



Quelles évolutions pour l'espace de travail du service public ?

CONSEIL DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Quelles évolutions pour l'espace de travail du service public ?

Réponses immobilières aux nouveaux besoins des services administratifs liés à l'émergence des nouvelles technologies de l'information et de la communication, aux évolutions de la société et aux transformations des services publics

Dans le cadre de ses missions, le Conseil de l'immobilier de l'État a décidé d'organiser des séances thématiques transversales destinées à mieux accompagner la démarche de modernisation de la politique immobilière de l'État par ses différents acteurs.

Le choix du deuxième thème abordé « Quelles évolutions pour l'espace de travail du service public ? » part d'un double constat :

- **Des mutations en cours sont de nature à modifier les besoins immobiliers des services administratifs de demain ;**
- **Les décisions d'aujourd'hui construisent les solutions immobilières de demain.**

Dans un contexte budgétaire public durablement contraint, un travail prospectif est à réaliser pour identifier des solutions immobilières susceptibles de répondre à l'équation posée : « **Comment faire mieux avec moins demain ?** »

Les membres du Conseil ont souhaité aborder cette thématique en trois temps :

.1. Quels changements touchent-ils les organisations de travail des services publics ?

- L'évolution du rapport au travail et à son environnement
- Les multiples possibilités offertes par les NTIC
- Les enjeux écologiques liés à l'immobilier

2. Quels sont les outils à disposition ?

- Les dispositifs de travail à distance
- L'administration électronique
- Le partage des ressources immobilières

3. Quelles sont les conditions de la conduite du changement ?

- L'approche globale d'un projet d'entreprise
- La conduite du changement
- Les horizons temporels

Durant une séance spécifique du Conseil, ces thèmes ont fait l'objet de tables rondes auxquelles participaient des experts dans les domaines considérés et des directeurs immobiliers en présence des représentants de France domaine.

Les six fiches jointes récapitulent les constats et préconisations du Conseil de l'immobilier de l'État sur le thème des évolutions possibles de l'espace de travail du service public .

- La fiche 1 recense différents facteurs d'évolution probable des organisations de travail des services publics ;
- La fiche 2 présente des exemples de réponses immobilières apportées aux mutations en cours ;
- La fiche 3 vise à identifier les conditions de la conduite du changement des espaces et des organisations de travail ;
- La fiche 4 aborde le sujet de la localisation des locaux de travail dans un contexte de segmentation de l'activité des services publics ;
- La fiche 5 pose la question de la conception de locaux de travail adaptée à l'activité présente et future des services publics ;
- La fiche 6 s'intéresse aux enjeux du regroupement de différentes entités publiques au sein d'un même ensemble immobilier.

Cette séance thématique a été préparée sous la responsabilité de Mme Florence PERONNAU, Directeur immobilier du groupe SANOFI, membre du Conseil de l'immobilier de l'État.

Les membres du CIE tiennent à remercier les participants aux trois tables rondes :

A la première table ronde :

M. Christian de KERANGAL – Directeur général adjoint de l'Institut de l'épargne immobilière et foncière (IEIF) et ex-président de l'Observatoire régional de l'immobilier d'entreprise d'Ile-de-France (ORIE);

M. Bruno MARZLOFF – Directeur du cabinet d'études sociologiques et de conseil en innovation « Chronos » auteur de multiples ouvrages dont « *Sans Bureau Fixe, transitions du travail, transitions des mobilités* » publié en 2013 chez FYP éditions.

A la deuxième table ronde :

M. Yannick GIRAULT, Chef de la mission stratégie, relations aux publics à la direction générale des finances publiques du ministère de l'économie et des finances ;

MM. Nathanaël MATHIEU et Frantz GAULT, respectivement Président et Directeur général de Lbmg Worklabs, société de conseil spécialisée dans la mise en œuvre de programmes de télétravail, la création de nouveaux espaces de travail et le développement de solutions pour relier télétravailleurs et tiers-lieux.

A la troisième table ronde :

Mme Laurence VANHÉE, Chief Happiness Officer de la société Happyformance et ancienne Directrice des ressources humaines du ministère belge de la Sécurité Sociale.

M. Jean-Marc ROGER, ancien Directeur immobilier de la SNCF.

Contact :

Conseil de l'immobilier de l'État — Secrétariat général

Tél : 01.53.18.96.27

www.economie.gouv.fr\CIE

Quels changements peuvent toucher l'immobilier des services publics ?

Constats

Observateur attentif des mobilités innovantes depuis vingt ans, Bruno Marzloff écrit en conclusion de son dernier ouvrage¹ : « *Tenir dans les modèles traditionnels du travail, des mobilités ou de la ville s'avère impossible, voire contre-productif. En revanche, tout est en place pour imaginer d'autres futurs.* » Les services publics ne peuvent ignorer ce défi. Pourtant le Conseil constate les difficultés des acteurs publics à appréhender une situation immobilière future qui prendrait en compte les évolutions en cours. L'exercice de prospective est d'autant plus délicat à opérer que les transformations ont des origines multiples et que le processus d'évolution semble s'accélérer.

1. Les mutations de la société

Les évolutions économiques se traduisent notamment par une augmentation des contrastes entre marchés immobiliers de différents secteurs géographiques, et entre ceux des différentes zones d'une même métropole.

Par ailleurs, la sensibilité au changement climatique dont les effets sont de nature à modifier durablement notre environnement² est désormais forte. Densification des lieux construits, amélioration des performances du bâti, éco responsabilité des utilisateurs des immeubles, optimisation des déplacements induits par l'activité ; la question immobilière constitue un levier puissant pour réduire notre empreinte carbone³.

D'ici 2050, la croissance exponentielle de l'urbanisation devrait porter la part de la population mondiale résidant en ville à près de 70%⁴. La moitié des 10 millions d'habitants gagnés par la France entre 1982 et 2012, l'ont été dans l'aire urbaine de Paris (20 %) et dans les treize grandes aires urbaines de province⁵. La spécialisation des secteurs urbains par activité multiplie les déplacements pendulaires. Conjugués, les deux phénomènes aboutissent à une congestion des cœurs des grandes métropoles. La mixité fonctionnelle des quartiers est une piste à privilégier pour concevoir des villes durables.

2. La transformation des services publics

Le service public français est également en mutation. La réforme de l'administration territoriale qui accompagne la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) entre dans une phase opérationnelle. La déconcentration des pouvoirs induit une redistribution des missions, des organisations et des moyens.

L'adéquation des implantations des services publics aux besoins des territoires sera déterminante. Le rapprochement des différentes structures est souhaité pour renforcer la

proximité de l'action de l'État : regroupement des services, maisons de l'État, maisons des services publics ; la mise en œuvre de solutions mutualisées est encouragée.

L'état des finances publiques impose la recherche de dispositifs améliorant l'efficacité des services et suscitant des économies de gestion. L'immobilier doit contribuer à l'amélioration des comptes publics par une gestion dynamique respectant les principes de la politique immobilière de l'État. La conception de solutions innovantes suppose de réinterroger le modèle immobilier des services publics.

3. L'impact des nouvelles technologies

L'essor des nouvelles technologies de l'information et de la communication ouvre de nouvelles voies pour organiser le travail autrement. Le travailleur devient mobile et acquiert la capacité de travailler partout, y compris pour exécuter des tâches considérées jusqu'ici comme sédentaires.

