



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Étude comparative sur la gestion de l'immobilier d'État en Europe



Union européenne



Direction
de l'immobilier de l'Etat





Alain RESPLANDY-BERNARD
Directeur de l'immobilier de l'État

Alors que les États membres européens, dont la France, sont confrontés à des défis importants, de nouvelles opportunités se présentent pour devenir plus résilients et mettre en œuvre des réformes qui contribueront à la réalisation de la transition verte et numérique.

C'est dans ce cadre que la Commission européenne, à travers la direction générale de l'appui aux réformes structurelles (DG REFORM) coopère avec la direction de l'immobilier de l'État (DIE) du ministère de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique (MEFSIN), dans sa démarche d'amélioration du modèle français de gestion immobilière, à travers le lancement d'une étude comparative sur l'immobilier public européen, financée par l'Union européenne.

La gestion de l'immobilier public est un domaine de réforme majeur pour chaque État membre : son amélioration favorise non seulement la transition verte et la transformation numérique de l'administration, mais conduit également à une meilleure gestion des finances publiques.

Cette étude est au cœur des réformes structurelles encouragées par l'Union européenne, dans le cadre du Semestre européen et du Pacte vert pour l'Europe. C'est aussi un enjeu clé du NextGenerationEU Recovery Plan qui oriente le financement vers des projets qui contribuent à l'adaptation au changement climatique.

Le directeur de l'immobilier de l'Etat se félicite de partager aujourd'hui les principaux résultats du benchmark européen sur l'immobilier public alors que nous entrons dans les derniers jours de la présidence française de l'Union européenne. Avec l'appui du réseau européen PuRE-Net regroupant l'ensemble des agences immobilières nationales et les ministères responsables de l'immobilier public, cette étude a permis de faire un état des lieux des politiques immobilières publiques de chaque Etat européen.

Cette initiative a été prise pour partager des connaissances européennes communes : nous devons - plus que jamais - travailler ensemble sur toutes les questions de politique publique. D'ailleurs l'ensemble des pays partagent des tendances et des objectifs communs pour rationaliser leur empreinte immobilière, et ont décidé de mener des réformes structurelles profondes au cours de la dernière décennie afin de gérer plus efficacement leurs biens immobiliers - indépendamment de leurs différences (taille, histoire, organisation gouvernementale, ...).

En France, l'immobilier de l'État représente près de 100 millions de m² de bâtis. Si l'allocation des ressources publiques est très importante dans un contexte de contraintes économiques, les comptes publics ne doivent pas être la seule raison de réformer la gestion immobilière publique. C'est aussi un moyen d'améliorer l'environnement de travail et la qualité du service offert aux fonctionnaires, aux agents travaillant dans nos bâtiments et aux usagers. Enfin, nous devons évidemment adapter nos bâtiments au changement climatique. L'étude souligne qu'il s'agit de l'une des principales priorités dans tous nos pays, même si beaucoup reste à faire. En France, la transition écologique est au cœur de notre plan de relance. Plus précisément, le Gouvernement a consacré 4 Mds € à la rénovation énergétique du parc public, dont 2,7 Mds € financés par l'Union européenne pour les bâtiments publics de l'Etat et de l'enseignement supérieur, volet piloté par la DIE avec le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI).

Sommaire

- 1 Objectifs et méthodologie de l'étude
- 2 Panorama de la gestion de l'immobilier public en Europe
- 3 Politiques et typologies d'asset, de *property* et de *facility management*
- 4 Lutte contre le changement climatique, digitalisation et nouvelles méthodes de travail

1

Objectifs et méthodologie de l'étude

L'analyse comparative menée de septembre 2021 à avril 2022 a couvert 20 pays et poursuivait 4 objectifs majeurs :



améliorer la connaissance et la comparabilité des données entre les pratiques européennes en matière de gestion de l'immobilier public



promouvoir les politiques publiques européennes dans les domaines de la transition écologique et de la digitalisation



faciliter les échanges de bonnes pratiques entre les pays européens et les États membres de l'Union Européenne (15-20 pays)



recenser les initiatives permettant d'arriver à une gestion plus efficace de l'immobilier d'État en Europe



77 entretiens avec des interlocuteurs européens



20 Pays couverts (17 étudiés sous forme d'analyse comparative et 3 via un questionnaire)



+100 sources documentaires analysées



1 webinaire de lancement (présentation de l'étude à une audience européenne)



PURE-net *Le réseau PuRE-Net (The Public Real Estate Network)*
Public Real Estate Network

organisation européenne rassemblant les directions / agences nationales en charge de l'immobilier public dans les différents pays européens, a grandement collaboré à cette étude.

