



**HAL**  
open science

# La gestion de l'immobilier public face aux enjeux écologiques : étude comparative des stratégies déployées aux niveaux étatique et local

Fatem-Zahra El Fassi

## ► To cite this version:

Fatem-Zahra El Fassi. La gestion de l'immobilier public face aux enjeux écologiques : étude comparative des stratégies déployées aux niveaux étatique et local. *Action publique. Recherche et pratiques*, 2024, 20, pp.36. hal-04537077

**HAL Id: hal-04537077**

**<https://hal.science/hal-04537077>**

Submitted on 28 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.



# La gestion de l'immobilier public face aux enjeux écologiques : étude comparative des stratégies déployées aux niveaux étatique et local

**Fatem-Zahra El Fassi**, Avec la participation de **Bruno Filliard**, et **Alexandre Moreau**

DANS **ACTION PUBLIQUE. RECHERCHE ET PRATIQUES** 2024/1 (N° 20), PAGES 36 À 48

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-36.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.

# La gestion de l'immobilier public face aux enjeux écologiques : étude comparative des stratégies déployées aux niveaux étatique et local

Fatem-Zahra El Fassi,  
avec la participation de Bruno Filliard et Alexandre Moreau<sup>1</sup>

**Les enjeux environnementaux et sociétaux actuels nous amènent à questionner la stratégie patrimoniale des organisations publiques. En effet, le patrimoine immobilier public, du fait de son ampleur, des ressources économiques qu'il nécessite et de la pluralité des acteurs impliqués dans sa gestion, se place au cœur des défis futurs. Nous montrons que le déploiement des stratégies patrimoniales reste timide au niveau de l'État et des collectivités locales et a encore du mal à intégrer la complexité des enjeux écologiques. La sobriété appliquée au patrimoine immobilier est introduite et questionnée. Enfin, nous abordons les défis à relever pour être à la hauteur des enjeux de demain, à savoir la nécessaire transformation des usages mais également le renouvellement de la gouvernance du patrimoine immobilier.**

## Introduction

En 2005, le rapport de Georges Tron au nom de la commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan de l'Assemblée nationale, a constitué un véritable point de départ dans la réflexion autour de la stratégie immobilière des acteurs publics. Longtemps considéré comme une fonction support, l'immobilier est progressivement devenu l'un des enjeux stratégiques de l'action publique, comme en témoigne la création, en 2016, de la Direction de l'immobilier de l'État (DIE). S'agissant des collectivités locales, la question patrimoniale

a pris une ampleur majeure depuis les transferts successifs de compétences aux collectivités, ceux-ci donnant lieu à un soutien plus fort de ces organisations publiques à l'activité économique locale, au développement de l'attractivité de leurs territoires et à un souci accru de satisfaire de nouvelles attentes citoyennes (ADEME, 2019). La détention et la gestion de ce parc immobilier peuvent contribuer à la réputation de certaines villes, communes ou départements, et peuvent servir de catalyseur de bien-être économique et social (Carpenter *et al.*, 2006). Cette montée en puissance à l'agenda gouvernemental et administratif

<sup>1</sup> Cet article se base pour partie sur les propos recueillis auprès de deux praticiens. Au sein du ministère de l'Économie et des Finances, Alexandre Moreau a été sous-directeur du cadre de vie et est actuellement chargé de mission transition écologique. Bruno Filliard est responsable de la mission Stratégie immobilière au sein de Brest Métropole et de la ville de Brest. Les acteurs ont été interrogés suite à leur participation à une table ronde portant sur « La sobriété dans les usages du patrimoine immobilier public », organisée dans le cadre du colloque « Gestion du patrimoine immobilier et transition écologique » en octobre 2023 par l'Institut national universitaire Champollion. Une liste de questions leur a été adressée par écrit afin d'approfondir certains points et de pouvoir les recontextualiser et les analyser à partir de ressources secondaires (articles académiques, rapports institutionnels...).

des enjeux immobiliers s'est accompagnée de la mise en visibilité de certaines failles organisationnelles. D'une part, dans la mesure où les organisations publiques ne se sont véritablement préoccupées de leur parc immobilier qu'au début des années 2000, la gestion du patrimoine immobilier tant au niveau des collectivités locales que de l'État est restée marquée par la permanence de logiques antérieures privilégiant une dimension opérationnelle bien plus que stratégique (Cour des comptes, 2023 ; CEREMA, 2022 ; Deloitte, 2015). Alors même que le parc immobilier public français est extrêmement important (voir encadré ci-après), il en résulte un levier de rationalisation majeur de l'action publique.

## Le parc immobilier public : quelques chiffres-clés

Au 31 décembre 2022, le parc immobilier de l'État représentait environ 195 000 bâtiments avec une surface utile brute (surface de plancher d'un bâtiment) d'environ 94 millions de m<sup>2</sup>, et dont la valeur était estimée à environ 73 milliards d'euros. La comparaison avec d'autres pays européens permet de souligner l'ampleur du parc français. En effet, le patrimoine immobilier public de l'Allemagne ne compte que 60 millions de m<sup>2</sup> et celui des Pays-Bas environ 12 millions de m<sup>2</sup> (Cour des comptes, 2023, p. 18). De leur côté, les collectivités gèrent 20 % du patrimoine immobilier en France (ADEME, 2019), soit environ 381 milliards d'euros selon l'INSEE (Perlestien, 2023).

D'autre part et dans la continuité de la remarque précédente, l'État et les collectivités locales (notamment les plus grandes) peinent à trouver un dispositif de gouvernance clair et fonctionnel.

À ce titre, la désignation des acteurs impliqués dans la stratégie patrimoniale aux niveaux national et territorial pose des difficultés. Comme le souligne Évin-Leclerc (2018), les trois grandes fonctions de la gestion de l'immobilier (gestion de l'actif, gestion de la propriété et gestion des occupations) se retrouvent souvent éclatées auprès de multiples services administratifs en raison notamment de la transversalité de l'objet (services techniques, urbanisme, finance), et mettent en œuvre des partenariats avec de nombreuses parties prenantes externes (cabinets de conseil, entreprises privées de construction...). Dans ce cadre, un rapport récent de la Cour des comptes préconise « d'engager rapidement une réforme de l'organisation actuelle qui apparaît largement inadaptée à une gestion efficace et durable de l'immobilier de l'État et aux travaux majeurs à entreprendre dans les prochaines années. » (Cour des comptes, 2023, p. 12) Enfin, alors que la gestion immobilière est devenue un véritable enjeu d'action publique, elle a dans le même temps dû faire face à l'émergence de nouveaux impératifs environnementaux<sup>2</sup>. En effet, le secteur du bâtiment est responsable de l'émission d'environ 17 % de gaz à effet de serre en France en 2019 (DIE, 2022), et l'État et les collectivités locales, comme indiqué précédemment, gèrent un parc immobilier d'une ampleur « extraordinaire » (Cour des comptes, 2023, p. 18). Cet essor d'une lecture environnementale de l'immobilier s'est notamment matérialisé dans plusieurs réglementations s'appliquant au secteur, comme le décret tertiaire qui impose depuis 2019 des obligations chiffrées de réductions de la consommation d'énergie finale dans les bâtiments à usage tertiaire, ou le décret « BACS » de juillet 2020 qui instaure l'obligation de mettre en place un système d'automatisation et de contrôle des dispositifs énergivores dans certains bâtiments. Ces nouvelles contraintes réglementaires confrontent les responsables immobiliers à différents enjeux en termes d'économies d'énergies du parc immobilier, de limitation de l'impact écologique des opérations de construction ou rénovation, ou encore de réduction de l'artificialisation des sols et de prise en compte de la biodiversité dans les projets immobiliers.

