut être pragmatique.