



# La caractérisation du pilotage patrimonial public local

## Modélisation et analyse des pratiques des collectivités locales françaises



# SOMMAIRE

1. **Sujet et le contexte de la recherche**
2. Problématique
3. Cadre conceptuel et le modèle de recherche
4. Méthodologie employée
5. Principaux résultats
6. Apports, limites et prolongements de la recherche



## 1. Sujet et contexte de la recherche (1/2) :

- Un contexte marqué par une **extension des compétences**, de fortes **contraintes financières**, et un accroissement de la **demande de service public**
- En réponse, les collectivités ont privilégié jusqu'ici une **logique exogène à l'organisation publique**, en cherchant à accroître leurs ressources maîtrisables (Konzelmann, 2014)
- Or, des solutions se trouvent aussi dans une **logique plutôt endogène**, en s'appuyant sur des fonctions de nature politico-organisationnelle (Overmanns et Timm-Arnold, 2014)
- En se tournant notamment vers les **ressources internes** des collectivités locales (Penrose, 1959; Wernerfelt, 1984 ; Barnay, 1991)



**Les ressources patrimoniales constituent un levier d'amélioration important de la gestion publique locale**



## 1. Sujet et contexte de la recherche (2/2) :

- Un **patrimoine public local important** sur le plan **quantitatif et financier**
  - 20% du patrimoine immobilier français
  - 250 équipements pour 100.000 habitants, et une surface de 300.000 m<sup>2</sup>
  - Une valeur de **188 millions d'€** pour les collectivités de 50.000 à 100.000 habitants
- Des **enjeux financiers** de l'optimisation du patrimoine
- Des **enjeux** en matière **de service public**
- Des **enjeux managériaux** d'allocation et de combinaison des ressources (Penrose, 1959; Wernerfelt, 1984; Barney, 1991)
- Des **insuffisances dans les pratiques de gestion du patrimoine** local fréquemment soulevées
  - Une certaine méconnaissance par les collectivités de leurs ensembles bâtis et non bâtis
  - Un manque de vision globale sur le patrimoine lié à une dilution des responsabilités
  - Une faiblesse de la stratégie patrimoniale



# SOMMAIRE

1. Sujet et le contexte de la recherche
- 2. Problématique**
3. Cadre conceptuel et le modèle de recherche
4. Méthodologie employée
5. Principaux résultats
6. Apports, limites et prolongements de la recherche



## 2. Problématique :

Dans une visée descriptive, cette **recherche exploratoire** à pour objectif de répondre à la question suivante :

- Quelles sont les **caractéristiques de la gestion patrimoniale** publique locale ?
  - En matière d'outils ?
  - En matière de modalités d'organisation ?
  - Comment les améliorer ?



# SOMMAIRE

1. Sujet et le contexte de la recherche
2. Problématique
3. **Cadre conceptuel et le modèle de recherche**
4. Méthodologie employée
5. Principaux résultats
6. Apports, limites et prolongements de la recherche



### 3. Cadre conceptuel et modèle de recherche (1/7) :

- Le cadre général de caractérisation du **pilotage de la performance patrimoniale**

Le pilotage par la performance

Caractérisation du pilotage  
patrimonial public local

Outils du pilotage  
patrimonial

Organisation du  
pilotage patrimonial

- Du contrôle vers le **pilotage patrimonial**
  - Une logique de long terme dans la gestion des ressources patrimoniales, autour d'objectifs stratégiques et de priorités clairement définies (Lorino, 1999)
  - Une visée prospective et anticipative
  - Une approche transversale et globale des enjeux et des problématiques patrimoniales (Meyssonnier, 1993)
- Dans le cadre de la **performance publique**





### 3. Cadre conceptuel et modèle de recherche (2/7) :

- Le cadre général de caractérisation du **pilotage de la performance patrimoniale**
  - Une lecture de la **performance patrimoniale** à travers le prisme de la **performance publique locale** (Maurel et *al.*, 2014)