2 En 2015, l'adoption des objectifs de développement durable (ODD) par l'Organisation des Nations unies et la signature de l'accord de Paris sur le climat par les 196 parties de la COP21 ont amorcé cette prise en compte et ont abouti à des engagements forts en lien avec les enjeux environnementaux. En 2019, le Pacte vert européen a permis d'adopter une série de propositions visant à adapter les politiques européennes en matière de climat, d'énergie, de transport et de fiscalité en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Au niveau national, deux textes ont amorcé la transition énergétique et l'instauration d'un modèle durable, à savoir la loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010 et celle relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 18 août 2015. Fin 2019, la loi « énergie-climat » impose un objectif d'atteinte de la neutralité carbone en 2050. Enfin, au niveau territorial, une retranscription de ces enjeux nationaux a été faite par le biais notamment des lois MAPTAM (Modernisation de l'Action publique territoriale et d'Affirmation des Métropoles) de 2014 et NOTRe de 2015. Elles ont confié aux régions le rôle de cheffes de file dans plusieurs domaines, dont ceux relatifs aux enjeux environnementaux.

La gestion du patrimoine immobilier public, c'est-à-dire les questions de production, d'acquisition, de vente, de maintenance, est un sujet de recherche rarement traité par les universitaires, comme le soulignent Phelps dès 2009 ou encore Queyroi et Carassus (2021). Dans ce contexte, et face à l'enjeu environnemental et à l'importance économique et sociale du patrimoine public, comment les acteurs publics définissent-ils leur stratégie immobilière et comment pensent-ils les usages bâtimentaires en réponse aux impératifs de la transition écologique ?

## Des stratégies patrimoniales en cours de formalisation au sein du secteur public, mais qui peinent à appréhender la complexité des enjeux écologiques

La stratégie en tant que sous-discipline des sciences de gestion peut être définie comme « un ensemble cohérent de choix d'activités et de mesures au service d'une orientation à long terme permettant de satisfaire les attentes des parties prenantes, répondant aux objectifs de politique publique et créant, par une configuration des ressources et compétences, une valeur publique sur un territoire dans un contexte plus ou moins concurrentiel et/ou coopératif » (Pupion, 2018). Puisque la mise en œuvre de la transition dans les politiques publiques repose sur des arbitrages (Fiore et al., 2023), il est nécessaire de se doter de stratégies formalisées, partagées et prenant en compte les enjeux de demain.

### Un déploiement encore limité des stratégies patrimoniales face au parc vaste et multiple de l'État et des collectivités locales

L'élaboration d'une stratégie patrimoniale publique est primordiale en raison tout d'abord de la méconnaissance par les acteurs publics étatiques et territoriaux de leur parc. D'un côté, le rapport de la Cour des comptes (2023) pointe la méconnaissance du patrimoine immobilier par l'État. Sur un périmètre de 61 millions de m<sup>2</sup>, l'information relative à la caractérisation du parc n'est

complète que pour 57 % de la surface immobilière. Le rapport ajoute que dans environ 17 % de l'échantillonnage, le parc est jugé en mauvais état. Notons toutefois que le ratio est en amélioration par rapport à l'année N-1 (27 %). Le patrimoine immobilier de l'État se caractérise par une hétérogénéité importante de surfaces et de fonctions. La Cour des comptes précise que 24 % du patrimoine sont dédiés aux bureaux des agents, 19 % au logement et 50 % aux métiers (enseignement, sport, culture, sanitaire, social). Le parc est concentré sur quatre grands ministères qui en occupent plus des trois quarts (Enseignement supérieur et Recherche, Défense, Intérieur et Justice). D'un autre côté, il est difficile d'accéder à un état global du parc patrimonial des collectivités locales. L'enquête réalisée par le CEREMA en 2021, qui fait référence, atteste que la majorité des interviewés<sup>3</sup> ne connaissaient pas l'âge de leurs bâtiments. Toutefois, au vu du nombre des collectivités territoriales et de leur forte hétérogénéité, on saisit la difficulté de disposer d'un recensement assez large et fidèle à la réalité du terrain.

Bruno Filliard partage ce constat et y ajoute celui d'une hétérogénéité du patrimoine immobilier à gérer par les collectivités locales. Il déclare ainsi qu'il a pu observer, au travers d'une analyse rétrospective de la dynamique patrimoniale en termes de biens et de surfaces, des différences notables entre le patrimoine détenu par la ville de Brest d'un côté, et la Métropole de l'autre :

*« La ville de Brest dispose de l'héritage d'un patrimoine bâti de proximité qui s'est constitué au fil des années et qui tend à se stabiliser, mais dont l'ampleur interroge face aux dynamiques socio-démographiques de ces dernières décennies et des enjeux financiers nécessaires à sa préservation. Brest Métropole dispose quant à elle d'un parc de biens qui vise à répondre aux ambitions d'attractivité et de rayonnement du territoire et à proposer des équipements publics qui répondent aux besoins de la population d'une métropole et d'un bassin de vie dynamique. Les spécificités du patrimoine immobilier des deux collectivités reflètent leur champ de compétences et l'échelon d'actions dont chacune d'entre elles dispose. Les organes de décision étant distincts, elles nécessitent la formalisation de deux stratégies immobilières ».*

À cette méconnaissance s'ajoute le fait que le patrimoine immobilier public se renouvelle

<sup>3</sup> Le questionnaire a été renseigné par 150 répondants représentant une majorité de personnels travaillant dans les communes (71 %) dans un service chargé en tout ou en partie du patrimoine immobilier.

lentement. Sa préservation sur des temps longs et son adaptation au contexte et aux grandes mutations actuelles et à venir (changement climatique, développement du numérique et de la dématérialisation des échanges, évolution des modes de vie et du travail, vieillissement de la population), constituent des défis importants qu'il est essentiel de cadrer et structurer au sein de stratégies immobilières claires et partagées, cohérentes avec des documents de programmation territoriale. L'entretien et la modernisation de ce parc immobilier exigent d'accentuer les efforts de rationalisation et d'amélioration des performances techniques, de qualité d'usage et fonctionnelles dans un cadre global (technique, calendaire et financier) transversal et partagé.

Par ailleurs, la littérature académique et la littérature grise soulignent que le patrimoine immobilier a longtemps été considéré comme une ressource fixe plutôt que comme un levier stratégique (Phelps, 2009). Le rapport de Deloitte en 2016 indique que l'immobilier comme levier générateur de ressources demeure méconnu au sein des collectivités locales<sup>4</sup>. Phelps (2009) ajoute que la gestion patrimoniale est considérée comme une question purement technique et que les décideurs politiques semblent penser que ces actifs ne peuvent contribuer aux cycles financiers annuels ou aux cycles politiques à moyen terme des collectivités. Enfin, l'enquête du CEREMA (2021) montre qu'un tiers seulement des collectivités locales interviewées ont formalisé ou sont en cours de formalisation de leur démarche stratégique.

Tous ces éléments mettent en évidence une hétérogénéité dans la formalisation de la stratégie immobilière au sein des collectivités locales : tandis qu'une collectivité peut créer une mission stratégie immobilière dotée de moyens, et déployer une démarche ascendante afin d'élaborer une stratégie cohérente et co-construite par les acteurs, une autre cantonnera sa stratégie immobilière à une série d'opérations ponctuelles et techniques et adoptera une démarche descendante risquant de mener à un résultat « hors-sol ».

