

ACTION N° 20 **PUBLIQUE**

Recherche
et pratiques

Comité scientifique

Natacha Gally, maîtresse de conférences en science politique, Université Paris 2 Panthéon-Assas.

Philippe Ledenvic, membre permanent de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable.

Adèle Lieber, déléguée aux relations internationales, Direction générale des finances publiques.

Frédérique Pallez, professeur honoraire à l'École des Mines de Paris et chercheuse au Centre de gestion scientifique.

Pierre-Louis Rolle, directeur stratégie et innovation, Agence nationale de la cohésion des territoires.

Emilien Ruiz, historien, professeur assistant à Sciences Po Paris.

Jérémie Vallet, adjoint à la Directrice interministérielle du numérique, chef du département Appui, conseil et expertise, Direction interministérielle du numérique.

Directrice de la publication

Marie Niedergang

Rédactrice en chef

Marie Ruault

Co-rédacteur en chef

Edoardo Ferlazzo

Secrétaire de rédaction

Delphine Mantiennne

Design graphique

Studio graphique des ministères économiques et financiers (SG-Sircom)

Mise en page et maquettage

Desk

Publication trimestrielle en accès libre – ISSN 2647-3135
(en ligne)

Si vous souhaitez consulter les numéros de la revue *Action publique. Recherche et pratiques*, rendez-vous sur le site

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

Pour vous inscrire à notre liste de diffusion : recherche.igpde@finances.gouv.fr

Réseaux sociaux :

Twitter : [@Igpde_recherche](https://twitter.com/Igpde_recherche)

Youtube.com/[igpde](https://www.youtube.com/igpde)

S'abonner à la revue :



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION



Sommaire

Patrimoine immobilier public et transition écologique

- 5 **Éditorial**
MARIE NIEDERGANG

- 9 **[Regards croisés] Patrimoine
immobilier public : quels enjeux
notamment dans le contexte
de la transition écologique ?**
ENTRETIEN ENTRE YOANN QUEYROI
ET ALAIN RESPLANDY-BERNARD

- 25 **[Étude] La gestion du patrimoine
immobilier public local face aux enjeux
écologiques : quelles modalités
de pilotage et de gouvernance ?**
SÉBASTIEN DONY ET YOANN QUEYROI

- 36 **[Étude] 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

- 51 **[Note réactive] Helsinki 3D :
un outil dynamique et collaboratif
pour la gestion du patrimoine bâti**
PASCAL FRUCQUET

- 57 **[L'Œil du chercheur] Revue d'articles
et de thèses**

Éditorial

MARIE NIEDERLANG



Marie Niedergang
Directrice générale
de l'Institut
de la gestion publique
et du développement
économique

Historiquement cantonnée à sa dimension technique, la gestion du patrimoine immobilier public a connu depuis une dizaine d'années un tournant stratégique sous l'impulsion de trois dynamiques : l'assainissement des finances publiques ; la crise sanitaire ; la transition écologique, qui exige d'aller vers un secteur du bâtiment sobre et décarboné pour se conformer aux objectifs internationaux et européens de lutte contre le réchauffement climatique. Dans quelle mesure les impératifs écologiques sont-ils aujourd'hui appréhendés par les stratégies immobilières publiques ? Conçu en collaboration avec des chercheurs de l'Institut national universitaire Champollion d'Albi dans la continuité du colloque « Gestion du patrimoine immobilier public et transition écologique » qu'ils ont organisé les 12 et 13 octobre 2023, ce numéro tente de nourrir cette question et vise à mettre en valeur les avancées en cours sur cette thématique émergente.

Ce numéro débute par un *Regards croisés* entre **Alain Resplandy-Bernard**, directeur de l'immobilier de l'État, et **Yoann Queyroi**, enseignant-chercheur en sciences de gestion, qui présente les acteurs et les enjeux d'une stratégie immobilière inscrite dans la transition écologique. Suit un article de **Sébastien Dony**, enseignant-chercheur en sciences de gestion et du management, et de **Yoann Queyroi**, qui interroge les modalités de pilotage et de gouvernance de la stratégie immobilière des collectivités locales françaises à l'aune de la transition. Puis, l'article de **Fatem-Zahra El Fassi**, issu d'un échange avec **Alexandre Moreau**, chargé de mission transition écologique à Bercy, et **Bruno Filliard**, responsable de la mission immobilière de la ville et de la métropole de Brest, compare les stratégies immobilières des collectivités locales et de l'État qui tentent d'intégrer les enjeux de transition. Enfin, la *Note réactive* rédigée par **Pascal Frucquet**, doctorant en sciences de gestion, présente l'utilisation de jumeaux numériques par la ville d'Helsinki, notamment dans le cadre de sa politique bâtiminaire en lien avec les enjeux écologiques.

Très bonne lecture !



Regards croisés

Entre recherche et pratiques

Les *Regards croisés* reposent sur un dialogue organisé entre une personne issue du monde académique et universitaire et une personne issue de l'administration publique sur un sujet d'intérêt commun.

Ce dialogue est animé dans le cadre d'une interview vidéo publiée sur la chaîne YouTube de l'IGPDE. Cette interview est également retranscrite et remaniée sous la forme d'un article publié dans cette revue.

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

Entretien entre Yoann Queyroi et Alain Resplandy-Bernard¹



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

¹ 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 culturel 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 du 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. »² 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 LOLF³. Aussi, de nombreux rapports, de nombreuses recommandations émanant du

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

³ 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'ADEME⁴, du CEREMA⁵, 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 bâtementaire 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 bâtementaire 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 tènement⁶ 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 m² 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 CO₂. 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 CO₂ », 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 m², de réduire la consommation énergétique de – 40, – 50, – 60 % aux horizons 2030, 2040, 2050, par rapport à une base des années *grasso 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 BACS⁷ 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 efficiente 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 efficiente. 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.

Yoann 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 bâtiminaire, 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 CO₂ 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 m² par agent (moyenne actuelle) à 18 m². La circulaire de la Première ministre de février 2023 donne les normes d'occupation des bureaux et fixe un objectif de 16 m² et un plafond de 18 m². 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^e 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 de la part 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 Wogensky. 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 Wogensky. 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 des 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* (BImA) 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 directeurs 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 à *New Public Management*, qui a conduit à une forme de bureaucratization

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.



Études

La gestion du patrimoine immobilier public local face aux enjeux écologiques : quelles modalités de pilotage et de gouvernance ?

Sébastien Dony et Yoann Queyroi

Dans les collectivités locales, la prise en compte des impératifs écologiques pour la conduite des politiques publiques soulève de nouveaux enjeux relatifs au patrimoine immobilier. Essentiel à l'action publique, ce dernier se trouve au centre de préoccupations liées à l'évolution des pratiques de pilotage et de gouvernance au sein du secteur public. Alors que la gestion du patrimoine immobilier public local est traversée par de multiples logiques et rationalités influençant la prise de décision, ce sont les considérations économiques et financières, centrées sur l'efficacité et la réduction des coûts, qui restent jusqu'alors prédominantes. Elles se traduisent par des pratiques de gestion patrimoniale centrées sur le paradigme du contrôle et reposent sur une gouvernance fermée. De ce fait, afin que les enjeux écologiques lui soient pleinement intégrés, apparaît la nécessité de faire évoluer les outils de pilotage et les modalités de gouvernance de la gestion patrimoniale publique au niveau local ; et cela questionne plus spécifiquement les modalités d'intégration des parties prenantes, l'ouverture des processus décisionnels, ainsi que le déploiement d'outils du pilotage patrimonial.

Introduction

Depuis plusieurs années, la France a pris des engagements environnementaux aux niveaux international, européen et national, qui ont introduit des objectifs variés en matière de lutte contre le changement climatique, de respect de la biodiversité, de gestion des déchets et de lutte contre la pollution de l'eau, de l'air et du sol. Aux côtés de l'État, qui apparaît comme un intervenant majeur dans la réalisation de la transition écologique, les collectivités locales ont une importance cruciale pour repenser les politiques publiques actuelles, ainsi que promouvoir celles préservant l'environnement. Le ministère de la Transition écologique et solidaire souligne par exemple dans son rapport (2020, p. 49) que « les régions et les intercommunalités jouent un rôle

majeur dans la traduction concrète des politiques climatiques. Selon le GIEC, 75 % des leviers pour une transition écologique réussie sont territoriaux ». En effet, en raison de leurs compétences et de leurs relations étroites avec les citoyens et usagers du service public, et plus généralement, avec les intervenants économiques, sociaux et associatifs, les collectivités locales sont appelées à être des acteurs décisifs de la transition écologique.

Dans ce contexte, si les acteurs publics locaux sont amenés à repenser leurs services publics et les politiques qu'ils déploient à l'aune de la transition écologique, ils sont pour ce faire également conduits à questionner le patrimoine immobilier mobilisé, ce dernier étant entendu comme les biens immobiliers bâtis et non bâtis nécessaires à la réalisation des activités du secteur public.

Ainsi, cet intérêt pour le patrimoine immobilier paraît majeur dans un contexte de transition. En effet, le secteur du bâtiment, qui représente environ un cinquième des émissions de gaz à effet de serre en France selon le Haut Conseil pour climat (2023), est un levier important de la transition écologique. À ce titre, plusieurs leviers semblent actionnables pour adapter ce secteur (Guerniou, 2023), en pensant la production de bâtiments bas-carbone, depuis leur conception jusqu'au réemploi des matériaux (au-delà de la remise en question des constructions neuves), en décarbonant les matériaux par le biais des filières biosourcées et géosourcées, en développant des bâtiments producteurs d'énergie, ou encore en rénovant massivement le parc existant. De plus, l'évolution de ce secteur est en lien direct avec la mutation des activités que les bâtiments abritent. Or, ces dernières connaissent des bouleversements majeurs et rapides, inscrivant les bâtiments dans une nécessité d'adaptation permanente afin de répondre aux activités d'aujourd'hui, tout en pensant celles de demain (Gaspard et Visier, 2022).

Ainsi, à l'échelle de l'État, la gestion du patrimoine public est mobilisée pour contribuer à la transition écologique. Ces efforts sont notamment mis en évidence dans plusieurs documents-cadres tels que « la Programmation pluriannuelle de l'Énergie (PPE), la Stratégie nationale Bas Carbone (SNBC), ou encore le Plan national d'Adaptation au Changement climatique (PNACC) » (Cour des comptes, 2023, p. 37). Cette mise à l'agenda au niveau étatique amène les acteurs locaux à en faire de même. Ces stratégies et plans environnementaux se déclinent alors au sein des collectivités, par exemple à travers le Plan climat-air-énergie territorial et le programme Territoire engagé pour la transition écologique, qui comprennent des actions consacrées au patrimoine immobilier.

Néanmoins, si la montée en puissance des préoccupations écologiques dans la gestion du patrimoine public local ne fait aucun doute, leur mise en œuvre reste assez limitée. La Cour des comptes (2023) souligne par exemple des résultats décevants en matière de prise en compte du changement climatique au sein de l'immobilier de l'État. Les objectifs sont essentiellement centrés sur des préoccupations normatives et réglementaires en parallèle d'un contexte d'austérité très marqué, notamment via l'impulsion, par l'État, d'une politique de maîtrise des dépenses locales (Breton et Le Lidec, 2022). Ainsi, les collectivités ne paraissent pas appréhender de manière approfondie la complexité des enjeux écologiques liés à leur immobilier.

La multiplication des initiatives et des dispositifs visant à adapter le patrimoine immobilier public à ces enjeux soulève de nombreuses questions en termes de pilotage et de gouvernance. Dans ce cadre, cet article cherche à appréhender quelles sont les modalités de pilotage et de gouvernance du patrimoine immobilier qui permettent de répondre aux enjeux de la transition écologique au sein du secteur public local.