Les frontières temporelle et spatiale s'estompent entre vie professionnelle et vie privée. Activités professionnelles et loisirs sont organisés sur les mêmes agendas électroniques. Les outils permettent à l'employé de demeurer connecté à son entreprise. Le poste informatique du bureau est ouvert sur le reste du monde. De nouveaux lieux et communautés de travail émergent¹.

Les services publics s'approprient les nouveaux outils pour transformer leur propre activité. Le développement de nouvelles applications numériques bouleversent les rapports entre le service public et ses usagers. Le portail internet supplante peu à peu le fronton de l'édifice public en tant qu'objet emblématique du service public.

FOCUS : Impact du travail à distance sur le marché immobilier

L'observatoire régional de l'immobilier d'entreprise de la région Ile-de-France (ORIE) a produit en février 2015 une étude très complète relative aux impacts du travail à distance sur le parc de bureaux francilien. La méthode retenue pour tenter de mesurer cet impact de manière relativement fine et détaillée repose sur l'élaboration de simulations sur la base de trois scénarii fondés sur des hypothèses plus ou moins optimistes de croissance annuelle des emplois.

Les résultats de ces travaux conduisent leurs auteurs à conclure que « *loin d'une disparition massive du bureau classique en Ile-de-France, il semblerait qu'on assiste dans les années à venir à une multiplication des lieux de travail : bureau classique, bureaux de passage internes, tiers-lieux professionnels (centres d'affaires, télécentres, espaces de coworking, etc.), tiers-lieux informels (cafés, restaurants, etc.), permettant ainsi plus de flexibilité aux salariés en favorisant le choix du lieu de travail en fonction des missions et tâches exercées. Le principe de réversibilité du travail à distance constitue également un frein à la disparition des bureaux classiques. Autre constat, à la différence d'un desserrement des lieux de travail en Ile-de-France, le travail à distance devrait au contraire favoriser un recentrage et une polarisation plus importante des bureaux autour des nœuds de communication majeurs de la région francilienne afin de répondre aux exigences de mobilité des individus.* »

Recommandations / préconisations issues de ce constat

L'adaptation de l'immobilier des services publics suppose d'analyser préalablement l'activité qui s'y déroule et de comprendre comment celle-ci peut être modifiée par les mutations en cours. Concilier rigidité intrinsèque de l'immobilier et mouvement perpétuel du monde contemporain exige une réelle capacité d'adaptation.

1. Les réponses sont à adapter à chaque contexte

D'un strict point de vue immobilier, une stratégie d'implantation doit être élaborée en intégrant de nombreux paramètres. Les avantages comparatifs de chaque hypothèse doivent être étudiés selon les deux points de vue de la direction immobilière et de l'utilisateur des services immobiliers. En la matière, il n'existe pas de solution parfaite et celles retenues doivent constituer le meilleur compromis possible dans le contexte donné.

La compréhension des situations particulières est déterminante. Si les grands principes de la politique immobilière de l'État s'imposent partout et pour tous, leur application doit être nuancée selon le marché immobilier du secteur géographique concerné. La conception d'une solution innovante peut également conduire à s'affranchir de règles particulières dans la mesure où le résultat attendu est conforme aux objectifs fixés.

Le prix d'un m² au cœur de Paris peut justifier la mise en place d'un dispositif coûteux permettant de réduire la taille d'une emprise. Sa reproduction sur une implantation d'un secteur moins recherché ne permettra pas nécessairement de susciter des économies à la hauteur des dépenses engagées pour la mise en œuvre dudit dispositif.

2. L'innovation passe par l'expérimentation

Les changements en cours nous concernent tous. Pour autant, il ne s'agit pas de transformer brutalement les 100 millions de m² actuellement occupés par l'État et ses opérateurs. Les modèles immobiliers des services publics de demain sont à inventer progressivement. L'innovation passe par des expérimentations qui permettront de s'approcher progressivement de solutions satisfaisantes.

L'expérimentation permet également l'ouverture du « champ des possibles ». Selon un cercle vertueux, les nouvelles mises en situation de l'activité sont susceptibles d'initier de nouvelles améliorations qui à leur tour, demanderont de nouvelles adaptations de l'immobilier.

Le principe de l'expérimentation est à promouvoir au sein de la sphère publique qui du fait de sa taille considérable, doit permettre l'amortissement des coûts d'apprentissage de solutions nouvelles par un large partage du retour d'expérience.

3. Produire des réponses immobilières supportant les évolutions

La nécessité de concilier le temps long de l'immobilier et la rapidité des évolutions oriente vers la recherche de solutions immobilières flexibles. Certains centres hospitaliers universitaires ont par exemple mis en œuvre des dispositifs innovant pour favoriser l'adaptabilité de leurs ouvrages aux évolutions futures⁶. Ce principe d'adaptabilité doit désormais être retenu pour tout nouveau projet immobilier.

Une architecture embrassant trop précisément les contours des besoins singuliers exprimés dans un cahier des charges fonctionnel peut conduire à l'obsolescence prématurée des espaces. Un équilibre peut être trouvé entre la modularité du bâti et la spécificité des aménagements moins pérennes.

La réversibilité est le troisième principe incontournable d'une conception d'ouvrages préservant l'avenir. Les enjeux de la ville durable doivent conduire l'État à l'intégrer pour chaque investissement immobilier significatif, qu'il s'agisse d'une réversibilité totale d'un immeuble dans l'objectif d'un changement d'affectation ou partielle pour la déspecialisation de certains de ses locaux.

4. Créer une cellule de veille opérationnelle

Le représentant de l'État propriétaire a évidemment vocation à connaître les grandes tendances des marchés et des modes de gestion immobiliers. A ce titre, un travail conjoint sur ces sujets avec le Conseil de l'immobilier de l'État pourrait être envisagé.

¹ Marzloff, B. (2013). Sans bureau fixe : transitions du travail, transitions des mobilités. Limoges : éditions FYP. 95 p. (Stimulo).

² « *Les changements climatiques prévus auront des effets bénéfiques et néfastes sur les systèmes environnementaux et socio-économiques, mais plus l'ampleur et le rythme de ces changements seront importants, plus les effets néfastes prédomineront.* » in Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), (2001). Changements climatiques 2001 : rapport de synthèse, résumé à l'intention des décideurs. 37 p

³ Conseil de l'immobilier de l'État : avis n°2012-18 du 12 septembre 2012 sur les conditions de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics et avis n°2014-34 du 10 décembre 2014 sur les actions conduites et résultats obtenus à la suite des recommandations formulées par le Conseil dans son avis n°2012-18 du 12 septembre 2012 sur les conditions de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dans les bâtiments publics.

⁴ Véron J. (2006). L'urbanisation du monde. Paris : La Découverte. 122 p (coll. Repères n°447)

⁵ Institut national de la statistique et des études économiques. (2015) Tableaux de l'Économie Française - Édition 2015. Paris : Insee. 272 p. (Insee références)

⁶ Conseil de l'immobilier de l'État : Avis n° 2014-28 du 15 octobre 2014 sur la gestion immobilière des centres hospitaliers régionaux universitaires (CHRU).

Quelles propositions immobilières en réponse aux mutations en cours ?

Constats

En trente ans, le travail de bureau a été transformé profondément par la micro-informatique et le déploiement de réseaux informatiques internes et externes. Le développement en cours de systèmes d'information nomades constitue une révolution du même ordre que les deux précédentes.

