



HAL
open science

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

Yoann Queyroi, David Carassus

► To cite this version:

Yoann Queyroi, David Carassus. Analyse de l'évolution des outils de la gestion locale d'un paradigme du contrôle à celui du pilotage : application à la gestion patrimoniale. *Finance Contrôle Stratégie*, 2021, 24 (4), 10.4000/fcs.8669 . hal-03523814

HAL Id: hal-03523814

<https://hal.science/hal-03523814>

Submitted on 12 Jan 2022

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.

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

Analysis of the evolution of local management tools from a paradigm of control to that of steering: application to real estate management

Yoann QUEYROI, Maître de conférences en sciences de gestion et du management, Institut National Universitaire Champollion, LGCO.

Place de Verdun, CS 33222, 81012 ALBI cedex 9, yoann.queyroi@univ-jfc.fr

David CARASSUS, Professeur des universités en sciences de gestion et du management, Université de Pau et des Pays de l'Adour, E2S UPPA, LIREM.

Avenue du Doyen Poplawski - BP575 64012 PAU cedex, david.carassus@univ-pau.fr

Résumé

Au cœur d'importantes évolutions, le management public adapte ses pratiques instrumentales, en passant, selon la littérature, d'une logique de de contrôle à celle de pilotage, organisant la performance à tous les niveaux d'une organisation. Dans ce contexte, cette étude vise à analyser le degré d'évolution des outils de la gestion locale, de manière empirique, en s'appuyant sur le cas de la gestion patrimoniale. Pour cela, nous caractérisons ces outils en mobilisant à la fois cette évolution paradigmatique, du contrôle au pilotage, mais aussi le modèle d'Hatchuel et Weil (1992). Nos résultats mettent alors en évidence la pertinence de notre modèle de recherche, ainsi que la nécessité de développer les outils du pilotage patrimonial au regard des pratiques actuelles.

Mots clés : Collectivités locales ; gestion patrimoniale ; outils ; paradigme du contrôle, paradigme du pilotage

Abstract

Public management is currently undergoing major changes in a changing environment. From an instrumental point of view, the authors speak the shift from a logic of control, focused on internal resources, to a logic of steering aimed at encompassing all the activities and organizing the performance at all levels. In this context, this study is intended to analyze the degree of evolution of local management tools, in an empirical way, based on the case of real estate management. For this purpose, we first characterize the tools of wealth management in the context of paradigmatic evolution, from control to heritage control, according to the model of Hatchuel and Weil (1992), then we test our model of real estate management. This research use a quantitative methodology, after processing 192 responses to a national questionnaire. Our results highlight both the relevance of our research model, also the need to develop the tools of heritage management.

Keys-words: Local authorities; real estate management; tools; control paradigm; steering paradigm

Depuis plus de trente ans, face à l'influence de multiples facteurs, législatifs, environnementaux, sociétaux, ou encore culturels, la gestion des collectivités locales a profondément évolué. Ainsi, l'ensemble des structures publiques cherche à s'adapter aux nombreuses mutations du contexte local. Face à cette situation, les collectivités locales semblent avoir privilégié jusqu'à présent, 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 semble présenter des limites, liées aux dotations de l'État 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 plus pouvoir augmenter dans un contexte de crise financière ou sanitaire. C'est pourquoi, une seconde solution est récemment engagée, reposant sur des évolutions de nature politico-organisationnelle (Overmanns et Timm-Arnold, 2014), dans une logique endogène. Dans ce sens, il apparaît notamment intéressant de se tourner vers les ressources internes des organisations (Penrose, 1959), qu'elles soient humaines ou financières (Demeestere et Orange, 2008). L'amélioration des pratiques managériales des collectivités locales se focalise alors sur l'amélioration de la performance et le renforcement de la gouvernance publique (Meyssonnier, 2015 ; Bartoli et Blatrix, 2015), favorisant l'innovation managériale (Damampour et Schneider, 2006 ; De Vries et al., 2018).

Dans ce cadre, au même titre que les ressources humaines et financières, la gestion du patrimoine constitue un des leviers d'amélioration importants de la gestion publique locale (Cour des Comptes, 2013). Ainsi, la gestion du patrimoine immobilier *« consiste à prévoir, adapter et fournir les moyens immobiliers nécessaires au bon déroulement des opérations, dans les meilleures conditions de sécurité, d'usage, de coût global et de confort en se plaçant dans la perspective du développement durable »* (Taillandier, 2009, p. 26). Ce patrimoine immobilier est alors entendu comme l'ensemble des moyens physiques, constructions, ouvrages, foncier bâti, non bâti, immeubles locatifs, supportant la réalisation d'activités (Bonetto et Sauce, 2006, p. 16).

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 (Wernerferlt, 1984 ; Barney, 1991), la gestion patrimoniale publique reste peu étudiée sur le plan scientifique. En conséquence, nous nous interrogeons ici sur les outils déployés par les collectivités locales en matière de gestion patrimoniale, en mobilisant deux paradigmes identifiés dans la littérature, ceux du contrôle et du pilotage. L'objectif de cette recherche est alors de répondre à la question suivante : **comment sont caractérisés les outils de la gestion patrimoniale publique locale au regard d'une évolution conceptuelle instrumentale, marquée par le passage d'un paradigme du contrôle à celui du pilotage ?**

Pour répondre à cette question, nous proposons, dans un premier temps, un cadre conceptuel d'analyse des outils de la gestion patrimoniale sur la base des caractéristiques de ces deux paradigmes évoqués par la littérature. A ce titre, nous mobilisons également le modèle d'Hatchuel et Weil (1992) (partie 1). Dans un second temps, nous proposons une analyse des résultats d'une étude quantitative auprès de 192 collectivités locales, nous permettant de caractériser les outils de la gestion patrimoniale mobilisés par les organisations du secteur public local (partie 2).

1. Un cadre théorique de la recherche centré sur la distinction entre les outils du contrôle et du pilotage patrimonial

Afin de présenter notre cadre de recherche, nous abordons tout d'abord le passage de la logique de contrôle vers celle du pilotage. Dans ce cadre, nous envisageons ces logiques distinctes en matière de gestion patrimoniale locale (1.1). Ensuite, nous formalisons le cadre conceptuel de notre recherche, en utilisant le modèle d'Hatchuel et Weil (1992), nous permettant d'étudier l'évolution des outils de la gestion patrimoniale au sein du changement de paradigme évoqué (1.2).

1.1. L'évolution du contrôle vers le pilotage patrimonial au sein du secteur public local

Les crises économiques en Europe dans les années 1980 ont contribué à la remise en cause du modèle traditionnel du contrôle de gestion et à l'évolution de cette notion (Hofstede, 1981 ; Teller, 1999, p. 22 ; Ahsina, 2012). Ainsi, la séquence plan – programme – budget – suivi – contrôle – sanction – récompense ne serait adaptée qu'à des hypothèses spécifiques, selon lesquelles les objectifs seraient formels, les résultats mesurables, ainsi qu'avec une certaine connaissance des effets des actions correctives et de la répétitivité des activités (Hofstede, 1981). Dès lors, avec la complexification des organisations (Burlaud et Malo, 1988), la vision traditionnelle du contrôle évolue (Bouquin, 1998). Cette notion est ainsi passée d'une logique classique de surveillance vers la capacité de maîtrise des organisations (Bouquin, 2005). Dans ce cadre, le renouveau du contrôle de gestion appréhende une réflexion stratégique pour mieux prendre en compte les souhaits des parties prenantes, entraînant une remise en cause de l'organisation et des systèmes de pilotage. Dès lors, des indicateurs physiques ou opérationnels sont introduits à côté des indicateurs financiers ou comptables. C'est pourquoi, les systèmes de contrôle sont désormais considérés plus comme des supports au dialogue que comme des outils de contrôle, constituant davantage un système de pilotage que de *reporting*.

Dans ce sens, Lorino (1999) indique que le paradigme du contrôle se fonde sur deux hypothèses, d'une part, celle de la simplicité, où la performance est modélisée d'un point de vue extérieur à l'organisation et rendue prédictible, et d'autre part, celle de la stabilité dans le temps. La gestion des ressources s'y effectue uniquement sur les flux, avalisés par un système décisionnel hiérarchisé et formalisé. En revanche, pour ce même auteur, dans le paradigme du pilotage, la performance de l'organisation se traduit par le surplus de valeur généré entre la réponse produite au regard du besoin exprimé et celle de la consommation de ressources nécessaires à l'obtention de cette réponse. Ainsi, piloter une organisation ne se traduit pas par un contrôle « *déterministe* » des actions des différents acteurs, mais plutôt par le sens donné aux interprétations de ces acteurs dans l'accomplissement des actions (Lorino, 1995). Dans ce cadre, la mesure qui est un aboutissement du contrôle, pourrait être remplacée par l'interprétation, en tant que corolaire du pilotage. En effet, si l'intérêt de la mesure n'est pas remis en cause, celle-ci n'est plus au cœur du pilotage, qui se trouve désormais dans la « *connaissance et la compréhension des activités, c'est-à-dire dans leur interprétation* » (Pariante, 1998, p. 14).

