



**HAL**  
open science

## Les formes d'innovation managériale en matière de gestion patrimoniale publique locale

Yoann Queyroi, David Carassus

### ► To cite this version:

Yoann Queyroi, David Carassus. Les formes d'innovation managériale en matière de gestion patrimoniale publique locale. Un management public universel?, 6ème colloque AIRMAP, Jun 2017, Nice, France. hal-01569399

**HAL Id: hal-01569399**

**<https://hal.science/hal-01569399v1>**

Submitted on 9 Nov 2019

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

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

## **6ème colloque AIRMAP**

Atelier 6 - Innovation publique

### **Les formes d'innovation managériale en matière de gestion patrimoniale publique locale**

**Yoann QUEYROI**

Doctorant

[yoann.queyroi@univ-pau.fr](mailto:yoann.queyroi@univ-pau.fr)

06.38.42.06.56

**David CARASSUS**

Professeur des universités

[david.carassus@univ-pau.fr](mailto:david.carassus@univ-pau.fr)

UNIV PAU & PAYS ADOUR / IAE PAU – BAYONNE / CREG / Chaire OPTIMA

Domaine universitaire Avenue du Doyen Poplawski - BP575 64012 PAU cedex

Tél : 33 5 59 40 80 01 Fax : 33 5 59 40 80 10

#### Résumé :

La gestion patrimoniale est devenue un sujet de préoccupation de plus en plus sensible pour les organisations publiques locales, en réponse à un contexte contraint. En effet, ces dernières cherchent depuis quelques années, à innover en faisant évoluer leurs pratiques en de gestion du patrimoine. Dans ce cadre, en s'appuyant sur des éléments conceptuels, cette étude a vocation à proposer un cadre d'analyse des innovations en matière de gestion patrimoniale publique locale, orientées vers le pilotage par la performance. Par le biais d'une méthodologie quantitative et qualitative, nous analysons la pertinence de ces modèles théoriques pour décrire les innovations patrimoniales mises en œuvre par les collectivités locales. Ceci nous amène au final à proposer des voies d'évolution aux pratiques locales jugées comme élémentaires.

Mots clés : patrimoine, outil, organisation, pilotage, innovation, performance publique

#### Abstract :

For local authorities, real estate management has become a growing concern due to a changing environment. Consequently, for the past few years, local public organizations have tried to bring about some change in the way they manage real estate. In that sense, this study aims at proposing a framework for the analysis of the innovation of the local public real estate management by relying on conceptual elements.

Key words : real estate management, tools, organization, innovation, public performance

Dans un contexte de fortes contraintes, notamment financières, d'accroissement de la pression des contribuables, des usagers, et des citoyens en matière de qualité des services publics, ainsi que d'une extension des compétences confiées aux collectivités locales, le thème de l'innovation s'impose progressivement dans le secteur public.

Ainsi, pour l'ensemble des structures publiques, il s'agit de s'adapter aux mutations de leur contexte. Face à cette situation les collectivités locales semblent avoir privilégié jusqu'à maintenant, une logique exogène à l'organisation publique, en cherchant notamment à accroître leurs ressources maîtrisables (KONZELMANN, 2014) par le biais de la pression fiscale ou encore des délégations de services publics. Toutefois, cette première voie montre aujourd'hui des limites, liées aux dotations de l'Etat qui ne cessent de diminuer, à la pression fiscale qui semble avoir atteint un plafond, ou encore au niveau d'endettement local qui paraît ne pas pouvoir augmenter dans un contexte de crise financière. C'est pourquoi, une seconde solution peut être mise en œuvre, reposant sur des évolutions de nature politico-organisationnelle (OVERMANN et TIMM-ARNOLD, 2014), dans une logique endogène.

Dès lors, des solutions internes aux collectivités semblent pouvoir être engagées. Il semble notamment particulièrement intéressant de se tourner vers les ressources internes des organisations (PENROSE, 1959), qu'elles soient humaines, financières (DEMEESTERE et ORANGE, 2008), mais aussi patrimoniales, dans la mesure où elles constituent des leviers d'amélioration importants de la gestion publique locale. S'appuyant alors sur « *l'ensemble des constructions et des ouvrages nécessaires à la réalisation d'une activité* » (BONETTO et SAUCE, 2006), la gestion patrimoniale comprend indistinctement les immeubles bâtis, propriétés foncières et immeubles locatifs.

Dans ce cadre, de manière globale, l'amélioration des pratiques managériales des collectivités locales se focalise sur l'amélioration de la performance et le renforcement de la gouvernance publique locale (MEYSSONNIER, 1993 ; BARTOLI, 2015), favorisant l'innovation managériale. Ainsi, les organisations publiques locales cherchent, depuis quelques années, à faire évoluer leurs outils et modes de gestion du patrimoine (Cours des Comptes, 2013 ; FMVM, 2008). Ainsi, afin de faire évoluer ses pratiques, le secteur public est amené à adopter différentes voies de changement. L'une d'entre elles, consiste à innover, en mettant en œuvre des moyens nouveaux et distincts des formes actuelles. C'est pourquoi, l'innovation managériale, définie comme « *l'invention et la mise en œuvre d'une pratique, d'un processus, d'une structure ou technique de management nouveau par rapport à ce qui est connu* » (BIRKINSHAW, HAMEL et MOL, 2008), semble abondante dans le domaine de la gestion patrimoniale publique locale.

Toutefois, bien que cette thématique soit porteuse d'enjeux majeurs, sur le plan financier, en matière d'adaptation des services publics, ou bien encore en raison de l'enjeu managérial d'allocation et de combinaison des ressources (PENROSE, 1959 ; WERNERFERLT, 1984, BARNEY, 1991), la gestion patrimoniale publique reste peu étudiée.

En conséquence, nous nous interrogeons sur les formes d'innovations managériales déployées par les collectivités locales en matière de gestion patrimoniale. A travers une étude exploratoire, nous cherchons à caractériser ces innovations.

Pour ce faire, nous nous dotons dans un premier temps de deux cadres conceptuels d'analyses (partie 1). En effet, les innovations patrimoniales paraissent orientées vers les outils et vers les modes d'organisation. D'une part, par le biais d'une première grille instrumentale nous cherchons à caractériser les outils dans le cadre de la performance patrimoniale. D'autre part, via une seconde grille, nous analysons les modes d'organisation de la gestion patrimoniale publique locale dans une optique de pilotage par la performance.

Dans un second temps, nous proposons une analyse des résultats d'une étude quantitative, ainsi que d'études de cas complémentaires, nous permettant de décrire les pratiques locales et de conforter les cadres conceptuels et pratiques des innovations patrimoniales (partie 2).

## **PARTIE 1. LA PROPOSITION DE GRILLES D'ANALYSE INSTRUMENTAL ET ORGANISATIONNEL DU PILOTAGE PATRIMONIAL PUBLIC LOCAL**

Cette recherche vise à caractériser et à décrire les pratiques des collectivités locales liées à leur gestion patrimoniale dans un contexte qui pousse le secteur public, dans son ensemble, vers une évolution de ses principes et modes de gestion (MEYSSONNIER, 1993) dans la voie de l'innovation. Nous analysons donc la gestion patrimoniale comme un levier de performance des collectivités locales. Ainsi, les innovations en la matière paraissent orientées vers le pilotage de la performance patrimoniale (1.1). De plus, les innovations managériales semblent prendre des formes instrumentales et organisationnelles. C'est pourquoi, nous proposons d'élaborer deux cadres d'analyse de l'innovation patrimoniale publique locale, destiné d'une part aux outils (1.2), et d'autre part à l'organisation (1.3).

### **1.1 Un pilotage par la performance appliqué aux ressources patrimoniales**

La littérature met en évidence la remise en cause du modèle traditionnel du contrôle de gestion. Dans ce sens, LORINO (1999) oppose contrôle et pilotage. Il indique notamment que le paradigme de contrôle se fonde sur une performance modélisée d'un point de vue extérieur à l'organisation et rendue prédictible. Alors que dans le paradigme de pilotage, la performance se traduit par le surplus de valeur générée entre la réponse produite au regard du besoin exprimé, et celle de la consommation de ressources nécessaires à l'obtention de cette réponse.