Dimensions	Caractéristiques	Auteurs
Financière	<b>Maîtrise et contrôle</b> des dépenses patrimoniales engagées, de manière conforme et économe, et <b>optimisation des recettes</b> et des revenus tirés du patrimoine. Recherche de la qualité comptable patrimoniale	Moullin, 2000 ; Hood, 1995 ; Demeestere, 2005
Humaine	<b>Engagement, motivation et mobilisation du personnel</b> autour de la stratégie patrimoniale de la collectivité locale	EFQM, 2000 ; Demeestere, 2005 ; Allouche et al., 2004 ; Simon, 2014
Organisationnelle	<b>Adaptation des moyens, de la structuration et de la culture</b> , à la <b>stratégie patrimoniale</b> de l'organisation publique locale	Bouckaert et Pollitt, 2004 ; Demeestere, 2005 ; Balde et al., 2013
Service public	<b>Adaptation</b> de la quantité et la qualité des <b>ressources patrimoniales aux besoins</b> du service public et de ses usagers	Gibert, 1980 ; Moullin, 2000 ; Gardey, 2011 ; Marin, 2014
Territoriale	Recherche d'un <b>patrimoine contribuant à l'image</b> , à l' <b>attractivité</b> d'une collectivité, mais aussi permettant de répondre aux besoins des usagers, utilisateurs, en les associant aux décisions	Bouckaert et Pollitt, 2004 ; Hood, 1995 ; EFQM, 2000 ; Borja, 2007 ; Behrer, 2011 ; Marin, 2014



### 3. Cadre conceptuel et modèle de recherche (3/7) :

- Le cadre d'analyse **instrumental** du pilotage patrimonial
  - Breid (1994) propose trois **facteurs d'évolution des outils** de pilotage :
    - L'horizon temporel
    - Le niveau de couverture des facteurs contribuant à la performance
    - La dimension comportementale
  - Une gestion patrimoniale couvrant **trois principaux domaines d'activités** (Bonetto et Sauce, 2006; Nappi-Choulet, 2007)

Facility Management	
<b>Gestion de l'usage</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surfaces</li> <li>• Occupations</li> </ul>
<b>Maintenance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Préventive</li> <li>• Corrective</li> </ul>
<b>Exploitation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pilotage des installations</li> <li>• Contrôle d'accès et clés</li> <li>• Gestion énergie, fluides</li> </ul>
<b>Services associés</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autres services bâtiments et occupants</li> </ul>

Property Management	
<b>Administration du patrimoine</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juridique</li> <li>• Taxes</li> <li>• Assurances</li> </ul>
<b>Gestion de la sécurité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrôles réglementaires</li> <li>• Mises aux normes</li> </ul>
<b>Investissements, constructions, rénovations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maîtrise d'ouvrage</li> <li>• Construction</li> </ul>

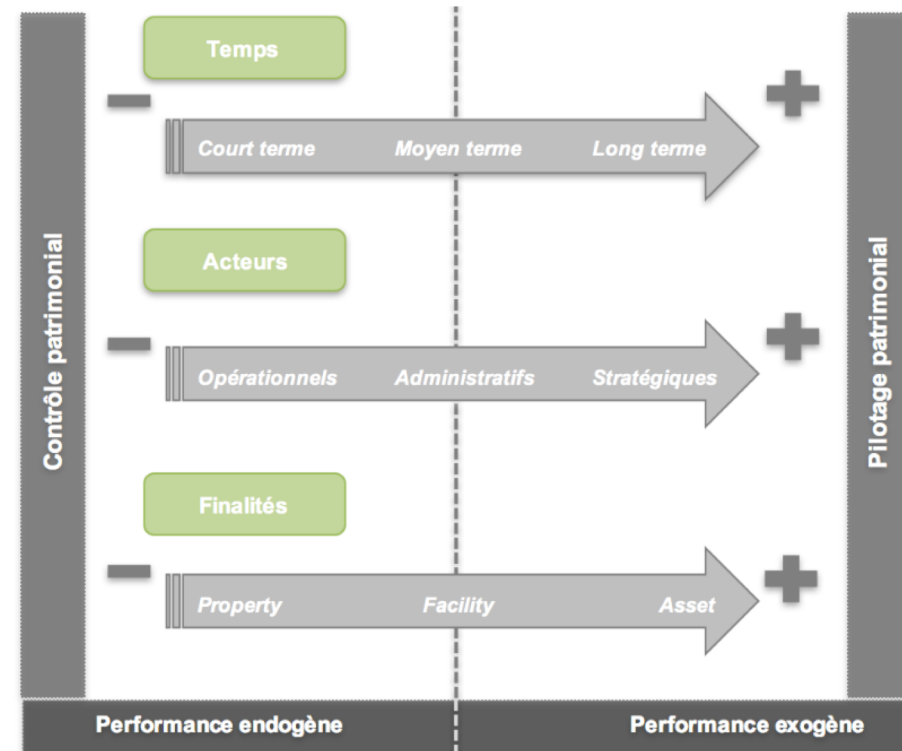
Asset Management	
<b>Politique et stratégie immobilière</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pilotage acquisitions / cessions</li> <li>• Démolitions</li> <li>• Analyse globale du parc</li> <li>• Opérations complexes</li> </ul>