De manière similaire, Tondeur et De La Villarmois (1999) appréhendent le contrôle comme un paradigme des ressources, et le pilotage comme un paradigme des activités. Ainsi, selon ces auteurs, le pilotage d'une organisation s'inscrit non plus dans une simple allocation des ressources, une temporalité séquencée et une décomposition hiérarchique, mais dans un « *diagnostic des causes* », une « *durée continue* » et une « *intégration en réseau* ». À l'identique, Simons (1995) soulève également les limites du contrôle traditionnel. Selon lui, la surveillance, la mesure et l'ajustement de la performance sont ainsi fondées sur une stratégie top-down, caractérisée par un système communiquant les valeurs fondamentales de l'organisation. Or, ce système est de nature à limiter la responsabilité des individus avec des codes de conduite. Cet auteur envisage alors un nouveau système de contrôle et de diagnostic interactif, fondé sur la rétroaction stratégique par rapport à la cible de l'organisation. De même, Otley (1999) met en évidence la nécessité d'une approche globale des systèmes de contrôle de gestion, puisque, pris isolément, ils ne permettent pas de mobiliser la pluralité

des éléments sous tendant le contrôle. Tous ces développements s'inscrivent dans une prise en compte des systèmes de contrôle, qualifiés de « *packages* » (Malmi et Brown, 2008), qui ne sont pas la somme d'outils juxtaposés et indépendants, mais un ensemble coordonné, dont les composantes sont complémentaires et en interaction. En conséquence, l'ensemble de cette littérature pointe la nécessité de dépasser les finalités de vérification, de surveillance et de supervision, liées au contrôle, pour mobiliser le pilotage, qui conduirait à la maîtrise et la domination d'une organisation (Santo et Verrier, 1993), dans une logique englobante.

Au final, comme l'illustre de manière synthétique le tableau 1, le concept de pilotage traduit une logique de gestion plutôt inscrite dans le long terme, s'appuyant sur les complémentarités et les interactions entre les différents domaines du développement organisationnel, ainsi que sur une gestion qui se structure autour d'objectifs stratégiques et de priorités d'actions définies (Lorino, 1999). Appliqué au contexte local, ce paradigme permet alors de formaliser et de prioriser l'action publique, mais aussi de l'inscrire dans une visée prospective et anticipative. Il contribue également à donner un sens à l'action quotidienne des agents publics, en associant les élus, tout en favorisant une approche transversale et globale des enjeux et des problématiques locales (Meyssonier, 1993). Au global, alors que le contrôle paraît plutôt fermé et rationnel, le pilotage porte au contraire des enjeux d'ouverture, dans le cadre d'une pensée pragmatiste (Lorino, 2020). En outre, il permet de résoudre des problèmes complexes, dans une logique de gouvernance pluraliste, en privilégiant des modes dialogiques, et émergents (Lorino, 2020). Le système de pilotage serait ainsi le support de la mise en tension entre la valeur évolutive, sous tendue par des besoins patrimoniaux instables, et les activités collectives organisationnelles pour y répondre.

Tableau 1 - Caractéristiques des paradigmes du contrôle et du pilotage

Paradigme du contrôle	Paradigme du pilotage
Ressources	Modes opératoires et compétences
Allocations, transactions	Diagnostic
Décisions	Activités
Séquences d'évènements discrets	Déroulements continus
Clivage plan/contrôle	Changement continu
Décomposition hiérarchique	Intégration

Source : D'après Lorino (1997)

Au-delà de ces premières analyses peu spécifiques au contexte local, d'autres études mettent en évidence ces évolutions par une prise en compte accrue des modalités du pilotage des organisations locales et de la notion de performance (Batac et al., 2009). Ainsi, d'après Carassus et al. (2017, p. 26), si les collectivités locales utilisent traditionnellement des outils de surveillance et de vérification, elles sont engagées dans le développement de dispositifs de pilotage.

Appliquée à la gestion patrimoniale, la notion de contrôle pourrait alors concerner la vérification des moyens alloués et des résultats des actions menées sur le patrimoine par les collectivités locales. Dans ce cadre, ce contrôle vise à répondre de manière élémentaire et standardisée aux besoins des usagers du service public (Lorino, 1999). Selon cette logique, les collectivités locales appréhendent et prévoient les besoins des usagers en amont et par habitude. En conséquence, ces besoins sont supposés stables, et de manière coutumière, l'organisation alloue par exemple, 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 *al.*, 2017, p. 12). Or, la gestion patrimoniale d'une organisation publique est particulièrement concernée par la multitude des acteurs et des domaines d'intervention. C'est pourquoi, le contrôle patrimonial paraît plutôt se cantonner à une logique de métiers, sans créer de la transversalité au sein d'une organisation.

Globalement, le contrôle patrimonial peut être qualifié d'endogène, plutôt court-termiste, recherchant la conformité des actions à des règles juridiques, financières et administratives. Ce contrôle porte directement sur les moyens patrimoniaux de la collectivité. Il est également le produit d'un processus organisationnel vertical et hiérarchique. De même, dans ce mode de contrôle, les leaders sont plutôt du côté des services supports de l'organisation, c'est-à-dire les services techniques (bâtiments et assimilés), les services juridiques et administratifs en charge du patrimoine ou encore les services financiers. Enfin, le contrôle patrimonial vise généralement une performance économique ou organisationnelle, et ne génère que de faibles apprentissages adaptatifs, concernant l'allocation des moyens, souvent influencé par le passé dans une logique reconductive (Simons, 1995 ; Lorino, 1999). Dans ce cadre, les outils du contrôle patrimonial peuvent être représentés par des tableaux de suivi des consommations énergétiques annuelles, tableaux de suivi des baux d'occupation, tableaux de bord des travaux et de la maintenance par type de bâtiment, etc.

A l'opposé, selon la littérature, l'évolution vers la notion de pilotage patrimonial est source de caractéristiques plus innovantes, et induit des outils s'inscrivant dans une action collective complexe, et en mouvement (Lorino, 2020). Dès lors, les outils du pilotage patrimonial, tels qu'un plan pluriannuel d'investissement, une matrice stratégique du patrimoine, ou encore un schéma directeur immobilier doivent mettre en mouvement une pluralité de services concernés par le patrimoine en lien avec leurs usagers, autour d'enjeux pluralistes, afin de converger vers un positionnement commun (Lorino, 2020). Ils se présentent comme des outils propices aux débats dans leur réalisation, puis aux retours d'expérience dans leur mise en pratique, et sont vus comme des ressources au service des acteurs pour définir leurs actions. De plus, contrairement au contrôle, le pilotage patrimonial s'inscrirait dans une logique temporelle davantage long-termiste, alliant le moyen et long terme avec le court terme, les planifications stratégiques et opérationnelles, et en intégrant l'évaluation. L'objet du pilotage patrimonial n'est alors plus centré sur les seuls moyens immobiliers, mais aussi sur les actions et activités qui touchent le patrimoine, ainsi que sur les politiques publiques qui le concernent. Ainsi, le pilotage permet d'inscrire la gestion patrimoniale d'une collectivité dans une dimension prospective et anticipative. Il favorise la transversalité et une approche globale des enjeux et des problématiques patrimoniales (Meyssonier, 1993). De plus, par l'évaluation qu'il génère, le pilotage patrimonial entraîne des apprentissages adaptatifs, mais aussi génératifs (Senge, 1990 ; Argyris et Schön, 1978 ; Argyris, 1996), permettant d'influencer les choix et les priorités des décisions patrimoniales. Enfin, les leaders ne sont plus seulement incarnés dans les fonctions supports. En effet, un rééquilibrage s'effectue vers les acteurs opérationnels, ainsi que vers les services métiers d'une collectivité locale. Dans ce cadre, les choix d'investissements sur le patrimoine scolaire, par exemple, ne s'effectuent plus seulement de manière cloisonnée par le service technique, mais la direction métier en charge de l'éducation y joue un rôle moteur. De même, les acteurs politiques sont directement intégrés au pilotage patrimonial alors que le contrôle reste souvent l'apanage de l'administration (Simons, 1995 ; Lorino, 1999).