<https://www.pure-net.org/>

2

Panorama de la gestion de l'immobilier public en Europe

De nombreux **points communs** existent dans la gestion de l'immobilier public des pays européens, tant en termes de **priorités** que de **problématiques** rencontrées :

des priorités stratégiques convergentes

-  Amélioration de l'efficacité de la gestion de l'immobilier public
-  Réduction des coûts pour les finances publiques
-  Amélioration des services rendus aux salariés et aux usagers
-  Adaptation au changement climatique
-  Immobilier public plus moderne

et des difficultés partagées

-  Difficulté à recenser le patrimoine de manière exhaustive et à obtenir une vision globale
-  Moindre priorité accordée à l'immobilier par rapport aux autres politiques publiques
-  Existence de lourdeurs administratives spécifiques au secteur public
-  Utilisateurs publics non sensibilisés aux coûts de gestion de l'immobilier

Les pays européens ont généralement organisé leur fonction immobilière autour d'un ou deux grands acteurs de référence

Les pays ont concentré la gestion de leur immobilier pour des raisons de simplification et d'efficacité

Dans les pays à gestion « intégrée », les acteurs ont autorité sur les utilisateurs (ministères, opérateurs, collectivités locales, etc.) en matière immobilière (loyers, règles édictées)

Les agences possèdent généralement un statut semi-autonome, signifiant qu'elles sont *a minima* responsables de leur propre budget



Pays-Bas

2014 : RVB est créée par la fusion de 4 agences afin de simplifier la gestion immobilière, de la rendre plus efficace et de réaliser des économies d'échelle



Danemark

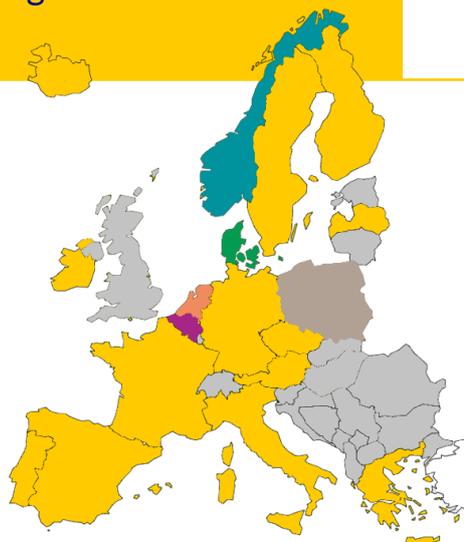
Le soutien d'experts de BYGST est obligatoire pour l'asset et le *property management* de tous les utilisateurs publics



Finlande

Senate Group est une organisation détenue à 100% par l'État, qui ne constitue pas une entité juridique séparée de l'État mais qui est responsable d'équilibrer son propre budget

Les agences immobilières sont majoritairement rattachées au ministère des Finances, malgré des spécificités liées à l'histoire pour certains pays



-  Ministère des collectivités locales
-  Ministère des Finances
-  Ministère de l'Intérieur
-  Premier ministre / Cabinet Office
-  Ministère des Transports
-  Pas d'agence de gestion
-  Pas d'information sur ce pays

Les réformes de l'immobilier public conduites dans les différents pays étudiés mettent en lumière cinq principaux facteurs clés de succès

1 Les réformes sont souvent **progressives**

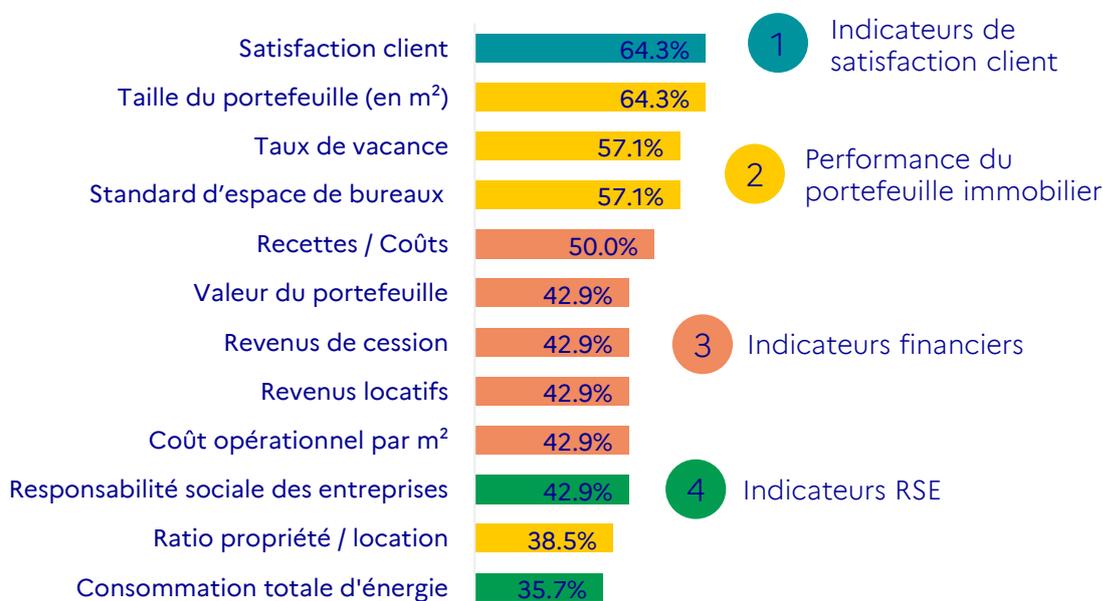
4 La gestion des relations avec les **fournisseurs et prestataires** de services a été essentielle