Certaines collectivités paraissent bien avancées dans la démarche de formalisation de leur stratégie patrimoniale. C'est le cas de Brest métropole

et de la ville de Brest. Selon Bruno Filliard, toutes deux ont développé « une démarche commune visant à faire émerger l'expression d'une ambition politique sur le patrimoine immobilier public de demain dans le cadre d'une réflexion prospective à l'horizon 2040, et à en faire une traduction technique (objectifs, règles et doctrines applicables aux acteurs de la maîtrise d'ouvrage bretonne pour satisfaire l'ambition exprimée), calendaire et financière formalisée dans deux schémas directeurs immobiliers généraux. Pour ce faire, cette démarche se structure autour d'un état des lieux technique et énergétique d'une part, et d'une analyse des besoins fondamentaux des usagers et de la réponse bâtiminaire proposée par la collectivité pour les satisfaire, d'autre part. Cet état des lieux est complété par une réflexion prospective des mutations en cours ou à venir et d'une analyse des contraintes et opportunités (financières, RH, filières locales, etc.) qui viennent alimenter un travail de scénarisation de la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) et de modélisation des impacts que les choix de PPI induisent en termes de maîtrise de la "dette technique" et de conformité des trajectoires énergétiques avec les objectifs énergie-climat de la collectivité et du dispositif éco-énergie tertiaire ».

Au niveau national, le rapport de la Cour des comptes (2023) souligne que la stratégie immobilière de l'État peine à être élaborée et formalisée. Il pointe une succession de circulaires, sans aucun document consolidé à caractère officiel qui retracerait les orientations générales. C'est ainsi que les objectifs et les moyens nécessaires à la définition d'une démarche stratégique « se retrouvent dispersés dans un grand nombre de documents [...] peu articulés et coordonnés ». La Cour des comptes regrette également l'absence d'un tableau de bord de la politique immobilière de l'État alors que cet outil a été préconisé par le Conseil de l'Immobilier de l'État<sup>5</sup>. Néanmoins, Alexandre Moreau indique que « la politique patrimoniale se traduit dans les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) pour ce qui concerne les services d'administration centrale, et dans les schémas directeurs régionaux (SDIR) pour les services déconcentrés. Ces documents doivent intégrer dans leur rédaction des éléments

4 « L'immobilier comme levier générateur de ressources semble demeurer relativement méconnu au sein des collectivités locales. Contrairement à la fonction financière, pour laquelle les communes sollicitent souvent des prestataires externes, la fonction immobilière reste considérée comme peu stratégique. » (Deloitte, 2016)

5 Instance consultative créée en 2006 et placée auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics, composée de parlementaires et de professionnels de l'immobilier, elle suit et évalue l'avancement de la démarche de modernisation, l'évolution du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs, notamment les projets immobiliers importants afin de vérifier leur conformité aux orientations stratégiques de la politique immobilière.

précis sur les projets immobiliers des administrations, détaillant notamment leurs objectifs ainsi que la méthode et les moyens pour les atteindre. Ils conditionnent aujourd'hui en grande partie la validation par la DIE des grands projets portés par les ministères : cession ou acquisition de bâtiments, rénovations lourdes ».

Le manque de formalisation des stratégies publiques en matière d'immobilier se ressent également au travers des outils d'évaluation déployés, les indicateurs. Ces derniers se présentent comme des éléments d'information ciblée et conceptualisée, qui sont liés à la mesure d'une réalisation ou d'un résultat d'une organisation ou d'un projet. Or, de ce point de vue, trop peu d'indicateurs sont appréhendés par les stratégies patrimoniales au sein du secteur public. Au niveau national, les indicateurs mobilisés rendent compte de la sobriété énergétique et permettent de suivre les consommations d'énergie des bâtiments occupés par l'État. « L'outil principal utilisé pour récolter des données est l'outil de suivi des fluides interministériel (OSFI) », précise Alexandre Moreau. Il s'agit d'un outil informatique recourant à l'intelligence artificielle visant à collecter et traiter automatiquement les données réelles de consommations énergétiques et à les corrélérer avec les données bâtementaires issues du système informatique de la DIE. En ce qui concerne les collectivités, les indicateurs de la stratégie patrimoniale peinent aussi à être reliés à des objectifs et orientations de long terme sur le devenir du parc immobilier. Certaines collectivités, comme celle de Brest, tentent néanmoins de mobiliser « des indicateurs de vétusté technique, de performance énergétique, d'utilisation (nombre d'heures d'occupation, intensité d'usage), de confort (thermique, lumineux), d'intégration territoriale (proximité des transports en commun, des pistes cyclables) ou encore d'adaptation à l'usage » (Bruno Filliard).

### **Des démarches stratégiques complexes face à la pluralité d'acteurs concernés**

La stratégie immobilière des organisations publiques, au-delà de sa nécessaire formulation, devrait également pouvoir identifier clairement les acteurs à impliquer et les modes de communication et de collaboration à mettre en œuvre. C'est ainsi que la compréhension des interactions dans les organisations publiques reste un passage obligé pour le développement des différentes formes de

stratégies collaboratives (Pupion et Trebucq, 2020). Mais cette identification, tant au niveau de l'État que des collectivités, est relativement compliquée, car la gestion du patrimoine répond à des objectifs multiples et interdisciplinaires, implique des choix complexes, structurants et durables, et fait face à des incertitudes importantes.

La création, fin 2016, de la DIE a marqué une réforme importante de la gouvernance immobilière de l'État qui s'est institutionnalisée autour de cette direction d'administration centrale. La DIE déploie un réseau territorial composé de 18 missions régionales de la politique immobilière de l'État (MRPIE). Ces dernières animent la stratégie régionale définie par la DIE, élaborent et suivent les schémas directeurs régionaux et accompagnent des projets locaux. Les MRPIE contribuent à régionaliser un certain nombre de missions autour de la gestion patrimoniale. Mais bien que la Cour des comptes souligne les apports de cette création en termes de structuration de la politique immobilière de l'État, elle identifie aussi les faiblesses de ce mode d'organisation et s'interroge notamment sur la nécessité de positionner la DIE comme une direction réellement interministérielle. En effet, aujourd'hui, la DIE est rattachée à la Direction générale des Finances publiques (DGFIP) et les MRPIE sont rattachées aux Directions régionales des Finances publiques (DRFIP), ce qui brouille cette fonction transversale vis-à-vis des autres ministères. La Cour des comptes propose ainsi que la DIE soit une direction autonome au sein des ministères économiques et financiers. Elle interroge également la portée de l'action de la DIE face aux ministères qui restent maîtres de leurs allocations budgétaires. Alexandre Moreau précise : « Les crédits budgétaires restent très majoritairement portés par les programmes budgétaires des différents ministères et complétés marginalement par les crédits du programme 348<sup>6</sup>, alimentés par les cessions de bâtiments de l'État, mais qui sont insuffisantes pour financer un plan de transformation immobilière à la hauteur des enjeux. » Il ajoute : « À l'éparpillement organisationnel s'ajoute l'éparpillement budgétaire... »

Le rapport de Deloitte (2016) soulignait déjà que la gestion du patrimoine immobilier au niveau des collectivités locales est éclatée sur plusieurs entités. De la même manière, l'enquête du CEREMA (2021) montre d'après l'analyse des organigrammes des collectivités interrogées une forte