La littérature sur le contrôle de gestion nous permet, au final, de caractériser la gestion patrimoniale des collectivités locales au regard de ces évolutions conceptuelles globales. En outre, au-delà de cette seule analyse des pratiques de gestion patrimoniale publique locale à l'aune d'impératifs de pilotage et de performance, nous cherchons à appréhender la gestion du patrimoine dans une logique plus instrumentale. Nous mobilisons à ce propos le modèle d'Hatchuel et Weil (1992).

1.2. Des outils de gestion au cœur de l'évolution de la gestion locale : vers le pilotage patrimonial

Les organisations publiques s'inscrivent de manière générale dans un mouvement de fond lié au managérialisme (Letort et Fabre, 2014, p. 14). Cela se traduit par l'utilisation de méthodes managériales conduisant à une utilisation plus efficiente des ressources et à l'atteinte des objectifs d'une organisation (Gandloff, 2009, p. 4). Aussi, pour Chatelain-Ponroy (2010, p. 5), le managérialisme est un des facteurs environnementaux qui a influencé le besoin d'outils de contrôle de gestion dans les organisations non marchandes.

La gestion patrimoniale s'inscrit ainsi dans ce mouvement général, dans la mesure où le développement de cette activité au sein des organisations s'accompagne d'un besoin d'outils de gestion (Cours des Comptes, 2013). Ces derniers se présentent comme des éléments formalisés, ou techniques, visant à guider l'action collective (De Vaujany, 2006, p. 113), ainsi qu'à appréhender le patrimoine et les règles de sa gestion. Dès lors, les outils de la gestion patrimoniale sont le fruit d'une pensée intellectuelle. Ils portent une dimension politique qui en fait des éléments non neutres lorsqu'ils sont en situation (Aggeri et Labatut, 2010, p. 9). De manière complémentaire, Moisdon (1997, p. 7) décrit pour sa part un outil de gestion comme un « *schéma de raisonnement reliant de façon formelle un certain nombre de variables issues de l'organisation et destinées à instruire les divers actes de la gestion* ».

En outre, Hatchuel et Weil (1992, p. 122-126) démontrent qu'un outil de gestion se caractérise par trois éléments en interaction : un substrat technique, une philosophie gestionnaire et une vision simplifiée des relations organisationnelles. Dans ce cadre, le substrat technique intègre la nature des outils de gestion et leur méthodologie de mise en œuvre. Il s'agit de l'abstraction sur laquelle repose l'outil pour fonctionner (David, 1996, p. 4). D'autre part, la philosophie gestionnaire est représentée par les finalités et cibles des outils de gestion. Elle confère à l'outil sa signification à travers « *le système de concepts qui désigne les objets et les objectifs formant les cibles d'une rationalisation* » (Hatchuel et Weil, 1992, p. 124). Enfin, la vision des relations organisationnelles s'appuie sur le rôle des acteurs et la prise en compte de leur positionnement à travers l'outil de gestion (Hatchuel et Moisdon, 1987).

Appliquée à la gestion patrimoniale, la philosophie gestionnaire des outils, en premier lieu, peut être traduite en matière d'horizon temporel. Effectivement, le temps est un élément structurant de la gestion patrimoniale puisque cette fonction est concernée aussi bien par des activités quotidiennes que par des projets à très long terme. Dans ce cadre, comme l'indique Breid (1994), il est difficile de piloter une organisation sur la base de mesures strictement court-termistes et opérationnelles. De même, des mesures essentiellement comptables et financières appréhenderont avec difficulté la complexité de l'organisation publique locale (Crozier, 1991 ; Atkinson et al., 1997). Aussi, compte tenu de leur horizon temporel, ces outils comptables et financiers ne décrivent que l'histoire récente, et ne peuvent pas participer à l'exercice nécessaire de la prédiction, dans la mesure où leurs principes constitutifs mettent en avant le calcul de la valeur patrimoniale de l'institution. En outre, plus les outils mis en œuvre par les collectivités locales se focalisent sur des indicateurs court-termistes, plus la capacité future de l'organisation à générer et à adapter ses ressources immobilières en fonction de ses besoins sera réduite. Au regard de ces nombreuses limites, plusieurs auteurs suggèrent alors la mise en place de systèmes multidimensionnels de mesure de la performance comme outils de management complémentaires aux outils traditionnels (Kaplan et Norton, 1992 ; Otley, 1999). En effet, même si les mesures court-termistes notamment axées sur des dimensions comptables et financières, ne sont pas écartées, elles sont complétées par des mesures plus long-termistes et qualitatives permettant de prendre en considération d'autres dimensions nécessaires à l'appréciation de la performance globale d'une organisation (Busson-Villa, 1999, p. 24). Ainsi, certains outils de gestion du patrimoine immobilier peuvent être centrés sur une vision de court terme (comme un tableau de suivi règlementaire, ou un tableau de suivi des opérations de maintenance par exemple), une vision de moyen terme (comme un tableau de suivi des contrats, de la gestion énergétique ou des coûts

complets des bâtiments), ou encore une vision long-termiste (comme un plan de cessions ou d'acquisitions, ou un schéma directeur).

En second lieu, selon le modèle d'Hatchuel et Weil (1992), les outils de gestion comportent une vision simplifiée des relations organisationnelles. Dans ce cadre, les outils de la gestion patrimoniale paraissent pouvoir être caractérisés par leur niveau d'action ou d'utilisation. En effet, puisque l'instrumentation de gestion du patrimoine s'inscrit dans un système global, les outils paraissent s'insérer au sein de plusieurs niveaux de contrôle : le niveau stratégique, intermédiaire ou administratif, et opérationnel (Anthony, 1965, 1988). En complément, selon Loning et *al.* (2013), il est indispensable que les outils de pilotage soient tournés vers le terrain, encore trop souvent oublié des démarches de contrôle. Ainsi, le pilotage d'une organisation doit s'enrichir de données physiques et qualitatives générées par la prise de décision au quotidien, afin de compléter les données agrégées et de synthèses qui sont traditionnellement manipulées par le contrôle de gestion. Dès lors, il semble nécessaire que le pilotage patrimonial se décline dans tous les niveaux d'une organisation, du stratégique jusqu'à l'opérationnel. Le niveau stratégique concerne de ce fait le pilotage de la fonction patrimoniale. Le niveau administratif, pour sa part, inclut les activités de nature administrative ayant pour objectif de répondre aux obligations légales qui s'imposent aux propriétaires, mais également les obligations conventionnelles pouvant résulter des contrats d'assurance, des obligations environnementales et réglementaires applicables aux ouvrages et aux activités que ces derniers abritent. Enfin, au niveau opérationnel, nous trouvons l'ensemble des processus techniques indispensables à l'utilisation des locaux. C'est pourquoi, un guide utilisateur du bâtiment, un tableau de suivi des occupations, ou encore un tableau de suivi réglementaire représentent des outils dédiés aux acteurs opérationnels. Un tableau de suivi des contrats d'entretien, des baux, des assurances, ou des consommations budgétaires sont eux plutôt des outils déployés à un niveau intermédiaire et administratif. Enfin, un plan pluriannuel d'investissement, un plan pluriannuel de travaux, ou une matrice stratégique du patrimoine sont des outils mobilisés au niveau stratégique et politique.

En dernier lieu, le substrat technique peut être représenté par le support, ou référentiel, dans lequel s'incarne l'outil (Detchessahar et Journé, 2007, p. 78). Dans ce sens, il s'agit d'appréhender les domaines d'activités de la gestion patrimoniale couverts par l'outil. En effet, la gestion patrimoniale rassemble plusieurs activités qui, bien que fortement liées les unes aux autres, possèdent une certaine autonomie d'action (Bonetto et Sauce, 2006, p. 21). Ainsi, cette fonction peut être séquencée en trois catégories découlant directement de la typologie anglo-saxonne du « *Corporate Real Estate Management* » (Nappi-Choulet, 2007, p. 164). Son premier domaine d'activité est celui du « *Facility Management* », qui peut être traduit par l'exploitation de parc. Il représente, de manière générale, l'activité d'allocation des ressources immobilières afin de garantir l'adéquation entre les conditions immobilières et les activités qui s'y déroulent (Bonetto et Sauce, 2006, p. 21). Son second domaine peut, lui, être caractérisé par le « *Property Management* ». Il couvre l'administration de biens, et 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. Le dernier domaine d'activité est incarné par l'« *Asset Management* », qui représente la gestion d'actifs immobiliers. Il concerne plus précisément 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. Ces activités s'inscrivent nécessairement dans une perspective stratégique, en rapport direct avec la stratégie globale de l'institution. Dans ce sens, les activités d'« *Asset management* » peuvent être prises en charge par des outils comme des schémas directeurs immobiliers, ou des évaluations d'actifs, celles de « *Property Management* » sont liées à des outils de suivi de projet de rénovation, de construction, ou au suivi des baux par exemple, et celles de « *Facility Management* » peuvent reposer sur des tableaux de bord de maintenance, ou des consommations énergétiques.