Une gestion patrimoniale insuffisante et confrontée à la diversité des enjeux au sein du secteur public local

La mise en tension de la gestion patrimoniale face à des logiques d'acteurs diversifiées

Le management public est confronté à une complexité du processus décisionnel, notamment liée à la pluralité d'acteurs et aux différentes rationalités qui sont susceptibles d'impacter la décision publique (Chatelain-Ponroy, 2008). La gestion patrimoniale ne fait pas exception à cette complexité évoquée notamment par Keeney (1982) : elle poursuit de multiples objectifs, parfois contradictoires, et repose sur plusieurs niveaux de décision au sein des institutions : sur le plan politique et administratif (entre les services en charge de l'immobilier, les directions chargées des services publics, voire au niveau des partenaires). De plus, les acteurs impliqués sont issus de différentes formations ou cultures, de sorte qu'il n'existe pas toujours une unité de points de vue sur l'intérêt des différentes options envisageables, sur le plan stratégique comme opérationnel. De ce fait, la gestion du patrimoine public se caractérise par son pluralisme, avec une complexité qui émane de l'interdépendance entre des acteurs poursuivant des logiques et des objectifs extrêmement divers (Kickert *et al.*, 1997 ; Jarzabkowski et Fenton, 2006). Dans ce contexte, différentes logiques, bien que complémentaires, peuvent générer des tensions organisationnelles et stratégiques dans la gestion de l'immobilier public.

Trois principales rationalités semblent influencer la gestion du patrimoine immobilier : la rationalité éco-financière, la rationalité de service public, et la rationalité de soutenabilité (Osborne *et al.*, 2015).

D'une part la gestion du patrimoine public local est traversée par une rationalité reposant sur la performance économique et financière. Dans ce cadre, les décisions s'articulent très souvent

autour d'une logique d'efficacité et de réduction des coûts à très court terme, au détriment de réflexions plus globales et pluridimensionnelles à long terme. Dépassant le paradigme du *New Public Management* (Hood, 1991), cette rationalité prend parfois racine dans une logique d'austérité et de rigueur budgétaire, où la réduction des dépenses et de la dette est au centre des réflexions (Turc et Guenoun, 2019 ; Dony et Gourbier, 2022), au regard du retrait des financements étatiques. En réponse à ces objectifs, le patrimoine public local est appréhendé comme un levier de gestion de l'austérité permettant de contribuer à l'effort de redressement des finances publiques, d'autant plus qu'il représente un poids financier important au sein du secteur public local (Inspection générale des Finances, 2016). Appliquée à la gestion patrimoniale des collectivités locales, cette rationalité signifie avant tout la recherche d'une utilisation efficace du patrimoine immobilier, la réduction des dépenses de fonctionnement et d'investissement, ou encore la volonté de rationalisation des locaux. Cette logique amène également les acteurs publics à céder, parfois massivement, des biens immobiliers. En effet, plusieurs décisions sont régulièrement prises dans ce sens : annulation ou report de dépenses d'entretien des bâtiments pour des raisons budgétaires, refacturation des fluides aux occupants, réaffectation de locaux pour diminuer les surfaces allouées, plans de cessions pour plusieurs millions d'euros, etc. À titre d'exemple, dans le but de réduire son portefeuille immobilier et de dégager des marges de manœuvre financières, la ville de Metz a formalisé un plan de cession sur cinq ans (2015-2020) en visant plus de 10 millions d'euros de recettes. D'autres, comme la ville de Nice, peuvent proposer un module dédié aux cessions immobilières sur leur site internet institutionnel, comprenant un moteur de recherche des annonces, référencées par critères, ou encore des explications sur les procédures.

D'autre part, la gestion du patrimoine public local est au cœur d'une rationalité centrée sur le développement de l'offre de services publics. Cette rationalité repose sur une logique visant à assurer et à maintenir des normes élevées de prestation de services. Elle implique des efforts pour répondre aux attentes des citoyens, des usagers et plus généralement de toutes les parties prenantes, en offrant des services efficaces, fiables et de qualité, en développant l'offre de service public et en proposant de nouveaux projets pour la

communauté et le territoire. Dans ce cadre, la gestion du patrimoine immobilier public doit s'ajuster aux réglementations en vigueur et répondre à l'accroissement des exigences des usagers en matière de sécurité, de qualité et d'accessibilité. Cette rationalité signifie également pour la gestion du patrimoine public qu'il faut adapter l'offre de service public à des besoins en constante évolution. Les changements dans les modes de vie et les pratiques des citoyens, par exemple, ou encore les mutations dans les modes de travail contribuent à modifier fondamentalement la manière dont les besoins sont pris en compte en termes d'infrastructures. À titre d'illustration, des efforts d'investissements très importants ont été réalisés ces dernières années dans les écoles, collèges et lycées, par les mairies, départements et régions pour équiper les salles de classes de matériel numérique au regard des pratiques pédagogiques qui ont connu des mutations majeures, ou encore pour améliorer leur accessibilité. Par exemple, la ville de Quimper a planifié des investissements en faveur de la mise en accessibilité de ses écoles pour un montant de plus de 5 millions d'euros, tandis que la région Hauts-de-France a consacré 171 millions d'euros de travaux à l'été 2023 afin d'améliorer les conditions d'enseignement.

Enfin, la gestion du patrimoine public tend à s'inscrire dans une logique de soutenabilité. Apparue plus récemment, cette rationalité vise à réduire l'impact de l'action publique sur l'environnement (Osborne *et al.*, 2014). En effet, le patrimoine public local joue un rôle central dans la transition énergétique et la prise en compte des défis écologiques, en agissant comme un levier sur le territoire pour mettre en œuvre des pratiques durables et réduire l'impact environnemental des activités du secteur public. Ainsi, la transformation écologique du patrimoine public immobilier contribue à l'atteinte des objectifs nationaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'utilisation durable des ressources et de résilience face aux changements climatiques. Les collectivités locales sont amenées à repenser leur stratégie patrimoniale afin d'intégrer ces enjeux environnementaux, tout en remettant en question les pratiques et utilisations présentes de leur patrimoine. La réduction des dépenses énergétiques, par exemple, occupe aujourd'hui une place centrale dans les décisions de gestion patrimoniale (à la faveur notamment du décret tertiaire¹). En effet, les bâtiments publics locaux sont de grands consommateurs d'énergie,

1 Décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire.

et investir dans des mesures d'efficacité énergétique, telles que l'isolation, ou encore la modernisation des équipements et systèmes de chauffage et de refroidissement, contribue à réduire l'empreinte carbone du patrimoine immobilier public. De la même façon, l'intégration des technologies vertes dans le patrimoine public local, comme les systèmes de gestion intelligente de l'énergie, les panneaux solaires, les toits végétalisés et les solutions de récupération des eaux pluviales, favorise la durabilité et réduit l'impact environnemental des bâtiments. C'est dans cette logique de réduction des consommations qu'a émergé le plan de sobriété énergétique de la France qui rappelle que « la réduction de la consommation d'énergie est un objectif de long terme pour atteindre la neutralité carbone et sortir de notre dépendance aux énergies fossiles. » (Plan de sobriété énergétique, 2022, p. 6) Au-delà de l'empreinte carbone de leurs bâtiments, la gestion patrimoniale des collectivités locales se retrouve également concernée par d'autres enjeux écologiques, comme la préservation des ressources et des écosystèmes, par la réduction de l'artificialisation des sols, ou encore la gestion des déchets du bâtiment.

En conséquence, même si elles peuvent se renforcer mutuellement, ces trois logiques ne sont pas toujours complémentaires. Elles émergent alors, créant un découplage organisationnel entre les acteurs en interne (de niveau opérationnel, stratégique, métier ou support), et un découplage environnemental, au regard du contexte local et des attentes des usagers-citoyens (Denis et al., 2001).

Une rationalité économique et financière prédominante au sein de la gestion patrimoniale des collectivités locales

Depuis la crise financière de 2008, et dans un contexte accru de raréfaction des ressources financières, les décisions prises en matière de gestion patrimoniale ont été fortement influencées par une rationalité économique se traduisant par un renforcement de la recherche d'efficacité, en cherchant à utiliser de manière optimale les ressources, à réduire les coûts des réalisations du secteur public, et ainsi à optimiser le patrimoine public local (Turc et Guenoun, 2019 ; Guenoun et al., 2015). Dans le cadre de cette logique d'austérité, différentes décisions ont été prises par les collectivités locales.

Tout d'abord, des coupes budgétaires ont été privilégiées, en visant à réduire les investissements

portant sur le patrimoine, en les reportant à une date ultérieure ou en les annulant (Turc et Guenoun, 2019 ; Carassus et al., 2017 ; Observatoire social des Territoires, 2016). Ces choix ont d'ailleurs conduit les acteurs publics face à un mur d'investissements aujourd'hui colossal pour mettre aux normes et entretenir leur patrimoine vieillissant. De plus, ces coupes budgétaires peuvent viser les locaux alloués par les collectivités locales, qui génèrent des dépenses de fonctionnement importantes. Bon nombre de collectivités supportent directement les coûts générés par du patrimoine occupé par des associations. Ce contexte d'austérité amène ainsi certaines d'entre elles à revoir cette pratique.

Ensuite, les économies portant sur la gestion patrimoniale peuvent concerner le niveau d'activité de l'organisation en diminuant l'offre et la qualité des services et en supprimant certaines activités. C'est le cas par exemple d'une ville du Nord-Est de la France², qui a engagé la fermeture d'écoles et la réorganisation territoriale de son patrimoine scolaire. Dans cette même collectivité, le redimensionnement et la révision du maillage territorial des mairies de quartier ont permis la fermeture de plusieurs services, de libérer des m² et ainsi générer des économies. Ces fermetures peuvent alors être justifiées par une faible fréquentation qui se traduit par une sous-activité, un désintérêt des citoyens-usagers pour le service, une « sur-qualité de service » ou encore une volonté de recentrage de la collectivité sur des politiques et services jugés plus importants. Des mesures sont également mises en œuvre afin de réduire les coûts de fonctionnement associés à la gestion du patrimoine. Il s'agit par exemple de pratiques tendant à réduire les dépenses de nettoyage des locaux ainsi que les dépenses énergétiques.

Par ailleurs, cette rationalité ayant pour but l'efficacité amène les collectivités locales à rechercher de nouvelles recettes, avec par exemple les cessions de patrimoine, ou encore la valorisation de la mise à disposition des locaux. Pour l'Observatoire social des Territoires, « le mixte comprend bien souvent un mélange entre recettes dites "one shot" guidées par une politique de cession, et valorisation à moyen et long terme. » (2016, p. 57)

Enfin, des pratiques de transformation des modes de fonctionnement visant, par exemple, à renforcer les processus de mutualisation de certains locaux sont également mises en œuvre. C'est le

² Plusieurs collectivités évoquées dans l'article ont été anonymisées pour des raisons de confidentialité des données.

cas au sein de la ville de Rumilly en Haute-Savoie, qui mutualise certains de ses équipements utilisés par des associations. La ville discute ainsi avec ces dernières pour transférer leurs activités dans d'autres espaces. Cela nécessite de faire évoluer les habitudes puisque, au sein d'un même local, plusieurs activités et associations doivent se relayer. Ainsi, les collectivités locales peuvent être amenées à conduire des négociations complexes avec des occupants de longue date de leur patrimoine, pour les amener à modifier leurs pratiques afin de rationaliser l'occupation et densifier les usages.

Toutes ces pratiques qui visent l'austérité patrimoniale semblent en opposition avec la logique de développement de l'offre de services, de développement des prestations et des politiques publiques. En effet, l'austérité sur le plan patrimonial entre souvent en conflit avec les attentes des usagers du service public, qui souhaitent plus de proximité, de rapidité, de confort et d'accessibilité.

En revanche, la rationalité économique ne s'oppose pas systématiquement à la logique de soutenabilité. Des actions de rationalisation, de mutualisation des locaux, ou encore de redimensionnement du patrimoine, sont par exemple susceptibles de générer des économies tout en réduisant les impacts de l'action publique sur l'environnement, puisqu'elles permettent notamment de diminuer les émissions de gaz à effet de serre liées au patrimoine de la collectivité concernée. De la même façon, les pratiques visant à réduire le coût des dépenses d'énergie sont susceptibles de s'inscrire dans les stratégies de sobriété énergétique mises en place.