En conséquence, appliquée à la gestion patrimoniale, la notion de contrôle pourrait concerner la vérification des moyens alloués et des résultats des actions menées sur le patrimoine. Les objectifs de ce contrôle seraient ainsi de répondre de manière élémentaire et standardisée aux besoins des usagers du service public (LORINO, 1999). Dans cette logique, les collectivités locales appréhendent et prévoient les besoins des usagers en amont et par habitude. Dans ce cadre, les collectivités locales allouent par exemple, de manière coutumière, des locaux aux associations sans critères d'éligibilité particuliers, autres que des formalités juridiques et administratives classiques. De plus, la logique de contrôle privilégie une gestion des compétences par métier, cloisonnant les domaines professionnels (CARASSUS et SAMALI, 2015). Or, la gestion patrimoniale est particulièrement concernée par la multitude des acteurs et des domaines d'intervention. C'est pourquoi, le contrôle patrimonial paraît plutôt se cantonner à cette logique de métiers, sans créer de la transversalité au sein d'une organisation.

A l'opposé, la migration vers la notion de pilotage patrimonial s'inscrit dans une logique temporelle davantage long-termiste, alliant les planifications stratégiques et opérationnelles, mais aussi le contrôle et l'évaluation. L'objet du pilotage patrimonial n'est plus centré sur les moyens immobiliers mais sur les actions et activités. Le pilotage se place dans une dimension prospective et anticipative. De plus, il favorise la transversalité et une approche globale des enjeux et des problématiques patrimoniales (MEYSSONNIER, 1996). Enfin, les leaders ne sont plus seulement incarnés dans les fonctions supports, mais un rééquilibrage s'effectue vers les acteurs opérationnels et métiers. De même, les acteurs politiques sont intégrés au pilotage patrimonial alors que le contrôle reste l'apanage de l'administration (SIMONS, 1995, LORINO, 1999).

Finalement, le pilotage est de nature à inscrire la gestion patrimoniale dans une performance globale alors que le contrôle la cantonne principalement dans une logique financière et organisationnelle. Or cet essor de la notion de performance, associé au concept de pilotage, a été à l'origine de nombreux travaux permettant de la spécifier dans le contexte public local. Ainsi, il paraît nécessaire d'appréhender la gestion patrimoniale dans le cadre de la performance publique locale. Pour ce faire, nous nous appuyons sur un modèle global et multidimensionnel, en reprenant la grille d'analyse des caractéristiques de la performance publique locale mise en évidence par MAUREL et *al.* (2014).

La performance patrimoniale paraît d'abord financière, en poursuivant la recherche d'économies, ou l'optimisation des revenus issus des ressources immobilières. La performance patrimoniale peut aussi être humaine (SIMON et *al.*, 2012, 2014), en concernant l'implication des agents autour de la stratégie patrimoniale, ou encore investissant en formation, notamment en vue de professionnaliser la fonction patrimoniale des organisations publiques. Ensuite, la performance patrimoniale revêt un aspect organisationnel, par la rénovation de ses modes de gouvernance (BALDE et *al.*, 2013), et en reposant sur l'apprentissage organisationnel, en tant que processus d'enregistrement et de retransmission de ces données au sein de l'organisation KOENIG (1994). La performance patrimoniale est également liée à la quantité et la qualité de l'offre de service public, puisque les ressources patrimoniales apparaissent des « éléments tangibles du service public » (MARIN, 2014) du service public, servant directement à la mise en œuvre des politiques publiques. Enfin, la performance patrimoniale est territoriale. En effet, alors que la compétitivité entre les organisations (INGALLINA, 2009) les pousse à être les plus attractives possible envers les usagers, les citoyens, et la société civile de façon générale, le patrimoine immobilier d'une collectivité semble un élément fort de l'attractivité, et se place comme un facteur de différenciation important.

Sur la base de ce cadre général, nous construisons deux cadres d'analyses visant à décrire les innovations en matière de gestion patrimoniale publique locale.

## **1.2 La constitution d'une grille instrumentale des innovations patrimoniales locales**

Comme toute technique, la gestion du patrimoine se présente comme une pratique outillée. Ainsi, dans le but de caractériser les formes d'innovations en la matière, il paraît intéressant d'en étudier les outils. Cette Ainsi, dans cette recherche appréhende les outils de la gestion patrimoniale sont entendus comme tout élément formalisé, « *signe, technique, savoir-faire*

*local et élémentaire, dont le but est d'orienter ou de faciliter une action collective* » (DE VAUJANY, 2006), destinée à appréhender le patrimoine ou les règles de sa gestion.

Ainsi, si les outils font intégralement partie des pratiques de gestion du patrimoine des collectivités locales, ces derniers paraissent également au cœur de l'innovation et du changement de paradigme, du contrôle vers celui de pilotage.

En effet, de manière traditionnelle, les organisations semblent plutôt utiliser des outils relevant du paradigme du contrôle. Dans ce cadre, les significations traditionnelles du contrôle concernent la vérification, l'inspection ou bien la surveillance. Or, ces outils du contrôle connaissent plusieurs limites, évoquées par CROZIER (1991), en se focalisant sur une forme de contrôle qui ne semble pas suffisante, ni dans le but de garantir la conformité des opérations, ni pour assurer la maîtrise de la gestion dans des organisations complexes comme celles du secteur public local. Dès lors, les outils du contrôle paraissent insuffisants à plusieurs égards (LONING, et *al.*, 2013). Peu opérationnels et avec un caractère rétrospectif, *a posteriori*, qui se borne à relever des dégradations financières, ils ont tendance à privilégier le court terme, en négligeant voire dévalorisant le long terme. Finalement, l'instrumentation du contrôle patrimonial semblent ne garantir que la conformité à des normes, en privilégiant le suivi des moyens au détriment du contrôle des finalités de l'action publique. BATAAC et *al.* (2009) qualifient alors ces types de contrôle, de « *normatifs, bureaucratiques ou administratifs* ».

C'est pourquoi, les organisations publiques locales, qui s'inscrivent de plus en plus dans une perspective de performance publique (GAUZENTE, 2000), tendent à innover, en développant des outils relevant du pilotage patrimonial. Ainsi, face à l'évolution des finalités du contrôle, passant d'un contrôle traditionnel par les moyens à une logique de résultats (CARASSUS et *al.*, 2008), les outils doivent en effet aussi s'adapter. Dans cette voie, BREID (1994) propose des évolutions aux outils de pilotage selon trois facteurs : l'horizon temporel, le niveau de couverture des facteurs contribuant à la performance, et la dimension comportementale.

Sur la base de cette proposition de BREID (1994), nous envisageons de prendre en compte la finalité managériale couverte par les outils de gestion du patrimoine. Il s'agit d'évaluer la portée et l'objectif que permet d'atteindre un instrument, en reprenant une typologie des activités de la gestion patrimoniale détaillée dans la littérature (NAPPI-CHOULET, 2007). De la sorte, trois domaines d'activités couvrent la gestion du patrimoine. Le *Facility Management* tout d'abord, peut être traduit par l'exploitation de parc. Il représente, de manière générale, l'activité d'allocation des ressources immobilières et la garantie de l'adéquation entre les conditions immobilières et les activités qui s'y déroulent. Selon BONETTO et SAUCE (2006), cette fonction comporte plusieurs volets d'activités tels que la gestion de l'usage, la gestion des activités de maintenance, ou encore la gestion du fonctionnement technique des installations. Un second domaine, incarné par le *Property Management*, entendu comme l'administration de biens, concerne les opérations administratives et juridiques liées à la propriété, à la location et à la maîtrise d'ouvrage des constructions ou des gros travaux. Enfin, la dernière fonction est incarnée par l'*Asset Management*, qui représente la gestion d'actifs immobiliers. Celle-ci s'intéresse plus précisément à la gestion financière et stratégique des actifs. Le patrimoine étant à la fois un bien de production de service public et un élément de l'actif, une partie des activités de

gestion porte alors sur le pilotage des opérations concernant la conservation, la transformation, l'acquisition, la vente, la démolition, ou la construction de biens immobiliers.