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) facilitent le travail hors d'un bureau dans l'entreprise. De nouvelles pratiques de travail se développent à la faveur de la rencontre des attentes des salariés et des besoins de l'entreprise. Un rapport du centre d'analyse stratégique (CAS) pointait en 2009 le retard de la France sur les principaux pays de l'OCDE en matière de développement du télétravail¹ et notamment dans l'administration². Selon les sources et les définitions retenues, il concernerait aujourd'hui 6 à 17% de la population active française³. Les pouvoirs publics encouragent sa diffusion dans le cadre de la politique de transition énergétique pour la croissance verte⁴.

1. Les nouveaux lieux de travail

Le télétravail peut être une réponse aux difficultés croissantes des déplacements quotidiens. Il peut épouser différentes formes. Le travail à domicile s'impose comme le second lieu de travail des salariés⁵. Même si le déploiement de cette solution a un coût, elle offre l'avantage de ne pas susciter de double-loyer pour l'employeur.

Les modalités d'exercice de l'activité tertiaire évoluent avec l'acquisition de la faculté de transport des outils de travail. Nombreux sont les travailleurs qui demeurent connectés lors de leurs différents déplacements. Transports, aéroports, gares, hôtels, cafés, les espaces publics se transforment en espaces de travail nomades.

De nouvelles formes de relations à l'entreprise s'installent. Le nombre de travailleurs indépendants des secteurs non agricole a nettement augmenté ces dernières années en France⁶. Sous leur impulsion⁷, l'offre d'alternatives au bureau et au domicile s'est développée. Selon le niveau de services et d'intégration qu'ils proposent, ces tiers lieux répondent aux appellations de « télécentres », « co-working » ou « worklabs ».

2. Des espaces innovants accueillent de nouvelles attitudes au travail

Le modèle classique du bureau est mis à mal par le constat qu'un poste de travail est en moyenne occupé moins de la moitié du temps de travail. Les modalités d'attribution du poste de travail sont revues. Un nombre de postes inférieur à la population hébergée permet, à surface égale, de créer des espaces répondant notamment aux besoins spécifiques des formes collaboratives de l'activité propres à favoriser l'innovation.

Bien être pour mieux travailler. L'immobilier n'est plus seulement perçu comme le second poste de dépense de l'entreprise mais également comme un levier de performance. Avec l'arrivée de nouvelles générations de travailleurs, de nouvelles attitudes au travail se diffusent au sein de l'entreprise. Afin d'attirer et de conserver les nouveaux talents, les employeurs proposent des aménagements innovants disposant de nouveaux outils et services facilitant la rencontre et le partage des savoirs et des connaissances.

Le nomadisme se développe également au sein de l'entreprise. Les travailleurs hyper connectés s'approprient ces nouveaux lieux ou les anciens lieux renouvelés par des usages inédits. Les ordinateurs portables fleurissent sur les canapés, la cafétéria devient lieu de réunion, le bureau fermé se transforme en salle de réunion, le recoin est transformé en cabine téléphonique.

3. De l'immeuble au service immobilier

La question immobilière ne peut plus être traitée isolément de celle multidimensionnelle de l'environnement de travail. La valeur d'usage de l'immeuble s'enrichit de la gamme de services associée. Les résidents se transforment en clients, le gestionnaire immobilier en prestataire de service. Des outils nouveaux sont développés pour faciliter la réalisation des nouvelles missions de ce dernier.

Travailler dans un espace de « co-working » ou un « worklabs » offre l'opportunité de rejoindre la communauté qui en constitue le noyau dur. Y sont partagés les espaces et les services supports mais également les expériences et les savoirs. Le gestionnaire d'espace joue un rôle d'animation essentiel pour le développement de synergies d'affaires.

Les transactions de la nouvelle génération d'immeubles partagés s'opèrent en référence non plus du m², mais du poste de travail et du service associé, souvent à la carte. Les référentiels des acteurs de la filière évoluent. Investisseurs et promoteurs s'approprient Le vocabulaire de l'utilisateur.

Recommandations / préconisations issues de ce constat

La transformation du parc existant doit être abordée avec méthode. Il est recommandé d'accompagner la conception de solutions innovantes d'un travail d'identification des nouveaux besoins immobiliers, de recherche des dispositifs susceptibles d'y répondre et d'analyse des affinités de l'héritage immobilier.

1. S'inscrire dans la dynamique d'innovation

Bien que de plus en plus nombreuses, les solutions émergentes sur le marché immobilier n'en sont qu'au stade expérimental⁸. Les modèles économiques des tiers lieux demeurent à construire. Le bilan des expérimentations ne peut s'apprécier qu'après un temps suffisant à leur appropriation. Entreprendre un projet innovant impose d'opérer une veille des évolutions en cours.

Les réseaux sociaux sont les supports privilégiés des échanges entre les acteurs contemporains de l'innovation. Les projets font l'objet de nombreuses présentations à des acteurs privés et publics. Les premiers ont par exemple identifié que le recours à ces nouveaux dispositifs spatiaux est de nature à développer la capacité d'innovation. Les autres soutiennent le développement de projets susceptibles d'accroître l'attractivité de leurs territoires. Tout en contribuant à l'enrichissement de la collectivité, participer à ces échanges augmente les chances de réussite des projets de chacun.

La conception ou la transposition de dispositifs innovants ne peut s'envisager que par l'expérimentation. Les outils et méthodes de conception doivent tenir compte du rôle de l'utilisateur tout au long du processus.

2. Définir une stratégie immobilière adaptée

Les nouveaux enjeux de l'activité de travail appellent des réponses immobilières diversifiées aux différents besoins des services. La stratégie immobilière ne peut plus se concentrer sur la seule gestion d'immeubles regroupant l'ensemble des salariés d'une entité. Elle doit prévoir la mise à disposition de bureaux de passages pour les partenaires de ses activités et intégrer la mobilité de ses propres agents qui exercent partiellement ou en totalité leur activité dans d'autres lieux (domicile, bureaux satellites, tiers lieux, bureaux d'entités partenaires).

Une telle approche modifie la représentation de l'objet « immobilier d'activité » et des missions des services en charge de sa gestion. De fournisseur de m², le service immobilier se transforme en prestataire de services. De nouveaux indicateurs doivent être mis en place pour mesurer, au-delà du m² / poste de travail, la performance immobilière globale tant du point de vue de sa qualité que de son coût⁹.

Comme pour toute conception induisant un changement, la part la plus délicate de l'élaboration d'une stratégie immobilière, réside moins dans le fait de trouver des réponses

aux voies de progrès envisagées que dans l'anticipation des effets secondaires voire inattendus des réponses envisagées. S'agissant de décisions engageant des changements significatifs, il est recommandé de procéder à des exercices de simulation pour identifier les conséquences probables des scénarios retenus.

3. Repenser les processus de production de l'immobilier

Les outils de production de l'immobilier public orientent fortement vers la conception d'objets spécifiques dédiés à la seule activité de ses futurs résidents. La production de biens immobiliers publics plus adaptables serait facilitée par le transfert de la maîtrise de l'ouvrage à une direction immobilière responsable de la rentabilité des actifs immobiliers¹⁰.

Hérité de l'histoire, le patrimoine immobilier de l'État se caractérise par des architectures singulières propres à représenter le pouvoir et les missions qui s'y exercent. Son adaptation aux besoins actuels se révèle souvent onéreuse. Les modalités de sélection des maîtres d'œuvre contribuent à privilégier les choix des œuvres selon les critères d'image plutôt que d'usage. Sans méconnaître le rôle structurant des bâtiments publics dans la composition du paysage français, le Conseil estime qu'il est désormais indispensable d'opérer également ces choix selon le critère d'adaptabilité future des ouvrages.