<sup>6</sup> Le programme 348 « Performance et résilience des bâtiments de l'État et de ses opérateurs » du Projet de loi de Finances (PLF) 2023, a pour responsable le directeur de l'Immobilier de l'État. Il a été créé par la loi de finances 2018 sous la dénomination « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi occupants ».

hétérogénéité des organisations. Dans certains cas, il n'existe pas de service dédié à la gestion patrimoniale et les missions sont donc assurées par les élus avec un appui des services techniques ; dans d'autres, les missions se trouvent concentrées au sein d'un service qui pilote la stratégie globale. Certaines collectivités se sont organisées avec un service dédié. C'est le cas notamment de la Métropole et de la ville de Brest, avec un service de six personnes créé en 2021 pour piloter et animer la stratégie immobilière : « Il se positionne comme assistant à maîtrise d'ouvrage auprès des directions en charge des politiques publiques pour centraliser et objectiver la connaissance du patrimoine immobilier, donner des représentations et formaliser des éléments d'aide à la décision à destination de l'exécutif. Ce service travaille en étroite collaboration avec le binôme historique composé des directions en charge des politiques publiques, en lien direct avec les usagers (par exemple, la direction des Sports, de la Culture, de l'Éducation...), et la direction Patrimoine et logistique (DPL). Cette dernière est composée d'un service Maintenance et d'un service Conduite d'opérations permettant d'assurer l'entretien-maintenance ainsi que le portage d'opérations de réhabilitation et de construction neuve. » (Bruno Filliard) Au sein de cette collectivité, d'autres acteurs sont impliqués dans la gestion patrimoniale, tels que « les directions dont l'action impacte de façon directe ou indirecte la gestion du patrimoine immobilier public à plus ou moins long terme, comme la direction de l'Écologie urbaine en charge du plan climat-air-énergie territorial (PCAET)<sup>7</sup> et notamment de la stratégie énergétique du territoire et du développement des énergies renouvelables, mais également les directions ressources comme les directions des Finances et de la Commande publique, des Ressources humaines, etc. » (Bruno Filliard).

Au final, une pluralité d'acteurs sont engagés dans la politique immobilière publique. Ceci rend son pilotage encore plus complexe et explique sans doute sa formalisation parcellaire dans les organisations publiques.

### **Des objectifs encore timorés face aux enjeux écologiques**

La mise en œuvre de la transition écologique par les acteurs publics questionne les choix économiques et sociaux, mais surtout les modalités de transformation des usages et des pratiques au cœur de nos modes de vie. À cet égard, le

patrimoine immobilier public est amené à jouer un rôle prépondérant, mais la prise en compte de ces enjeux dans sa gestion est encore partielle. Tant au niveau de l'État que des collectivités locales, les progrès s'engagent sur fond de pressions normatives et réglementaires, mais présentent des limites majeures.

La question de l'immobilier est au cœur des préoccupations de l'État, par l'intermédiaire de la DIE. Tout d'abord parce qu'il s'agit, pour les bureaux, des conditions de travail des agents, mais aussi, parce que l'État doit être attentif à ce que la dépense publique soit maîtrisée. Le témoignage d'Alexandre Moreau permet d'éclairer cela :

*« Jusqu'à il y a peu, la dimension énergétique était la principale, pour ne pas dire la seule contrainte environnementale vraiment prise en compte par les gestionnaires immobiliers dans leur politique patrimoniale, car elle se traduit immédiatement par des économies, la contrainte budgétaire restant particulièrement importante pour l'État. Les choix d'investissement et de rénovation lourde étaient donc en grande partie dictés par ce critère. La fin des années 2010 a vu l'émergence d'une nouvelle préoccupation qui semble a priori éloignée des considérations environnementales, mais qui jouera un rôle par la suite : la qualité de vie au travail, avec un enjeu important d'attractivité du service public, désireux de pouvoir proposer à ses agents un cadre de travail obéissant aux nouveaux codes d'aménagements du secteur tertiaire, influencés notamment par les entreprises de la Silicon Valley. Pour les bâtiments d'administration centrale du ministère des Finances, tout un ensemble de travaux d'aménagement ont ainsi été réalisés pour proposer aux agents un cadre de travail rénové. La crise sanitaire de 2020 qui s'est traduite par l'explosion du télétravail, puis l'invasion de l'Ukraine par la Russie et le choc énergétique qui en a découlé, ont amené les responsables immobiliers à renforcer le suivi de leurs consommations afin d'atteindre l'objectif fixé par le gouvernement dans son plan de sobriété énergétique : une baisse de 10 % de la consommation énergétique entre 2022 et 2023, et de se projeter à plus long terme sur des opérations immobilières plus ambitieuses. En effet, partant du constat qu'une partie non négligeable des agents ne venaient plus travailler tous les jours, mais qu'il faut parallèlement continuer à alimenter les bâtiments en fluides comme s'ils étaient*

<sup>7</sup> Outil de planification stratégique et opérationnelle permettant aux collectivités d'aborder l'ensemble de la problématique air-climat-énergie sur leur territoire.



*toujours pleins, s'est forgée l'idée qu'une nouvelle étape dans la politique immobilière devait être imaginée. C'est dans ce contexte qu'intervient à partir de 2022 une politique environnementale beaucoup plus structurée, avec la mise en place d'une planification écologique sous le pilotage de la Première ministre et la fixation d'objectifs immobiliers plus explicitement écologiques : réduction des surfaces de bureau, réemploi de matériaux, développement des énergies renouvelables, préservation de la biodiversité.<sup>8</sup> »*

Au niveau local, la prise en compte des enjeux environnementaux et sociétaux semble moins avancée. L'intégration de ces enjeux est d'autant plus complexe au niveau des collectivités qu'il est nécessaire de faire perdurer un service public très diversifié et au plus près des territoires et des besoins des citoyens/usagers. Dès lors, peut se poser la question de la compatibilité entre la prise en compte des enjeux environnementaux et la qualité du service public, souvent assimilée avec la quantité. En témoignent par exemple les mairies de quartiers ou les écoles de petites communes dont l'usage mérite d'être repensé.

La ville et la collectivité de Brest recherchent à travers la démarche en cours une gestion durable du patrimoine immobilier visant à trouver le juste équilibre entre l'ampleur de ce patrimoine et la réponse attendue en termes d'usages et de services publics. L'ampleur et l'hétérogénéité du parc immobilier détenu par certaines collectivités locales peuvent compliquer l'optimisation de son usage. La gestion durable de la collectivité locale renvoie à l'idée que les services rendus fournissent une assise sociale aux citoyens, tout en veillant à ne pas exercer de pression sur le système Terre. Bruno Filliard relève ainsi que « la démarche stratégique autour du patrimoine immobilier permet de questionner trois grands leviers : le juste niveau entre le gros entretien de renouvellement (GER<sup>9</sup>), les rythmes de rénovation, et les niveaux d'exigences de performance énergétiques sur le patrimoine immobilier à conserver (dont l'avenir est pérenne), pour se mettre sur des trajectoires compatibles avec les objectifs énergétiques et environnementaux du plan climat-air-énergie territorial d'une part, et du décret tertiaire d'autre part ; le renouvellement (au travers des GER) pour maintenir le parc en état ou le remettre à niveau et maîtriser la dette technique ; l'ampleur

du patrimoine (en nombre de m<sup>2</sup>) et la capacité collective à l'optimiser (voire à le réduire tout en essayant de conserver le juste niveau de service public à rendre). »

## **Le défi de la transformation des usages de l'immobilier posé à la stratégie patrimoniale publique**

Les enjeux de transition environnementale et sociétale sont protéiformes (Fiore et al., 2023). Appliqués au patrimoine immobilier, ils intègrent certes la transition énergétique et écologique, mais également les questions liées aux changements de pratiques et d'usages sociétaux, et c'est sans doute ici le défi le plus complexe à relever. Comment appliquer la sobriété au patrimoine ? Quels sont les freins à sa mise en œuvre et quels mécanismes de gouvernance déployer pour accompagner la transformation des usages ?