2 Les réformes réussies se fondent sur un **terrain déjà favorable**

5 La **communication avec les utilisateurs** a également été primordiale pour ne pas perturber leur activité

3 Les réformes réussies ont été **menées avec les équipes** existantes en les rassurant (préservation de l'emploi, salaires...) et en créant une dynamique positive

Indicateurs utilisés par les pays PuRE-Net pour étayer leurs stratégies et décisions *



* % des pays utilisant l'indicateur, 2021. Les 14 pays répondants sont l'Autriche, la Belgique, la République tchèque, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Islande, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, la Norvège, la Suède et les Pays-Bas. Ces réponses sont fournies par les organisations elles-mêmes.

Les indicateurs suivis par les agences portent sur la **performance immobilière** et financière du parc, même si 2 nouvelles catégories font leur apparition

La majorité des indicateurs existants concernent la performance du portefeuille immobilier et les indicateurs financiers

Les indicateurs RSE sont plus disparates et sont très différents d'un pays à l'autre. Ce sont également les indicateurs les moins suivis

3

Politiques et typologies d'asset, de property et de facility management

Depuis 10 à 15 ans, la priorité des politiques publiques immobilières des pays étudiés a été d'augmenter l'efficacité du parc immobilier pour optimiser les coûts

Les accélérateurs de tendance

-  Situation de crise économique récente ou anticipée
-  Endettement fort et compression des budgets publics
-  Publication de rapports (parlementaires, enquêtes, etc.)
-  Crise sanitaire ayant bouleversé les méthodes de travail

Exemple en Finlande



Finlande

2014: établissement de la stratégie immobilière 2014-2020 pour contribuer à répondre à la hausse du déficit public

Faits générateurs

Dettes publiques : 100 Md€ en 2013 suite à 5 années consécutives de déficit
Coûts immobiliers jugés élevés : 7200€ par an et par citoyen

Exemples d'actions et résultats

Objectif de 18 m² / ETP pour les bâtiments acquis et rénovés (atteint en 2021)

Pour augmenter l'efficacité du parc immobilier public, la plupart des pays ont instauré des systèmes de loyers, permettant de distinguer 3 modèles de propriété

État propriétaire

L'État est propriétaire de la majorité des biens qu'il occupe

En règle générale, aucun système de loyer n'est mis en place vis-à-vis des utilisateurs occupants

Foncière publique

La majorité des biens est détenue par la principale entité de gestion de l'immobilier d'État