Les opérations immobilières publiques se caractérisent par une durée de réalisation nettement plus longue que celles réalisées du secteur privé. L'obsolescence prématurée des ouvrages publics est une des conséquences les plus dommageables de ce phénomène. Le Conseil de l'immobilier de l'État n'a pas été à ce jour consulté sur les textes qui régissent la commande publique et l'immobilier. Pour autant, il appelle de ses vœux une relecture d'ensemble pour une meilleure prise en considération des contraintes opérationnelles et des coûts induits par leur application¹⁰.

¹ Centre d'analyse stratégique (2009). Le développement du télétravail dans la société numérique de demain. Paris, rapport [en ligne] <http://archives.strategie.gouv.fr/cas/content/rapport-le-developpement-du-teletravail-dans-la-societe-numerique-de-demain.html>

² La loi Sauvadet n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique a fixé depuis les principes qui régissent le télétravail dans la fonction publique.

³ Observatoire régional de l'immobilier d'entreprise en Ile-de France (ORIE) (2015), Travail à distance : quels impacts sur le parc de bureau, Actes du colloque du 10 février 2015.

⁴ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, Art. 36 : « *En zone périurbaine et insulaire notamment, la politique nationale des transports encourage le développement d'offres de transport sobres et peu polluantes, encourage le report modal, lutte contre l'étalement urbain et favorise le développement du télétravail* »

⁵ 80 % des télétravailleurs travaillent à domicile selon le Tour de France du télétravail- édition 2012 [en ligne] http://www.tourdefranceduteletravail.fr/wp-content/uploads/sites/31/2013/03/Infographie_TourTT.pdf

⁶ Institut national de la statistique et des études économiques. (2015) L'emploi et les revenus des indépendants - Édition 2015. Paris : Insee. (Insee références)

⁷ Les travailleurs indépendants représentent 62 % des usagers des tiers -lieux professionnels selon le Tour de France du télétravail- édition 2012.

⁸ Marzloff B. (2014), Entretien regards croisés sur les nouveaux rapports à l'espace, au travail et à la ville, l'immobilier dans la ville de demain : vers de nouveaux usages et partages, sous la direction de Nappi-Choulet I. et Labussière S. Paris : Essec. (cahier n°2 de la chaire immobilier et développement durable).

⁹ Conseil de l'immobilier de l'État (2015) Fiches thématiques sur la responsabilisation de l'occupant sur la base d'un coût à l'occupant ou au service. [en ligne] <http://www.economie.gouv.fr/cie/travaux-thematiques-conseil-immobilier-letat>

¹⁰ Conseil de l'immobilier de l'État (2013) Moderniser la politique immobilière de l'État : cinquante propositions du Conseil de l'immobilier de l'État. 89 p [en ligne] http://www.economie.gouv.fr/files/Moderniser_la_politique_immobiliere_Etat.pdf

FOCUS : Externalités d'un réseau de télécentres urbains

Le groupe de la Caisse des dépôts a publié en mars 2014, la synthèse d'une étude réalisée en partenariat avec l'ENS Cachan et du cabinet de conseil PMP, visant à identifier les différentes externalités induites par le déploiement d'un réseau de télécentres urbains en France. La méthode retenue distingue six familles d'externalités : celles collectives liées à la mobilité, celles directes pour les télétravailleurs, celles pour les entreprises dont les salariés télétravaillent, celles liées au bien-être et à la santé, celles territoriales, sociétales et économiques et enfin celles pour les entreprises opérateurs de transports en commun.

Les auteurs de l'étude concluent que les externalités du travail en télécentres sont positives pour l'ensemble des acteurs étudiés. Un télétravailleur gagnerait 73 minutes par jour télétravaillé, économiserait 124 € par mois et constaterait une amélioration de sa santé et sa qualité de vie. La production de son entreprise augmenterait de 13 % par la combinaison d'une baisse de l'absentéisme, une augmentation des heures de production et de la productivité journalière.

Les bénéfices pour les collectivités locales et l'État ont été estimés dans une projection à l'horizon 2025. Il ressort des hypothèses retenues qu'une commune qui comporte un télécentre verra ses recettes fiscales augmenter de 50 000 €, sa population croître de 56 habitants et gagnera 9 emplois. Au niveau national les gains économiques résultant de l'évitement de 116 000 déplacements pour 1,5 % des actifs en télécentres représenteraient une économie annuelle de 500 M€.

Comment accompagner le changement des espaces de travail ?

Constats

« La révolution numérique implique un changement de paradigme dans le monde de l'entreprise. Loin de se résumer à l'usage d'outils numériques, elle marque l'arrivée dans l'entreprise, de méthodes de conception, de production, de collaboration, qui sont aussi des méthodes de pensée, de travail, d'organisation. »¹ Opérer un changement d'espace de travail dans ce contexte est une équation à multiples inconnues où se jouent de nombreuses interactions entre des domaines en perpétuel mouvement.

1. Des interactions entre différents domaines du monde du travail

Un changement d'espace de travail peut être décidé pour des motifs de différents ordres, rarement isolés. Par symétrie, sa mise en œuvre est susceptible de modifier à son tour chacune des composantes de l'activité de travail.

De la même façon que l'immeuble est porteur de l'image de l'entreprise, l'ordonnement de ses espaces ne saurait être réduit à sa seule dimension fonctionnelle. Le lieu d'activité constitue également un repère spatial pour l'histoire singulière de ses résidents².

Qu'il s'agisse de relocalisation d'un lieu de travail, de redistribution des surfaces au sein d'un immeuble ou du simple réaménagement de postes de travail, modifier un espace de travail est un acte fort qui nécessite la prise en considération de ses effets collatéraux. Mesurer les différents enjeux de cette transformation permet de mieux appréhender les phénomènes de résistance et les causes de la crainte du changement.

2. A chaque organisation de travail ses dispositifs immobiliers

Les constats opérés suggèrent que l'implantation d'une nouvelle culture du numérique implique de reconfigurer les locaux de l'entreprise et de « *concevoir de nouveaux espaces plus ouverts, plus conviviaux favorisant l'échange et la coopération plus que l'appropriation individuelle d'un espace défini ou l'anonymat des open-spaces* »³. Pour autant, l'activité de chacun des acteurs d'une même entité peut être transformée à des degrés divers par la révolution du numérique. Les solutions immobilières proposées peuvent également être différentes.

Le modèle managérial est fortement remis en cause par les mutations en cours. Les nouvelles pratiques collaboratives estompent les frontières de la hiérarchie et encouragent l'animation de communautés. La mobilité accrue des collaborateurs requiert une nouvelle compétence de management à distance. Une scission semble s'être opérée entre les organisations ayant adopté un pilotage par objectif et celles demeurant sur le modèle industriel d'une activité de travail structurée par ses cadres temporel et spatial.

Les premières semblent s'adapter plus aisément aux nouveaux modes de travail où le collaborateur jouit d'une certaine autonomie dans la gestion de son espace et de son temps. Il apparaît plus difficile pour les autres de s'accommoder de ces nouveaux usages où le manager de proximité se trouve démuni face à l'injonction contradictoire de l'autonomie et du contrôle.

3. Les acteurs du changement

Les entreprises ayant participé à des opérations intégrant un changement de modèle du poste de travail mettent en avant le fait qu'une telle transformation ne peut s'envisager que dans le cadre d'un projet d'entreprise bénéficiant du soutien de ses principaux dirigeants. Outre la direction immobilière, les directions en charge des ressources humaines et des services informatiques sont également fortement mobilisées par de tels projets.