En conséquence, au regard de cette littérature, afin de caractériser les outils de la gestion patrimoniale, nous faisons l'hypothèse suivante :

H1 : Les outils de la gestion patrimoniale publique locale sont caractérisés par leur philosophie gestionnaire (via la temporalité des outils concernés), leur vision simplifiée des relations organisationnelles (via les rôles des acteurs parties prenantes), et leur substrat technique (via leurs domaines d'activités).

De cette manière, la variable temporelle, correspondant à la philosophie gestionnaire des outils, est composée de trois modalités. Le court terme est appréhendé par les items de mise en œuvre d'un tableau de suivi règlementaire, de gestion des plans, et de suivi de la maintenance ; le moyen terme par les items d'outils de gestion énergétique, de suivi des contrats et gestion comptable et financière ; et le long terme par les items de mise en œuvre d'un plan pluriannuel d'investissement, d'un plan pluriannuel de travaux, et d'un schéma directeur. Ensuite, la variable « rôle des acteurs », répondant à la vision simplifiée des relations organisationnelles, est appréhendée par le niveau opérationnel, intermédiaire et stratégique. Les items « services métiers et autres services supports » sont identifiés dans le niveau opérationnel. Les « services directement en charge du patrimoine » correspondent eux au niveau intermédiaire, alors que les « élus et la direction générale » sont identifiés au niveau stratégique. Pour finir, la variable liée aux domaines d'activités des outils (substrat technique) est composée du *Property*, du *Facility* et de l'*Asset Management*. Les items « gestion administrative, juridique et financière » et « suivi des opérations d'investissements et gros travaux » mesurent le *Property*. Les items « gestion de l'usage et de la maintenance » et « gestion de l'énergie et des fluides » appréhendent le *Facility*. Enfin, les items « gestion stratégique immobilière » et « planification immobilière » correspondent eux à l'*Asset*.

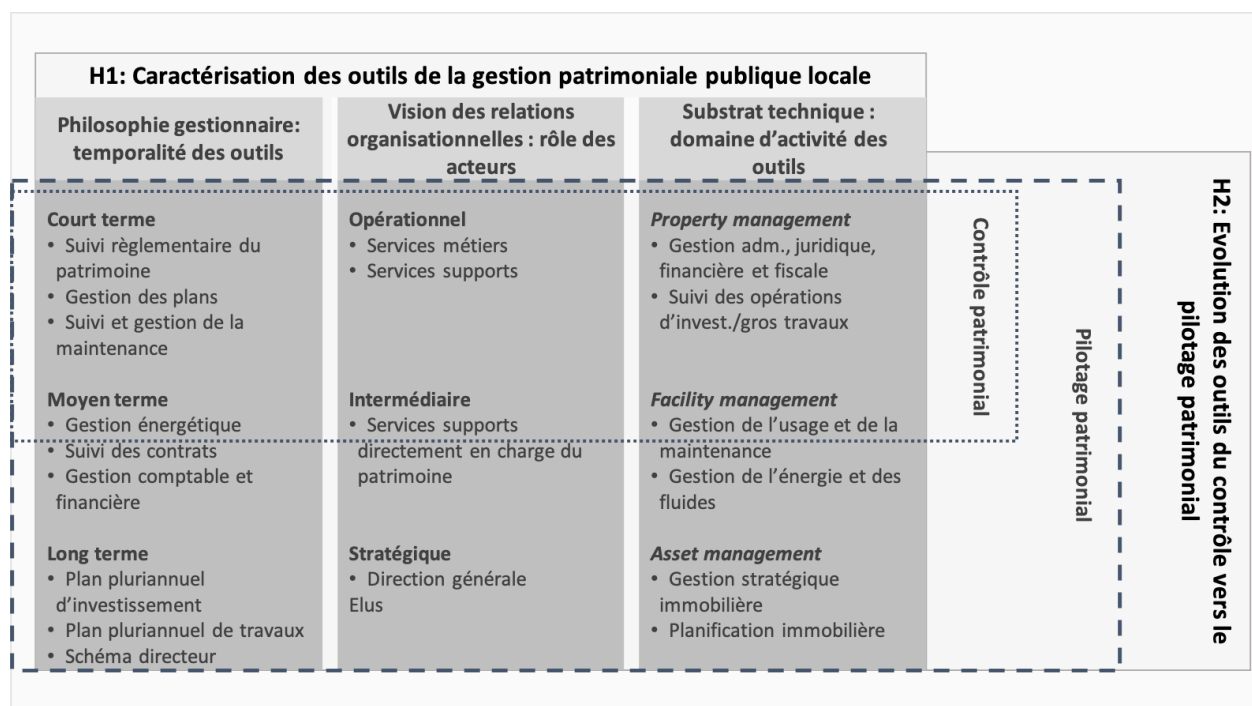
En outre, comme nous l'avons évoqué antérieurement, ces outils de la gestion patrimoniale paraissent également au cœur d'un changement de paradigme, à savoir celui du contrôle vers celui du pilotage. En effet, de manière traditionnelle, les organisations sembleraient plutôt utiliser des outils relevant du paradigme du contrôle (Carassus et al., 2017, p. 24). Or, ces outils du contrôle connaissent plusieurs limites, évoquées par Crozier (1991), en se focalisant sur une logique 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*, se bornant 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 semble ne garantir que la conformité à des normes, en privilégiant le suivi des moyens au détriment du contrôle des finalités de l'action publique. Batac et al. (2009, p. 159) qualifient alors ces types de contrôle, de « *normatifs, bureaucratiques ou administratifs* ». Au regard de cette littérature, nous faisons donc l'hypothèse suivante :

H2 : Les outils de la gestion patrimoniale sont caractérisés par leur évolution paradigmatique, du contrôle vers le pilotage.

Dans ce cas, sur la base des mêmes items précédemment évoqués, le contrôle patrimonial est représenté par les variables temporelles de court et moyen terme, il est centré sur des acteurs opérationnels et intermédiaires, et il couvre les domaines d'activités liés au *Property* et au *Facility Management* (figure 1).

En synthèse, et sur la base de ces deux hypothèses de recherche complémentaires, le schéma ci-dessous reprend le modèle que nous adoptons pour analyser les outils de la gestion patrimoniale des collectivités locales. Les trois éléments de caractérisation des outils de la gestion patrimoniale (le substrat technique à travers ses domaines d'activité, la vision organisationnelle à travers le rôle des acteurs, et la philosophie gestionnaire à travers la temporalité des outils) sont alors croisés avec l'évolution d'un paradigme du contrôle à celui du pilotage avec des modalités différentes.

Figure 1 - Modèle d'analyse des outils de la gestion patrimoniale publique locale



2. Des résultats validant les axes d'analyse, et pointant l'évolution des outils dans la perspective du pilotage patrimonial

Au cours de cette seconde partie, nous confrontons notre cadre d'analyse au terrain, à travers les hypothèses de recherche formulées précédemment. Pour ce faire, nous présentons d'abord la démarche de recherche, puis nous validons notre cadre d'étude. Nous caractérisons ensuite les outils actuels de la gestion patrimoniale au regard de nos axes d'analyse, puis nous finissons par discuter nos résultats en revenant sur la littérature.

2.1. Une méthodologie de recherche quantitative

Si la gestion patrimoniale est au centre des préoccupations des organisations publiques locales qui font face à des bouleversements managériaux majeurs, elle reste tout de même un domaine peu étudié par la littérature en sciences de gestion. Dans une logique exploratoire, cette recherche vise donc à caractériser les pratiques instrumentales des collectivités locales en matière de gestion patrimoniale, et à soulever des voies d'évolutions potentielles. Pour ce faire, nous prenons appui sur des travaux antérieurs afin d'adapter un cadre d'analyse aux spécificités de notre thématique d'étude, et d'analyser la possible validité de nos hypothèses exploratoires.