### 3. Cadre conceptuel et modèle de recherche (4/7) :

- Le cadre d'analyse **instrumental** du pilotage patrimonial

Propositions de recherche		Auteurs
<b>P1.</b> Caractérisation par des dimensions niveau d'utilisation, temps, et finalité	<b>P1.1.</b> Niveaux d'utilisation opérationnel, administratif, et stratégique	Anthony (1965, 1988) ; Loning et al. (2013)
	<b>P1.2.</b> Temporalité de court, moyen et long terme	Breid (1994) ; Crozier (1991) ; Atkinson et al. (1997) ; Batac et al. (2009)
	<b>P1.3.</b> Finalités d'Asset, de Property et de Facility Management	Bonetto et Sauce, (2006) ; Nappi-Choulet (2007) ; Taillandier (2009)





### 3. Cadre conceptuel et modèle de recherche (5/7) :

- Le cadre d'analyse **organisationnel** du pilotage patrimonial
  - La **structuration** organisationnelle de la gestion patrimoniale selon la théorie de la **décentralisation organisationnelle** (Rondinelli, 1981; Rondinelli et *al.*, 1983)

Mode d'organisation	Caractéristiques
Centralisé	Le niveau central assume toutes les activités de gestion du patrimoine
Déconcentré	Contrôle par le niveau central mais prise en compte de problématiques locales
Délégué	Le central ne gère que des activités stratégiques, les domaines opérationnels sont gérés en local
Dévolution	Fortes responsabilités confiées à des entités locales autonomes
Externalisé	Déchargement de tout ou partie des activités vers un prestataire externe

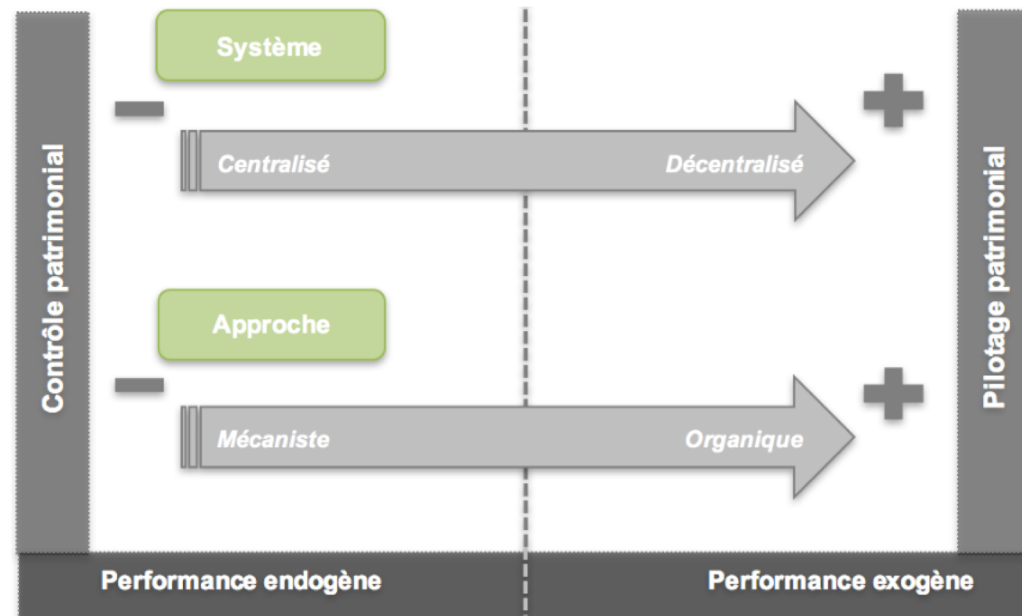
- L'**approche** organisationnelle de la gestion patrimoniale en fonction de modalités **organiques ou mécanistes** (Burns et Stalker, 1963)
  - Une logique mécaniste rigide, procédurière, avec une grande spécialisation du travail
  - Une logique organique souple, moins formelle, et source d'adaptation