À la vue de cette littérature, nous nous dotons d'un cadre conceptuel nous permettant de définir les innovations en matière d'outils de gestion du patrimoine. De cette façon, cette recherche avance la proposition d'un cadre d'analyse reposant sur trois dimensions. Ainsi, nous formulons une première proposition de recherche :

Proposition 1 : Les outils du pilotage patrimonial public local sont caractérisés selon leur niveau d'utilisation, leur temporalité et leur finalité.

En conséquence, sur la base de ces éléments de littérature, nous proposons un modèle d'analyse de l'innovation instrumentale patrimoniale, qui reprend la logique d'une évolution des outils de la gestion du patrimoine, du contrôle vers le pilotage.

A côté de cette première grille d'analyse instrumentale, cette recherche cible le champ organisationnel de la gestion du patrimoine. Ce dernier semble en effet essentiel à l'étude et la caractérisation des formes d'innovation de gestion patrimoniale des collectivités locales.

### **1.3 L'élaboration d'une grille d'analyse organisationnelle des innovations patrimoniales publiques locales**

Comme toute fonction, la gestion du patrimoine paraît régie par des principes organisationnels et des modes de régulation de ses activités. Nous envisageons ainsi d'étudier les innovations patrimoniales à travers les modes d'organisation déployés par les collectivités locales.

Ainsi, nous cherchons, en premier lieu, à caractériser les modes de structuration de la fonction patrimoniale. Pour ce faire, nous nous appuyons sur la théorie de la décentralisation organisationnelle. En effet, ce concept est souvent avancé pour décrire les différents modes d'organisation. Nous retenons notamment une typologie des formes et des modalités du processus de la décentralisation organisationnelle publique, fréquemment repris par la littérature. En effet, les travaux de plusieurs auteurs (RONDINELLI, 1981 ; RONDINELLI *et al.*, 1983 ; MILLS *et al.*, 1991 ; LITVACK et SEDDON, 1999 ; LEMIEUX, 2001 ; POLTON, 2004) mettent en exergue quatre formes de décentralisation organisationnelle : la déconcentration, la délégation, la dévolution, et la privatisation. Le mouvement du processus de décentralisation nous semble ici important, puisque plus que de choisir des formes de décentralisation, les organisations sont amenées à déplacer le curseur, selon le degré d'autonomie qu'elles souhaitent octroyer à leurs niveaux opérationnels.

En outre, les avantages de la décentralisation sont nombreux pour HELFER, KALIKA et ORSONI (2000). Selon eux, la décentralisation améliore la qualité des décisions prises, en circuit court et en étant au plus proche du terrain. Celle-ci est également source de motivation et de réduction des conflits. THIETART (2012) met alors en avant les tendances récentes des organisations à évoluer vers plus de souplesse et de réactivité. Nous

considérons en conséquence que le pilotage patrimonial s'inscrit dans cette évolution, marquée par une recherche de réactivité, de souplesse.

Nous proposons donc d'utiliser ces éléments de littérature pour parvenir à caractériser les différents modes d'organisation employés par les collectivités locales pour gérer leur patrimoine immobilier selon un premier axe structurel.

En second lieu, au-delà de l'aspect structurel, une autre dimension de description des modalités organisationnelles paraît pertinente à étudier. En effet, littérature met en évidence une autre dimension pour décrire les organisations. D'après MINTZBERG (1982), une organisation peut être définie par la division du travail, mais aussi par les moyens mis en œuvre pour assurer la coordination nécessaire entre les tâches, renvoyant à une dimension plutôt processuelle. Ainsi, il nous faut également nous intéresser à la manière dont les acteurs de la gestion du patrimoine travaillent les uns avec les autres.

Ainsi, nous mettons en exergue un second axe d'analyse de l'organisation patrimoniale. Nous étudions cette dernière selon son approche, mécaniste ou organique, sur la base des travaux de BURNS et STALKER (1961), qui étudient la relation entre l'environnement et la structure organisationnelle. Selon eux, en fonction du degré de stabilité de l'environnement, la structure organisationnelle est amenée à être modifiée. Ainsi, dans un environnement stable, les organisations ont longtemps prospéré sur une logique mécaniste. Or, avec la crise d'efficacité des systèmes bureaucratiques et l'instabilité croissante de l'environnement, les organisations ont été amenées, depuis la fin des années 1970, à mettre en œuvre des approches organiques, sources d'une plus grande souplesse, gage d'adaptations aux évolutions d'un environnement mouvant et à une complexification des parties prenantes (MINTZBERG, 1982).

Dès lors, poursuivant la finalité de construire une grille de lecture organisationnelle de la gestion du patrimoine, nous retenons deux axes d'analyses. Nous nous intéressons alors à plusieurs composantes de l'organisation en croisant les aspects structurels et processuels. Ainsi, nous pouvons formuler une seconde proposition de recherche ayant pour but de caractériser les modes d'organisation du pilotage patrimonial :

Proposition 2 : L'organisation du pilotage patrimonial public local est caractérisée selon sa structure et son approche organisationnelle.

Au total, dans cette première partie, nous avons effectué une revue de littérature dans le but de poser le cadre de notre recherche. Ainsi, dans la lignée des travaux de MAUREL et *al.* (2014) sur la performance publique locale, cette recherche vise à caractériser les formes d'innovation en matière de gestion patrimoniale des collectivités locales, reprenant la logique d'évolution, du contrôle vers le pilotage patrimonial. Par la suite, nous confrontons nos grilles d'analyse au terrain.



## **PARTIE 2. LA CARACTERISATION DES INNOVATIONS PATRIMONIALES EN MATIERE DE PILOTAGE PATRIMONIAL**

Au cours de cette deuxième partie, nous confrontons nos cadres d'analyses au terrain public local, à travers les propositions de recherche formulées précédemment. Pour ce faire, nous présentons d'abord la démarche de cette recherche (2.1). Par la suite, une seconde sous-partie est dédiée à l'exposé de nos résultats quantitatifs descriptifs. Ainsi les pratiques locales sont caractérisées par des outils élémentaires et des modalités organisationnelles peu lisibles et fragmentées (2.2). Puis, par le biais de notre analyse quantitative, nous mettons en exergue la pertinence du modèle d'analyse instrumental des innovations patrimoniales (2.3). Par la suite, nous nous appuyons sur nos analyses qualitatives pour conforter ces premiers résultats, et valider notre modèle d'analyse organisationnel (2.4).

### **2.1 La démarche de recherche et la méthodologie mise en œuvre**

Compte tenu du peu de littérature académique spécifique à notre thématique d'étude, nous privilégions une orientation exploratoire. En conséquence, notre recherche se fonde sur un travail important de conceptualisation. Ainsi, une partie importante de notre recherche a eu pour objectif de proposer des concepts et un modèle global, permettant de caractériser les innovations patrimoniales locales. Pour cela, nous nous sommes à la fois imprégnés du terrain en amont de notre étude, notamment par le biais d'une recherche-intervention, et en parallèle, nous avons aussi pris appui sur les théories existantes, que nous avons précédemment exposées. De la sorte, cette double démarche nous a guidé vers une phase de modélisation d'un cadre théorique appliqué à la gestion patrimoniale locale. Nous avons ainsi formulé des propositions modélisant notre recherche. Enfin, cela nous a conduit à vérifier ces éléments de manière empirique, à travers une méthodologie quantitative et qualitative.

En premier lieu, nous avons mis en œuvre une étude quantitative dans le but de caractériser, dans la masse, les pratiques des collectivités locales en matière de gestion de leur patrimoine. Par le biais d'une enquête en ligne nous avons pu recueillir les observations exploitables de 192 répondants. Ces derniers sont de nature et de taille diverse, avec 88 communes (46%), 58 établissements de coopération intercommunale (30%), 41 départements (21%) et 5 régions (3%). De plus, les répondants au questionnaire ont été principalement des directeurs généraux des services, des directeurs techniques ou encore des directeurs du patrimoine ou assimilés. Par ailleurs, nous n'avons pu recueillir que peu d'observations d'acteurs politiques. Pour autant, ceux qui nous ont répondu sont tous des élus en charge de la gestion immobilière ou des bâtiments, ce qui nous permet donc d'estimer qu'ils ont un bon degré de connaissance des problématiques remontées.