### **Un paradigme des usages renouvelé par la sobriété patrimoniale**

La littérature académique commence à questionner la notion de sobriété. Celle-ci, en tant que levier nécessaire dans la transition environnementale à venir, peut être définie comme « un ensemble de mesures, d'organisations collectives et de pratiques du quotidien qui évitent et réduisent la demande en énergie, matériaux, sol et eau tout en assurant le bien-être pour tous dans les limites planétaires » (Conseil économique social et environnemental, 2023). La sobriété se distingue de l'efficacité, qui fait référence à l'optimisation de la consommation pour obtenir le même service/produit. Dès lors, la sobriété se décline individuellement, en renvoyant à la modification de nos habitudes quotidiennes (Dessus, 2008), et collectivement, en passant par la modération dans les organisations. La sobriété nécessite donc de sortir du modèle économique dominant, elle questionne la représentation et les valeurs des usagers, mais aussi leurs besoins et la manière d'y répondre en respectant les limites de la planète. Barrier et Dumont (2023) indiquent notamment, avec une lecture historique, qu'il est nécessaire aujourd'hui d'arrêter la transformation et la réutilisation excessive des surfaces foncières afin de satisfaire les besoins des usagers.

<sup>8</sup> Allusion à la loi de 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*.

<sup>9</sup> Le Gros Entretien de Renouvellement (GER) concerne les actions importantes de maintenance et de réparation visant à remettre en l'état un bâtiment. Ces actions se distinguent des opérations de maintenance courante (petites interventions).

En l'espèce, l'Ademe propose dans son rapport (2021) quatre modalités de mise en œuvre de la sobriété appliquée au patrimoine immobilier public : structurelle, dimensionnelle, d'usage et conviviale. La *sobriété structurelle* consiste à créer, dans l'organisation de l'espace ou de nos activités, les conditions d'une modération de notre consommation (par exemple, l'aménagement du territoire en vue de réduire les distances à parcourir pour accéder au travail, aux commerces, le dimensionnement adéquat de l'offre de service publique, etc.) ; la *sobriété dimensionnelle* concerne le bon dimensionnement des équipements par rapport à leurs conditions d'usage (l'utilisation du bon bâtiment pour le bon usage) ; la *sobriété d'usage* porte sur la bonne utilisation des équipements en vue de réduire leur consommation énergétique (par exemple, l'extinction des veilles, ou la limite de vitesse sur route, ou encore l'extension de la durée de vie des équipements) et enfin la *sobriété conviviale* ou *coopérative* relève d'une logique de mutualisation des équipements et de leur utilisation (par exemple, les formules d'autopartage, ou l'encouragement à la cohabitation de plusieurs services publics dans les mêmes espaces de travail).

Les collectivités locales sont des acteurs-clés du changement de paradigme nécessaire pour conduire à la sobriété (Ademe, 2021). Comme en témoignent Alexandre Moreau et Bruno Filliard, la prise en compte de la sobriété dans la gestion du patrimoine immobilier public est en cours d'appréhension et de déploiement, tant au niveau national qu'au niveau territorial :

*« Pour l'État, jusqu'à présent, lorsqu'il était fait mention de sobriété en matière immobilière, c'est de sobriété énergétique qu'il s'agissait. Cet objectif s'est d'ailleurs trouvé renforcé avec la crise énergétique consécutive à l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022 et qui s'est traduite par une circulaire de la Première ministre du 13 avril 2022 demandant notamment de limiter le chauffage à 19 °C et la climatisation à 26 °C dans les locaux de l'administration. Cette circulaire a marqué une inflexion en donnant une plus grande visibilité aux efforts et aux contraintes de réduction de la consommation d'énergie au sein de l'administration centrale. Appliquée rigoureusement par les gestionnaires de bâtiments, elle a suscité de nombreux échanges avec les agents (et quelques rares manifestations de mécontentement). Cette visibilité est nouvelle dans la mesure où jusqu'alors, la prise en compte*

*des efforts de sobriété a été essentiellement portée par les services techniques. La réalisation de travaux et le renouvellement des équipements énergétiques ne faisaient que rarement l'objet d'une communication vers les agents. Plus largement la charge de la sobriété reposait essentiellement sur les services immobiliers et logistiques, disposant de locaux techniques peu visibles, voire en sous-sol et de plus en plus externalisés à des prestataires privés (dans le cadre du facility management<sup>10</sup>). Si on étend cette logique à d'autres fonctions supports, nous pouvons constater que récemment sont apparues des préoccupations sur le mobilier installé dans le cadre de réaménagements. C'est ainsi que l'on observe aujourd'hui un recours croissant à du mobilier de seconde main ou conçu à partir du recyclage de matériaux, même si le secteur peine encore à fournir le mobilier requis à l'échelle de certains ministères. Enfin, une utilisation plus sobre de la ressource hydrique fait aujourd'hui partie des objectifs fixés aux gestionnaires immobiliers publics avec une baisse attendue de 10 % des consommations en 2024 par rapport à 2022. Au final, il est possible de constater une sensibilisation générale de gestionnaires et des occupants sur les questions de sobriété, mais il reste difficile de créer une mise sous tension générale de tous, sans pour autant que cela ait nui pour l'instant à l'atteinte des objectifs. »* (Alexandre Moreau).

Les collectivités locales engagent la réflexion, mais force est de constater que l'impulsion est bridée par des pratiques anciennes qui restent ancrées et qui nécessitent aujourd'hui d'être transformées. Brest, par exemple, met en œuvre plusieurs types de sobriété : d'abord, la sobriété d'usage, et la sobriété dimensionnelle à l'échelle d'un parc de biens immobiliers.

*« Le parc immobilier, conséquence du niveau de service public défini à l'échelon politique, a pour vocation de mailler le territoire et revêt un caractère d'usage territorial au service des habitants. Ce type de double sobriété n'est pas évident à atteindre aujourd'hui au niveau des collectivités locales. En effet, les dynamiques historiques d'expansion par réoccupation des locaux s'observent en majorité. Dès qu'un local ou un bâtiment se libère, il est immédiatement pris d'assaut pour être réoccupé. Le fonctionnement historique en silo n'a pas du tout favorisé le partage et le travail transversal sur l'optimisation des usages (telle que la mutualisation ou encore la*

<sup>10</sup> Fonction support, regroupant la gestion de l'usage et de la maintenance des bâtiments.

rationalisation). Il impose un accompagnement au changement pour créer des passerelles et "désiloter" la gestion du patrimoine immobilier. En effet, la sobriété d'usage est pensée bâtiment par bâtiment et non sur l'ensemble du parc des biens immobiliers. Ce type de sobriété appliquée à l'échelle bâimentaire traite de l'optimisation des fonctionnalités, de leur modularité et de l'intensité d'occupation. Là encore, l'absence de vision ou de référentiel partagé, comme un document de référence consignait les ambitions et les objectifs en termes de sobriété d'usage ou fonctionnelle, ne favorise pas la réflexion et la mise en œuvre de la sobriété. Il existe bien des embryons de projet de mutualisation et/ou de modularité au niveau de la conduite d'opérations des projets immobiliers, mais ils sont insuffisamment pensés en amont des opérations pour émerger de façon sereine et pertinente. » (Bruno Filliard).