Des pratiques de gestion du patrimoine immobilier orientées vers le contrôle et une gouvernance fermée

Ces logiques et rationalités influençant la gestion patrimoniale paraissent liées à certaines pratiques managériales. Dans ce cadre, la mise en œuvre d'une rationalité économique induit des pratiques de gestion patrimoniale s'inscrivant souvent dans un mode de gouvernance fermé, caractérisé par une gestion descendante et unilatérale (DiGaetano et Storm, 2003) et une relation simplement informative avec les parties prenantes (Soldo et Arnaud, 2016). D'une part, en interne, la prise de décision se trouve souvent concentrée sur le plan administratif et politique dans les services supports de la collectivité. Ainsi, les services métiers et les orientations de service public dont ils ont la responsabilité ne sont pas systématiquement pris en compte dans le processus de prise de décision patrimoniale. De plus, au-delà des bâtiments qui

abritent leurs politiques publiques thématiques, des décisions sont souvent prises de manière opportuniste sans raisonnement plus global à l'échelle du parc. D'autre part, sur le plan externe, les parties prenantes secondaires (citoyens-usagers-électeurs, associations, etc.) ne sont pas associées aux stratégies ni aux choix immobiliers. À ce titre, une ville de l'Est de la France a par exemple travaillé sur la standardisation des équipements et matériels techniques dans ses bâtiments à des fins d'économies budgétaires, sans questionner l'adaptation de ces derniers aux besoins et pratiques d'usages.

Au demeurant, cette gouvernance fermée s'accompagne d'un contrôle centré sur les ressources, dans une logique descendante de vérification et de surveillance, en cherchant à s'assurer de la conformité juridique, financière et administrative des actions menées sur le patrimoine (Queyroi, 2017). De ce fait, la rationalité économique qui influence la gestion du patrimoine public local se traduit par l'utilisation d'outils de gestion relevant du paradigme du contrôle. Queyroi et Carassus montrent que les outils mobilisés par la gestion patrimoniale sont principalement orientés sur le court et le moyen terme, en impliquant « des acteurs opérationnels et administratifs, ainsi que des activités focalisées sur l'administration, l'exploitation et la maintenance du patrimoine. » (Queyroi et Carassus, 2021). De plus, les outils traduisent une logique comptable particulièrement prégnante, allant de pair avec la logique d'efficacité et de réduction de coûts qui se focalise généralement elle aussi sur le court terme. Ces outils, orientés dans une logique de contrôle, visent à vérifier les ressources allouées pour la gestion du patrimoine immobilier, ainsi que les résultats qui découlent des pratiques mise en œuvre par les collectivités locales. Ils sont plus souvent centrés sur les aspects réglementaires et normatifs, dans le cadre d'une rationalité économique qui cherche l'optimisation des moyens alloués. À titre d'exemple, ces outils au service du contrôle patrimonial, dans une logique court-termiste et endogène, peuvent être des tableaux de bord de suivi des travaux et de la maintenance, des tableaux de suivi des consommations énergétiques, ou encore de suivi des baux d'occupation. Si certains d'entre eux intègrent des dimensions écologiques, ces dernières ne concernent que le court et moyen termes. Ces outils, inscrits dans le paradigme du contrôle, s'avèrent donc bien limités au regard de l'ampleur des défis systémiques. Il semble en effet nécessaire de dépasser la gestion des compétences par métiers, le cloisonnement des domaines professionnels, tout comme la réponse élémentaire

et standardisée aux besoins des usagers, auxquels se cantonne le contrôle patrimonial. De même, ce dernier ne permet pas d'engager des démarches stratégiques concernant l'immobilier, afin de se projeter sur son adaptation aux enjeux écologiques et au questionnement que ces derniers entraînent sur les besoins et usages à long terme.

Une évolution nécessaire des pratiques managériales de la gestion patrimoniale publique en réponse aux enjeux écologiques

L'intégration de la logique de soutenabilité en matière de gestion patrimoniale au sein de la sphère publique locale soulève d'importantes questions sur le plan managérial. En effet, au-delà des réflexions portant sur les techniques à mobiliser, qui tiennent à l'ingénierie et à l'architecture des bâtiments notamment, est considéré ici l'impératif de faire évoluer les modes de gestion du patrimoine public au niveau local, afin de prendre pleinement la mesure des défis qui se posent. Plus précisément, nos recherches proposent une évolution des modes de gouvernance et des outils de pilotage afin de mieux intégrer les enjeux écologiques dans la gestion patrimoniale publique.

La mise en œuvre d'une gouvernance renouvelée de la gestion patrimoniale publique locale

D'abord, en termes de gouvernance, certains courants de réforme du management public suggèrent d'ouvrir les processus décisionnels en adoptant une approche plus collaborative favorisant la création de valeur publique (Moore, 1995). Ainsi, pour Moore (1995), adopter une approche plus collaborative permettrait d'améliorer les résultats, les effets et les bénéfices des prestations de service et des politiques publiques pour la société. Dès lors, la participation citoyenne, à travers une panoplie de dispositifs de co-décision, de co-design, de co-production, ou encore de co-évaluation des services publics, apparaît centrale. De plus, cette logique d'ouverture des organisations publiques encourage les managers publics à dépasser la rationalité économique pour intégrer l'impact sociétal et environnemental de leurs actions, et penser collectivement la création de valeur sur le territoire. Pour cela, il paraît nécessaire que les collectivités locales dépassent leurs approches bureaucratiques traditionnelles et leurs processus décisionnels

fermés, en engageant activement les parties prenantes afin de mieux appréhender la complexité et la diversité de leurs besoins. De la même façon, le paradigme de la Nouvelle Gouvernance publique (Osborne, 2010) suggère de dépasser les modèles hiérarchiques traditionnels de gouvernance en proposant une approche davantage collaborative, et en développant de nouveaux espaces d'échanges et d'influence innovants. Ce paradigme met ainsi l'accent sur les partenariats, le développement de réseaux, et la gouvernance partagée dans le but d'accroître la participation d'une diversité d'acteurs (Sørensen et Torfing, 2018). Ainsi, la ville de Saint-Juéry dans le Tarn a développé une démarche remarquable pour mieux connaître les utilisateurs de son patrimoine immobilier et mettre la question des usages au cœur de sa stratégie patrimoniale. Une enquête d'usage a notamment été déployée auprès des nombreuses associations sur le territoire communal dans le but d'améliorer la connaissance des utilisateurs par bâtiment ou par local, et d'amener les occupants à exprimer une valeur d'usage. La collectivité souhaite ainsi conduire un diagnostic partagé, et formaliser des orientations en matière d'évolution de son parc immobilier, au regard des obligations du décret tertiaire tout en étant ancrée dans les enjeux locaux.

Selon la classification de Caroll (1989), les parties prenantes des collectivités locales peuvent être primaires, en ayant une relation directe, formelle et contractuelle avec l'organisation, ou bien secondaires, en étant constituées d'agents gravitant autour des collectivités et pour lesquels l'action de celles-ci peut avoir un impact. De plus, la hiérarchisation des parties prenantes peut être réalisée à partir d'attributs, tels que la capacité à influencer les décisions organisationnelles, la légitimité dans la relation entretenue avec l'organisation, et l'urgence de la demande et des attentes (Mitchell et al., 1997).

Ainsi, dans le cadre de la gestion du patrimoine public au niveau local, deux types de parties prenantes peuvent être considérés : les agents des services opérationnels et des services métiers des collectivités (partie prenante primaire) et les citoyens, associations, usagers du service (partie prenante secondaire). Aussi, il est important d'identifier ces parties prenantes en fonction des types de bâtiments, voire à l'échelle d'ensembles immobiliers. La métropole de Rennes s'est par exemple dotée d'un bureau des temps, qui est dédié à l'adaptation du service public aux impératifs de sobriété et aux attentes des usagers dans un monde contraint. Parmi ses missions, ce service doit notamment permettre l'amélioration des équipements existants tout en respectant les

conditions de travail des agents. Dans une école, la ville a notamment travaillé avec les agents et le personnel de l'Éducation nationale pour optimiser les surfaces en visant une mixité d'usages à l'échelle d'un quartier. Cela conduit à mutualiser des usages qui n'ont pas l'habitude de l'être, ce qui implique de lever des tensions et des barrières parfois réglementaires, mais aussi bien souvent culturelles. Ainsi, dans ses écoles, la ville de Rennes réfléchit à un protocole d'accueil et d'usage pendant les temps inoccupés, au regard du code de l'éducation. Il est en effet impératif de concevoir collectivement des règles d'usage communes, simples, et de les formaliser.

D'une part, l'intégration des agents dans les processus décisionnels relatifs à la gestion du patrimoine public permet de les sensibiliser aux enjeux écologiques. Un mode de gouvernance plus ouvert peut alors jouer un rôle-clé dans la promotion d'une gestion patrimoniale plus respectueuse de l'environnement, et la diffusion d'une culture de la sobriété à tous les niveaux de l'organisation. D'autre part, l'implication des citoyens et de la communauté locale peut, quant à elle, ouvrir de nouvelles perspectives (notamment sur les usages, les modes d'utilisation, les habitudes de vie, les pratiques). Cela doit contribuer à la mise en œuvre de solutions durables, mieux adaptées aux besoins et aux attentes des usagers, tout en les mettant en débat, tant nombre d'entre elles doivent être questionnées au regard de la sobriété des usages qu'il est nécessaire de mettre en œuvre face aux défis écologiques. Certaines collectivités commencent à intégrer ce changement majeur de paradigme, par exemple, en travaillant à des protocoles démocratiques de renoncement (Monnin *et al.*, 2021). C'est le cas de la ville de Grenoble, qui a engagé une réflexion sur ses piscines municipales avec l'accompagnement de chercheurs en redirection écologique³. La ville a ainsi élaboré plusieurs scénarios sur le devenir de ces équipements souvent emblématiques dans les politiques locales, en mobilisant une méthodologie d'enquête de terrain qui a conduit à rencontrer une diversité d'acteurs concernés par cette thématique (agents, élus, représentant d'associations, etc.). Les hypothèses qui ont été formulées s'appuient sur des scénarios d'optimisation technique, sur la compréhension des attachements et dépendances locales vis-à-vis de ces équipements, et enfin sur des voies d'évolutions appréhendées par les acteurs dans un contexte de tensions énergétiques et écologiques (Origens Medialab, 2021).

Dès lors, le développement d'une gouvernance plus ouverte peut être envisagé de différentes manières (Soldo et Arnaud, 2016 ; Chia *et al.*, 2008). Des dispositifs peu engageants peuvent être déployés, reposant sur la consultation, la recherche d'informations et de *feed-back* des agents et des citoyens sur des thématiques spécifiques en lien avec la transition écologique et le patrimoine immobilier. Les collectivités peuvent également travailler à une meilleure collaboration, en impliquant les citoyens et les agents dans des efforts conjoints de mise en œuvre de pratiques patrimoniales vertueuses, ainsi que penser la co-création de services, en impliquant de larges parties prenantes dans la conception et le développement de politiques publiques sobres sur le plan patrimonial.

Le déploiement d'outils du pilotage patrimonial public

D'abord, l'intégration des enjeux écologiques dans la gestion patrimoniale peut être facilitée par des outils de contrôle de gestion environnemental, tels que le budget vert. Cet outil a pour finalité la mise en cohérence des budgets par rapport aux engagements écologiques pris par une collectivité locale (Bova, 2021 ; Fetet *et al.*, 2022 ; Battersby *et al.*, 2021) en mesurant l'impact environnemental des dépenses publiques inscrites au budget. Grâce à sa mise en place, il devient possible d'analyser l'impact environnemental des mesures budgétaires et de réaliser un contrôle de la cohérence de l'action publique par rapport aux engagements environnementaux. Il leur permet également de rendre des comptes aux citoyens et, plus généralement, de répondre à la demande de transparence de l'action publique sur l'environnement.