En second lieu, cette recherche se fonde sur des analyses qualitatives visant à compléter et approfondir les premiers résultats issus de l'enquête quantitative nationale. Ainsi, cette seconde approche repose sur deux dispositifs : une recherche-intervention, et des études de cas par le biais d'entretiens semi-directifs menés dans quatre collectivités locales, justifiées par la nature exploratoire de la recherche et la nécessité d'accéder à d'importantes données de terrain. Dès lors, la recherche-intervention de trois ans dans une commune a consisté au pilotage d'une démarche de diagnostic et d'évolution de la gestion patrimoniale. Cette étude a également fait appel à plusieurs études de cas par entretien, afin de compléter

l'expérience de terrain liée à la recherche-intervention. Nous détaillons dans le tableau ci-dessous nos études qualitatives.

*Tableau 1 - Détail des études qualitatives menées*

<i>Collectivité locale</i>	<i>Taille</i>	<i>Type d'étude</i>	<i>Dates</i>	<i>Durée</i>
<b>Commune Alpha</b>	79 489 habitants	Recherche-intervention	01.09.2010 au 01.09.2013	3 ans
<b>Commune Beta</b>	162 780 habitants	Entretiens semi-directifs	11.02.2013 au 13.02.2013	3 jours
<b>Département Gamma</b>	369 503 habitants	Entretiens semi-directifs	22.01.2013 au 24.01.2013	3 jours
<b>Commune Delta</b>	37 026 habitants	Entretiens semi-directifs	06.03.2013 au 08.03.2013	3 jours
<b>Région Epsilon</b>	3 335 000 habitants	Entretiens semi-directifs	05.02.2013 au 07.02.2013	3 jours

Ainsi, nous avons pu interroger 30 acteurs, élus et agents, certains au cœur des problématiques patrimoniales, et d'autres plus indirectement, car centrés sur la mise en œuvre de politiques publiques thématiques.

Dès lors, sur la base de l'enquête quantitative, cette recherche a d'abord consisté à analyser les pratiques locales en matière de gestion du patrimoine

## **2.2 Une analyse descriptive mettant en évidence des outils élémentaires et des modes d'organisation peu lisibles et fragmentés**

Nous avons réalisé des études descriptives des outils et des modes d'organisation de la gestion du patrimoine actuellement mis en œuvre dans les collectivités. Le but étant de positionner les institutions publiques sur nos deux cadres d'analyse. Ces résultats prennent la forme de pourcentages pour chaque item de réponse au sein de chacune des dimensions de la performance patrimoniale mises à l'épreuve dans notre étude.

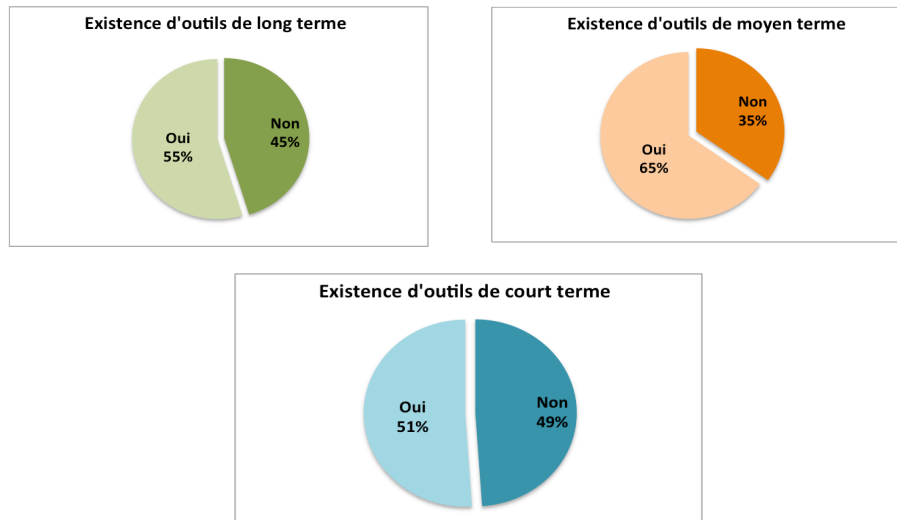
En premier lieu, concernant les outils, nous analysons la dimension temporelle des instruments de gestion. Puis, nous évaluons la portée des actions et des décisions patrimoniales induites par les outils de la gestion du patrimoine. Enfin, dans un troisième temps, nous décrivons les logiques sous tendues par les instruments mis en œuvre dans les institutions publiques locales.

- Des outils à temporalité principalement annuelle

La temporalité des outils de la gestion du patrimoine constitue notre premier critère d'analyse. Le patrimoine immobilier est aussi bien concerné par des activités journalières que par des opérations de long terme. Or, de ce point de vue, les outils de gestion patrimoniale actuellement mis en œuvre au sein des collectivités locales françaises semblent globalement plutôt destinés à une vision de moyen-terme sur les ressources immobilières. En effet, 65% des collectivités répondantes déclarent posséder des outils de gestion du patrimoine annuels. Alors que les modalités temporelles infra-annuelles et pluriannuelles sont moins bien appréhendées par l'instrumentation, puisque ce ne sont que

55% des outils dédiés au patrimoine entraînent une vision à long terme sur ces ressources, et seulement 51% des instruments concernent une temporalité de court terme.

Figure 1 - Temporalité des outils de gestion du patrimoine existants dans les collectivités locales



Par ailleurs, au sein de la catégorie des outils de long terme, nous avons constaté de très fortes disparités entre les types d'instruments mobilisés. Dans ce sens, près de 81% des collectivités locales déclarent mettre en œuvre un plan pluriannuel d'investissement, tandis qu'elles sont 73% à ne pas employer de schéma directeur immobilier. Les outils court-termistes, eux aussi plutôt déficients, connaissent également certaines différences selon leur type. Si 60% des collectivités locales mettent en œuvre des outils destinés au suivi de la gestion énergétique, elles ne sont en revanche que 43% à utiliser des outils de gestion des plans par exemple.

Globalement, ces premiers résultats mettent en évidence un manque de vision à longue échéance des collectivités locales sur l'évolution de leurs ressources patrimoniales. De même, les décisions journalières affectant le patrimoine immobilier semblent trop souvent prises, sans être éclairées par des outils de gestion adaptés. De la sorte, des activités techniques quotidiennes telles que le suivi de la maintenance, ou la gestion de l'énergie et des fluides pâtissent du faible développement d'outils qui leur seraient destinés.

- Des niveaux d'utilisation centrés sur les acteurs opérationnels et administratifs

La seconde caractéristique constitutive des dimensions de notre modèle instrumental est déterminée par le niveau d'utilisation des outils. En conséquence, nous avons cherché à caractériser les outils en fonction des acteurs de la fonction patrimoniale et de leurs responsabilités respectives.

Dès lors, comme en atteste la figure n°2, les services directement en charge du patrimoine sont ceux qui utilisent majoritairement les outils de gestion du patrimoine. A l'analyse des réponses, ils représentent en effet 25% des utilisateurs d'outils pluriannuels destinés au patrimoine immobilier. Ces mêmes acteurs représentent 37% de l'usage d'outils annuels

plutôt de moyen terme, et 54% pour les outils de court terme infra-annuels. Au-delà des agents directement en charge du patrimoine, les outils de la gestion immobilière paraissent également être utilisés de manière relativement importante par les directions générales des collectivités répondantes. Celles-ci représentent 26% des acteurs utilisant des outils pluriannuels sur l'immobilier, 23% de l'usage d'outils annuels, et seulement 11%, ce résultat paraissant normal, de la mise en œuvre d'outils infra-annuels de gestion patrimoniale. D'autres types d'agents s'intéressent aussi, mais de manière plus marginale, à ces mêmes outils. En effet, les directions ou services opérationnels, en charge des différentes thématiques de la politique publique, représentent un poids de 18% dans la mise en œuvre des outils de court-terme sur le patrimoine, de 14% pour les outils annuels, et de 15% dans l'exploitation d'outils pluriannuels de gestion patrimoniale. De même, les autres services supports, tels que les ressources humaines ou les finances, semblent eux aussi être des utilisateurs d'outils dédiés à l'immobilier, mais de façon secondaire.