### 3. Cadre conceptuel et modèle de recherche (6/7) :

- Le cadre d'analyse **organisationnel** du pilotage patrimonial

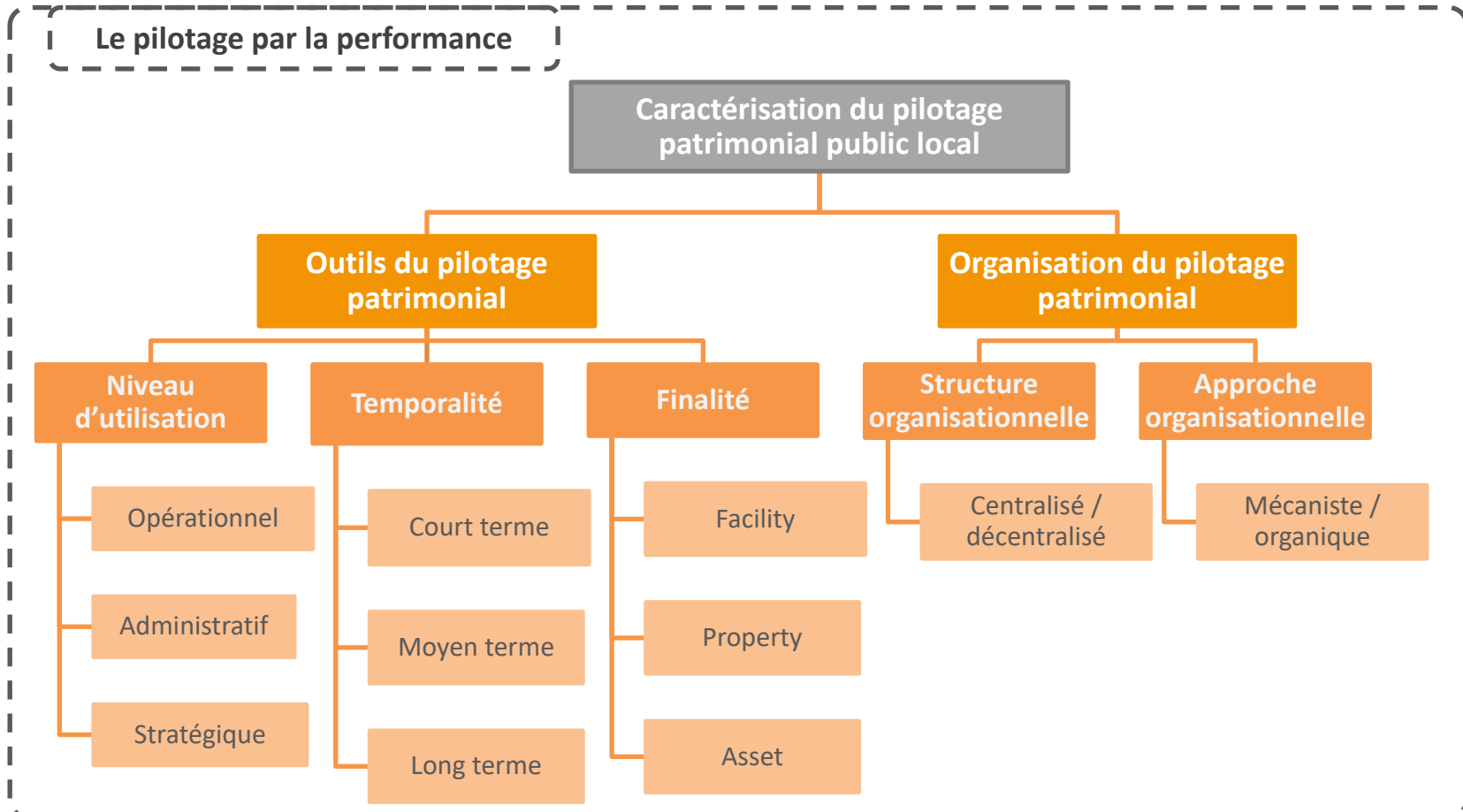
Propositions de recherche	Auteurs
<p><b>P2.1.</b> Degré de décentralisation de la structure organisationnelle</p>	<p>Mintzberg (1982, 1989) ; Rondinelli et al. (1981, 1983) ; Lemieux (1997, 2001) ; Bossert (1998) ; Vrangbaeck (2004)</p>
<p><b>P2.2.</b> Caractérisation par la structure et l'approche organisationnelle</p> <p><b>P2.2.</b> Approche organisationnelle mécaniste ou organique</p>	<p>Burns et Stalker (1963); Mintzberg (1982, 1989); Woodward, (1965); Porter (1986)</p>