La réussite du projet suppose une bonne implication préalable des directions métiers et de leurs collaborateurs. Il est plus facile de s'approprier des solutions que l'on a contribué à concevoir. La consultation des instances représentatives du personnel est un passage obligé où le dialogue contribue d'autant mieux à la réussite du projet que les promoteurs de ce dernier en présentent objectivement motivations et objectifs. Dans la mesure où les changements peuvent avoir un impact sur le service rendu, les clients peuvent utilement être associés.

S'agissant plus particulièrement des services publics, on notera que la stratégie d'implantation des différentes entités résulte également de la prise en compte d'autres paramètres que ceux liés au cœur de métier des services concernés. La recherche d'équilibre dans l'aménagement du territoire peut en être un ; l'opportunité d'un financement des investissements par une collectivité territoriale, un autre.

FOCUS : L'exemple du ministère de la Sécurité sociale belge

Confronté à des difficultés d'efficience et de notoriété, le Service public fédéral de la Sécurité sociale belge a procédé à une refonte de son modèle d'organisation. Interpellée en 2005 par les résultats d'une enquête interne soulignant le caractère critique des contraintes temporelles pour ses employés, l'équipe de direction du ministère s'est engagée dans une démarche reposant sur le principe de liberté de choix du lieu et du temps de travail.

En 2008, les deux tiers des agents ont adopté le travail à domicile jusqu'à trois jours par semaine. La numérisation totale des archives simplifia la mise en place du télétravail. Le ministère a déménagé en 2009 dans de nouveaux locaux spécialement conçus pour accueillir un nouveau mode de travail collaboratif : disparition des bureaux fixes au profit de bureaux flexibles, création d'espaces semi-ouverts et insonorisés réservés aux réunions et aux échanges.

Encouragée par les premiers résultats, l'équipe de direction a poursuivi la transformation du ministère autour d'un mot d'ordre simple : permettre à tous les collaborateurs d'entreprendre de façon libre et responsable toute action améliorant in fine le service rendu aux citoyens-usagers. A la suite de cette expérience fondée sur le sens de l'action, la confiance et la liberté, le ministère a été élu à plusieurs reprises meilleur environnement de travail du pays.

Recommandations / préconisations issues de ce constat

Le service public envisage rarement les composantes d'un projet de transformation globalement et en appréciant leurs éventuelles interactions. Traditionnellement, les sujets font l'objet d'un redécoupage fonctionnel permettant une redistribution des tâches selon la logique d'organisation des services.

Le Conseil partage la conviction des préfets préfigureurs des nouvelles régions qui considèrent que les enjeux essentiels du succès de la nouvelle organisation des services régionaux de l'État tiennent à la fois à une gestion adaptée des ressources humaines et au renouvellement des modes de travail.

1. Une approche globale

Les projets de transformation auxquels l'administration est et sera confrontée imposent de constituer des équipes pluridisciplinaires autour d'un responsable disposant de la légitimité et des moyens pour garantir le bon avancement du projet dans son ensemble et ce, dans chacun de ses sous-domaines concernés.

Le partage d'une même vision de la nature et des objectifs du projet est une recommandation forte issue de l'expérience des acteurs ayant participé à la transformation des modèles d'espaces de travail au sein de leur structure. Compte tenu de l'étalement dans le temps de ce type d'opération, une communication transparente et sincère est à promouvoir.

La co-construction d'un projet d'entreprise suppose le partage de valeurs. A l'occasion de tels projets, l'administration peut naturellement être conduite à s'interroger sur les nouvelles missions du service public. Le renouvellement du ministère de la Sécurité sociale belge constitue de ce point de vue, un exemple remarquable⁴.

2. Offrir des libertés dans un cadre partagé en confiance

La conduite d'un changement d'espace de travail impose d'adopter les meilleures pratiques pour la conduite de projet. Il convient de veiller à associer les acteurs concernés pendant toute la durée du projet, depuis les phases préparatoires de définition du projet jusqu'à l'accompagnement de l'exploitation des solutions mises en œuvre.

La responsabilisation et le gain en autonomie des collaborateurs est une des composantes fortes des modes de travail qui se développent avec l'acquisition d'une nouvelle mobilité. Définir un cadre partagé permet de concilier initiative individuelle et intérêts collectifs. Cette remarque vaut aussi bien pour la bonne réalisation du projet (établir une stratégie commune sur la base d'un diagnostic partagé est incontournable) que pour la bonne appropriation des solutions retenues qui doivent être conformes aux objectifs annoncés.

L'implication des acteurs ne peut être obtenue sans confiance. Si celle-ci ne peut se décréter, elle peut se gagner par le respect de chacun et de règles partagées par tous.

3. Faire mieux indépendamment des moyens mis à disposition

Faire mieux avec moins est le défi auquel sont confrontés les acteurs des services publics. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication doivent être mises à profit pour optimiser les moyens et les coûts. S'agissant d'immobilier, la recherche de solutions adaptées doit notamment permettre une consommation moindre des m².

Faute d'un travail de fond sur les besoins immobiliers des services, la réduction des surfaces peut être aisément assimilée à une dégradation des conditions de travail. Les exemples d'opérations conduites dans le secteur privé démontrent qu'il est possible de mettre en place des solutions innovantes qui répondent au critère de meilleure performance immobilière et de mieux-être des collaborateurs.

Sans qu'il soit totalement possible d'en mesurer l'apport, il est désormais admis que la qualité de l'environnement de travail est un facteur de la performance des organisations. S'agissant de services publics, l'immobilier est également un élément de la qualité perçue par chaque citoyen.

¹ Mettling B. (2015) Transformation numérique et vie au travail, rapport à l'attention de Madame la ministre de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social. 120 p. [en ligne] http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_Mettling_-_Transformation_numerique_vie_au_travail.pdf

² Evette, T. et Lautier, F. (1995) De l'atelier au territoire: le travail en quête d'espaces. Paris : L'Harmattan. 256 p.

³ Mettling B. (2015) Transformation numérique et vie au travail, rapport à l'attention de Madame la ministre de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social. 120 p. [en ligne] http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_Mettling_-_Transformation_numerique_vie_au_travail.pdf

⁴ <http://socialsecurity.belgium.be/fr> ; Vanhée, L. (2013) Happy RH - le bonheur au travail, rentable et durable. Bruxelles : La Chartre. 224 p.; Getz, I. Institut pour l'Innovation et la Compétitivité (2014). La confiance comme base pour innover l'État. Le Cercle des échos [en ligne] <http://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/cercle-98023-la-confiance-comme-base-pour-innover-letat-1006992.php>

Adapter la stratégie immobilière aux évolutions des services publics

Constats

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

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

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

1. Les besoins fonctionnels

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

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

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

2. Les facteurs déterminants de la localisation des services

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

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

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

3. La nouvelle politique immobilière de l'État

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

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

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

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

Recommandations / préconisations issues de ce constat

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

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

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

1. Réinterroger le besoin pour concevoir des solutions innovantes

Le Conseil regrette trop souvent la pauvreté de l'expression du besoin des services occupants dans les documents de stratégie immobilière. La recherche de solutions immobilières s'en trouve limitée à la seule étude d'implantation d'un nombre de postes de travail considérant une surface et un prix unitaire du m².

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

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

2. Maîtriser les impacts des nouveaux dispositifs

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

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

Open Online Courses) modifient l'univers de l'enseignement supérieur sans que pour autant diminuer les surfaces occupées par ses établissements publics¹. Le développement de la médecine ambulatoire ne se traduit pas toujours par une diminution de la capacité d'accueil des CHU².