Par ailleurs, nous pouvons également dégager des résultats de l'utilisation des outils de la gestion du patrimoine par les élus. Nous constatons ainsi une forte variation concernant le type d'outils mobilisé par ces acteurs. Ils incarnent tout d'abord 20% de l'exploitation d'outils de long terme, bien que ce type d'instruments semble leur être dédié, en concernant la stratégie et la politique immobilière. De plus, les élus ne constituent qu'une part de 6% dans l'utilisation d'outils annuels, et de 5% pour les outils de court terme.

Figure 2 - Utilisation des outils de gestion du patrimoine par les différents acteurs des collectivités locales

Outils / Acteurs	Elus	Direction générale	Directions en charge du patrimoine	Directions opérationnelles	Autres directions supports	Total
Outils de long terme	20,1%	25,7%	25,5%	14,8%	14%	100%
Outils de moyen terme	6,1%	22,7%	37%	14,2%	20,1%	100%
Outils de court terme	5%	11,3%	53,4%	18,3%	11,9%	100%

Au regard de ces seconds résultats, les outils mobilisés apparaissent comme principalement destinés à des acteurs administratifs et opérationnels dans la mesure où ce sont les agents en charge du patrimoine qui utilisent majoritairement les différents instruments dédiés à l'immobilier. Les actions patrimoniales qui en découlent s'en trouvent, elles aussi, marquées par une logique administrative et opérationnelle de gestion.

- Des finalités managériales immobilières partiellement couvertes par les outils

Une dernière dimension, propre à la finalité managériale couverte par les outils de la gestion patrimoniale, nous amène à analyser l'instrumentation dans le cadre du triptyque *Asset, Property, et Facility Management*. Dans ce sens, nous avons cherché à comprendre comment les outils de la gestion patrimoniale s'inscrivaient dans ce modèle, en questionnant les collectivités sur la mise en œuvre de chacun de ces groupes d'activités. Ainsi, l'analyse de nos résultats fait émerger une large réalisation du *Property*

*Management*, et dans une moindre mesure du *Facility Management*. En effet, 73% des collectivités répondantes déclarent posséder des instruments couvrant l'administration de biens, et 63% affirment détenir des outils mettant en œuvre l'exploitation de parc. En revanche, la gestion d'actifs immobiliers (*Asset Management*) ne semble pas assurée par les instruments pour 59% des institutions publiques locales.

En second lieu, nous analysons l'organisation de la gestion patrimoniale. Dans ce sens, nous décrivons d'abord la structure organisationnelle, puis nous verrons l'approche organisationnelle prise par les fonctions patrimoine des collectivités locales.

- Une structuration hétérogène de la fonction patrimoniale des collectivités locales

Nous avons cherché à savoir comment se caractérisait, de manière globale, la répartition des responsabilités patrimoniales. De cette façon, plus de 77% des collectivités locales affirment que leur gestion patrimoniale repose sur une organisation centrale ou une direction en charge du patrimoine. Cette affirmation tend ainsi à correspondre à un mode d'organisation plutôt centralisé. Pour autant, si une grande majorité d'institutions paraissent disposer d'une seule direction en charge du patrimoine, les responsabilités qui lui sont confiées ne sont parfois que partielles. Dans ce sens, 63% des répondants manifestent un désaccord sur le fait que les directions « métiers » exécutent les directives immobilières provenant d'un service patrimoine. Par contre, 48% des interrogés déclarent qu'il existe une immixtion forte des directions « métiers » dans la gestion patrimoniale de leur institution. De plus, pour près de 48% des collectivités, il semble même que les directions opérationnelles soient responsables et autonomes sur les équipements concernant directement leur activité.

Ces résultats tendent donc à démontrer que l'organisation de la gestion patrimoniale locale est plutôt hétérogène. Effectivement, aucun mode d'organisation ne se dégage particulièrement.

- Une approche organisationnelle oscillant entre modalités organiques et mécanistes

La seconde phase de notre diagnostic organisationnel s'attache à mettre en évidence les spécificités de l'approche organisationnelle de la gestion patrimoniale publique locale. Dans cet objectif, nous décrivons les modes de coordination qui peuvent exister entre les acteurs de la gestion du patrimoine d'une organisation publique locale.

Dans ce cadre, la gestion patrimoniale des collectivités locales se traduit dans l'ensemble, par des modes de coordination variables. C'est aussi le cas si l'on observe les cas spécifiques des différents domaines de la gestion immobilière. Ainsi, le *Property* et le *Facility Management* sont en majorité concernés par un fonctionnement avec une structure hiérarchique rigide, c'est-à-dire plutôt sous la forme d'un service ou d'une direction, tandis que l'*Asset Management* est plutôt organisé en mode projet dans 47% des cas.

Par ailleurs, du point de vue de la communication, il semble alors qu'il y ait une différence importante entre le *Property Management* d'une part, et l'*Asset* et le *Facility Management* d'autre part. Effectivement, 65% des organisations publiques déclarent que la communication pour les activités relevant de l'administration de biens sont plutôt régies par des relations formelles, donc mécanistes. A l'inverse, 58% et 57% des institutions déclarent

que la gestion d'actifs immobiliers et l'exploitation de parc font l'objet d'une communication globalement informelle.

Enfin, comme toutes les autres fonctions, la gestion patrimoniale fait l'objet de procédés et de règles qui régissent le fonctionnement de cette activité. Ces procédés peuvent alors être inscrits dans une approche mécaniste, lorsqu'ils sont traduits par des règles contraignantes et immuables (des procédures), ou bien ils peuvent s'ancrer dans une approche organique, en s'exprimant au travers de règles plutôt souples et ajustables. Ainsi, pour plus de 53% des collectivités locales, les opérations du *Property Management* semblent plutôt être régies par des procédures, en référence à une approche mécaniste. A l'inverse, l'*Asset Management* correspond à des procédés organiques dans 80% des collectivités locales. De même, pour 75% des institutions, cette dernière logique paraît orienter les activités liées à l'exploitation de parc.

Au total, suite à l'analyse des réponses que nous avons collectées, il semble que l'on puisse différencier le domaine du *Property Management*, qui se traduit en large majorité par une approche mécaniste, des deux autres fonctions que sont l'*Asset* et le *Facility Management*, qui induisent une approche marquée par un fonctionnement organique. Cette différence paraît s'expliquer par le fait que le *Property Management* recouvre une fonction assurée de manière traditionnelle par les institutions. Il s'agit globalement des obligations du propriétaire qui incombent à la collectivité. En revanche, il semble que l'*Asset Management* représente un panel d'activités « nouvelles » que le secteur public n'a pas l'habitude de mettre en œuvre. Ainsi ces objectifs et activités sont moins structurés, voire mal identifiés au sein des organisations. Les tâches qui en découlent sont, en conséquence, marquées par des modes de coordination à la fois souples et variables en fonction des projets notamment. Pour ce qui est du *Facility Management*, même si ce domaine est habituellement identifié et mis en œuvre par les institutions publiques, il paraît également faire preuve d'une grande diversité de traitement dans les collectivités, ainsi que d'une dispersion importante des responsabilités au sein des organisations.

En synthèse, les outils mis en œuvre dans les collectivités locales semblent plutôt être moyen-termiste, centrés sur des actions opérationnelles et administratives, et ne couvrant qu'une partie des dimensions et des finalités immobilières. Par ailleurs, la gestion du patrimoine locale paraît caractérisée par un système organisationnel plutôt fragmenté et assez hétérogène, mais aussi par une approche organisationnelle différenciée en fonction de ses activités.

Par la suite, nous voulons tester notre cadre de recherche instrumental.

### **2.3 La validation du modèle d'analyse des outils de la gestion du patrimoine immobilier des collectivités par l'analyse quantitative**

Nous cherchons à analyser le construit d'outils de la gestion patrimoniale publique locale. Pour ce faire, nous avons recours à trois dimensions : temps, niveau d'utilisation et finalité. Afin de mener à bien cette analyse, nous employons une méthode exploratoire. Celles-ci consiste à identifier pourquoi et comment les variables sont liées les unes avec les autres, et si des individus proches peuvent être regroupés (GAVARD-PERRET et *al.*, 2012). Nous recherchons alors des structures préexistantes dans nos données en réalisant une analyse

factorielle, en utilisant la méthode d'extraction dite d'Analyse en Composantes Principales (ACP).