Appliqué à la gestion patrimoniale, le budget vert permet tout d'abord de mettre en lumière toutes les pratiques de gestion patrimoniale vertueuses. Certaines collectivités commencent à construire de telles démarches. C'est notamment le cas d'une ville de l'Est de la France, dans le département de l'Ain. Au sein de cette collectivité, cet outil permet de valoriser les efforts financiers en faveur de la transition écologique, notamment lorsque les actions génèrent un surcoût nécessitant un choix politique assumé, comme c'est le cas pour les achats d'énergie propre ou pour les travaux de réhabilitation des bâtiments. Le budget vert contribue également au développement d'un pilotage de la performance environnementale axé sur le long terme dans les services chargés de la

3 Laboratoire de recherches Origens Medialab : <https://origensmedialab.org>

gestion patrimoniale. En effet, lors de sa construction annuelle, les services doivent s'interroger sur l'impact environnemental des mesures budgétaires envisagées. Au-delà de ce caractère cyclique, le caractère structurant du budget vert peut faciliter les temps d'échanges entre les services sur les problématiques environnementales transversales propres à la gestion patrimoniale. Enfin, le budget vert offre la possibilité de mettre en place un pilotage plus contraignant par la fixation d'objectifs budgétaires annuels à atteindre pour les services de gestion patrimoniale. L'application du budget vert au patrimoine immobilier pose toutefois une limite, lorsqu'il s'agit de valoriser les efforts de sobriété énergétique et patrimoniale. En effet, le budget vert permet de valoriser des dépenses vertueuses, mais pas les non-dépenses, c'est-à-dire les économies. Ainsi, la consommation d'une énergie verte par un bâtiment sera inscrite comme favorable alors qu'une économie d'énergie n'apparaîtra pas dans le budget vert. Ainsi, la mise en place de cet outil doit s'accompagner de données non financières, telles que le bilan carbone qui s'appuie sur une mesure physique à travers les émissions de gaz à effet de serre.

Par ailleurs, l'intégration des enjeux écologiques dans la gestion patrimoniale semble devoir passer par le développement et l'emploi d'outils favorisant une dynamique de pilotage sur le long terme. Effectivement, l'appréhension de ces défis se confronte au temps long, et aux besoins des générations futures dans un environnement radicalement différent, en sortant d'une gestion patrimoniale opportuniste et générant une performance économique ou organisationnelle. Au contraire, dans le but de rechercher une plus grande soutenabilité des actions mises en œuvre sur le patrimoine, les acteurs publics doivent se doter d'outils leur permettant de mettre en mouvement une pluralité d'acteurs, au regard d'enjeux pluralistes, afin de concevoir des réponses collectives et partagées. Ces outils du pilotage patrimonial, tels que des matrices stratégiques ou encore des schémas directeurs, doivent être employés afin d'appuyer les discussions et débats, mais aussi générer des retours d'expériences dans leur mise en pratique. De ce point de vue, Brest Métropole a déployé une démarche de stratégie patrimoniale avec une mission dédiée, qui a pour objectif d'accompagner, en interne, le développement de schémas directeurs immobiliers thématiques (sports, culture, etc.). La sobriété énergétique des bâtiments brestois est ainsi mise au cœur de la réflexion, en cherchant à établir une vision collective et partagée sur le patrimoine immobilier de demain ainsi que la façon de le gérer collectivement.

C'est ainsi que de nombreuses collectivités locales se lancent dans la réalisation de leur schéma directeur immobilier. Il s'agit d'un outil de définition des orientations stratégiques en matière de politique immobilière, et d'articulation de la mise en œuvre des objectifs dans le temps. Des priorités sont clairement affichées et amènent de la visibilité de long terme sur le patrimoine immobilier en tant que support des politiques et services publics d'une collectivité locale. Les schémas directeurs immobiliers au niveau local bénéficient aujourd'hui de financements, de l'ADEME notamment, et sont bien souvent accompagnés par des cabinets de conseil. Si ces outils sont au centre du pilotage patrimonial, c'est leur utilisation ainsi que la capacité de la collectivité à institutionnaliser et à mobiliser les acteurs autour de ces questionnements, qui semblent majeures, et pourtant très largement oubliées. En effet, à de trop nombreuses reprises, les schémas directeurs se cantonnent à une réflexion unique, formalisée, puis aussitôt rangée. Ces outils ne bénéficient également que de très peu d'évaluations, or l'intérêt de ces démarches stratégiques est de soutenir les processus d'apprentissages organisationnels. Un conseil départemental du Sud-Ouest de la France dispose par exemple d'un schéma directeur immobilier 2020-2025, commandé à un prestataire, sans le mobiliser par la suite. Les services ne se saisissent pas de cet outil, il n'est pas mis à jour, et ne sert pas le cadrage des décisions patrimoniales.

De manière un peu différente, entre 2011 et 2016, la ville de Pau a développé une évaluation stratégique de son patrimoine immobilier (Queyroi et Bordenave, 2016). Cet outil a été mobilisé pour produire une analyse globale du parc et accompagner la prise de décision politique, en mettant en perspective un large panel de critères d'évaluation de l'immobilier. Cela a aussi permis d'identifier des tensions de manière factuelle, de les discuter et de les soumettre à des arbitrages. Ainsi, la démarche a amené des acteurs très divers à collaborer et à identifier collectivement des scénarios d'évolution par bâtiment. Cet outil s'est également accompagné de la création d'un groupe foncier, sous la forme d'une instance de gouvernance élargie réunissant des acteurs administratifs et politiques, au sein de services supports et métiers. À notre connaissance, même si cette expérimentation ne semble pas avoir été totalement aboutie, notamment pour des raisons de changement de ressources humaines, elle met à jour la nécessité de penser conjointement le déploiement des outils de pilotage patrimonial et les modalités de sa gouvernance.

En outre, l'intégration des enjeux écologiques dans la gestion patrimoniale nécessite de considérer

la complémentarité des outils de pilotage afin d'obtenir une vision à la fois stratégique et opérationnelle, s'appuyant sur des données financières, physiques, et qualitatives, et des horizons temporels variés (mensuel, annuel, pluriannuel). En conséquence, le pilotage patrimonial est de nature à favoriser la transversalité, le dialogue entre les acteurs, et il s'inscrit dans une visée de prospection et d'anticipation qu'il semble impératif d'adopter pour concrétiser les changements d'usages et de pratiques visant plus de sobriété.

Conclusion

Au-delà des enjeux d'efficacité et de développement de l'offre de service, les collectivités locales sont aujourd'hui confrontées à des enjeux écologiques majeurs sur leurs territoires. Leur patrimoine immobilier est concerné en premier lieu par les défis de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique, tout comme par la nécessité de repenser le rapport au vivant de nos ensembles immobiliers et de nos besoins bâtimentaires.

La mise à l'agenda politique et administratif de ces enjeux est susceptible de générer des tensions au sein des collectivités locales, liées à la

prise de décision en matière de gestion patrimoniale. Jusqu'à présent, la rationalité économique et financière centrée sur la recherche d'efficacité et la réduction des coûts est restée prédominante, avec des pratiques de gestion patrimoniale orientées vers le contrôle et une gouvernance fermée. Ainsi, la gestion du patrimoine immobilier est restée jusqu'à présent profondément ancrée dans un paradigme de *New Public Management*, voire d'austérité budgétaire.

Afin d'appréhender pleinement les enjeux écologiques, et de les intégrer dans la gestion patrimoniale publique, il semble nécessaire de faire évoluer les modes de gestion au niveau local. En prenant appui sur le paradigme de la Nouvelle Gouvernance publique (Osborne, 2010), ainsi que sur le concept de pilotage (Lorino, 1997), les pratiques de la gestion patrimoniale publique doivent aller vers une gouvernance plus ouverte, en intégrant diverses parties prenantes (agents et citoyens-usagers) dans les processus de prise de décision patrimoniale. Par ailleurs, est mis en évidence l'intérêt de faire évoluer les outils de gestion, afin qu'ils puissent favoriser un véritable pilotage pluri-dimensionnel de long terme du patrimoine immobilier local, et répondre à la complexité systémique des défis à relever.

Sébastien Dony est maître de conférences en sciences de gestion et du management à l'Université Bretagne Sud, au sein du laboratoire LEGO.

Yoann Queyroi 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

Battersby B., Blazey A., Bova E., Lelong M., Pojar S., Rentería C. & Tim T. (2021), *Green Budgeting: Towards Common Principles*, Publications Office of the European Union. doi:10.2765/51675

Bova E. (2021), *Green Budgeting Practices in the EU: A First Review*. European Economy-Discussion Papers (140). https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2021-05/dp140_en.pdf

Breton É., Le Lidec. P. (2022), « La politique territoriale d'Emmanuel Macron : Recentralisation budgétaire

et accommodement territorial », in Bernard Dolez, Anne-Cécile Douillet, Julien Fretel et Rémi Lefebvre (éds.), *L'entreprise Macron à l'épreuve du pouvoir*, pp. 242-255, Presses universitaires de Grenoble, coll. « Libres cours Politique ».

Carassus D., Guenoun M., Samali Y. (2017), « La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : quels dispositifs pour quelles rationalités ? Plus de contrôle ou plus de pilotage ? », *Gestion et Management Public*, Vol. 5, n° 2, pp. 9-39.

- Caroll A. B. (1989)**,
Business and Society: Ethics and Stakeholder Management, OH, South Western, Cincinnati.
- Chatelain-Ponroy S. (2008)**,
Le contrôle de gestion dans des bureaucraties professionnelles non lucratives. Une proposition de modélisation, thèse d'habilitation à diriger des recherches, Université Paris Dauphine.
- Chia E., Torre A., Rey-Valette H. (2008)**,
« Conclusion : Vers une "technologie" de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires », *Noréis. Environnement, Aménagement, Société*, n° 209, pp. 167-177.
- Cour des comptes (2023)**,
La politique immobilière de l'État – Une réforme nécessaire pour aborder les enjeux à venir, décembre 2023.
- DiGaetano A., Strom E. (2003)**,
"Comparative urban governance: An integrated approach", *Urban Affairs Review*, Vol. 38, n° 3, pp. 356-395.
- Denis J.-L., Lamothe L., Langley A. (2001)**,
"The dynamics of collective leadership and strategic change in pluralistic organizations", *Academy of Management Journal*, Vol. 44, n° 4, pp. 809-837.
- Dony S., Gourbier L. (2022)**,
« Le management de l'austérité dans les collectivités territoriales, entre rééquilibrage budgétaire et performance renouvelée : une étude lexicométrique », *Management international*, Vol. 26, n° 6, pp. 179-196.
- Fetet M., Goxe A., Nicol M., Perrier Q., Stroeymeyt L., Depoues V. (2022)**,
Évaluation environnementale des budgets des collectivités territoriales. Guide méthodologique, Institute For Climate Economics (I4CE), <https://www.i4ce.org/publication/evaluation-climat-des-budgets-des-collectivites-territoriales-guide-methodologique/>
- Gaspard A., Visier J.-C. (2022)**,
« Le bâtiment à l'horizon 2050 », *Futuribles*, Vol. 449, n° 4, pp. 25-41.
- Guenoun M., Meyssonier F., Turc E. (2015)**,
« Les démarches de réduction des coûts dans les collectivités territoriales françaises : enjeux et état des lieux », *Politiques et management public*, 32 (3), pp. 265-283.
- Guerniou C. (2023)**,
« Le carbone dans le bâtiment, le bâtiment dans la décarbonation », *Constructif*, Vol. 64, n° 1, pp. 68-72.
- Haut Conseil pour le climat (2023)**,
Acter l'urgence, engager les moyens, Rapport annuel, juin, <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/rapport-annuel-2023-acter-urgence-engager-les-moyens/>
- Hood C. (1991)**,
"A public management for all seasons?", *Public Administration*, Vol. 69, n° 1, pp. 3-19.
- Inspection générale des Finances (2016)**,
Le patrimoine des collectivités locales, Revue de dépenses, <https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/Rapports%20de%20mission/2016/2016-M-009.pdf>
- Jarzabkowski P., Fenton E. (2006)**,
"Strategizing and organizing in pluralistic contexts", *Long Range Planning*, Vol. 39, n° 6, pp. 631-648.
- Keeney R.L. (1982)**,
"Decision analysis: an overview", *Operation Research*, Vol. 30, n° 5, pp. 803-838.
- Kickert W.J.M., Klijn E.H., Koppenjan J.F.M. (1997)**,
Managing complex networks: strategies for the public sector, London, Sage Publications.
- Lorino P. (1997)**,
Méthodes et pratiques de la performance, Paris, Les éditions d'Organisation, 1^{re} éd.
- Ministère de la Transition écologique et solidaire (2020)**,
Stratégie nationale Bas Carbone – La transition écologique et solidaire vers la neutralité carbone, mars.
- Mitchell R. K., Agle B. R., Wood D. J. (1997)**,
"Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts", *Academy of Management Review*, Vol. 22, n° 4, pp. 853-886.
- Monnin A., Bonnet E., Landivar D. (2021)**,
Héritage et fermeture. Une écologie du démantèlement, Paris, Éditions Divergences.
- Moore M. (1995)**,
Creating Public Value: Strategic Management in Government, Cambridge, Harvard University Press.