### 3. Cadre conceptuel et modèle de recherche (7/7) :

- Synthèse du modèle de recherche





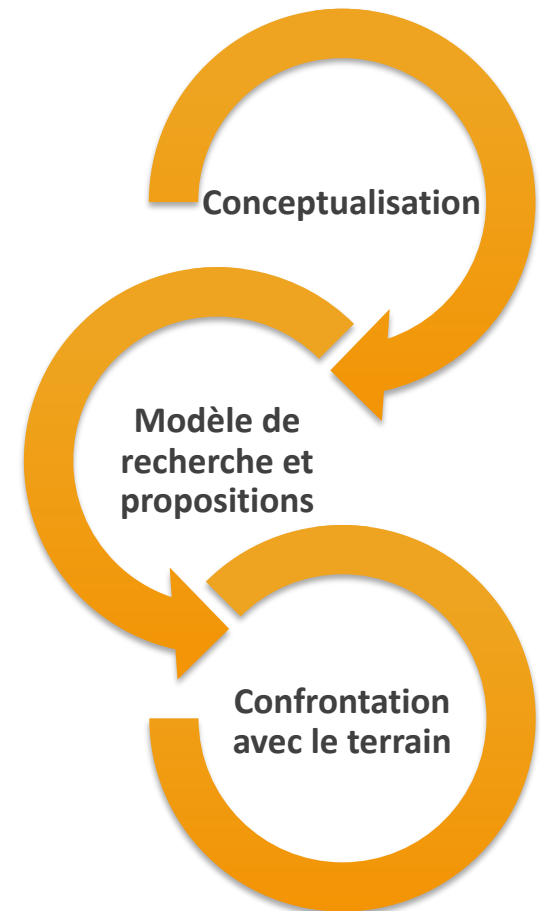
# SOMMAIRE

1. Sujet et le contexte de la recherche
2. Problématique
3. Cadre conceptuel et le modèle de recherche
- 4. Méthodologie employée**
5. Principaux résultats
6. Apports, limites et prolongements de la recherche



## 4. Méthodologie employée (1/2) :

- **Faible spécificité de la littérature** académique sur la gestion patrimoniale locale
- **Orientation exploratoire** de la recherche visant à construire notre objet théorique
  - Travail important de **conceptualisation** en s'appuyant sur des **théories existantes**
  - Formulation d'un **modèle de recherche** avec des propositions enrichies par des allers-retours avec le terrain
  - **Confrontation** des éléments théoriques mobilisés **avec le terrain**