Dès lors, pour répondre à notre problématique, nous mobilisons une étude quantitative, par le biais d'une enquête nationale (fournie en annexe) envoyée à des acteurs territoriaux. En effet, alors que la gestion patrimoniale publique est peu étudiée par les sciences de gestion, nous cherchons à explorer ce sujet tout en dressant des voies d'évolution managériales pour les organisations publiques. C'est pourquoi, nous avons mobilisé une base de données de responsables de collectivités locales françaises à qui nous avons proposé de répondre à un questionnaire en ligne. Celui-ci nous a permis de récolter 192 observations exploitables de différentes catégories d'acteurs, élus et cadres en lien avec les problématiques patrimoniales. La figure 2 ci-dessous expose les caractéristiques des répondants à cette enquête.

Figure 2 - Description des répondants

Types de collectivités répondantes	Fonctions occupées par les répondants
88 communes	94 Directeurs du patrimoine ou équivalent
58 intercommunalités	43 Directeurs généraux des services
41 départements	42 Directeurs techniques
5 régions	7 Directeurs financiers
Total : 192	6 Élus
	Total : 192

Ce questionnaire a été construit sur la base du modèle de recherche présenté précédemment (Cf. figure 1). C'est pourquoi, outre une partie signalétique, il comportait une partie sur la temporalité des outils, une autre sur leur utilisation dans les différentes strates décisionnelles de l'organisation, et une dernière concernant les activités de la gestion patrimoniale couvertes par les outils. Une fois le questionnaire diffusé, nous avons confronté notre grille d'analyse des outils de la gestion patrimoniale avec les pratiques locales, en utilisant le logiciel SPSS pour traiter les réponses.

Dans ce sens, dans le cadre de notre hypothèse 1, nous cherchons d'abord à valider notre application du modèle d'Hatchuel et Weil (1992) à la gestion patrimoniale. En effet, nous voulons vérifier que la temporalité, le rôle des acteurs, et les domaines d'activités des outils, traduisant respectivement la philosophie gestionnaire, la vision des relations organisationnelles, et le substrat technique, permettent de représenter les outils de la gestion patrimoniale publique locale. Pour valider H1, nous avons donc réalisé une analyse factorielle par la méthode d'extraction dite d'Analyse en Composantes Principales (ACP).

Ensuite, sur la base de ces mêmes axes du modèle d'analyse, nous cherchons à répondre à notre seconde hypothèse. Cela nous amène à caractériser les pratiques instrumentales des collectivités locales françaises, dans une logique de contrôle ou de pilotage patrimonial. C'est pourquoi, nous répondons à H2 en réalisant des analyses descriptives visant à qualifier les pratiques des collectivités locales dans le paradigme du contrôle ou bien dans celui du pilotage.

2.2. La validation de la grille d'analyse des outils de la gestion patrimoniale publique locale

Afin de tester notre modèle d'analyse au regard de notre première hypothèse de recherche, et ainsi déterminer les différents construits des outils de la gestion patrimoniale locale, nous menons une analyse en composantes principales, expliquant avec trois composantes plus de 89% de la variance totale.

Comme le montre le tableau 2, la première composante extraite (39,4% de la variance expliquée) regroupe 6 items : gestion stratégique immobilière planification immobilière, gestion administrative, juridique, financière et fiscale, suivi des opérations d'investissement et de gros travaux, gestion de l'usage et de la maintenance, et gestion de l'énergie et des fluides. Ces items correspondent aux trois domaines d'activités de la gestion patrimoniale que nous avons mis en évidence : *Asset*, *Property* et *Facility Management*, concernant le substrat technique des outils. Cette première composante appréhende donc la variable « substrat technique » du modèle d'Hatchuel et Weil (1992) en matière d'outils de la gestion patrimoniale.

Par ailleurs, 5 items sont projetés sur la seconde composante (avec 36,93% de la variance expliquée), à savoir : élus, direction générale, services directement en charge du patrimoine, services opérationnels métiers, et autres services supports. Ces items traduisent le niveau d'utilisation, stratégique, intermédiaire et opérationnel, des outils de la gestion patrimoniale. Cette seconde composante appréhende donc la variable « vision simplifiée des relations organisationnelles » du modèle d'Hatchuel et Weil (1992) appliqué à la gestion patrimoniale locale. Cependant, nous

retrouvons également sur cette même composante un item lié à la temporalité, puisque l’outil de suivi énergétique est un item rattaché au moyen terme. La présence de celui-ci sur cette seconde composante semble pouvoir être liée à la portée pluri-acteurs de cet outil de gestion. En effet, les enjeux liés au suivi des consommations énergétiques paraissent transversaux en intéressant à la fois des acteurs stratégiques qui, dans une vision globale, seraient à la recherche d’économies par exemple, mais aussi des acteurs opérationnels de terrain qui seraient en charge de gérer certains sites, dans une vision plus ciblée.

Enfin, la troisième composante (13,49% de la variance expliquée) représente globalement la dimension temporelle des outils de la gestion patrimoniale, avec 4 items : plan pluriannuel de travaux, schéma directeur, gestion des plans, et suivi et gestion de la maintenance. Ceux-ci mesurent ainsi les temporalités long, moyen, et court terme. Ils correspondent à la variable « Philosophie gestionnaire des outils de gestion » du modèle d’Hatchuel et Weil (1992), adapté à la gestion patrimoniale.

Tableau 2 - Matrice de structure de l'ACP du modèle des outils de gestion patrimoniale publique locale

Outils de la gestion patrimoniale	Composante		
	1	2	3
Plan Pluriannuel de Travaux			,770
Schéma directeur			,633
Suivi énergétique		,998	
Gestion des plans, Guide utilisateurs			,876
Suivi et gestion de la maintenance			,707
Élus		,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		

Dès lors, cette ACP nous permet de reconstituer globalement les trois variables d’analyse traduites du modèle mobilisé. Cette analyse démontre ainsi que le modèle de caractérisation des outils de la gestion patrimoniale adapté du cadre d’Hatchuel et Weil (1992) permet de représenter près de 90% des collectivités locales françaises. En conséquence, nous validons notre hypothèse H1 selon laquelle, les outils de la gestion patrimoniale publique locale sont caractérisés par leur substrat technique (domaines d’activités), leur philosophie gestionnaire (temporalité), et leur vision simplifiée des relations organisationnelles (rôle des acteurs). De plus, les résultats mettent aussi en évidence les variables les plus influentes, à savoir celles concernant les domaines d’activités de la gestion patrimoniale (substrat technique) et le niveau d’utilisation des outils de la gestion patrimoniale (rôle des acteurs). Leur philosophie gestionnaire apparaît ainsi jouer un rôle plus faible dans la caractérisation des outils de la gestion patrimoniale.

Compte tenu de la pertinence de cette grille de lecture des outils de la gestion patrimoniale locale, nous cherchons désormais à décrire les pratiques des collectivités sur chacun de ces trois axes d’analyses.

2.3. Une analyse descriptive mettant en évidence des outils encore focalisés sur le contrôle patrimonial, mais avec un pilotage en émergence

Après validation de notre cadre d'analyse, nous avons réalisé des études descriptives des outils de la gestion du patrimoine actuellement mis en œuvre dans les collectivités locales. Nous avons aussi questionné les répondants sur leur perception quant aux évolutions à engager. Ces résultats prennent la forme de pourcentages pour chaque item de réponse au sein de chacune des variables de caractérisation mises à l'épreuve dans notre étude.

- Une philosophie gestionnaire des outils de la gestion patrimoniale moyen-termiste et ancrée dans le contrôle

La temporalité des outils de la gestion patrimoniale constitue notre premier critère d'analyse. En effet, 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 (tableau 3). En effet, 65% des institutions que nous avons interrogées déclarent posséder des outils de gestion du patrimoine annuels, tels que des tableaux de suivi des consommations budgétaires des bâtiments, ou de gestion des contrats par exemple, alors que les logiques temporelles infra-annuelles et pluriannuelles sont beaucoup moins bien appréhendées par leur instrumentation. De cette façon, ce ne sont que 55% des outils qui sont destinés à la programmation et à une vision à long terme sur les ressources immobilières (par le biais de schémas directeurs, de programmation des investissements, de plans de cessions, etc.), et seulement 51% des outils qui concernent une temporalité de court terme (avec des outils de suivi règlementaire, ou de la maintenance par exemple). Par conséquent, il semble que les activités quotidiennes sur le patrimoine et les considérations à long terme ne soient pas réellement reliées. Ceci paraît notamment dommageable pour l'instauration d'une stratégie patrimoniale. Aussi, les instruments de planification et de prévisions immobilières sont absents dans beaucoup de collectivités répondantes.