Nous menons donc une ACP visant à déterminer les construits des outils de la gestion patrimoniale locale. Nous obtenons une qualité de représentation de l'ACP tout à fait satisfaisante, puisque au moins 40% de la variance de chacune des variables de cette analyse est prise en compte par l'une des composantes qui seront extraites.

Dès lors, l'ACP réalisée sur le modèle global des outils met en évidence trois composantes, expliquant plus de 89% de la variance totale.

*Tableau 2 - Variance totale expliquée de l'ACP finale du modèle global des outils de gestion du patrimoine public local*

Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	6,306	39,413	39,413	6,306	39,413	39,413
2	5,910	36,937	76,350	5,910	36,937	76,350
3	2,160	13,498	89,848	2,160	13,498	89,848
4	,695	4,341	94,190			
5	,641	4,009	98,199			
6	,245	1,533	99,732			
7	,019	,121	99,853			
8	,007	,042	99,895			
9	,005	,032	99,927			
10	,005	,030	99,957			
11	,003	,017	99,974			
12	,003	,016	99,990			
13	,001	,004	99,995			
14	,000	,002	99,997			
15	,000	,002	99,999			
16	,000	,001	100,000			

En outre, comme en atteste le tableau n°3, la première composante extraite (39,4% de la variance expliquée) regroupe 6 items. Ces variables représentent la finalité managériale des outils de la gestion patrimoniale. Par ailleurs, 5 variables sont projetées sur la seconde composante (36,93% de la variance expliquée), traduisant le niveau d'utilisation des outils. Cependant, nous retrouvons aussi sur cette même composante une variable liée à la temporalité. Enfin, la troisième composante (13,49% de la variance expliquée) représente globalement le temps avec 4 items.

Au final, les résultats démontrent que le modèle de caractérisation des outils de la gestion patrimoniale permet de représenter près de 90% des collectivités locales françaises. Cette analyse permet en conséquence de valider le modèle instrumental. En conséquence, notre proposition 1 est validée. Il est possible et pertinent de décrire les outils de la gestion patrimoniale locale selon trois concepts, représentés par le niveau d'utilisation, le temps, et la finalité managériale.

Tableau 3 - Matrice de structure de l'ACP finale du modèle global des outils de gestion du patrimoine public local

Outils de la gestion patrimoniale	Composante		
	1	2	3
PPT			,770
Schéma directeur			,633
Suivi énergétique		,998	
Gestion des plans			,876
Suivi et gestion de la maintenance			,707
Elus		,995	
Direction générale		,995	
Services directement en charge du patrimoine		,998	
Services opérationnels métiers (sports, éducation, etc.)		,996	
Autres services supports (finances, etc.)		,996	
Gestion stratégique immobilière	,998		
Planification immobilière	,999		
Gestion administrative, juridique, financière et fiscale	,999		
Suivi des opérations d'investissement et de gros travaux	,999		
Gestion de l'usage et de la maintenance	,999		
Gestion de l'énergie et des fluides	,999		

Par la suite, nos analyses ont pour finalité la validation de la grille des modes d'organisation que nous avons construite. Les propositions de recherche liées à cette dimension organisationnelle ne sont analysées qu'à travers notre étude qualitative. En effet, eu égard à la complexité de décrire un cadre organisationnel sur la base d'une enquête quantitative, nous revenons sur ce second modèle par le biais de nos analyses qualitatives.

#### **2.4 Des analyses qualitatives confortant les grilles d'analyses et soulignant les évolutions de la gestion patrimoniale locale**

Dans le cas de notre étude, un guide d'entretien a été structuré en amont, selon les variables du modèle de recherche et en fonction des objectifs de cette étude. Nous adoptons donc une démarche fermée, dans le but de caractériser la gestion patrimoniale publique locale, et de compléter le modèle de recherche développé. En outre, pour mener à bien nos analyses qualitatives, nous avons procédé à une analyse de contenu manuelle comme le préconise ROCHE (2008). Nous avons extrait les brèves de discours des interviews pour les replacer en face de nos thèmes. Ainsi, nous avons caractériser les outils et les modes d'organisation de la gestion patrimoniale de chacune des collectivités locales étudiées.

Premièrement, pour la collectivité Alpha, nos analyses mettent en évidence des outils caractérisés par un niveau d'utilisation administratif, avec une volonté de développer des instruments de portée stratégique. Par ailleurs, ceux-ci s'inscrivent dans une temporalité principalement court-termiste, et sont destinés à l'administration de biens et l'exploitation de parc. Au niveau de son organisation, la gestion du patrimoine de la commune Alpha présente un système en partie localisé, en responsabilisant les directions métiers, et l'approche est plutôt organique.



Deuxièmement, nous avons étudié les pratiques de la commune Beta. Cette dernière présente des outils de gestion du patrimoine plutôt administratifs et opérationnels, mais avec une tendance au développement de la portée stratégique. De même, si la temporalité des outils est plutôt court-termiste, nous avons relevé une volonté de prendre en compte une logique de long terme. Enfin, les finalités prises en charge relèvent majoritairement du *Property Management*. Au niveau de l'organisation, la gestion du patrimoine au sein de cette commune est plutôt décentralisée avec une approche majoritairement organique.

Troisièmement, notre étude a concerné le département Gamma. Au sein de cette structure, nous avons pu relever des outils de gestion patrimoniale administratifs, de moyen-terme et concernant l'administration de biens. Par ailleurs, l'organisation de la gestion du patrimoine est plutôt décentralisée en ce qui concerne la gestion des collèges, et au contraire assez centralisé pour le reste du patrimoine.

Quatrièmement, l'instrumentation de gestion du patrimoine employée au sein de la commune Delta paraît dédiée à des acteurs administratifs et opérationnels, mais ici aussi nous avons constaté une tendance à développer une utilisation par des acteurs stratégiques. De plus, les outils sont plutôt annuels et infra-annuels, mais la prise en compte de la pluri-annualité se développe. Enfin, ils permettent de mettre en œuvre des activités relevant principalement du *Property* mais évoluant vers l'*Asset Management*. Au niveau de son système organisationnel, la gestion du patrimoine de la commune Delta responsabilise de manière les directions métiers, et elle est plutôt régie par une approche organique.

Cinquièmement, la région Epsilon utilise des outils de gestion du patrimoine majoritairement administratifs. Ils sont destinés à gérer le patrimoine à moyen et long terme, et concernent essentiellement le *Property* et le *Facility management*. L'organisation mise en place est fortement localisée pour la gestion des lycées avec une approche mécaniste, alors que le reste du patrimoine est géré de manière centralisée et davantage organique.

Nous développons alors dans le tableau ci-dessous la synthèse des résultats qualitatifs de manière horizontale, par variables.

*Tableau 4 - Synthèse des résultats des analyses des données qualitatives*

<b>Variables</b>	<b>Synthèse des résultats</b>
<b>Niveau d'utilisation / décision des outils</b>	<b>Administratif et opérationnel. Evolution vers des acteurs de niveau stratégique</b>
<b>Temporalité des outils</b>	<b>Moyen et court terme. Prise de conscience de la nécessité de la pluri-annualité</b>
<b>Finalité des outils</b>	<b><i>Property et Facility Management. Tendance à l'évolution de l'Asset Management</i></b>
<b>Système organisationnel</b>	<b>Oscillation entre centralisation et décentralisation</b>
<b>Approche organisationnelle</b>	<b>Approche mécaniste du Property Management et organique pour l'Asset et le Facility</b>

Cette synthèse des données qualitatives que nous avons pu recueillir nous permet de mieux visualiser les pratiques actuelles des collectivités locales françaises. Ainsi, les outils de la gestion patrimoniale locale paraissent tout d'abord plutôt court et moyen-termistes, destinés à des acteurs de terrain ou administratifs, et enfin tournés majoritairement vers une finalité de *Property Management*. Toutefois, d'importantes évolutions sont en cours, les collectivités tendent à innover en développant une instrumentation pluriannuelle, davantage stratégique, et prenant en compte de nouvelles finalités immobilières, non prises en compte jusqu'à présent. D'autre part, nos entretiens mettent globalement en exergue des modes d'organisation caractérisés par un déséquilibre entre décentralisation et centralisation de la gestion du patrimoine. Dans ce sens, les collectivités locales semblent peiner à trouver un juste milieu qui conviendrait à tous les acteurs. Enfin, la fonction patrimoine est bien souvent décrite dans une approche organique, marquée de relations souples et informelles entre les acteurs, peu de procédures, et des processus décisionnels et informationnels non maîtrisés.