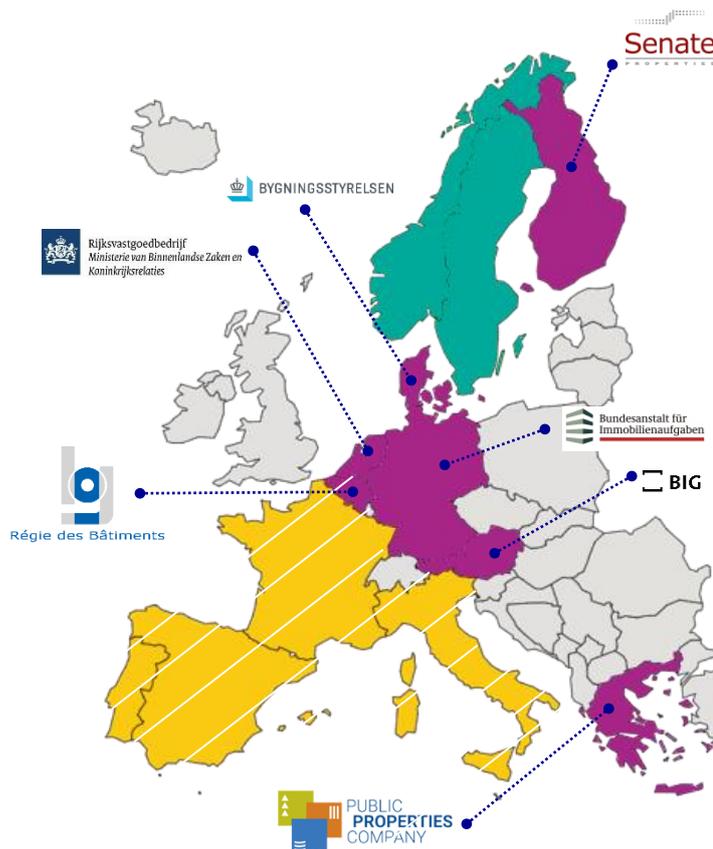
Les utilisateurs lui paient un loyer, conférant à cette dernière un rôle similaire à celui d'une foncière publique

Marché privé

La majorité des biens est louée par les utilisateurs publics auprès d'opérateurs privés

Une minorité d'actifs stratégiques est détenue par une agence publique qui agit aussi comme une foncière publique

 **Système de gratuité** (pas de loyers pour les occupants)



La gestion de l'exploitation quotidienne et de la maintenance des bâtiments est souvent confiée à des opérateurs privés, avec des nuances selon les prestations

- 1 Les missions de *hard facility management* sont généralement pilotées par le propriétaire de l'immeuble (État, agence de gestion de l'immobilier public, opérateur privé, etc.) et ses prestataires éventuels
- 2 Peu d'agences publiques de gestion se positionnent elles-mêmes sur des tâches d'exploitation quotidienne et de *soft facility management*
- 3 Les missions de *soft facility management* sont souvent déléguées par les utilisateurs à des opérateurs privés



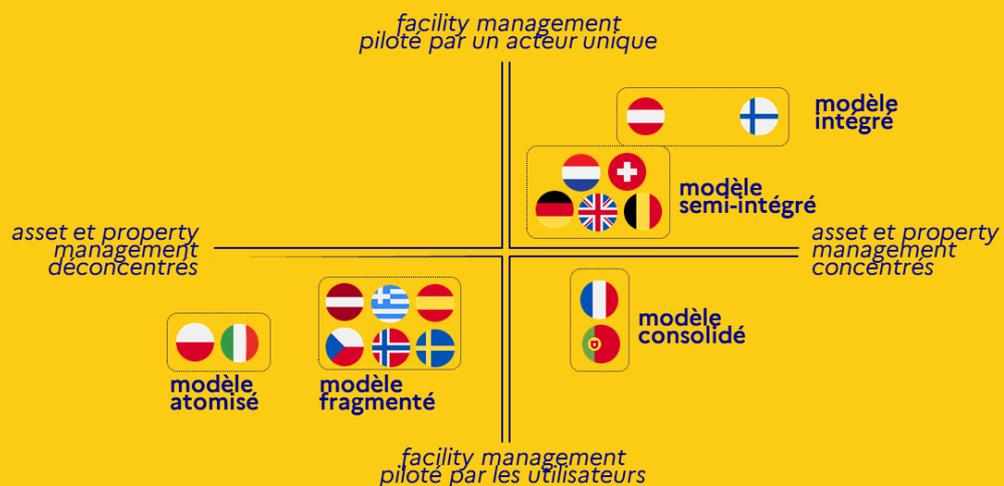
exemples

	gestion du <i>hard facility management</i>	gestion du <i>soft facility management</i>
Autriche	BIG + sous-traitants	BIG et sous-traitants + prestataires privés pilotés par BIG
Finlande	Senate Group + sous-traitants	Prestataires privés pilotés par Senate Group + Defence Properties pour certains actifs militaires
France	Utilisateurs (hors expérimentation AGILE) + sous-traitants	Utilisateurs + sous-traitants
Pays-Bas	RVB + sous-traitants	4 opérateurs publics

Certains pays ont mis en place une centralisation du pilotage des missions d'exploitation-maintenance pour des raisons de lisibilité et de simplicité

- Améliorer le niveau de service apporté aux utilisateurs et déterminer un niveau cible à atteindre sur tous les sites
- Renforcer la lisibilité pour les utilisateurs et les usagers
- Simplifier et harmoniser les prestations apportées aux utilisateurs sur tout le territoire
- Assurer la performance économique des missions d'exploitation / maintenance pour préserver les finances publiques

4 grandes typologies de gouvernance et de gestion de l'immobilier public sont identifiées à l'échelle européenne



4

Lutte contre le changement climatique, digitalisation et nouvelles méthodes de travail

La lutte contre le changement climatique est désormais une priorité majeure pour l'immobilier public, mais les actions entreprises ne sont pas encore suffisantes

Si la plupart des pays européens ont adopté des **objectifs de neutralité carbone**, les ambitions, actions et résultats en matière de transition écologique restent **hétérogènes**.