Enfin la sobriété énergétique est bien ancrée dans les pratiques des collectivités locales au travers des nombreuses lois et circulaires qui imposent des restrictions en termes de chauffage. Cependant, nous pouvons nous interroger sur la pérennité de ces actions (par exemple, le chauffage limité) sans transformation profonde des pratiques. Bruno Filliard indique que « la dynamique insufflée par le plan sobriété mis en place au sein des collectivités depuis l'hiver 2022 semble s'essouffler ». Il ajoute : « Nous pouvons également noter la mise en place de dispositifs de nudges, mais dont les effets restent anecdotiques à l'échelle du parc immobilier. » Ces nudges ou « coups de pouce » reposent sur l'idée qu'un changement minime dans l'environnement d'une personne peut produire des changements dans son comportement lorsque certains leviers psychologiques sont efficacement exploités.

« Les nudges mis en place dans les bâtiments de Brest sont principalement des stickers "ludiques" placés aux bons endroits (interrupteur, porte donnant sur l'extérieur, fenêtre) pour amener les usagers à éteindre les lumières, fermer les portes extérieures, etc. Sur la méthode, le pôle chargé de la gestion du patrimoine immobilier identifie en lien avec les directions gestionnaires six bâtiments publics par an dans lesquels les nudges

seront déployés à l'aide de l'Agence locale de l'énergie et du climat (ALEC). Les bâtiments sélectionnés font l'objet d'un "audit nudges" réalisé par l'ALEC bâtiment par bâtiment afin de repérer les gaspillages d'énergie dus aux comportements des usagers, et d'une séance de créativité animée par l'ALEC, au cours de laquelle les "référents" des bâtiments sélectionnent des nudges dans la bibliothèque existante, ou apportent de nouvelles idées si la problématique n'est pas couverte. Depuis 2017, 34 bâtiments (représentant 60 000 m<sup>2</sup>) de la collectivité de Brest ont été équipés de nudges. À ce jour, il n'y a malheureusement aucun bilan permettant d'objectiver l'impact de cette démarche, mais ce travail d'évaluation est en cours. » (Bruno Filliard).

La littérature académique s'est penchée sur ces dispositifs et il est communément admis qu'une partie du succès des stratégies publiques visant à atténuer ou prendre en compte le changement climatique dépend grandement des modifications comportementales des usagers qui viennent compléter l'action publique (Lehner et al., 2016). Les nudges peuvent également être des outils pertinents pour promouvoir un large éventail de mesures pro-environnementales et durables. Lehner et al. (2016) attestent qu'ils sont utilisés majoritairement dans le domaine de la sobriété énergétique, comme l'illustrent les propos de Bruno Filliard. Plusieurs études démontrent l'efficacité de certains types de nudges par rapport à d'autres<sup>11</sup>. En matière d'économies d'énergie, il apparaît que le choix par défaut fait pour les usagers est le nudge le plus efficace (95 à 99 %), alors que l'envoi de comparaisons de consommation énergétique d'un ménage par rapport à d'autres n'est efficace qu'à 2 % (Lehner et al., 2016).

Au travers des schémas directeurs immobiliers régionaux, l'État revoit ses occupations immobilières, l'état physique de son parc, la nécessaire diminution des consommations énergétiques et la rationalisation de ses implantations pour faire face à la crise durable que nous connaissons. Il détermine ainsi quels sont les bâtiments qu'il doit conserver, et donc améliorer par des travaux énergétiques, ceux qu'il doit quitter, et ceux pour lesquels une réflexion doit être menée en vue d'une

<sup>11</sup> Les nudges, bien que controversés sur certains points (influence des citoyens sans leur consentement, efficacité questionable...), sont un des outils utilisés par les administrations pour orienter les comportements. Quatre types de nudges sont catégorisés dans la littérature : simplicité de l'information (un message court et clair, par exemple un *feedback* sur la consommation énergétique d'un bâtiment), changement dans l'environnement physique (exemple des pistes cyclables sécurisées), choix par défaut le moins polluant (par exemple, choisir par défaut l'abonnement bas carbone) et utilisation des normes sociales (exemples : s'assurer que la majorité des agents utilisent une voiture électrique ou envoyer aux agents une comparaison de la consommation énergétique d'autres parcs immobiliers).

prise de décision. Au niveau de l'État, les avancées semblent amorcées, mais la dimension énergétique concentre d'importants efforts. Ce faisant, la prise en compte des enjeux écologiques à travers le déploiement de la sobriété patrimoniale est en marche au sein des collectivités locales. Au demeurant, la recherche de sobriété patrimoniale par les organisations publiques se heurte aux multiples contraintes auxquelles le secteur public doit faire face.

### **Des freins encore majeurs à la mise en œuvre de la sobriété**

Les freins à la prise en compte globale des divers types de sobriété dans la gestion du patrimoine immobilier public sont multiples.

Premièrement, le patrimoine immobilier public dispose d'un cadre juridique qui lui est propre, lié au code général de la propriété des personnes publiques, mais la gestion du patrimoine doit aussi appliquer les dispositions relatives aux établissements recevant du public (ERP) ou aux établissements recevant des travailleurs (ERT), ainsi que les normes relatives aux immeubles de grande hauteur (IGH) pour les bâtiments concernés. À cela s'ajoute le respect du cadre juridique permettant l'accueil des personnes en situation de handicap. Certains bâtiments ou zones de bâtiments peuvent aussi se voir appliquer des restrictions d'accès ou d'usage en application de dispositions relatives à la défense nationale. Enfin, moins directement, le code de la propriété intellectuelle confère aux architectes des droits qui peuvent faire obstacle à l'installation de dispositifs tels que des panneaux photovoltaïques. *In fine*, l'utilisation du patrimoine immobilier public exige le respect de réglementations nombreuses, par définition contraignantes, et qui peuvent restreindre sensiblement les souhaits d'aménagement ou d'utilisation des espaces. Alexandre Moreau avance qu'« à titre d'illustration, la densification des espaces au sein d'un IGH, permettant une meilleure utilisation de ceux-ci, mais impliquant le décloisonnement de certaines zones, sera fortement contrainte par la conception même de l'immeuble et son compartimentage en matière de sécurité incendie. De même, l'expertise et le temps de conception nécessaires pour réaliser de nouveaux espaces de travail seront longs et soumis à l'accord de la commission de sécurité compétente et le cas échéant à l'obtention de dérogations négociées, moyennant le déploiement de mesures compensatoires pouvant être coûteuses. » Bruno Filliard ajoute que d'autres freins juridiques peuvent être cités, comme l'obligation de continuité de service public et le droit au logement. Ces deux principes juridiques limitent de facto

les dispositions qui peuvent être prises en termes d'usage sobre du patrimoine immobilier public. En effet, il semble difficile pour les acteurs locaux d'imaginer fermer certains équipements publics, comme les piscines, au sein d'un quartier pour n'en laisser qu'une seule de portée communautaire au niveau de la métropole. Il apparaît ainsi que plusieurs logiques pourront se présenter aux décideurs publics de demain : comment penser la réutilisation des écoles lors des vacances scolaires, par exemple, alors que les impératifs de sécurité ne la permettent pas ? Ces questionnements révèlent la difficile conciliation entre les différents types d'actions publiques menées, qui s'inscrivent dans des objectifs ou des logiques qui peuvent être contradictoires (comme la croissance économique, l'emploi, la sécurité ou encore la transition écologique), et l'acceptabilité sociale de certaines décisions (telle que les fermetures évoquées ou les mutualisations de service).