En outre, ces analyses qualitatives permettent de tester notre modèle de recherche sur notre terrain d'étude. En premier lieu, ces résultats qualitatifs vont globalement dans le sens des résultats déjà obtenus sur notre première étude quantitative, concernant la grille instrumentale de la gestion patrimoniale. En effet, les données recueillies nous amènent à approfondir les résultats traités précédemment.

Dès lors, la proposition 1 : « les outils de pilotage patrimonial sont caractérisés selon leur niveau d'utilisation, leur temporalité et leur finalité » paraît validée par nos analyses quantitatives et qualitatives. Effectivement, les acteurs interrogés s'appuient sur ces trois éléments pour décrire leurs outils de gestion du patrimoine.

De surcroît, l'intérêt de cette étude qualitative repose également sur la confrontation de notre modèle d'analyse organisationnel avec les pratiques locales de gestion du patrimoine. En effet, la complexité des modes d'organisation rendant difficile une appréhension quantitative de ces résultats, nous testons la proposition liée à cette dimension par le biais de la méthodologie qualitative. A ce propos, notre proposition, qui indiquait que « l'organisation du pilotage patrimonial public local est caractérisée par sa structure et par son approche organisationnelle », est validée avec les analyses effectuées. Nos résultats révèlent effectivement la pertinence de ces deux axes d'études pour caractériser les modes d'organisation du pilotage patrimonial.

Enfin, en conclusion, nous proposons une discussion de ces résultats au regard de la littérature mobilisée.

## **CONCLUSION. DISCUSSION DES RESULTATS ET APPORTS DE LA RECHERCHE DANS LA CONTINUITE DE LA LITTERATURE SCIENTIFIQUE**

En premier lieu, fort d'une analyse de la littérature, nous avons d'abord identifié trois dimensions liées et complémentaires, nous permettant de décrire les outils de gestion du patrimoine des collectivités locales. Au travers de notre étude quantitative, les résultats obtenus nous permettent de vérifier que les innovations en termes d'outils s'inscrivent dans les voies d'évolutions du pilotage mis en avant par la théorie. Globalement, notre recherche exploratoire présente l'intérêt de soumettre un cadre englobant des outils de la gestion du

patrimoine, dans la perspective d'une performance multidimensionnelle (KAPLAN et NORTON, 1992 ; OTLEY, 1999).

Ainsi, la temporalité des outils du pilotage patrimonial doit être amenée à évoluer (BREID, 1994 ; CROZIER, 1991 ; ATKINSON *et al.*, 1997 ; BATAAC *et al.*, 2009). Dans ce sens, les innovations instrumentales mises en œuvre par les collectivités locales semblent devoir mettre l'accent sur des outils de long terme, bien souvent peu développés, mais également faire le lien entre des temporalités quotidiennes et des logiques prospectives et anticipatives. De surcroît, il est primordial que l'instrumentation de gestion des collectivités locales mette en relation les différents niveaux d'acteurs en charge de l'immobilier. Tout en étant présents à tous les niveaux décisionnels de l'organisation, les outils doivent également être source de cohérence au sein des équipes, et cela, au service des actions liées au patrimoine. En outre, en tant que fonction transversale, la gestion du patrimoine immobilier fait intervenir de multiples activités et connaissances dans des domaines très variés. D'ailleurs, d'après les recherches de NAPPI-CHOULET (2005), le positionnement de la gestion immobilière est relativement fluctuant à l'intérieur des entreprises, et relève d'une hiérarchie variable. Il semble qu'un parallèle puisse être établi avec le secteur public, au sein duquel la gestion du patrimoine doit conjuguer des intérêts divergents, parfois contradictoires, et satisfaire les attentes de multiples acteurs. Le système de pilotage et de mesure de la performance apparaît alors devoir impérativement prendre en compte cette spécificité, afin de rendre à cette fonction support de l'identité et de la cohérence.

Au total, d'un point de vue théorique et empirique, nos résultats viennent appuyer cette littérature, confirmant les évolutions à apporter aux instruments développés par les organisations publiques dans le cadre du pilotage par la performance (LORINO, 1997 ; MAUREL *et al.*, 2014).

En second lieu, par le biais de l'étude qualitative nous avons pu tester notre modèle de recherche et ses propositions relatives au pilotage organisationnel du patrimoine. Ainsi, nous avons d'abord envisagé de décrire le système organisationnel. Dans ce sens, nos résultats s'inscrivent dans le sens de la littérature, en mettant à jour plusieurs modalités et formes de la décentralisation organisationnelle (RONDINELLI *et al.*, 1983). En effet, tout comme les travaux de THIETART (2012) le suggèrent, nous avons constaté une forte tendance des collectivités locales à renouveler leurs modes d'organisation de la gestion du patrimoine avec la décentralisation organisationnelle en perspective. Comme nous l'ont témoigné de nombreux acteurs sur le terrain, la mise en œuvre d'un mode organisation en partie décentralisé et responsabilisant s'inscrit dans une recherche de plus grande proximité avec les utilisateurs et les besoins des politiques publiques. En cela, nous rejoignons MADDICK (1963), qui pointe la plus grande réactivité que permet la décentralisation, ou encore HELFER, KALIKA et ORSONI (2000), qui en soulèvent aussi les multiples avantages.

Ensuite, nous nous appuyons sur l'approche organisationnelle afin de caractériser l'organisation de la gestion patrimoniale. Dans ce sens, nos résultats montrent que les travaux de BURNS et STALKER (1963) s'appliquent à la gestion patrimoniale locale. Aussi, plusieurs auteurs insistent sur la nécessité de faire évoluer les modes d'organisation en réponse à un environnement complexe et mouvant (MINTZBERG, 1982 ; LAWRENCE et LORSH, 1967). Les organisations seraient alors poussées à adopter une approche

organique, gage d'une plus grande souplesse (BURNS et STALKER, 1963 ; MINTZBERG, 1982). Ainsi, compte-tenu des multiples évolutions du secteur public et de la complexité croissante de l'environnement local, nos résultats démontrent que des approches organiques restent largement à inventer pour les institutions publiques, dans un domaine aussi structurant que celui de la gestion patrimoniale.

Finalement, dans l'objectif d'analyser les formes d'innovations patrimoniales publiques locales, nous nous sommes appuyés sur les théories du contrôle et le champ de la performance publique locale. Cette recherche de caractérisation nous a amené à développer deux cadres d'analyses, l'un instrumental et l'autre organisationnel que nous avons testé via des méthodologies quantitative et qualitative. Ainsi, les pratiques locales en matière de gestion du patrimoine paraissent plutôt élémentaires. En outre, les résultats de notre recherche montrent que les innovations patrimoniales prennent la forme d'outils et de modes d'organisation, en étant orientées vers le pilotage par la performance patrimoniale.

Toutefois, cette étude présente plusieurs limites. De par sa nature exploratoire, elle nous permet seulement de déboucher sur une caractérisation globale et peu approfondie des pratiques locales. De plus, nous avons utilisé des échantillons par convenance justifiés par la complexité d'accéder aux données sur le terrain. Il serait en conséquence intéressant de réaliser de nouvelles analyses en nous inscrivant dans un processus de recherche longitudinal, qui pourrait apporter un nouvel éclairage sur la problématique de recherche. Par ailleurs, nous envisageons d'étudier davantage les innovations patrimoniales orientées vers la performance exogène, c'est à dire tournées vers l'externe et la prise en compte de l'avis des usagers et utilisateurs du patrimoine.

## Bibliographie

ANTHONY R.N. (1965), Planning and control systems, a framework for analysis , Division of research, Harvard Business School, Boston

ATKINSON A., WATERHOUSE J.H., WELLS R.B. (1997), A stakeholder approach to strategic performance measurement, Sloan Management Review, Spring, Vol. 38, n° 3

BALDE K., CARASSUS D., MARIN P. (2013), Caractérisation des pratiques de gouvernance au sein des EPCI. Un modèle proactif et ouvert ou un modèle passif et fermé ?