D'un point de vue théorique, le télétravail peut contribuer à la diminution du coût global immobilier. Cette contribution demeure cependant limitée par les conditions de sa mise en œuvre. Les organisations de travail résistent difficilement à plus de deux jours hebdomadaires de télétravail, ce qui nécessite de disposer d'un poste de travail les autres jours. Les expériences telles que celle de la société Yahoo³ ont mis en évidence que le résultat produit par l'activité de travail ne dépend pas seulement de l'exécution de tâches quotidiennes mais repose également sur des interactions qui ne peuvent être réalisées en dehors des locaux de la société. Le développement d'un travail délocalisé requiert également de repenser l'espace de travail partagé.

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

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

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

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

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

FOCUS : Administration numérique des finances publiques

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

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

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

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

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

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

Imaginer les espaces de l'activité future des services public

Constats

L'article 7 de la loi du 12 juillet 1985 (loi MOP) énumère les éléments de missions confiés au maître d'œuvre selon un principe de progression dans le niveau de détail à mesure de l'avancement de l'opération. Appliqué à la conception d'un espace d'activité, ce principe combiné à une approche par ratio de surface est de nature à reléguer l'étude du poste de travail en fin d'opération selon les crédits préservés sur le budget mobilier.

Les expérimentations conduisant à la production d'espaces susceptibles de répondre aux nouveaux enjeux de l'activité de travail remettent en question ce modèle de conception pour privilégier une approche simultanée et itérative.

1. Le poste de travail

Il est remarquable que dans le secteur tertiaire, l'expression « poste de travail » désigne à la fois la fonction occupée par un salarié, le lieu et les ressources matérielles lui permettant d'effectuer son activité ainsi que le point d'accès aux fonctionnalités des ressources informatiques.

Dans son acception immobilière, le modèle classique du poste de travail est fondé sur le principe que l'agent peut entièrement exécuter ses tâches depuis l'unique espace meublé qui lui est affecté. Les salles qui traditionnellement complètent ce dispositif pour satisfaire aux besoins de réunion ne sont pas équipées des fonctionnalités du poste de travail. Ni l'apparition de la bureautique, ni les différents modèles d'aménagements de l'espace tertiaire expérimentés depuis la seconde guerre mondiale n'avaient, jusque récemment, fondamentalement bousculé ce principe.

Le bureau cloisonné demeure le modèle dominant de l'espace tertiaire administratif. Souvent guidées par la volonté de réduire le coût immobilier, de nombreuses sociétés privilégient les espaces ouverts qui permettent une occupation plus dense des surfaces occupées. Les premiers aménagements exploitant les possibilités de mobilité des postes informatiques démontrent qu'il est possible de réduire considérablement le coût de la fonction immobilière en renonçant à affecter à chaque employé des moyens mobiliers et immobiliers fixes.

Les critiques les plus sévères des alternatives au bureau cloisonné soulignent que lorsqu'ils sont pensés dans la seule optique d'une meilleure performance économique, les systèmes d'aménagement peuvent se révéler contraignants pour ceux qui les vivent au quotidien et contreproductifs pour leur entreprise.

2. Différents espaces de travail pour travailler différemment

Confrontés aux limites d'espaces d'une densité nouvelle, les résidents mettent à profit le nomadisme de leurs outils pour développer de nouvelles pratiques remettant en question l'unicité du poste de travail. Le lieu de l'activité s'étend aux surfaces jusqu'alors affectés à d'autres fonctions. Seul ou à plusieurs, le travailleur se réapproprie les salles de réunion, la cafétéria, les canapés des espaces de réception.

Le nomadisme interne est devenu possible. Prenant en compte la très grande variabilité des situations du travail de bureau, les aménageurs proposent des espaces de travail alternatifs de taille et de nature différentes, scellant ainsi la fin de l'ère du bureau « couteau suisse ». L'activité de travail ne s'envisage plus sur un lieu unique mais en fonction des caractéristiques de la tâche à réaliser et selon la disponibilité de locaux.

Un mobilier différent apparaît dans les nouveaux espaces de travail dynamiques. S'ils se remarquent par leurs formes innovantes, leurs couleurs éclatantes et l'emploi atypique de matériau, les meubles se caractérisent surtout par le caractère décalé et hybride des usages qu'ils suggèrent. Ils sont les marqueurs d'un nouveau rapport au travail.

3. La résistance au changement

Passer d'un bureau classique à un environnement de travail dynamique ne peut s'envisager sans prendre en compte l'ensemble des différents enjeux de la transformation. S'il offre de nouvelles possibilités, ce changement modifie profondément l'activité de travail et les repères des collaborateurs. Son annonce peut être plus ou moins bien vécue selon les individus et leurs propres besoins de structuration.

Le sujet de l'aménagement des locaux n'échappe pas aux spécificités du dialogue social. Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) est consulté avant toute décision d'aménagement important modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail. S'agissant de l'aménagement de locaux de travail, le ministère en charge de l'emploi souligne que si les CHSCT demeurent peu présents dans les projets de conception, plusieurs expériences montrent le bénéfice de leur participation¹. Il relève également que « plusieurs préalables conditionnent la pertinence « technique » du CHSCT au sein d'un projet. » et recommande notamment aux élus du CHSCT, le recours à des experts.

Des expériences conduites dans d'autres pays montrent l'intérêt d'une approche participative pour la conception d'espaces de travail répondant aux enjeux du travail contemporain. Le directeur du CfPB relève par exemple que le style de management et la culture du dialogue social des Pays-Bas facilitent la co-conception. Les membres élus du « works council » disposent d'un pouvoir de consultation, de proposition et de négociation. La prise en compte des différents points de vue est facilitée par une communication franche et directe. Dans ce contexte, le but d'une réunion est d'élaborer des solutions acceptées par tous qui seront ensuite mises en application².

Recommandations / préconisations issues de ce constat

Les évolutions en cours vont conduire les services administratifs à envisager la reconfiguration de leurs espaces de travail. Il convient d'insister sur le fait que chaque situation de travail est différente et nécessite une analyse de ses enjeux avant d'adopter un concept d'aménagement qui serait adapté à une autre situation.

Les méthodes et moyens de conception sont également à adapter aux enjeux de chaque projet.

1. Privilégier une approche pragmatique

Expliciter les objectifs de la transformation envisagée, tant en termes de résultats attendus pour l'entité administrative que pour ses agents est un préalable à tout projet.

FOCUS : L'exemple des services franciliens de la SNCF

La direction de la SNCF a pris la décision de regrouper les équipes de son siège national sur un campus de la Plaine-Saint-Denis où près de 5 300 collaborateurs sont réunis dans 5 immeubles d'un même quartier.

Ce déménagement, souhaité par le président et le comité exécutif de la société, visait plusieurs objectifs : améliorer la qualité de vie collective au travail par le renforcement de la coopération et la transparence des échanges, augmenter l'attractivité de l'entreprise pour ses salariés présents et futurs, renforcer l'image de l'entreprise et réduire les coûts immobiliers.

Le choix de l'implantation répond à l'ensemble des critères. Un soin particulier a été apporté à l'aménagement des espaces souhaités plus collaboratifs et variés. Les cloisons pleines ont été limitées au profit d'espaces plus ouverts pour apporter plus de fluidité entre les différentes structures auparavant cloisonnées.