En outre, au regard de notre distinction des paradigmes du contrôle et du pilotage patrimonial, nous constatons que la temporalité des outils de gestion du patrimoine caractérise davantage le contrôle que le pilotage. En effet, le pilotage étant englobant, il comprend des horizons de court et long terme que les outils ne semblent appréhender que faiblement aujourd'hui.

Tableau 3 - Philosophie gestionnaire des outils de la gestion patrimoniale locale

Philosophie gestionnaire des outils (temporalité)	Outils existants	
	Oui	Non
Outils de long terme (PPI, PPT, schémas directeurs immobiliers)	55%	45%
Outils de moyen terme (Outils de gestion énergétique, suivi des contrats : DSP, entretien, assurances, baux, etc., suivi comptable, financier et fiscal)	65%	35%
Outils de court terme (Outil de suivi règlementaire, gestion des plans, guide utilisateurs, suivi de la maintenance)	51%	49%

De plus, 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 règlementaire, 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 des opérations de maintenance, ou la gestion des conformités réglementaires pâtissent du faible développement d'outils.

Par ailleurs, nous avons analysé les relations entre la temporalité des outils de la gestion du patrimoine et certaines variables de contrôle comme la nature des collectivités répondantes ou la taille de leur parc. Premièrement, hormis le niveau intercommunal, qui semble largement sous doté en instruments de gestion, les trois autres types de collectivités (communes, départements et régions) paraissent globalement dans une situation identique. En effet, même si les régions semblent largement en avance sur la mise en œuvre de schémas directeurs, elles apparaissent en retard sur le déploiement de Plans Pluriannuels de Travaux, à l'inverse des départements. Tout en étant proches des deux niveaux de collectivités précédents, les communes semblent, pour leur part, sous équipées en matière d'outils pluriannuels, mais devancent souvent les autres types de collectivités locales sur les outils court-termistes. Deuxièmement, nous avons aussi analysé le lien qui pouvait exister entre les caractéristiques du parc patrimonial des collectivités locales et la temporalité des outils. Dans ce sens, nous constatons que plus le parc patrimonial est important en termes de superficie, plus les collectivités locales mettent en œuvre des outils long-termistes, mais aussi des outils de court terme. Par exemple, les collectivités locales qui ont un parc inférieur à 100.000 mètres carrés sont 14% à mettre en œuvre un schéma directeur immobilier, alors qu'elles sont 47% à posséder cet outil lorsqu'elles disposent de plus de 500.000 mètres carrés de bâti à gérer. Autre exemple, tandis que 34% des institutions qui ont moins de 100.000 mètres carrés de bâti possèdent un outil de gestion des plans, elles sont près de 66% à l'utiliser lorsqu'elles ont plus de 500.000 mètres carrés de patrimoine immobilier.

- Une vision simplifiée des relations organisationnelles focalisée sur les acteurs administratifs et opérationnels du contrôle patrimonial

La seconde caractéristique constitutive des dimensions de notre modèle est déterminée par les niveaux d'utilisation des outils de la gestion patrimoniale. Nous avons donc cherché à mieux connaître les utilisateurs de ces outils et leurs responsabilités respectives.

Au regard des réponses, comme le montre le tableau 4, les services directement en charge du patrimoine sont ceux qui utilisent majoritairement les outils de gestion du patrimoine. Ils représentent en effet 25% des utilisateurs d'instruments pluriannuels (plans et schémas directeurs), 37% de l'usage d'outils annuels (outils de gestion énergétique, tableaux des contrats, etc.), et 54% des utilisateurs d'outils de court terme infra-annuels (tableau de conformité réglementaire, ou encore suivi de la maintenance). Au-delà de ces agents directement en charge du patrimoine, les outils 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, 23% de l'usage d'outils annuels, et 11% d'outils infra-annuels de gestion patrimoniale. D'autres types d'agents utilisent également, mais de manière plus marginale, ces outils. En effet, les directions ou services opérationnels, en charge des différentes politiques publiques, représentent 18% des utilisateurs d'outils de court-terme sur le patrimoine, 14% des outils annuels, et 15% des outils pluriannuels de gestion patrimoniale. Dans ce cadre, ils peuvent être amenés à utiliser des tableaux pour suivre les investissements liés à la maintenance sur les bâtiments dont ils ont la responsabilité, ou encore être étroitement associés à un schéma directeur sur leurs équipements (sportifs, culturels par exemple). 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.

Dès lors, ces réponses tendent à montrer la multitude d'acteurs susceptibles d'être associés aux outils de la gestion patrimoniale au sein d'une collectivité locale, mais avec des degrés d'importance

différents. De manière spécifique, il apparaît que les élus mobilisent assez peu ces différents outils de gestion, même si nous constatons logiquement une implication plus importante de leur part en ce qui concerne les outils de long terme, liés la stratégie et la politique immobilière.

En outre, si le pilotage patrimonial est orienté sur une logique dialogique entre l'ensemble des acteurs contribuant à la gestion d'un problème patrimonial complexe, nous constatons que les outils de la gestion patrimoniale publique sont orientés essentiellement vers les acteurs centraux en charge du patrimoine. Le rôle des différents acteurs (politiques, services métiers, etc.) paraît alors marginal dans les outils de gestion. C'est pourquoi, la vision des relations organisationnelles des outils traduit un paradigme du contrôle patrimonial.

Tableau 4 - Utilisation des outils de gestion du patrimoine par les différents acteurs des collectivités locales

Vision des relations organisationnelles (rôle des acteurs)	Élus	Direction générale	Services en charge du patrimoine	Services opérationnels	Autres services supports	Total
Outils de long terme (PPI, PPT, schémas directeurs immobiliers)	20,1%	25,7%	25,5%	14,8%	14%	100%
Outils de moyen terme (Outils de gestion énergétique, suivi des contrats : DSP, entretien, assurances, baux, etc., suivi comptable, financier et fiscal)	6,1%	22,7%	37%	14,2%	20,1%	100%
Outils de court terme (Outil de suivi réglementaire, gestion des plans, guide utilisateurs, suivi de la maintenance)	5%	11,3%	53,4%	18,3%	11,9%	100%

En conséquence, les outils mobilisés apparaissent principalement destinés à des acteurs administratifs et opérationnels, dans la mesure où ils sont majoritairement utilisés par les services directement en charge du patrimoine. Les actions patrimoniales qui en découlent s'en trouvent, elles aussi, marquées par une logique administrative et opérationnelle de gestion. Il faut noter également que, de ce point de vue, nous n'avons pas constaté de différences significatives entre types de collectivités locales.

- Un substrat technique centré sur les activités d'administration du patrimoine dans une logique de contrôle

La dernière dimension de notre modèle concerne la prise en compte des activités de gestion patrimoniale par les outils de gestion, dans le cadre du triptyque *Asset – Property - Facility Management*. Dès lors, l'analyse de nos résultats fait émerger une large réalisation du *Property Management*, et dans une moindre mesure du *Facility Management* (tableau 5). En effet, 73% des collectivités paraissent posséder des outils couvrant l'administration de biens (avec des outils de suivi des projets immobiliers, tableaux des occupations, etc.), et 63% affirment détenir des outils mettant en œuvre l'exploitation de parc (tableau de bord réglementaire, ou des consommations énergétiques par exemple). En revanche, la gestion d'actifs immobiliers (*Asset Management*), avec des matrices stratégiques, ou encore des évaluations des actifs, ne semble pas assurée dans près de 6 institutions publiques locales sur 10. Ces résultats tendent à démontrer que la gestion patrimoniale des collectivités locales se focalise sur des activités classiques, telles que les opérations administratives et juridiques liées à la propriété et à la maîtrise d'ouvrage, ou encore la gestion de l'usage, de la maintenance et l'exploitation des installations. Au demeurant, puisque le substrat technique repose

davantage sur les activités de *Property Management*, que celles d'*Asset* et de *Facility*, nous soulignons les traits d'un paradigme du contrôle patrimonial.