- Observatoire social des Territoires (2016),**
Contrainte budgétaire : adapter ou réinventer les organisations ?, Guide Managérial n° 17, https://inet.cnfpt.fr/sites/default/files/2020-09/Contrainte_budgetaire_adapter_ou_reinventer.pdf
- Origens Medialab (2021),**
 « L’avenir des piscines municipales. Face à l’urgence écologique », <https://www.calameo.com/read/0041903763fa9f184bd4d>
- Osborne S. P. (2010),**
 “Introduction. The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?”, in *The new public governance?*, Routledge, pp. 17-32.
- Osborne S. P., Radnor Z., Vidal I., Kinder T. (2014),**
 “A Sustainable Business Model for Public Service Organizations?”, *Public Management Review*, Vol. 16, n° 2, pp. 165-172.
- Osborne S.P., Radnor Z., Kinder T., Vidal I. (2015),**
 “The SERVICE Framework : A Public-service-dominant Approach to Sustainable Public Services”, *British Journal Management*, Vol. 26, n° 3, pp. 424-438.
- Queyroi Y., Bordenave J. (2016),**
 « La formalisation de la stratégie patrimoniale de la Ville de Pau à travers une matrice atouts/attraits. Compte rendu des Entretiens de l’Innovation Territoriale », Chaire OPTIMA, 19 mai, <https://univ-pau.hal.science/hal-02152532/document>
- Queyroi Y. (2017),**
La caractérisation du pilotage patrimonial public local. Modélisation et analyse des pratiques des collectivités locales françaises, thèse de Doctorat, Université de Pau et des Pays de l’Adour.
- 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*, Vol. 24, n° 4, <https://doi.org/10.4000/fcs.8669>
- Soldo E., Arnaud C. (2016),**
 « L’évaluation stratégique : une démarche qui favorise la gestion démocratique des projets de territoire », *Management International*, Vol. 20, n° 4, pp. 12-25.
- Sørensen E., Torfing J. (2018),**
 “The democratizing impact of governance networks: From pluralization, via democratic anchorage, to interactive political leadership”, *Public Administration*, Vol. 96, n° 2, pp. 302-317.
- Turc E., Guenoun M. (2019),**
 « Dimensions et modalités des programmes de réduction des coûts mis en œuvre par les collectivités territoriales françaises », *Politiques & management public*, Vol. 2, n° 2, pp. 169-197.

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 Moreau¹

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

¹ 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 m², 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 m² et celui des Pays-Bas environ 12 millions de m² (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 environnementaux². 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 chefs 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 m², 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 interviewés³ 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

³ 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 locales⁴. 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 interviennent 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 stratégique 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 brestoise 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 bâimentaire 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'État⁵. 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 bâtimentaires 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 348⁶, 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 programmes des collectivités interrogées une forte

6 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)⁷ 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

7 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.⁸ »

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 (GER⁹), 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 m²) 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.

⁸ Allusion à la loi de 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

⁹ 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 management¹⁰). 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 des 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

¹⁰ 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 bâtiminaire 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 dispositif 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 "référénts" 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 m²) 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'autres¹¹. 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

¹¹ 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, réglementations internationales », *Entreprises et histoire*, 1 (86), 6-20.

Barrier J., Dumont G. (2023),

« Les territoires français face à la sobriété foncière : Une révolution salutaire 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

- 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
- 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
- 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., Casteloy 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.

Note réactive

Finlande



Publiée dans le cadre de l'activité de veille internationale en gestion publique du bureau de la recherche de l'IGPDE, la *Note réactive* décrit des expériences administratives réalisées dans d'autres pays du monde dans les cinq grands domaines du management public (budget et performance, gouvernance, relation à l'utilisateur, emploi public, transformation numérique).

Helsinki 3D : un outil dynamique et collaboratif pour la gestion du patrimoine bâti

Pascal Frucquet

En 2023, Helsinki, capitale de la Finlande, confirme sa place dans le top 10 du *Smart City Index* réalisé par l'IMD de Lausanne¹, valorisant ainsi la stratégie *Smart City* portée par la structure d'innovation publique de la ville, *Forum Virium Helsinki*². Le jumeau numérique du territoire, progressivement développé depuis plus de 30 ans, en constitue un outil central. Son niveau de maturité permet désormais de l'utiliser de manière dynamique et partagée au service d'une planification urbaine renouvelée prenant mieux en compte les éléments naturels et les adaptations nécessaires à la transition écologique.

Technologie initialement développée dans le secteur industriel, notamment dans les champs de la Défense, de l'Aéronautique ou de l'Aérospatiale, le « jumeau numérique » est aujourd'hui très présent dans les domaines de la planification et de la gestion urbaines. Maquette numérique intelligente de la ville, le jumeau numérique présente trois grandes caractéristiques³. D'abord, il intègre des données statiques et dynamiques (en temps réel), publiques ou privées, dans un environnement de référence unique. Ensuite, le jumeau numérique constitue un système d'information consolidé interopérable avec les outils métiers (de cartographie, de planification, de e-administration, etc.). En ce sens, cette technologie constitue une nouvelle étape du développement des systèmes d'informations géographiques (SIG). Enfin, le jumeau numérique est associé à une maquette en trois dimensions (3D), la visualisation 3D facilitant la contextualisation et la compréhension des données urbaines. Les usages du jumeau numérique sont ainsi très diversifiés, en relation avec les besoins spécifiques de leurs territoires de déploiement.

Le jumeau numérique d'Helsinki : une expérience de plus de 30 ans au service de la planification urbaine de la capitale finlandaise

Les premiers modèles virtuels en 3D de bâtiments à Helsinki ont été réalisés à la fin des années 1980⁴. Le recours à ces nouveaux outils de modélisation urbaine est venu initialement d'un concours d'idées pour le développement du quartier du centre-ville Kamppi-Töölönlahti Bay. Les premiers bâtiments modélisés en 3D ont ainsi été l'hôtel Sokos Vaakuna, le bâtiment principal de la poste (*Postitalo*), le Musée national et la Gare centrale. Ces premières modélisations 3D réalisées à l'échelle de bâtiments (*Building Information Modeling* – BIM) avaient pour ambition d'informer les habitants sur les projets en question afin de favoriser leur appropriation. Elles ont ensuite été intégrées, à la fin des années 1990, dans un modèle virtuel global, c'est-à-dire représentant tous les éléments bâtis et non bâtis (infrastructures, espaces verts, arbres, etc.). En 2002, le grand public a ainsi pu

1 <https://www.imd.org/smart-city-observatory/home/>

2 <https://forumvirium.fi/en/>

3 Banque des Territoires (2021), « Miroir, miroir... : le jumeau numérique du territoire », p. 9.

4 <https://www.hel.fi/en/decision-making/information-on-helsinki/maps-and-geospatial-data/helsinki-3d#the-3d-history-of-helsinki>

découvrir la version révisée du plan de la ville dans une version 3D⁵. Il était alors possible de se déplacer virtuellement dans l'environnement urbain. Le BIM laissait ainsi la place au *City Information Modeling* (CIM). Cette évolution poursuivait l'objectif de renouveler la planification urbaine, en améliorant la coordination entre les différentes opérations immobilières issues des appels à projet, mais également en créant les conditions d'un renouvellement du dialogue avec les acteurs du territoire. Ces technologies restaient toutefois coûteuses et complexes, tant en ressources technologiques qu'en compétences humaines. Les évolutions technologiques des années 2010 ont permis d'optimiser le fonctionnement du jumeau numérique d'Helsinki, de gagner en ergonomie et en souplesse d'utilisation.

Sous l'impulsion de Jarmo Suomisto, architecte et urbaniste, leader du projet Helsinki 3D+ lancé en 2015⁶, le jumeau numérique d'Helsinki s'est alors développé à l'échelle de l'ensemble de la ville en utilisant des technologies avancées intégrant de grandes quantités de données. Une étape importante a été l'utilisation du jumeau numérique pour l'aménagement et le développement de l'éco-quartier Kalatasama⁷. L'objectif principal de ce projet conduit en 2018-2019 était de modéliser la zone depuis la phase de conception jusqu'à la phase de construction. L'ambition était également de recourir au jumeau numérique sur l'ensemble du cycle de vie de l'environnement bâti. Le principe, rappelé par la ville d'Helsinki pour décrire son jumeau numérique, est en effet de « concevoir, tester et construire d'abord numériquement »⁸ pour optimiser les coûts d'investissement puis d'exploitation. L'atteinte de cet objectif passe par l'utilisation des fonctionnalités de simulation des outils numériques, afin d'appréhender le comportement du bâti actuel/futur au regard des éléments naturels. Des simulations de l'impact des constructions sur la vitesse et le sens du vent et donc, *in fine*, les températures ressenties, les risques de cumul de neige et plus globalement les risques pour les piétons, ont ainsi été pratiquées pour le quartier Kalatasama. Un

travail fin d'analyse du niveau d'ensoleillement dont bénéficie chaque bâtiment a pu être réalisé, ainsi qu'une identification de la nature et du niveau des ombres portées au sol des nouvelles constructions. Le jumeau numérique permet ainsi de simuler différentes conditions climatiques en phase de planification pour évaluer leur impact sur l'environnement urbain et *vice-versa*. Dans un pays nordique comme la Finlande, cette attention portée aux conditions météorologiques représente un enjeu fort pour la qualité de vie de la population. L'enjeu se situait également en termes de potentiel de production d'énergie solaire. C'est donc vers un objectif global de qualité de vie et de contribution à l'atteinte d'objectifs environnementaux que le jumeau numérique a été mobilisé dans le quartier Kalatasama.

Un outil caractérisé par son ouverture et permettant une gouvernance coconstruite avec les parties prenantes du territoire

La maturité technologique du jumeau numérique déployé dans le quartier Kalatasama a été mise au service de la compréhension et de l'appropriation des projets, à la faveur des facilités de visualisation et de projection permises par les représentations 3D, couplées à un accès sur smartphones. Une dynamique d'interaction et de dialogue entre les parties prenantes du projet (administration, citoyens, opérateurs immobiliers, entreprises, etc.) a alors pu être engagée dans de meilleures conditions⁹. Le jumeau numérique contribue ainsi au renouvellement des outils d'aide à la décision. Avec la modélisation climatique, il illustre aussi une trajectoire d'utilisation de ces outils en plein développement. Le dernier rapport produit par le Smart City Institute (Université de Liège)¹⁰ positionne ainsi les jumeaux numériques comme des

5 Ruohomaki, Timo, Enni Airaksinen, Petteri Huuska, Outi Kesaniemi, Mikko Martikka, et Jarmo Suomisto (2018), « Smart City Platform Enabling Digital Twin », in 2018 International Conference on Intelligent Systems (IS), 155-61. Funchal - Madeira, Portugal: IEEE. <https://doi.org/10.1109/IS.2018.8710517>.