BARNEY J.B. (1991), Special Theory Forum the Resource-Based Model of the Firm – Origins, Implications, and Prospects, Journal of Management 17(1), pp97-98

BARTOLI A. (2015), Le management dans les organisations publiques, Dunod, 4<sup>ème</sup> édition

BATAC J., CARASSUS D., MAUREL C. (2009), Evolution de la norme du contrôle interne dans le contexte public local, Finance Contrôle Stratégie, Vol. 12, n°1, pp. 155-180, mars

BIRKINSHAW J., HAMEL G., MOL M. (2008), Management innovation, Academy of Management Review, vol. 33, p. 825-845

BONETTO R., SAUCE G. (2006), Gestion du patrimoine immobilier – les activités de références Partie 1, CSTB ed.

BOSSERT T. (1998), Analyzing the decentralization of health systems in developing countries : decision space, innovation and performance, Social Science and Medecine, Vol.47, n°10, pp 1513-1527

BREID V. (1994), Erfolgspotentialrechnung - Konzeption im System einer finanzierungstheoretisch fundierten, strategischen Erfolgsrechnung in Küpper, H.U. : Controllingentwicklungen, Stuttgart : Schäfer-Poeschel

BURNS T., STALKER G.M. (1961), The management of innovation, Londres, Tavistock Publications

CARASSUS D., GARDEY D., DIAZ S., HUTEAU S. (2008), Evolution de la gestion publique locale vers l'amélioration de la performance : le cas des départements, Annuaire du GRALE (Groupe de Recherche d'Administration Locale en Europe)

CARASSUS D., SAMALI Y. (2015), La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : quels dispositifs pour quelles rationalités ? Plus de contrôle ou plus de pilotage ?, 4<sup>ème</sup> colloque de L'Association Internationale de Recherche en Management Public, Lyon, 28 et 29 mai

COUR DES COMPTES (2013), L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique, Rapport public annuel, février

CROZIER M. (1991), Le changement dans les organisations, Revue Française d'Administration Publique, n°59, septembre

DEMEESTERE R., ORANGE G. (2008), Gestion publique : qu'est-ce qui a changé depuis 25 ans ?, Politiques et management public, Vol. 26/3

DE VAUJANY F.X. (2006), Pour une théorie de l'appropriation des outils de gestion : vers un dépassement de l'opposition conception-usage, Management & Avenir, n°9, pp. 109-126

FEDERATION DES MAIRES DES VILLES MOYENNES (2008), Gestion dynamique du patrimoine : de nouvelles marges de manœuvre pour les villes moyennes, septembre

GAUZENTE C. (2000), Mesurer la performance des entreprises en l'absence d'indicateurs objectifs : quelle validité ? Analyse de la pertinence de certains indicateurs, Finance Contrôle Stratégie, Vol. 3, n° 2, juin, pp. 145-165

GAVARD-PERRET M-L., GOTTELAND D., HAON C., JOLIBERT A. (sous la dir. de) (2012), Méthodologie de la recherche en sciences de gestion ; réussir son mémoire ou sa thèse, Editions Pearson Education France, 383 p

HAMEL G. (2006), The why, what and how of management innovation, Harvard Business Review, vol. 84, n° 2, p. 72-84

HELFER J-P., KALIKA M., ORSONI J. (2000), Management, stratégie et organisation, Vuibert, 422 p

INGALLINA P. (2009), L'attractivité des territoires. Dans l'attractivité des territoires : regards croisés, renouvellement urbain, Actes des séminaires février - juillet, pp. 9-18, PUCA, Nanterre

KAPLAN R., NORTON D. (1992), The balanced scorecard – measures that drives performance, Harvard Business Review, January-february

KOENIG G. (1994), Introduction : repérage des lieux, Revue Française de Gestion, Dossier L'apprentissage organisationnel : Pratiques et théories, n°97, janvier, p. 78

KONZELMANN S. J. (2014), The Political Economics of Austerity, Cambridge Journal of Economics, Vol. 38, n°4, pp. 701-741

LAWRENCE P. R., LORSCH J. W. (1967), Differentiation and Integration in Complex Organizations, Administrative Science Quarterly, vol. 12, n°1, pp. 1-47

LEMIEUX V. (2001), Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoirs, Presses de l'Université de Montréal, Canada

LITVACK J., SEDDON J. (1999), Decentralization Briefing Notes, Washington, DC: World Bank

LONING H., MALLERET V., MERIC J., PESQUEUX Y. (2013), Le contrôle de gestion. Des outils de gestion aux pratiques organisationnelles, Dunod, Paris, 4ème Ed

LORINO P. (1997), Méthodes et pratiques de la performance, Les éditions d'Organisation, Paris

LORINO P. (1999), A la recherche de la valeur perdue : construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public, Politiques et management public, vol. 17, n° 2

MADDICK H (1963), Democracy, Decentralization and Development, Asia Publishing House, Bombay

MARIN P. (2014), Analyse des effets des pratiques de mutualisation sur la performance des organisations publiques locales : le cas des Services départementaux d'incendie et de secours, thèse de doctorat en Sciences de gestion, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 24 novembre

MAUREL C., CARASSUS D., FAVOREU C., GARDEY D. (2014), The Characterization and Definition of Public Performance : An Application to Local Government Authorities, Gestion et Management Public, Vol. 2, n°3

MEYSSONNIER F. (1993), Quelques enseignements de l'étude du contrôle de gestion dans les collectivités locales, In: Politiques et management public, vol. 11, n° 1

MEYSSONNIER F. (1996), Nature et outils du management public, in Le Duff, R. and J-J. Rigal, Le Maire-Entrepreneur ?, Pau, Presses Universitaires de Pau, 617-627

MILLS A., VAUGHAN J. P., SMITH D. L., TABIBZADEH I. (1991), La décentralisation des systèmes de santé : concepts, problèmes et expériences de quelques pays, Organisation Mondiale de la Santé, Genève

MINTZBERG H. (1982), Structure et dynamique des organisations, Paris, Editions d'Organisation, traduit de l'américain (première édition américaine : 1981)

MINTZBERG H. (1990), Le management, voyage au centre des organisations, Paris, Editions d'Organisation, traduit de l'américain (première édition américaine : 1989)

NAPPI-CHOULET I. (2007), L'organisation de la fonction immobilière dans les grandes sociétés françaises cotées : Etude de l'existence d'un service dédié et d'outils de pilotage spécifiques, Comptabilité Contrôle Audit, juin, Vol. 1, N°13, pp. 157-192

OTLEY D. (1999), Performance management : a framework for management control systems research, Management Accounting Research, Vol. 10

OVERMANS Tom, TIMM-ARNOLD Klaus-Peter (2015), Managing Austerity: Comparing Municipal Austerity Plans in the Netherlands and North Rhine-Westphalia, Public Management Review, pp. 1-20

PENROSE E.T. (1959), The Theory of the Growth of the Firm, New-York, John Wiley and Sons.

POLTON D. (2004), Décentralisation des systèmes de santé : un éclairage international, Revue française des affaires sociales, n°4, pp. 267-299

ROCHE D. (2009), Réaliser une étude de marché avec succès, Editions d'Organisation, Paris

RONDINELLI D. (1981), Government Decentralization in Comparative Perspective : Theory and Practice in Developing Countries, International Review of Administrative Science, Vol. 47, n°2, pp. 133-145

RONDINELLI D., NELLIS J.R., CHEEMA S. (1983), Decentralization in developing countries : a review of recent experiences , World Bank Staff working paper, n°581, World Bank

SIMON A., CARASSUS D., FALL A. (2012), Gestion des ressources humaines et performance de l'organisation publique locale : une approche par le concept de la « performance RH », Colloque PILOTE – 6<sup>ème</sup> Université de la Fonction Publique Territoriale, Aix en Provence, octobre

SIMON A., CARASSUS D., FALL A., (2014), La construction d'un baromètre pour mesurer la performance RH en milieu public : une application dans le contexte local, 3<sup>ème</sup> colloque AIRMAP, Aix en Provence, 21 mai

SIMONS R. (1995), Levers of control : how managers use innovative control systems to drive strategic renewal, Harvard University Press, Boston

THIETART R-A. (2012), Le management, 13e Ed., Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », Paris, 128 p

WERNERFELT B. (1984), A resource-based view of the firm, Strategic Management Journal, 5, pp. 171-180