## 4. Méthodologie employée (2/2) :

### Une analyse **quantitative**

- Elaboration d'un **questionnaire national**
  - 190 réponses de collectivités locales françaises
  - Traitement statistique descriptif, et analyses factorielles
- **Caractérisation globale des pratiques** de gestion du patrimoine des collectivités locales :
  - Pratiques instrumentales de la gestion du patrimoine
  - Pratiques organisationnelles de la gestion patrimoniale

### Des études **qualitatives**

- Plusieurs **études qualitatives**
  - Une **recherche-intervention** de 3 ans (intégration à la direction juridique et gestion du patrimoine dans le cadre d'une mission de diagnostic et d'optimisation de la gestion patrimoniale)
  - **4 études de cas** par entretiens semi-directifs
  - Traitement par analyses verticales et horizontales
- Visant à **approfondir et compléter** les premiers résultats



# SOMMAIRE

1. Sujet et le contexte de la recherche
2. Problématique
3. Cadre conceptuel et le modèle de recherche
4. Méthodologie employée
5. **Principaux résultats**
6. Apports, limites et prolongements de la recherche



## 5. Principaux résultats (1/2) :

- Des **résultats descriptifs** généraux
  - Une **instrumentation** de la gestion patrimoniale globalement **sous développée**
    - Un besoin global de **développement des outils** de la gestion du patrimoine
    - Des utilisations **opérationnelles et administratives**
    - Des outils focalisés sur une **logique temporelle annuelle**
    - Des finalités essentiellement liées au **Property** et au **Facility Management**
  - Des modes d'**organisation peu lisibles et désagrégés** de la gestion patrimoniale
    - Une **structuration hétérogène** de la fonction patrimoine publique locale et une **fragmentation** importante **des responsabilités** entre les acteurs
    - Une approche **mécaniste du Property management**, et plutôt **organique** pour l'**Asset** et le **Facility Management**



## 5. Principaux résultats (2/2) :

- Des résultats **validant les grilles d'analyse** du pilotage patrimonial

Concept	Propositions de recherche	Résultats	Facteurs
OUTILS DU PILOTAGE PATRIMONIAL	<b>P1.</b> Caractérisation de l'instrumentation par le niveau d'utilisation, leur temporalité, et leur finalité	Validé	Trois facteurs de caractérisation : acteurs, temps, finalité
	<b>P1.1.</b> Niveaux d'utilisation opérationnel, administratif, et stratégique	Non validé	Utilisations opérationnelles et stratégiques
	<b>P1.2.</b> Temporalité de court, moyen et long terme	Non validé	Deux temporalités : long-terme et court terme
	<b>P1.3.</b> Finalités d'Asset, de Property et de Facility Management	Validé	Trois types de finalités : Asset, Property et Facility Management
ORGANISATION DU PILOTAGE PATRIMONIAL	<b>P2.</b> Caractérisation de l'organisation par la structure et l'approche organisationnelle	Validé	Deux dimensions de caractérisation : structurelle et processuelle
	<b>P2.1.</b> Degré de décentralisation de la structure organisationnelle	Validé	Une structure plus ou moins décentralisée
	<b>P2.2.</b> Approche organisationnelle mécaniste ou organique	Validé	Une organisation oscillant entre modalités mécanistes et organiques



# SOMMAIRE

1. Sujet et le contexte de la recherche
2. Problématique
3. Cadre conceptuel et le modèle de recherche
4. Méthodologie employée
5. Principaux résultats
6. **Apports, limites et prolongements de la recherche**