La diffusion de nouveaux outils digitaux a accompagné l'emménagement dans ces nouveaux locaux entièrement équipés en WIFI.

Parallèlement, la SNCF a proposé un nouveau concept de bi-localisation pour ses salariés : *"un bureau dans ma gare"* qui leur ouvre la possibilité de venir télétravailler deux jours par semaine dans une gare à côté de chez eux. En contrepartie les agents peuvent être mobilisés pendant cette période de télétravail pour venir renforcer les équipes locales en charge de l'information des voyageurs.

La conception d'un nouvel aménagement d'un espace de travail impose également un travail d'identification des déterminants de l'activité pour choisir les aménagements qui seront les plus adaptés au contexte. Si l'assistance de spécialistes en analyse de l'activité ou en architecture des locaux de travail est recommandée, la conception d'un nouvel espace de travail ne relève pas des seuls experts et doit intégrer pleinement ceux à qui ils sont destinés.

Constituer un référentiel d'exemples de situations de travail et d'aménagement d'espaces permet d'enrichir la réflexion commune. Simuler des situations futures probables à partir de ces exemples peut faciliter l'appropriation des problématiques et l'émergence de réponses.

Nombre des solutions innovantes observées sont le résultat d'une approche pragmatique parfois qualifiée de « bricolage ». Le résultat est atteint par expérimentations successives, les réponses architecturales apportées aux évolutions de l'activité réinterrogeant à leur tour l'activité de travail.

Les projets de l'administration sont souvent très marqués par le cadre théorique de la commande publique qui s'y applique. Pour autant, le cadre réglementaire préserve la possibilité d'expérimenter de nouvelles approches de conception pour des projets d'aménagement de locaux de services publics.

2. Objectiver les constats pour penser autrement les espaces de travail

Repenser l'espace de travail implique de faire une série de choix stratégiques qui comportent chacun leur part de risques. Les experts du CfPB³ proposent six thèmes de réflexion : travailler au bureau ou ailleurs ? affectation ou mutualisation des postes de travail ? aménager avec ou sans cloisons ? esthétique neutre ou espace vitrine ? gestion documentaire à moins de papier ou à zéro papier ? solutions personnalisées ou concept unique ?

Il est indispensable de motiver les choix pour que les réponses apportées soient acceptables par tous. La mesure de quelques éléments factuels de la situation existante constitue un bon moyen d'objectiver certains déterminants de la situation de travail : surfaces occupées, surfaces annexes, nombre de postes de travail occupés et inoccupés, nombre d'agents et autres occupants, temps moyen d'occupation des postes pour chaque famille d'activité, etc.

Une telle approche peut permettre de dépasser la question normative du plafond de 12 m² par poste de travail imposé aux services de l'État pour appréhender la conception des locaux de travail sous un angle plus qualitatif.

La méthode d'allocation des surfaces est un des premiers sujets à aborder à partir des mesures réalisées. La prise de conscience par chacun de sa propre consommation immobilière doit permettre d'envisager une affectation des surfaces sur des critères différents, plus optimale et au bénéfice du service public et de ses agents.

3. Concevoir des solutions réalistes et équilibrées

Le Conseil soutient l'idée que l'expérimentation à petite échelle est un moyen accessible pour faire évoluer les espaces de travail des services publics et la représentation que chacun en a. Expérimenter facilite l'émergence de dispositifs innovants. S'il importe de tester chaque configuration envisagée, le partage d'expériences peut apporter les premiers éléments de réponses sur quelques éléments clés conditionnant la réussite du projet.

Plusieurs points méritent une vigilance particulière avant orientation du projet vers un ou des modèles d'aménagement :

- les solutions envisagées sont-elles compatibles avec le modèle de management de l'entité ?
- les solutions envisagées peuvent-elles être adaptées à chaque profil d'emploi ?
- les conditions matérielles sont-elles réunies pour la mise en œuvre des solutions envisagées ?

Au-delà des résultats attendus pour le bénéfice du service public, il convient de ne pas négliger les effets du changement d'espace ressentis par ceux qui y exercent leur activité et de s'attacher à définir des solutions cadres offrant la possibilité d'une appropriation personnelle du lieu.

¹ <http://www.travailler-mieux.gouv.fr/Conception-des-lieux-de-travail.html> , site internet du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

² Wim PULLEN, directeur du Center for People and Building (DfPB) (2014). Efficacité hollandaise, Méthodologie et tendance de l'aménagement aux Pays-Bas. Intervention dans le cadre du salon « Bureaux Expo » Cycle Office et Culture Mardi 8 avril 2014.

³ Van MEEL, j., MARTENS, j. Jan van REE, H. (2012) Aménagements tertiaires : guide pratique pour décideurs et concepteurs. Paris : éditions Charles FOSTER. 143 p.

Vers un nouvel immobilier des services publics

Constats

Nous n'identifions pas aujourd'hui tous les effets que les différentes évolutions techniques et d'organisation en cours pourraient produire sur les services publics. Il est cependant vraisemblable que la conjonction des mutations constitue un moment clé dans l'histoire de l'immobilier des services de l'État. Leur organisation dans le nouveau cadre régional offre l'opportunité de repenser la stratégie immobilière dans une perspective élargie. Les décisions qui seront prises conditionneront l'avenir.

1. L'organisation des services publics à l'heure de la réforme territoriale

La réforme de l'administration territoriale de l'État engagée dans le cadre régional fixé par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République vise à rendre l'État plus efficace par une modernisation en profondeur du fonctionnement des services de l'État et un regroupement des anciennes structures. Le calendrier prévoit la mise en place de cette nouvelle organisation au premier semestre 2016. L'équilibre dans la répartition géographique des services sera un élément clé de la réussite de la réforme.

L'adaptation de l'organisation dépendra de la répartition préexistante des services et des besoins de couverture géographique du territoire. Le poids local des administrations publiques en termes d'emploi devraient également peser dans la recherche d'un équilibre. Plusieurs scénarios peuvent être envisagés selon le nombre de sites maintenus. Leur mise en œuvre nécessitera une évolution des modes de travail et une expérimentation des possibilités offertes par les nouvelles technologies de l'information et de la communication telles que le télétravail et la création de bureaux de passage ou de locaux de travail inter administrations.

Les premiers travaux des préfets préfigureurs ont souligné que la gestion des ressources humaines était un enjeu essentiel du projet et que la nature, la profondeur et la franchise du dialogue social seraient déterminantes pour mener à bien un processus de changement qui affecte des personnels et des organisations profondément remaniées ces dernières années. Ces observations épousent les recommandations formulées pour la gestion d'un projet de transformation d'un environnement de travail.

2. Le schéma directeur immobilier régional (SDIR)

Tirant le bilan de la première phase de mise en œuvre de la stratégie immobilière de l'État, déployée dans le cadre de la circulaire du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, le premier ministre a souhaité le 16 décembre 2014, franchir une nouvelle étape concernant notamment le renforcement de la mutualisation, des moyens et des ressources. Il a appelé à la rénovation des outils de la stratégie immobilière de l'État, à l'extension de

leur périmètre fonctionnel et a retenu la région comme nouveau cadre géographique des schémas directeurs immobiliers.

Les premiers travaux conduits dans quatre régions expérimentatrices sous l'impulsion du service France Domaine ont été accompagnés de la mise à disposition d'outils de recensement et d'aide à la décision. Il est prématuré de tirer un bilan d'une expérimentation toujours en cours. Cependant, les éléments présentés au Conseil lors d'étapes intermédiaires attestent d'une véritable prise de conscience des bénéfices que l'État pourrait retirer d'une approche élargie et mutualisée des problématiques immobilières.