Tableau 5 - Substrat technique des outils de la gestion patrimoniale locale

Substrat technique des outils (domaines d'activités)	Outils existants	
	Oui	Non
Asset Management (Gestion stratégique, planification immobilière)	41%	59%
Property Management (Gestion administrative et juridique, gestion financière et fiscale, suivi des opérations d'investissement et gros travaux)	73%	27%
Facility Management (Gestion de l'usage et de la maintenance, gestion de l'énergie et des fluides)	63%	37%

Au-delà de ces résultats, nous avons cherché à analyser la relation entre le type de répondant et les domaines d'activités mobilisés par les outils de gestion du patrimoine. Les réponses apportées mettent en évidence une relation effective entre le type de collectivité locale et la finalité d'*Asset Management*. En effet, ce sont les départements qui paraissent les plus enclins à mettre en œuvre des outils relevant de la gestion d'actifs immobiliers (63%), alors que les communes et les intercommunalités ne sont respectivement que 37% et 33% à posséder de tels outils. Ensuite, nous avons étudié la relation entre la surface patrimoniale et les activités prises en charge par les outils. A ce titre, nous avons observé un lien significatif entre les outils d'*Asset Management* et le nombre de mètres carrés de bâti à gérer. Plus le parc patrimonial d'une collectivité est important, plus cette dernière met en œuvre des outils supportant des finalités de gestion d'actifs immobiliers. Les plus petites collectivités s'intéressent ainsi *a minima* aux finalités élémentaires de la gestion patrimoniale (*Facility et Property Management*), alors que les plus importantes peuvent aussi mettre en œuvre de l'*Asset Management*.

- Des besoins d'évolution pointant la nécessité de développer le pilotage patrimonial

Ces résultats mettent en évidence la nécessité d'évolution des pratiques locales. Tout d'abord, du point de vue du substrat technique, si nos résultats mettent en exergue la prédominance du *Property* et dans une moindre mesure du *Facility Management*, ces domaines d'activités ne paraissent pas maîtrisés en totalité par les collectivités locales. Effectivement, les répondants sont 92% à juger qu'il est nécessaire ou indispensable de faire évoluer leurs outils vers une meilleure prise en compte du *Facility Management*, et ils sont 79% en ce qui concerne le *Property Management* (tableau 6).

Tableau 6 - Importance perçue de l'évolution des domaines d'activités couverts par les outils de la gestion patrimoniale

Substrat technique des outils (domaines d'activités)	Importance perçue			
	Inopportun	Facultatif	Nécessaire	Indispensable
Asset Management (Gestion stratégique, planification immobilière)	6,3%	24,7%	40%	28,9%
Property Management (Gestion administrative et juridique, gestion financière et fiscale, suivi des opérations d'investissement et gros travaux)	2,2%	18,7%	44%	35,2%
Facility Management (Gestion de l'usage et de la maintenance, gestion de l'énergie et des fluides)	0,8%	7,3%	48,8%	43,1%

Ainsi, ces chiffres sont révélateurs de la nécessité d'évoluer vers le pilotage patrimonial, couvrant l'ensemble des activités de la gestion patrimoniale. En effet, même dans les activités pour lesquelles les collectivités sont dotées d'outils de manière habituelle, les répondants soulignent un besoin de

développement. De leur côté, les outils prenant en charge les activités relevant de l'*Asset Management* sont très majoritairement perçus comme devant être développés (69% jugent cette évolution nécessaire ou indispensable). Néanmoins, cette perception est moins importante que pour les deux autres domaines que sont le *Property* et le *Facility Management*. Pourtant, ce premier type d'instruments permettrait aux collectivités locales de développer une véritable politique et stratégie immobilière, traduite dans des schémas directeurs, des plans pluriannuels d'investissements et de travaux, des stratégies de cessions et acquisitions sur plusieurs années pour des budgets de plusieurs millions d'euros.

Ensuite, en ce qui concerne la vision simplifiée des relations organisationnelles, nous avons noté que les acteurs administratifs et opérationnels sont ceux qui utilisent majoritairement les outils de gestion du patrimoine. Or, le développement d'instruments qui leurs seraient dédiés n'en est pas moins perçu comme très important (tableau 7). Dans ce sens, 70% des répondants évaluent le besoin d'outils pour les agents de la fonction patrimoniale (agents directement en charge du patrimoine) comme étant indispensable. Arrive ensuite le besoin d'outils pour la direction générale, qui est jugé indispensable (34%) ou nécessaire (54%) par un très large pourcentage de collectivités locales. Dans le même temps, le développement d'outils de gestion du patrimoine à destination des acteurs politiques est évalué comme important pour 53,5% des répondants. De ce fait, le besoin d'outils de gestion du patrimoine intégrant l'ensemble des acteurs souligne, encore une fois, l'importance qu'accordent les répondants à la sortie du contrôle patrimonial pour intégrer le pilotage.

Tableau 7 - Besoin perçu concernant l'évolution du rôle des acteurs dans les outils de gestion du patrimoine

Vision des relations organisationnelles (rôle des acteurs)	Importance perçue			
	Inopportun	Facultatif	Nécessaire	Indispensable
Acteurs politiques	5,3%	41,3%	39,7%	13,8%
Direction générale	2,1%	10%	53,7%	34,2%
Services en charge du patrimoine	1,6%	1,1%	28%	69,4%
Services opérationnels	6%	25,3%	47,8%	20,9%
Autres services supports	3,2%	24,6%	55,1%	17,1%

Enfin, nous nous sommes intéressés à l'importance de faire évoluer la philosophie gestionnaire des outils, représentée par la dimension temporelle (tableau 8). De ce point de vue, six collectivités sur 10 jugent, de manière globale, le développement d'outils de long terme nécessaire ou indispensable, et les répondants sont 67% à porter cet avis concernant les outils de court terme. Ces résultats démontrent le besoin d'évolution de la logique temporelle des outils actuellement déployés pour gérer le patrimoine des collectivités locales. Si ceux-ci traduisent un paradigme du contrôle patrimonial, les collectivités locales semblent donc percevoir l'importance d'évoluer vers la prise en compte de l'ensemble des temporalités de la gestion patrimoniale, et ainsi s'ancrer dans le pilotage.

Tableau 8 – Besoin perçu de l'évolution de la temporalité des outils de gestion du patrimoine

Philosophie gestionnaire des outils (temporalité)	Importance perçue			
	Inopportun	Facultatif	Nécessaire	Indispensable
Outils de long terme (PPI, PPT, schémas directeurs immobiliers)	10,7%	28,8%	36,1%	24,5
Outils de moyen terme (Outils de suivi de gestion énergétique, suivi des contrats : DSP, entretien, assurances, baux, etc., suivi comptable, financier et fiscal)	4,3%	28,2%	51,1%	16,5%
Outils de court terme (Outil de suivi règlementaire, gestion des plans, Guide utilisateurs, suivi de la maintenance)	2%	23,9%	51%	23,2%

Au final, ces résultats descriptifs mettent en évidence des outils de la gestion patrimoniale paraissant élémentaires, relevant plutôt du paradigme du contrôle. En effet, ils semblent principalement centrés sur des temporalités court et moyen-termistes, des acteurs opérationnels et administratifs, ainsi que des activités focalisées sur l'administration, l'exploitation et la maintenance du patrimoine. Dès lors, ces résultats ne nous permettent pas de valider notre hypothèse 2, selon laquelle les caractéristiques des outils de la gestion patrimoniale les inscrivent dans l'évolution du contrôle vers le pilotage. Nous modérons plutôt H2, dans la mesure où certaines des pratiques analysées s'intéressent à une logique du pilotage patrimonial, et où nos résultats mettent en évidence une dynamique, au regard de l'intérêt perçu par les collectivités, pour s'engager dans cette voie d'amélioration. Par la suite, nous proposons une synthèse et une discussion de ces résultats au regard de la littérature mobilisée.

2.3. Discussion : synthèse et implications de l'étude

Notre étude porte sur l'étude des outils de la gestion patrimoniale des collectivités locales, à partir du cadre d'Hatchuel et Weil (1992) identifié dans la littérature. Ainsi, trois dimensions liées et complémentaires ont été identifiées afin de caractériser les pratiques instrumentales en matière de gestion du patrimoine. A travers l'étude quantitative menée, les résultats obtenus nous permettent de valider notre cadre d'analyse, mais aussi de soulever que l'instrumentation dédiée au patrimoine, et mise en œuvre dans le secteur public local, semble s'inscrire dans les voies d'évolutions du pilotage mis en avant par la littérature. Globalement, notre recherche présente donc l'intérêt de soumettre un cadre englobant d'analyse des outils de la gestion du patrimoine, tiré du modèle d'Hatchuel et Weil (1992), et placé dans la perspective du passage d'une logique du contrôle au pilotage (Lorino, 1999).