6 <https://aec-business.com/helsinki-is-building-a-digital-twin-of-the-city/>

7 https://www.hel.fi/static/liitteet-2019/Kaupunginkanslia/Helsinki3D_Kalatasama_Digital_Twins.pdf

8 <https://www.hel.fi/en/decision-making/information-on-helsinki/maps-and-geospatial-data/helsinki-3d/the-3d-history-of-helsinki>

9 Hämäläinen, Mervi. 2021. « Urban Development with Dynamic Digital Twins in Helsinki City ». IET Smart Cities 3 (4): 201-10. <https://doi.org/10.1049/smc2.12015>.

10 Smart City Institute, et Audrey Lebas (2023), « Jumeaux numériques : outils pour la gestion de crise sur les territoires ». https://www.smart-city.uliège.be/cms/c_11281619/fr/jumeaux-numeriques-outils-pour-la-gestion-de-crise-sur-les-territoires

« outils pour la gestion de crise sur les territoires ». En effet, l'utilisation conjointe des données massives, de la puissance de calcul des algorithmes et des outils de visualisation permet de simuler et d'analyser les impacts de différents scénarios de crise, notamment climatique. L'outil peut alors permettre de pré-enregistrer des scénarios de crise pour être en capacité, en phase aigüe, d'informer et de mobiliser toutes les parties prenantes impactées directement ou indirectement par l'événement, à l'exemple de ce qui se produit en cas d'inondation où certaines zones peuvent être plongées dans le noir alors qu'elles sont épargnées par les eaux, parce que les installations électriques ont été touchées.

Outil technologique puissant, le jumeau numérique d'Helsinki relève d'une logique d'ouverture destinée à favoriser les pratiques de co-création dans la planification puis l'exploitation du patrimoine bâti et des espaces publics. L'utilisation d'un standard ouvert, c'est-à-dire libre de droits¹¹, mobilisé dans d'autres villes faisant référence en matière de jumeau numérique (Singapour, New York), permet aux équipes de la ville d'Helsinki de s'appuyer sur de nombreux outils disponibles en *open source*, et de bénéficier de la dynamique d'une large communauté de développeurs mondiaux, incluant des universités, des instituts de recherche, des États, des villes, etc.

L'accès aux données en *open data*¹² permet ensuite à différents acteurs, y compris les résidents, de participer au processus de planification urbaine et d'accéder à des informations cruciales pour le développement de services et d'applications. Une

plateforme virtuelle (*Smart Kalatasama*)¹³ offre ainsi la possibilité aux habitants de naviguer dans le futur quartier. De plus, l'attention portée aux conditions de réutilisation des données et leur accès libre ouvre des perspectives pour les communautés de chercheurs qui souhaitent développer leurs propres environnements de test.

Enfin, ces pratiques d'ouverture autour du jumeau numérique s'inscrivent plus globalement dans une stratégie *Smart City* qui se veut centrée sur l'humain. Les habitants actuels du quartier de Kalatasama ont déjà, pour la plupart, participé à des projets pilotes conduits par Forum Virium. Ils ont ainsi pu tester en conditions réelles des solutions technologiques innovantes : application de pilotage de l'énergie, plate-forme de partage de la nourriture pour éviter le gaspillage, autopartage de véhicules électriques, etc.¹⁴

L'expérience du jumeau numérique d'Helsinki, et plus particulièrement son utilisation dans le quartier Kalatasama, montre qu'une stratégie *Smart City* peut concilier de manière intéressante puissance de calcul numérique et ouverture vers les acteurs d'un territoire. La limite reste toutefois de ne disposer que de documents produits par les acteurs du projet, et donc d'informations déclaratives relatives à la réalité des pratiques de co-création. Tout l'enjeu se situe pourtant à ce niveau : concilier réalité du potentiel d'appropriation par la visualisation 3D et du potentiel collaboratif de ce type de technologies avec impact réel des parties prenantes se saisissant de ces outils dans le processus de construction de l'action publique.

Pascal Frucquet est directeur d'hôpital, en disponibilité pour études et recherches, pour préparer un doctorat en sciences de gestion au sein du laboratoire LIREM, Université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA), sous la co-direction de David Carassus (IAE Pau-Bayonne, Chaire et GIS OPTIMA), Didier Chabaud (IAE Paris-Sorbonne, Chaire ETI) et Pierre Marin (chercheur associé LIREM).

¹¹ CityGML. Ruohomaki, Timo, Enni Airaksinen, Petteri Huuska, Outi Kesaniemi, Mikko Martikka, et Jarmo Suomisto (2018), « Smart City Platform Enabling Digital Twin », in 2018 International Conference on Intelligent Systems (IS), 155-61. Funchal - Madeira, Portugal: IEEE. <https://doi.org/10.1109/IS.2018.8710517>.

¹² https://hri.fi/data/en_GB/dataset/helsingin-3d-kaupunkimalli

¹³ <https://fiksukalatasama.fi/en/>

¹⁴ https://www.lemonde.fr/smart-cities/article/2018/07/06/a-helsinki-la-smart-city-a-hauteur-de-citoyen_5327169_4811534.html



L'Œil du chercheur

L'Œil du chercheur propose une présentation synthétique de thèses récemment soutenues dans le champ de la gestion publique ainsi que des résumés d'articles marquants publiés dans un bouquet de revues spécialisées en sciences de gestion. Des informations d'ordre général peuvent également figurer sur les publications et les événements de l'IGPDE.

Revue des articles

La rénovation énergétique des bâtiments de l'immobilier de l'État : innovations organisationnelles et perspectives

Hervé Le Dû et Nicolas Blondel

Article paru dans les *Annales des Mines – Réalités industrielles*, mai 2022, pp. 31-34, et accessible en ligne : <https://www.anales.org/ri/2022/resumes/mai/08-ri-resum-FR-AN-mai-2022.html>



Le thème

Ce court article présente les stratégies récentes de l'État français pour améliorer les performances énergétiques de son parc immobilier. Doté d'un patrimoine de près de 100 millions de m² et face à un contexte réglementaire de plus en plus exigeant, l'État a lancé depuis 2018 plusieurs expérimentations et des travaux de construction et de rénovation de son patrimoine immobilier pour répondre à des enjeux financiers et écologiques. Cet article revient sur les spécificités de ces réformes, tout en présentant la méthodologie sur laquelle elles se sont appuyées : l'appel à projets.

Les données

Forts de leurs expériences professionnelles au sein de la Direction de l'immobilier de l'État, désormais rattachée à la Direction générale des Finances publiques du ministère de l'Économie et des Finances, les deux auteurs s'appuient sur une analyse des différentes réformes de rénovation conduites par cette direction depuis 2018. Ils analysent trois chantiers : le programme 348 de rénovation de 39 cités administratives de 2018, le programme Travaux immobiliers à gains rapides en

énergie (TIGRE) de 2019, et le vaste programme de rénovation des bâtiments publics qui vise notamment à se conformer au décret tertiaire de 2017 et s'inscrit plus généralement dans le Plan de Relance de 2020.

Les résultats

Les auteurs jugent que les différents programmes conduits sont indéniablement une réussite. Celle-ci se concrétise d'une part, par une méthode de sélection des projets – l'appel à projets – qui, bien que peu répandue jusqu'alors, a fait ses preuves au fur et à mesure des programmes et peut désormais être reconduite pour de futurs chantiers ; d'autre part, par une mobilisation importante des acteurs publics ayant répondu aux appels à projets, se traduisant par un volume d'opérations très supérieur aux estimations initiales. Selon les auteurs, en transformant les modes opératoires usuels du pilotage de la rénovation des bâtiments publics, la méthode innovante de l'appel à projets, sans allocations géographiques ou ministérielles préalables, peut permettre de mieux répondre aux exigences européennes croissantes en matière environnementale et de faire advenir un État exemplaire sur ces sujets.

Revue des articles

Pour une stratégie patrimoniale au sein des collectivités locales

Alexandre Évin-Leclerc

Article paru dans *Gestion & Finances publiques*, 2018, n° 6, pp. 61-63, et accessible en ligne : <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2018-6-page-61.htm>



Le thème

Cet article débute par le constat d'une diffusion encore faible des stratégies de gestion immobilière au sein des collectivités locales. Au contraire des établissements publics nationaux, les collectivités locales ne sont en effet pas tenues de définir des schémas pluriannuels de stratégie immobilière, ceci expliquant que la majorité d'entre elles s'en tiennent pour l'instant à de simples outils de recensement de leur patrimoine sans aller jusqu'à des outils d'aide à la décision. Par ailleurs, la fonction immobilière est généralement dispersée entre plusieurs directions, empêchant une gestion transverse des enjeux immobiliers. Ce contexte explique que la connaissance fine de leur patrimoine immobilier par les collectivités locales soit entravée et peu ou mal optimisée. Selon l'auteur, face à plusieurs enjeux contemporains de l'action publique locale (contraintes financières, certification comptable, nouveaux environnements de travail...), établir des stratégies immobilières devient primordial.

Les données

À l'époque consultant privé pour le secteur public, l'auteur propose une méthodologie pour fabriquer et pérenniser une véritable stratégie immobilière à l'échelle locale. Cette méthodologie se divise en trois temps. Le premier temps consiste notamment à identifier de manière exhaustive le patrimoine, à

rattacher les charges et les produits aux différents biens immobiliers et à organiser la fonction immobilière au sein de l'institution locale. Le deuxième temps consiste à analyser des informations recueillies dans la première phase afin de déterminer les orientations, tout en répondant aux besoins, pour élaborer des documents stratégiques de planification et de prospective. Le troisième temps tend à routiniser les procédures et le pilotage immobilier grâce à la création d'un système d'informations patrimoniales.

Les résultats

Selon l'auteur, la mise en place d'une stratégie patrimoniale doit concourir à plusieurs apports : une connaissance exhaustive du patrimoine physique, de sa valeur et de ses coûts de fonctionnement ; un pilotage de la fonction immobilière à travers le déploiement d'outils d'arbitrage ; une gestion financière pluriannuelle du patrimoine et le montage d'opérations complexes ; une meilleure liaison entre les enjeux de gestion du patrimoine et de la valorisation de la data et de l'Internet des objets ; une amélioration de la signature de la collectivité (degré de liquidité et de rentabilité du patrimoine). En particulier, la mise en place d'un système d'informations patrimoniales est déterminante, car ce dernier est au cœur du pilotage quotidien de l'espace public et permet de réaliser des arbitrages sur des données objectives.

Revue des articles

Le carbone dans le bâtiment, le bâtiment dans la décarbonation

Catherine Guerniou

Article paru dans *Constructif*, 2023, n° 64, pp. 68-72, et accessible en ligne :
<https://www.cairn.info/revue-constructif-2023-1-page-68.htm>



Le thème

Compte tenu de son poids dans les émissions de gaz à effet de serre, le secteur du bâtiment est amené à opérer une profonde refonte pour se conformer aux objectifs de l'Accord de Paris. Le consensus des rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a en effet préconisé que les émissions opérationnelles des bâtiments soient réduites d'au moins 95 % d'ici à 2050, par rapport à 1990. Dans ce contexte, cet article propose différentes pistes pour décarboner le secteur du bâtiment, notamment via l'amélioration de l'efficacité, en particulier énergétique, et de l'exploitation des bâtiments existants, la construction de nouveaux bâtiments économes en énergie, l'intégration d'énergies non carbonées, et spécifiquement renouvelables, ou encore la décarbonation de la production des matériaux de construction en s'orientant vers l'économie circulaire.

Les données

Dirigeante de la PME *La Fenêtrière* et cheffe de file responsabilité sociale et environnementale (RSE) à la Fédération française du Bâtiment, l'auteure inscrit ses arguments dans les nouveaux impératifs réglementaires qui encadrent le secteur pour l'amener vers des pratiques durables. Elle revient en particulier sur les deux transpositions françaises des objectifs climatiques de l'Union européenne : la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). Elle se penche enfin sur la loi *Climat et résilience* d'août 2021 qui prévoit, dès le 1^{er} janvier 2023,

l'élaboration d'une feuille de route de décarbonation pour chaque secteur fortement émetteur de gaz à effet de serre afin d'alimenter la future stratégie française sur l'énergie et le climat (S FEC).