La concomitance de cette nouvelle étape de la politique immobilière de l'État et de la mise en œuvre de la nouvelle organisation territoriale de la République suggère une mise en convergence des objectifs, le volet diagnostic des nouveaux schémas directeurs ayant vocation à éclairer les décisions relatives à l'organisation, et son volet stratégique, à anticiper les besoins immobiliers des futures organisations.

3. L'émergence de nouveaux modèles

Indépendamment de ces nouvelles stratégies immobilières régionales, les services publics français expérimentent des solutions immobilières différentes pour concilier optimisation des moyens et besoins des territoires.

La décision du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013 a invité les Préfets à mettre en place des Maisons de l'État « dans les territoires présentant des enjeux particuliers de maintien de la présence de l'État ». Le premier ministre soulignait dans une circulaire du 15 octobre 2014 que le contexte de la réforme territoriale renforçait l'intérêt de ce nouveau modèle d'organisation qui permet une rationalisation et meilleure visibilité de l'État via la mutualisation de locaux et de certaines fonctions support. Les maisons de l'État ont vocation à accueillir des services de l'État privilégiant plutôt l'appui aux collectivités territoriales mais également des services dédiés aux usagers ainsi que des opérateurs, soit via des permanences, soit via des missions de pleins exercices. Selon le contexte local, il est envisageable que des collectivités locales ou leurs groupements puissent intégrer les maisons de l'État.

Il convient de distinguer ce dispositif de mutualisation immobilière des services de l'État de celui des Maisons des services publics qui ont vocation à assurer la présence des services publics de l'État, des organismes sociaux et des opérateurs publics historiques des services postaux, téléphoniques et d'énergie. Créées en 2005, elles ont été orientées à l'origine vers l'accessibilité aux services sociaux. Pour accélérer leur déploiement dans les territoires ruraux, l'État a conclu un accord avec la Poste visant à créer un millier de maisons de services publics grâce à la transformation de 500 bureaux de postes. Le financement de ce réseau est assuré pour moitié par les collectivités locales, pour un quart par l'État et pour un quart par les opérateurs nationaux présents dans ces maisons.

Recommandations / préconisations issues de ce constat

Repenser l'immobilier des services publics à l'échelle du territoire nécessite une structuration des instruments de cette politique pour être à la hauteur des enjeux des transformations en cours.

Le Conseil de l'immobilier de l'État a remis en 2013 au ministre délégué au budget, un rapport présentant cinquante propositions pour moderniser la politique immobilière de l'État. Parmi celles-ci il recommandait d'organiser la politique immobilière de l'État propriétaire à un niveau interrégional, soulignant qu'il s'agissait d'un niveau adapté à la mutualisation des ressources et à la constitution de structures compétentes pour piloter des opérations de rationalisation du parc.

1. Concevoir des réponses à l'échelle du territoire

La nouvelle organisation territoriale de la République doit être l'occasion de repenser la fonction immobilière des services publics. L'élévation du pilotage de la fonction propriétaire à l'échelle du nouveau découpage régional ne supprime pas l'ambiguïté du double rôle du Préfet qui représente à la fois les services occupants et l'État propriétaire. Dans ce contexte, l'expérimentation des SDIR doit être mise à profit pour clarifier les rôles respectifs des acteurs de la politique immobilière de l'État.

La connaissance du parc est un préalable à l'élaboration d'une stratégie immobilière. Les outils de diagnostic déployés par le service France Domaine visent à constituer un inventaire mutualisé à partir d'information immobilière normalisées. Disposer d'une telle vue d'ensemble doit conduire chaque entité à optimiser sa stratégie particulière à partir des opportunités émanant d'une approche globale partagée.

La bonne coordination de la mise en œuvre des stratégies particulières au regard de la stratégie régionale ne peut s'envisager sans structures, processus et organisations adaptées. Il convient de tirer les enseignements du déploiement des SPSI dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) et de veiller à une affectation transparente des moyens immobiliers et répondant à la fois aux priorités des organisations et aux critères de bonne gestion de l'immobilier.

2. Mutualiser pour optimiser

Souvent négligées, les dépenses correspondant à la sous-occupation d'un bien immobilier doivent être prises en considération dans le diagnostic immobilier. L'établissement d'une nouvelle cartographie des services administratifs doit conduire à limiter les effets de mitage. La mutualisation des ressources immobilières est susceptible d'estomper les effets des variations des ressources humaines affectés aux services publics. Concevoir des réponses immobilières d'une taille critique suffisante et adaptables est une voie à explorer pour optimiser le coût de la fonction immobilière des services de l'État en région.

Les solutions immobilières mutualisées peuvent prendre diverses formes (regroupement de services, mise à disposition de bureaux de passage ou création d'espace de travail inter

administratif.) Toutes sous-tendent de reconsidérer l'immobilier comme un service instaurant des échanges de type client-fournisseur entre le personnel évoluant dans les locaux de travail et les entités en charge de la gestion des espaces mis à disposition. Il convient d'accompagner la mutation des fournisseurs d'espaces en gestionnaires de l'environnement de travail dans le cadre d'une démarche qualitative, notamment par la mise à disposition d'outils de gestion de cette nouvelle relation.

Les grandes orientations des schémas directeurs immobiliers régionaux ont vocation à être déclinés dans les schémas pluriannuels de chacune des entités administratives de l'État représentées sur le territoire régional. Il importe donc de procéder, au stade de leur définition, à une analyse de chacun des scénarios alternatifs pour opérer des choix. Cette analyse ne doit pas se limiter à la mesure de l'adéquation des réponses aux objectifs explicités et au calcul de la rentabilité des engagements financiers. Elle doit être étendue en fonction des enjeux des transformations envisagées, à l'identification et la mesure des effets collatéraux probables. Compte tenu de son caractère singulier, le poids de l'immobilier des services administratifs dans la composition du paysage territorial peut être une des composantes de l'équation posée.

3. Des pistes d'expérimentations possibles

Les modèles d'espaces de l'administration de demain demeurent à inventer.

Une idée farfelue peut devenir normative et une réflexion approfondie peut se révéler sans application concrète. Au titre des idées incongrues...quoique dans l'air du temps, qu'il soit permis de formuler trois propositions directement inspirées des modèles de l'économie nouvelle et de les soumettre à l'appréciation des acteurs de la politique immobilière de l'État.

- Le bon coin des affaires domaniales : services de petites annonces destinées aux seuls services publics.
- Airbip : plateforme de réservation de « bureaux immobilier public »
- Ebur : dispositif de location des espaces de travail libérés par l'administration au profit de structures complémentaires des services public.

FOCUS : Outils de gestion des espaces de travail alternatifs

La société LBMG est spécialisée dans la conception de solutions originales, intelligentes et collaboratives pour travailler et vivre autrement. Elle accompagne créateurs de tiers lieux et entreprises dans la mise en place de nouveaux modes de travail. Elle conçoit également des solutions innovantes pour faciliter la mise en place du télétravail et l'accès à un large réseau de bureaux flexibles. Elle a créé le site Neo-nomade.com qui permet d'accéder gratuitement au meilleur des espaces de travail alternatifs (plus de 3000 cafés-wifi, coworking, télécentres, centres d'affaires, etc.). Pour les particuliers et entreprises souhaitant un accès unique facilité au réseau d'espaces, neo-nomade propose une interface de réservation en temps réel et de paiement en ligne accessible avec un compte unique.