Le deuxième type de frein semble être celui des représentations des usagers du patrimoine immobilier public. Entrant en contradiction avec les impératifs de sobriété, les besoins croissants et les attentes des usagers peuvent compliquer la réponse à apporter aux enjeux environnementaux. Pour autant, Alexandre Moreau n'oppose pas ces deux éléments :

*« Ceux-ci ne sont pas nécessairement contradictoires sur le plan technique, mais il apparaît clairement que le responsable immobilier et les usagers (entendus ici comme les occupants) ne se projettent pas spontanément ni immédiatement de la même façon dans un projet. Le responsable immobilier cherchera à optimiser ses coûts et les délais de réalisation du projet, dans un cadre réglementaire très contraignant, tout en étant néanmoins conscient de la nécessité d'intégrer les besoins des occupants pour que son projet ait toutes les chances d'aboutir. La difficulté consiste donc à formaliser ce besoin. De leur côté, les occupants sont tout à fait concernés par les contraintes de sobriété énergétiques et sont prêts à y souscrire, mais ils ignorent généralement ce qui est techniquement réalisable et n'intègrent pas systématiquement les problématiques de coût du projet, voire dans certains cas, les contraintes de calendrier. »*

Si les impératifs de sobriété et les attentes des usagers finissent par se concilier dans le cadre d'un projet précis permettant de réunir les différentes parties concernées, la difficulté n'est pas la même lorsqu'il s'agit d'une stratégie immobilière globale impliquant des locaux et des parties prenantes très hétérogènes. Bruno Filliard atteste que ces

impératifs de sobriété méritent d'être pensés à l'échelle du parc immobilier public et de ce qui l'entoure (en l'élargissant aux parcs immobiliers d'autres partenaires institutionnels), et adossés à une réflexion prospective des mutations à venir en termes d'usage et de fonctionnalité :

*« En s'appuyant sur les besoins d'usage et leur devenir, il est possible d'envisager une diversité de réponses bâtementaires, que ce soit dans le parc de la collectivité ou bien dans celui d'un partenaire institutionnel proche. Les solutions peuvent se trouver par la compréhension, la caractérisation et l'analyse des usages ; elles consistent en la mutualisation (interne au parc, mais également externe), la modularité des espaces et enfin l'intensification d'occupation des locaux (en élargissant les temps d'accès aux équipements, par exemple). »*

Ces représentations variées des usagers reflètent la diversité des publics et peuvent expliquer la gestion différenciée des collectivités locales et de l'État en matière immobilière. En effet, d'un côté, eu égard à leurs compétences, les bâtiments des collectivités locales accueillent bien souvent du public (dans toute sa diversité) et, de l'autre, les bâtiments administratifs de l'État sont essentiellement occupés par ses agents. C'est ainsi que nous pouvons noter que les usages du patrimoine immobilier par les collectivités locales sont variés et impliquent beaucoup d'acteurs qui peuvent avoir des attentes et des intérêts divergents. L'État quant à lui semble disposer généralement d'un usage plus homogène de son patrimoine immobilier, ce qui peut lui permettre de les intégrer peut-être plus aisément.

### **Un renouvellement de la gouvernance du patrimoine immobilier au service de la transformation des usages**

Le dernier frein à l'intégration claire et affirmée des enjeux environnementaux dans une stratégie immobilière publique sobre est celui de la gouvernance. Tout au long de cet article ont été soulignés la complexité de l'objet patrimonial des organisations publiques, la multiplicité des acteurs impliqués, les paradoxes temporels et de finalités de ses objectifs à l'aune des enjeux environnementaux. Tous ces éléments ne contribuent pas à faire émerger un mode de gouvernance simple pour piloter cette stratégie immobilière, tant au niveau de l'État qu'au niveau des collectivités locales. Au niveau national, Alexandre Moreau l'atteste :

*« La formalisation d'une politique patrimoniale immobilière qui réponde aux défis écologiques implique de mobiliser plus largement autour des*

*enjeux immobiliers, au-delà des ingénieurs, architectes et gestionnaires budgétaires qui ont longtemps été les acteurs centraux, voire exclusifs de la politique immobilière du ministère des Finances. C'est ainsi que les services en charge de l'informatique et du numérique sont aujourd'hui des partenaires indispensables de la politique immobilière : équipement des agents en outils nomades (ordinateurs portables et téléphones), développement de solutions d'audio- et de visio-conférence, développement d'outils permettant de mieux connaître les usages et les besoins des bâtiments. Les services en charge des ressources humaines sont également mobilisés et vont jouer un rôle essentiel dans les années à venir : des accords-cadres sur le télétravail ou des dispositifs de rémunération indemnitaire tenant compte des nouvelles modalités de travail ont dû être rapidement conçus et déployés. C'est toutefois le dialogue social qui sera sans doute essentiel dans la mise en œuvre des nouvelles orientations immobilières. En effet, les objectifs de réduction des surfaces de bureau (cible de -7,5 % d'ici 2027) nécessitent de repenser les espaces de travail, notamment en réduisant la part de bureaux individuels et en proposant davantage d'espaces collectifs pour faciliter les interactions entre les agents. Les organisations syndicales sont de leur côté particulièrement attentives à la prise en compte des besoins des agents dans les projets immobiliers et si elles ne méconnaissent pas les enjeux environnementaux, elles soulignent la nécessité de ne pas sacrifier les conditions de travail. Ainsi, parallèlement aux processus techniques d'élaboration d'une politique immobilière, il est nécessaire de construire un cadre de discussion avec les agents et leurs représentants afin de s'assurer que cette politique soit connue et fasse l'objet d'échanges formalisés qui en garantiront la bonne exécution. »*

Au niveau des collectivités locales, la diversité des acteurs et la prise en compte des usagers rendent beaucoup plus compliquée la gouvernance de la stratégie immobilière. En l'absence de gouvernance transversale et partagée sur la gestion des vacances de locaux et des opportunités de réoccupation, par exemple, les arbitrages actuels ne favorisent pas la sobriété immobilière. Pour y remédier, certaines collectivités, comme la ville de Brest et Brest métropole, ont mis en place une gouvernance dédiée en matière de gestion des locaux vacants, amenés à être vacants ou sous-occupés, animée par la mission stratégie immobilière. Cette démarche, structurée autour d'un « plan de valorisation » commun à tous les services et qui

recense l'ensemble des biens en question, impulse une gestion dynamique du patrimoine immobilier.