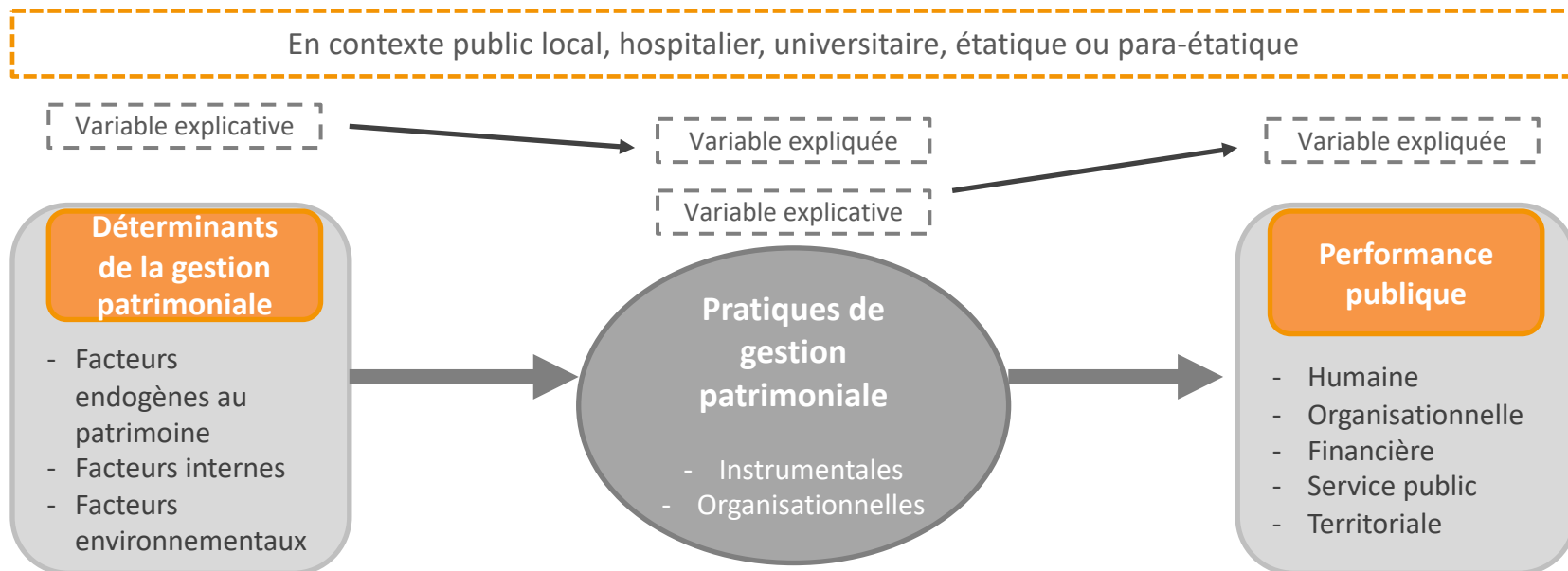
## 6. Apports, limites et prolongements de la recherche :

- Des **apports théoriques** portant sur l'évolution des outils et de l'organisation en lien avec la performance publique locale
  - Amélioration de la **connaissance des pratiques** de gestion patrimoniale locale grâce à deux grilles d'analyse
  - **Originalité** de mise en perspective de **deux approches**, instrumentale et organisationnelle
  - Particularité de la prise en compte du **facteur temps**, dans le sens de la littérature (Guitton, 1970; Méric, 1998; Lassegue, 1995)
- Des **apports managériaux** en lien avec le développement des pratiques locales
  - L'utilisation d'un **cadre d'évaluation et de diagnostic** de la gestion patrimoniale des collectivités locales
  - Des **préconisations d'instruments** du pilotage patrimonial, avec notamment la production d'une matrice atouts-attraits
  - Des **préconisations organisationnelles** dans le cadre du pilotage patrimonial
  - **Méthodologie** d'élaboration d'une **stratégie patrimoniale**



## 6. Apports, limites et prolongements de la recherche :

- Des **limites** liées au caractère exploratoire de la recherche
  - Limites générales classiques inhérentes aux méthodes quantitatives utilisées
  - Limites liées aux études de cas par entretiens semi-directifs
  - Peu de maturité du terrain vis à vis de cette thématique d'étude
- Des **prolongements** et de nouvelles questions de recherche





**Merci pour votre attention**