Des initiatives en la matière ont été identifiées lors du benchmark dans la grande majorité des pays étudiés (15 sur 17 pays).

Les initiatives dans le domaine des énergies



France

Lancement du plan « France Relance » en septembre 2020 : sélection de 4 000 projets pour améliorer la rénovation énergétique des bâtiments de l'État (réduction de 600 millions kWh) avec un budget de 2,7 milliards d'euros



Islande

L'utilisation d'énergie géothermique et les certifications BREEAM sur tous les nouveaux projets



Pays-Bas

La pose de panneaux photovoltaïques sur les bâtiments publics comme service proposé par RVB

Les initiatives dans le domaine de la construction durable



Danemark

BYGST construit un nouvel immeuble de bureaux, qui sera entièrement en bois (livraison en 2025). Ce bâtiment a pour objectif d'incarner l'avenir des bâtiments au Danemark.



Norvège

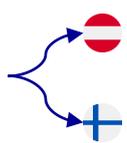
Statsbygg construit de nouveaux immeubles de bureaux neutres en carbone, à proximité des transports publics et sans places de parking



Suède

L'une des principales missions confiées par le Gouvernement à SFV consiste à réhabiliter davantage de zones humides dans le pays (plus de 30 zones concernées)

Toutefois, **peu d'objectifs quantifiés et chiffrés** et **peu de résultats mesurables** sont communiqués par les pays étudiés, à l'exception de la Finlande et de l'Autriche.



Senate Group a réduit de **70% les émissions** liées au cycle de vie des bâtiments entre 2012 et 2020

BIG a créé une labellisation indépendante « **Sustainable Minimum Standard** » (plus ambitieuse que celle du Ministère de l'environnement autrichien)

Les objectifs de neutralité carbone

2035

L'État finlandais a pour objectif d'atteindre la neutralité carbone **dès 2035** avec zéro émission de son parc immobilier public

2040

L'État autrichien a pour objectif d'atteindre la neutralité carbone **dès 2040**

2050

L'État français et le Gouvernement des Pays-Bas ont pour objectifs d'atteindre la neutralité carbone **dès 2050**

La digitalisation vise souvent à aider l'exploitation des bâtiments en apportant des outils pour mieux suivre le portefeuille et les consommations d'énergie

Capacité à connaître son portefeuille immobilier

Le suivi et l'analyse des données collectées permettent aux pays étudiés d'optimiser la performance du portefeuille, d'améliorer l'expérience usager, et d'assurer la maintenance prédictive des équipements

Les données collectées concernent également de plus en plus les usagers (confort, santé, flux, etc.)

exemples



Rép. tchèque

Lancement de la *Central database of administrative buildings* en 2010 pour identifier des indicateurs clés de performance



Portugal

Création d'un portail digital centralisant les données du parc immobilier

Capacité mettre en œuvre les programmes de réduction d'énergie

exemples



Danemark

Mise en place d'un outil IT de suivi des bâtiments, des mètres carrés, et de la consommation d'énergie



Autriche

Développement d'un outil digital de scoring pour faciliter l'atteinte d'objectifs de construction durable (Holistic Building Programme)

Le déploiement de sites multi-occupants et d'espaces partagés innovants émerge dans certains pays



Pays-Bas

Aménagement de sites multi-occupants et création de grandes zones de réunion à l'entrée des bâtiments gouvernementaux



Finlande

Ambition de la Finlande de gérer des tiers lieux, avec le développement d'un réseau d'espaces de travail partagés (coworking)



Les accélérateurs de tendance



Volonté de performance et de réduction du portefeuille immobilier



Changements dans les méthodes de travail, amplifiés par la crise sanitaire



Ambition de disposer de bâtiments modernes et de qualité pour les employés et les utilisateurs



Désir de renforcer l'attractivité du secteur public en matière de RH



[https://ec.europa.eu/info/departments/
structural-reform-support_fr](https://ec.europa.eu/info/departments/structural-reform-support_fr)



**MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

<https://immobilier-etat.gouv.fr/>