Les résultats

Selon l'auteur, réussir la transition écologique dans le bâtiment passe tout particulièrement par quatre exigences. La première d'entre elles consiste à accepter le fait que décarboner le logement ne suppose pas de renoncer à la construction neuve, mais au contraire de développer des moyens appropriés – circuits de distribution, acteurs spécialisés, financements, etc. – permettant de produire des bâtiments bas-carbone sur l'ensemble de leur cycle de vie effectif. La deuxième exigence nécessite de décarboner les matériaux de construction, par exemple en privilégiant des flux circulaires, en optimisant l'efficacité énergétique grâce à des sources d'énergies moins carbonées ou en ayant recours à des matériaux bas-carbone, comme les isolants biosourcés (laine de chanvre, lin, coton). La troisième exigence porte sur le nécessaire développement des techniques pour transformer les bâtiments, existants et à venir, en producteurs d'énergie, grâce par exemple au recours plus fréquent au biogaz, à l'hydrogène ou aux pompes à chaleur hybrides. La dernière exigence concerne la mise en place d'une aide massive à la rénovation globale dans l'existant. L'auteure en appelle alors aux pouvoirs publics pour reconsidérer à la hausse les soutiens financiers aux acteurs du bâtiment engageant cette transition, tout autant que pour en simplifier les procédures d'attribution, par exemple au travers d'un dossier unique pour candidater à plusieurs aides.

Revue des articles

Quels freins à l'amélioration énergétique des bâtiments publics en France ?

Rabab Akkouche, Gilles Guerassimoff
et Sandrine Seloisse

Working paper n° 2021-01-29 publié dans les *Cahiers de la chaire* (Chaire modélisation prospective au service du développement durable, MINES ParisTech/École des Ponts ParisTech), et accessible en ligne : <https://hal.science/hal-03512809/document>



Le thème

Cet article présente les éléments décisifs pour une bonne gestion énergétique du parc immobilier public, à savoir le cadre réglementaire, la méthodologie à adopter et les différentes aides mises à disposition des collectivités. L'état de l'art de tous ces volets permet ensuite aux auteurs de mettre en évidence certains points de blocage dans le processus de gestion énergétique du parc immobilier public et de faire l'hypothèse de la présence de certains freins structurels, allant au-delà du manque de connaissances sur le patrimoine immobilier.

Les données

Cet article procède à une analyse systématique et exhaustive des principaux textes réglementaires traitant de l'énergie dans les bâtiments publics (Paquet Énergie Climat européen, lois Grenelle, loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte [LTECV], décret tertiaire...), des différents outils à la disposition des décideurs publics pour gérer les enjeux énergétiques de leur stratégie immobilière (inventaire des bâtiments, audits énergétiques, diagnostic de performance...) et des aides financières existantes (Grand plan d'investissement 2018-2022, programmes de rénovation des cités administratives, Territoires à énergie positive pour la croissance verte, contrat de plan État-régions...). Il s'appuie enfin sur des données bibliographiques issues de la littérature grise et académique qui mettent en évidence les différents freins à l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments publics en France.

Les résultats

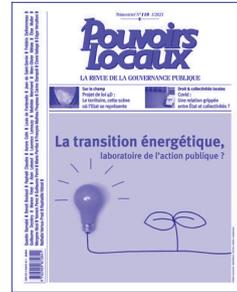
La feuille de route nationale pour la transition énergétique dans les bâtiments de l'État, signée début 2018 par la directrice de l'immobilier de l'État, la déléguée interministérielle au développement durable et le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, a défini un cadre national d'actions et des mesures d'efficacité énergétique dans la gestion quotidienne du patrimoine immobilier de l'État autour de trois axes : la connaissance du parc et de ses enjeux énergétiques ; l'intégration du critère de performance environnementale dans la gestion du parc ; l'intégration de la transition énergétique dans les critères de gouvernance de l'immobilier de l'État. Les auteurs établissent une liste de freins qui contrarient l'atteinte de ces objectifs. Ces freins sont regroupés en trois domaines : techniques (manque de connaissances techniques et de compétences par rapport à la démarche de gestion, manque de connaissance du parc immobilier et de ses besoins, manque de moyens humains par rapport aux ambitions des élus sur les problématiques énergétiques...); économiques (difficulté de percevoir les gains à réaliser suite aux investissements, manque de moyens financiers surtout pour les travaux de rénovation, instabilité des dispositifs d'aide...); et de structuration et de gestion (hétérogénéité des caractéristiques et différentes fonctions des bâtiments du parc, problème de structuration et d'attribution de responsabilités, éclatement des informations sur l'énergie dans les différents services, longueur et complexité des temps d'instruction auprès des organismes publics...).

Revue des articles

La transition énergétique, un nouveau laboratoire de l'action publique locale ?

François-Mathieu Poupeau et Benoît Boutaud

Article paru dans *Pouvoirs locaux. La revue de la gouvernance publique*, n° 119 :
« La transition énergétique, laboratoire de l'action publique ? », 2021, pp. 28-36,
et accessible en ligne : <https://shs.hal.science/halshs-03192298/document>



Le thème

De nombreux observateurs tiennent désormais pour acquis que les pouvoirs locaux ont vocation à intervenir de plus en plus dans la gouvernance de la transition énergétique. Le partage des tâches entre acteurs (État, opérateurs et collectivités territoriales), les modalités d'articulation des formes d'intervention locale, l'inter-territorialité et les synergies entre les territoires (notamment entre zones rurales et urbaines), les relations avec les opérateurs historiques (EDF, Engie, gestionnaires des réseaux, entreprises locales d'énergie) et les « nouveaux entrants » (acteurs du numérique), les questions d'expertise ou l'allocation des ressources financières sont des enjeux auxquels l'action publique doit se confronter. En ce sens, à travers les réflexions et les expérimentations dont elle fait l'objet, la transition énergétique se donne à voir comme un « laboratoire » de l'action publique locale, qui renseigne plus généralement sur la décentralisation et la gestion publique territoriale.

Les données

Cet article s'appuie sur la littérature académique et la littérature institutionnelle s'intéressant aux enjeux de transition énergétique au niveau local. La littérature académique est notamment mise à profit pour historiciser l'analyse et démontrer que l'implication des collectivités territoriales dans l'énergie n'est pas un phénomène récent. Elle s'inscrit dans une longue histoire débutant

au XIX^e siècle, se structurant par à-coups et s'accéléralant dans la période récente par un ensemble de nouvelles réglementations. La littérature grise, produite notamment par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ou l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE), est ensuite mobilisée pour compléter l'analyse sur les enjeux contemporains de la transition énergétique à l'échelon local.

Les résultats

Les auteurs montrent en particulier que la gouvernance de la transition énergétique au niveau local a comme spécificité de nécessiter une importante « inter-territorialité ». Autrement dit, l'échelle de gouvernance des politiques énergétiques territoriales ne peut se faire de manière autonome et implique une collaboration entre des acteurs à plusieurs échelles. Reposant sur une gestion plus décentralisée et plus intégrée entre offre et demande d'énergie, la transition énergétique crée de nouvelles interdépendances entre les territoires, notamment entre villes et campagnes. Selon les auteurs, elle pourrait peut-être à ce titre inaugurer de nouvelles formes d'articulation et de collaboration entre les acteurs des territoires urbains, espaces très consommateurs et peu producteurs d'énergie, et le monde rural, pour atteindre leurs objectifs en matière d'énergie-climat (réduction des émissions de gaz à effet de serre, développement des énergies renouvelables).

Analyse de l'évolution des outils de la gestion locale d'un paradigme du contrôle à celui du pilotage : application à la gestion patrimoniale

Yoann Queyroi et David Carassus

Article paru dans *Finance Contrôle Stratégie*, 24-4, 2021, et accessible en ligne :

<https://journals.openedition.org/fcs/8669>



Le thème

Si la gestion du patrimoine public est porteuse d'enjeux majeurs, sur le plan financier, en matière d'adaptation des services publics, ou en matière d'allocation et de combinaison des ressources, elle est peu étudiée sur le plan scientifique. Souhaitant contrebalancer ce constat, cet article analyse les outils déployés par les collectivités locales en matière de gestion patrimoniale et cherche à savoir si ceux-ci permettent le passage d'un paradigme du contrôle vers celui du pilotage.

Les données

L'article s'appuie notamment sur une étude quantitative par questionnaire en ligne envoyé à des responsables de collectivités locales françaises, ayant permis de récolter 192 observations exploitables de différentes catégories d'acteurs, élus et cadres en lien avec les problématiques patrimoniales. Ce questionnaire portait sur trois thématiques : la temporalité des outils, leur utilisation dans les différentes strates décisionnelles de l'organisation, et les activités de la gestion patrimoniale couvertes par les outils. Cette division s'inspire du modèle d'Hatchuel et Weil (1992) pour lequel la temporalité, le rôle des acteurs, et les domaines d'activités des outils traduisent respectivement la philosophie gestionnaire, la vision des relations organisationnelles, et le substrat technique des outils. Les auteurs ont ensuite confronté leur grille d'analyse des outils de la gestion patrimoniale avec les pratiques locales, en utilisant le logiciel SPSS pour traiter les réponses.

Les résultats

Les analyses conduites mettent en relief trois grands ensembles de résultats. D'une part, les outils utilisés actuellement par les collectivités territoriales pour gérer leur patrimoine immobilier sont majoritairement des instruments annuels de moyen terme. Corollairement, les outils de long terme, qui permettent de planifier, et de court terme, qui permettent de collecter les informations quotidiennes pour alimenter la programmation de long terme, sont peu développés. D'autre part, les outils de gestion mis en œuvre s'inscrivent plutôt dans des dimensions administratives et opérationnelles, plutôt que stratégiques. Ils semblent cantonnés à des logiques métiers, plutôt que développés dans une logique transverse qui intégrerait un pilotage inter-directionnel et, entre directions administratives et élus. Enfin, ils semblent réservés à certains domaines de la gestion immobilière, notamment les activités coutumières de gestion administrative des biens et d'exploitation du patrimoine, mais très peu sur d'autres activités, comme l'*Asset management*. En somme, les auteurs montrent que les outils patrimoniaux des collectivités locales restent plutôt ancrés dans une logique de contrôle, qui vérifie les moyens alloués et les résultats des actions de manière standardisée, tout en s'assurant de leur correspondance réglementaire. Ils en appellent alors à une migration vers un pilotage patrimonial, permis par exemple par des outils comme les schémas directeurs ou les matrices stratégiques, afin de développer une vision plus transverse, à la fois en termes d'acteurs, de temporalité et d'activités.

Thèses et rapports institutionnels

Concevoir des bâtiments performants : prescriptions publiques, coordination, apprentissage

Hélène Haller

Thèse de doctorat en urbanisme sous la direction de Nicolas Buclet, soutenue le 13 février 2019 à l'Université Grenoble Alpes (ComUE), et accessible en ligne : <https://www.theses.fr/2019GREAH008>

Dans le contexte de développement durable et de transition énergétique, le secteur du bâtiment représente en France une véritable mine pour mettre en œuvre les ambitions de maîtrise de la demande en énergie. Réglementations nationales et locales ont été progressivement et substantiellement modifiées, et le processus de conception des bâtiments a dû évoluer pour les respecter. La conception a ainsi été questionnée par d'ambitieuses prescriptions visant la performance énergétique. Cette thèse s'interroge sur les réajustements opérés par les concepteurs de bâtiments suite à cette série de prescriptions. Elle montre que les prescriptions énergétiques des collectivités locales passent en majeure partie par des outils relevant de l'urbanisme opérationnel. De plus, après une période d'apprentissage en raison d'une nouvelle définition de la performance énergétique,

le secteur de la conception se caractérise par une certaine stabilité, marquée par le retour de routines, la recherche de conventions partagées entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre, et le maintien d'un désintérêt tacite pour la prise en compte des usages. La thèse étudie alors comment une innovation (la performance énergétique globale) s'est développée pour être ensuite intégrée au régime de la construction. Elle mobilise la sociologie pragmatique, et plus particulièrement le courant des économies de la grandeur développé par L. Boltanski et L. Thévenot, ainsi que les travaux du courant conventionnaliste, pour analyser trois opérations immobilières en logement collectif, de tailles variées mais caractérisées par la recherche de la performance énergétique : la Tour Elithis Danube (Strasbourg, 67), l'écoquartier des Passerelles (Cran-Gevrier, 74) et Les Jardins de Mûres (Mûres, 74).