## Conclusion

Le patrimoine immobilier public est un objet transversal qui concerne une multitude de parties prenantes. Ainsi, les enjeux d'intégration, de coordination entre les différents services ouverts sur les besoins des usagers doivent être au centre des préoccupations des décideurs de demain. Les témoignages d'Alexandre Moreau et de Bruno Filliard montrent que la formalisation de la stratégie immobilière est engagée, tant au niveau national qu'au niveau des collectivités locales. Mais l'intégration des enjeux environnementaux est au niveau national pour le moment centrée sur la dimension énergétique, alors que l'exemple de la ville de Brest montre qu'elle peut être abordée de manière plus globale. Par ailleurs, la mise en débat autour des besoins des usagers et le questionnement par rapport à leur légitimité, ce, malgré les contraintes évoquées, sont, eux aussi, en cours. Sur

ce point, plusieurs études montrent la nécessité de s'assurer de la réceptivité sociale des politiques publiques de transition menées, c'est-à-dire du potentiel d'acceptation sociale des décisions et actions publiques par les usagers (Hernandez et Kane, 2017). C'est ainsi que, pour conjuguer impératifs de sobriété et besoins des usagers, il faudrait penser à une gouvernance dite « dialogique » intégrant à la réflexion toutes les parties prenantes.

Cette étude initie une réflexion et opère une mise en lumière de pratiques et de perspectives aux niveaux national et territorial, mais elle a bien évidemment des limites. Le retour d'expérience de deux acteurs ne peut bien sûr en aucun cas être exhaustif ni refléter toutes les organisations publiques. Il s'agit certes d'un premier travail à poursuivre avec une méthodologie de recherche plus robuste qui permettra de mieux analyser les éléments recueillis et, pourquoi pas, amènera à s'interroger sur les mécanismes de gouvernance à mettre en place pour relever le défi d'une politique immobilière publique en transition.

**Fatem-Zahra El Fassi** est maître de conférences en sciences de gestion et du management à l'Institut national universitaire Champollion, Université de Toulouse, au sein du laboratoire LGTO.

## Références

**ADEME (2019),**

*Le schéma directeur immobilier. Un outil dédié à la gestion dynamique du patrimoine des collectivités.* <https://librairie.ademe.fr/urbanisme-et-batiment/160-schemas-directeurs-immobilier.html>

**ADEME (2021),**

*Panorama sur la notion de sobriété – Définitions, mises en œuvre, enjeux.* <https://www.calameo.com/cerdd/read/00618143244cb27296b02>

**Aggeri F., Cartel M. (2017),**

« Le changement climatique et les entreprises : enjeux, espaces d'action, régulations internationales », *Entreprises et histoire*, 1 (86), 6-20.

**Barrier J., Dumont G. (2023),**

« Les territoires français face à la sobriété foncière : Une révolution salubre dans l'aménagement du territoire ? »,

*Les Analyses de Population & Avenir*, 44, 1-30. <https://doi-org.gorgone.univ-toulouse.fr/10.3917/lap.044.0001>

**Carpenter A., Corrigan B., Levitt R., Stephen P. (2006),**

*Ten Principles for Creating Value from Local Government Property*, Washington, The Urban Land Institute.

**CEREMA (2021),**

*La gestion du patrimoine immobilier des collectivités territoriales.* Rapport complet d'analyse de l'enquête, Juillet.

**Conseil économique, social et environnemental (2022),**

Avis du CESE « Pour des bâtiments plus durables grâce à une ambitieuse politique de rénovation », rapporteur Didier Gardinal, [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022\\_16\\_batiments\\_durables.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2022/2022_16_batiments_durables.pdf)

- Conseil économique, social et environnemental (2023),**  
*Quelles politiques pour favoriser l'évolution de la société vers la sobriété ?*  
[https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2023/2023\\_01\\_evolution\\_societe\\_sobriet\\_e.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2023/2023_01_evolution_societe_sobriet_e.pdf)
- Cour des comptes (2023),**  
*La politique immobilière de l'État. Rapport au Parlement, décembre.*  
<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-politique-immobiliere-de-letat>
- Deloitte (2016),**  
*Baromètre 2016 de la gestion immobilière des intercommunalités.* <https://www.adgcf.fr/upload/billet/556-barometre.pdf>
- Deloitte (2015),**  
*Baromètre de la gestion immobilière des villes. Pour une stratégie de création de valeur.*  
[https://www.lagazettedescommunes.com/telechargements/deloitte\\_etude\\_gestion-immobiliere-villes\\_mars2015.pdf](https://www.lagazettedescommunes.com/telechargements/deloitte_etude_gestion-immobiliere-villes_mars2015.pdf)
- Dessus B. (2008),**  
 Énergie et climat : réalités, enjeux et priorités, *Géoéconomie*, 44 (1), 11-31.
- Direction immobilière de l'État (2022),**  
*Rapport d'activité 2022.* <https://immobilier-etat.gouv.fr/pages/rapports-dactivite-die>
- Évin-Leclerc A. (2018),**  
 « Pour une stratégie patrimoniale au sein des collectivités locales », *Gestion & Finances publiques*, 6, 61-63. <https://doi.org/10.3166/gfp.2018.00095>
- Felsen G., Castelay N., Reiner P.B. (2013),**  
 « Decisional enhancement and autonomy: public attitudes towards overt and covert nudges », *Judgement and Decision Making*, 8 (3), 202-213. <https://doi.org/10.1017/S1930297500005933>
- Fiore C., Hernandez S., Moustier E., Tissone F. (2023),**  
 « Durabilité et transition environnementale. Quels arbitrages pour quelles politiques publiques ? » in Solange Hernandez, Sophie Lamouroux, Edina Soldo (dir.), *Dessiner le management public autrement. Bilans et perspective*, Presses universitaires de Provence, coll. Espaces publics, 87-110.
- Hausman D.M., Welch B. (2010),**  
 "To nudge or not to nudge", *Journal of Political Philosophy*, 18 (1), p. 123-136.
- Hernandez S., Kane I.-M. (2017),**  
 « Gestion des grands projets urbains. Les défis de la réceptivité sociale » in Bachir Mazouz (dir.), *Gestion de projets en contexte public*, Presses de l'Université de Québec, 355-372.
- Lehner M., Mont O., Heiskanen E. (2016),**  
 "Nudging- A promising tool for sustainable consumption behaviour ? », *Journal of Cleaner Production*, 134, 166-177.  
<http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.11.086>
- Perlestien A. (2023),**  
 « La gestion du patrimoine immobilier », *La Gazette des Communes.* <https://www.lagazettedescommunes.com/883809/la-gestion-du-patrimoine-immobilier-1/>
- Phelps A. J. (2009),**  
*An Examination of the Relationship between Rationale, Practice and Outcomes in Municipal Property Asset Management. A Comparative Study of the UK and Russia.* Thèse de doctorat, université de Birmingham.
- Pupion P.-C. (2018),**  
 « Une recherche en Management stratégique public en quête d'un cadre théorique », *Gestion et management public*, 6 (3), 6-13.
- Pupion P.-C., Trebucq S. (2020),**  
 « Le management public collaboratif », *Gestion et management public*, 8 (1), 6-8.
- Queyroi Y., Carassus D. (2021),**  
 « Analyse de l'évolution des outils de la gestion locale d'un paradigme du contrôle à celui du pilotage : application à la gestion patrimoniale », *Finance Contrôle Stratégie*, 24 (4).  
<https://doi.org/10.4000/fcs.8669>
- Semal L., Szuba M., Villalba B. (2014),**  
 « "Sobriétés" (2010-2013) : une recherche interdisciplinaire sur l'institutionnalisation de politiques locales de sobriété énergétique », *Natures Sciences Sociétés*, 22 (4), 351-358.
- Shrivastava P., Soon T. K., Idris M. Y. I. B., Mekhilef S. (2019),**  
 "Overview of model-based online state-of-charge estimation using Kalman filter family for lithium-ion batteries", *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 113, 109-233.