Thèses et rapports institutionnels

Transitions énergétiques et politiques à l'orée du XXI^e siècle : l'émergence en France d'un modèle territorial de transition énergétique

Marie Dégremont-Dorville

Thèse de doctorat en science politique et sociologie politique comparée sous la direction d'Olivier Borraz, soutenue le 14 mai 2018 à l'Institut d'études politiques de Paris, et accessible en ligne :

<https://www.theses.fr/2018IEPP0008>

Cette thèse interroge les processus de transition énergétique engagés dans les collectivités territoriales françaises, en les inscrivant dans une perspective historique. Elle analyse les politiques territoriales de développement des énergies renouvelables, de maîtrise de la demande et de modernisation des réseaux d'énergie, qui se développent depuis le milieu des années 2000. Ces politiques se déploient dans un contexte de remise en cause des logiques historiques gouvernant les politiques publiques françaises dans le domaine de l'énergie, et en particulier le secteur de l'électricité. Cela offre des opportunités à un ensemble d'acteurs en contestant les principes d'organisation, mettant en avant des logiques alternatives, qu'ils construisent et étayent depuis plusieurs décennies. À la faveur de

l'action d'entrepreneurs politiques, qui mobilisent des ressources acquises au cours de leur carrière, un modèle énergétique alternatif se construit à l'échelle territoriale. Progressivement, il se traduit par l'émergence de systèmes productifs locaux, principalement pilotés par les conseils régionaux et les métropoles. Ces processus entraînent des changements, la plupart du temps incrémentaux, mais qui connaissent des phases d'accélération et peuvent entraîner de profondes transformations des systèmes énergétiques. Ils introduisent une différenciation au sein de l'organisation nationale du secteur de l'énergie, d'autant plus puissante qu'elle est portée de manière standardisée. Au vu de l'importance de l'énergie dans la structuration de l'État, ces transitions pourraient avoir des effets sur l'action publique et sur l'État lui-même.

Thèses et rapports institutionnels

La caractérisation du pilotage patrimonial public local. Modélisation et analyse des pratiques des collectivités locales françaises

Yoann Queyroi

Thèse de doctorat en sciences de gestion sous la direction de David Carassus, soutenue le 28 juin 2017 à l'Université de Pau, et accessible en ligne : <https://www.theses.fr/2017PAUU2008>

La gestion patrimoniale est devenue un sujet de préoccupation de plus en plus sensible pour les organisations publiques locales, en réponse à un contexte contraint. Nécessaire, mais peu étudiée, l'optimisation de la gestion patrimoniale locale est ainsi un sujet d'étude privilégié. Cette recherche doctorale vise à mieux connaître la gestion patrimoniale publique locale, à en caractériser les outils et les modes d'organisation, et à déterminer des leviers d'optimisation, au regard de l'analyse des pratiques locales actuelles. À cette fin, dans une première partie, théorique et conceptuelle, la thèse propose un cadre d'analyse de la gestion du patrimoine en tant que levier de performance des collectivités locales. Ainsi, elle s'appuie sur les théories du contrôle, en distinguant les logiques de surveillance et de pilotage, en les adaptant à la gestion du patrimoine. Elle dégage ensuite une définition de la performance patrimoniale dans une logique multidimensionnelle. Au final, un modèle de recherche est proposé, consacré à l'étude des outils et modes d'organisation de la

gestion du patrimoine public à l'échelle locale. La seconde partie permet de confronter le modèle de recherche au terrain spécifique des collectivités locales françaises. Pour ce faire, deux méthodologies complémentaires sont mobilisées, quantitative puis qualitative. Les résultats de ces études permettent d'enrichir la littérature sur ce point, mais aussi de valider la grille exploratoire. Les résultats de la thèse caractérisent aussi les outils de gestion du patrimoine local, comme sous-dimensionnés, plutôt court-termistes, destinés à des acteurs opérationnels, et enfin essentiellement tournés vers une finalité d'administration de biens. D'autre part, l'organisation de la fonction patrimoine au sein des collectivités locales semble assez hétérogène, laissant apparaître plusieurs faiblesses en matière de structuration, de circulation des informations, ou encore de coordination entre les acteurs. Au final, ces résultats ouvrent d'importantes perspectives managériales, en matière de gestion patrimoniale, en réponse à un contexte contraint.

Thèses et rapports institutionnels

La politique immobilière de l'État. Une réforme nécessaire pour aborder les enjeux à venir

Rapport publié par la Cour des comptes en décembre 2023 et accessible en ligne :

https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-12/20231207-Politique-immobiliere-Etat_0.pdf

Deux grands objectifs jusqu'alors aux résultats décevants ont été assignés à la politique immobilière de l'État depuis une quinzaine d'années : la rationalisation du parc et la prise en compte du changement climatique. D'une part, la Cour dresse le constat d'une rationalisation au point mort, caractérisée par exemple par la faiblesse de la mutualisation interministérielle des bâtiments. D'autre part, la rénovation énergétique et l'adaptation au changement climatique des bâtiments ont été l'objet de normes et de cibles chiffrées qui ont été juxtaposées depuis dix ans, puis repoussées dans le temps, sans véritable cohérence. Les années récentes voient néanmoins émerger une nouvelle impulsion dans le cadre du plan de relance de 2020 et du plan exceptionnel de sobriété de 2022.

Cette même impulsion s'appuie aussi sur la refonte de la gouvernance de la politique immobilière de l'État autour de la création de la direction de l'immobilier de l'État (DIE) en 2016, la réorganisation des services locaux et le renforcement des schémas directeurs. D'une part, la gouvernance interministérielle d'ensemble de la politique immobilière a été simplifiée et unifiée autour de la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP), qui a remplacé cinq instances préexistantes. Un réseau territorial de la DIE a été constitué autour de 18 missions régionales de la politique immobilière de l'État (MRPIE), en charge de l'animation de la stratégie régionale, de l'élaboration et du suivi des schémas directeurs régionaux et de l'accompagnement des projets locaux. De nombreux schémas directeurs ministériels, régionaux et d'opérateurs publics ont depuis vu le jour et bénéficient de guides méthodologiques diffusés par la DIE. D'autre part, bien que les systèmes d'information servant à l'inventaire et au suivi de l'état du parc soient encore trop nombreux, dispersés et parfois incomplets, un socle a été constitué autour d'un référentiel technique (« RT »).

Bien que saluant ces progrès, la Cour préconise d'aller plus loin en réformant le fondement de la politique immobilière de l'État, c'est-à-dire la gestion ministérielle qui réunit les responsabilités du propriétaire et de l'occupant au niveau de chaque administration. En effet, bien que la DIE représente l'État propriétaire, elle dispose de peu d'autorité vis-à-vis des ministères occupants. La Cour établit alors trois scénarii de réformes structurelles : renforcer le rôle de la DIE en l'associant davantage à la procédure budgétaire ; séparer les responsabilités opérationnelles de propriétaire et d'occupant, en confiant la gestion du propriétaire à des structures spécifiques placées sous l'égide de la DIE ; transférer la propriété des biens publics à des entités externes à l'administration, mais détenues et contrôlées par l'État. Ce dernier scénario, inspiré de pays européens (Pays-Bas, Danemark, Finlande) et de grandes entreprises (SNCF, La Poste, grande distribution) implique la création de foncières d'État, sociétés anonymes dotées d'un bilan et de capacités financières, notamment alimentées par des loyers réels versés par les services administratifs occupants.

Enfin, le rapport recommande de développer un plan de contrôle interne pour s'assurer de la fiabilité des données renseignées dans le système d'information ; de formaliser dans un document de référence la stratégie immobilière de l'État assorti d'un tableau de bord de pilotage, comprenant notamment des objectifs d'avancement pluriannuels pour chacune de ses composantes (rénovation énergétique, mise aux normes, rationalisation des surfaces) et un chiffrage plus précis des économies réalisées ; de rattacher directement la DIE au ministre chargé du domaine et d'en détacher les fonctions d'évaluation ; de mettre en place un plan de montée en compétences de l'ensemble des services intervenant dans la gestion immobilière.

SOMMAIRE DU NUMÉRO PRÉCÉDENT

N° 19 (2023/4) – LES REVUES DE DÉPENSES

Éditorial

VIRGINIE MADELIN

[Regards croisés] Les revues de dépenses, un serpent de mer de la réforme de l'État ?

ENTRETIEN ENTRE FLORENCE DESCAMPS ET EMMANUEL GIANNESINI

[Étude] Comment associer les citoyens à la maîtrise des dépenses publiques ?

MICHEL LE CLAINCHE

[Étude] Analyses comparative des revues de dépenses au Danemark et aux Pays-Bas

ÁLFRÚN TRYGGVADÓTTIR ET ANDREW PARK

[Note réactive] Verdir le budget grâce aux revues de dépenses : le pari autrichien

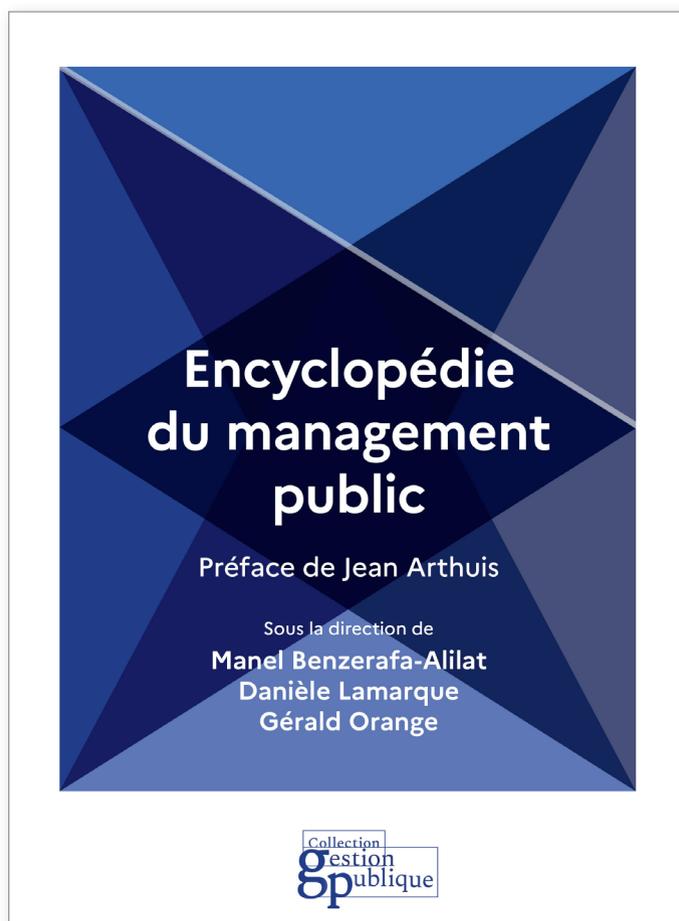
AMICIE DE TANOÛARN

[L'Œil du chercheur] Revue d'articles et de thèses

Disponible en librairie

INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Gestion publique



ISSBN : 978-2-11-162105-3

752 pages

28 €

<https://www.economie.gouv.fr/igpde-editions-publications>

Pour se procurer l'ouvrage auprès de l'éditeur :
recherche.igpde@finances.gouv.fr

Édition numérique accessible sur
<https://books.openedition.org/igpde/15291>

 **OpenEdition**
Books