Dans ce sens, notre cadre d'analyse s'appuie en premier lieu sur la philosophie gestionnaire des outils de la gestion patrimoniale (Hatchuel et Weil, 1992), liée à leur logique temporelle. De cette manière, la littérature nous amène à soulever la nécessité pour ces outils de concilier une temporalité de court terme avec une vision à long terme sur l'évolution des ressources patrimoniales (Braid, 1994 ; Crozier, 1991 ; Atkinson et *al.*, 1997 ; Batac et *al.*, 2009). Or, nos analyses descriptives mettent en exergue l'existence d'une majorité d'instruments annuels de moyen terme, et un déficit d'outils de long terme dédiés au patrimoine dans les collectivités locales, alors que ces derniers concentrent la majeure partie des futurs enjeux de la gestion patrimoniale. De plus, les organisations locales paraissent démunies en outils de court terme. Pourtant, ce dernier type d'instrument est tout aussi important, dans la mesure où il concerne toutes les actions quotidiennes qui peuvent être entreprises sur le patrimoine. Ainsi, ils assurent les remontées d'informations, indispensables pour la mise en œuvre et l'ajustement de la programmation, de la planification et de la réflexion de long terme sur l'immobilier ; mais ils sont également chargés, en retour, de traduire de façon opérationnelle la stratégie et la politique immobilière définie par l'institution lorsqu'elle existe.

Parallèlement, les résultats de notre étude pointent une large prise de conscience des collectivités locales quant à la nécessité de faire évoluer la portée à la fois pluriannuelle mais aussi infra-annuelle de leurs outils de gestion du patrimoine. Nos conclusions rejoignent alors Lorino (1991) ainsi que Nanni et *al.* (1992), qui mettent en évidence la nécessité de développer des logiques qui privilégient des systèmes de mesure permettant de diagnostiquer et de piloter la relation entre les choix stratégiques et les actions. En complément, nous soulevons la spécificité de la caractérisation du facteur temps de notre modèle. En effet, si nos analyses révèlent bien l'existence d'une dimension temporelle pour décrire les outils du pilotage patrimonial, il est utile de pointer la complexité de ce facteur qui peut recouvrir une grande pluralité de conceptions (Méric, 1998). Aussi, nos résultats rejoignent les travaux de Guittou (1970), en indiquant l'importance de la logique comptable souvent annuelle dans les outils de gestion. Effectivement, en comptabilité, le temps repose sur la notion de période, entendue comme un cadre temporel prédéfini permettant d'observer des phénomènes (Méric, 1998, p. 74). La majorité des outils et des processus comptables sont donc fondés sur l'année. Dès lors, même si les instruments de nature financière abordant une gestion de long terme du patrimoine se développent au sein du

secteur public, ils ne semblent constituer que des projections supplémentaires vis-à-vis de ce cadre annuel. En conséquence, les outils de gestion du patrimoine actuels peuvent pâtir de ce modèle du temps comptable, qui se destine à la description d'une période artificiellement construite, et qui induit des considérations essentiellement tournées vers de la rétrospection (Lassegue, 1962, p. 319).

En second lieu, notre grille d'analyse des outils de gestion du patrimoine intègre une vision simplifiée des relations organisationnelles (Hatchuel et Weil, 1992), à travers les différents niveaux d'acteurs en lien avec le patrimoine. De ce point de vue, la littérature nous amène à envisager des utilisations relevant d'un niveau stratégique, administratif et opérationnel. Pour autant, nos résultats mettent en avant des pratiques actuelles peu développées sur le plan stratégique, et privilégiant les dimensions administrative et bureaucratique des outils de gestion du secteur public, dans le sens des travaux de Crozier (1964) et Weber (1991). De plus, nous soulevons la faible prise en compte des acteurs politiques par les outils de la gestion patrimoniale, alors même que la littérature pointe l'importance de ces derniers, qui endossent le rôle de leader dans la mise en œuvre des innovations managériales (Damanpour et Schneider, 2009, p. 496). En outre, l'absence d'une logique politique et stratégique dans les outils de gestion peut conduire à une faible prise en compte de ces considérations sur la décision d'allocation des moyens immobiliers, mais aussi concernant les actions à engager sur le patrimoine (Simons, 1995 ; Kloot, 1997). En cela, le leadership politique peut être une des sources du changement de paradigme de la gestion patrimoniale, du contrôle vers le pilotage (Lorino, 1997). Enfin, de manière globale, notre étude fait état de la nécessité de développer les outils vers l'ensemble des acteurs de la fonction patrimoniale, tout en cherchant à mieux lier les différentes logiques d'actions.

En troisième lieu, le cadre d'analyse que nous utilisons identifie le substrat technique des outils de gestion (Hatchuel et Weil, 1992), représenté par les domaines d'activités de la gestion du patrimoine. En effet, cette fonction, vue comme transversale, aborde de multiples activités et compétences dans des domaines très variés liés au patrimoine. De ce fait, la gestion patrimoniale doit conjuguer des rationalités divergentes (Chatelain-Ponroy, 2010), parfois contradictoires, et satisfaire les attentes de multiples acteurs, en matière d'administration de biens, d'exploitation de parcs et de gestion stratégique des actifs. Ainsi, le système de gestion apparaît devoir prendre en compte cette spécificité afin de donner à cette fonction de l'identité et de la cohérence, en appréhendant toutes les activités de la typologie du « *Corporate Real Estate Management* » (Nappi-Choulet, 2007, p. 164). De ce point de vue, nos résultats mettent en exergue des outils de gestion du patrimoine essentiellement tournés vers le *Property Management* et dans une moindre mesure, sur le *Facility Management*. Dans ce sens, l'instrumentation de la gestion patrimoniale locale se concentre sur les activités coutumières de gestion administrative des biens, voire sur des missions d'exploitation du patrimoine. Les activités liées à l'*Asset Management* paraissent insuffisamment prises en compte. Ainsi, nos résultats rejoignent la littérature sur la portée administrative et élémentaire des outils de gestion développés dans le secteur public local, plutôt orientés sur une planification opérationnelle, avec pour finalité principale la maîtrise des moyens engagés par la collectivité (Favreau et al., 2015, p. 726). Au demeurant, notre étude mentionne l'importance perçue du développement des outils de gestion sur les différentes activités de la gestion du patrimoine local, notamment celles qui ne sont que partiellement prises en charge actuellement. Dès lors, l'intégration aux pratiques locales des activités liées à l'*Asset Management* participerait à la mobilisation d'un modèle plus englobant de management de la performance patrimoniale, dans le sens des travaux de Bouckaert et Halligan (2008).

D'une manière plus globale, nos résultats paraissent souligner les évolutions à apporter aux outils développés par les organisations publiques dans le cadre du pilotage par la performance (Lorino, 1997 ; Maurel et al., 2014). En effet, les outils de la gestion patrimoniale paraissent aujourd'hui s'inscrire plutôt dans le cadre du contrôle patrimonial, en concernant la vérification des moyens alloués et des résultats des actions menées sur le patrimoine par les collectivités locales. Ces dernières cherchent ainsi à répondre de manière standardisée et élémentaire aux besoins des usagers du service public (Lorino, 1999), tout en s'assurant de la correspondance réglementaire de leurs actions, dans le

cadre d'un contrôle de garde-fou et de diagnostic, mis en évidence par Simons (1995). De cette manière, les organisations publiques se cantonnent à une gestion patrimoniale focalisée sur une logique de métier. Ainsi, le contrôle patrimonial répond plutôt à une performance économique et organisationnelle, ne produisant que de faibles apprentissages adaptatifs et génératifs (Simons, 1995 ; Lorino, 1999). Il correspond aussi à une pensée rationnelle, induisant des outils normatifs pour les acteurs (Lorino, 2020), et des systèmes de croyance, de garde-fou et de diagnostic (Simons, 1995).

Dans ce sens, notre recherche exploratoire semble mettre en lumière l'importance de migrer du contrôle vers un pilotage patrimonial. Effectivement, le déploiement d'outils structurants, tels qu'un schéma directeur, une matrice stratégique, ou encore une évaluation des besoins bâtimentaires, est de nature à faire dialoguer et collaborer de multiples acteurs en mouvement autour de problématiques patrimoniales complexes et d'enjeux pluralistes, afin de penser des actions communes à engager (Lorino, 2020). Ces outils permettent également de faire dialoguer l'opérationnel et le stratégique, car ils sous-tendent des instruments de suivi des actions sur le terrain. Il s'agit donc d'expérimenter ces actions, de lier le temps long avec les opérations quotidiennes sur le patrimoine, et d'envisager des boucles de rétroaction, dans une logique interactive (Simons, 1995). De plus, le pilotage patrimonial semble devoir intégrer toutes les activités de la gestion patrimoniale, en allant de l'exploitation des installations jusqu'à la gestion stratégique des actifs, et en favorisant une approche globale et transversale des enjeux patrimoniaux (Meyssonier, 1993). C'est pourquoi, nos résultats s'inscrivent dans la suite des travaux de Malmi et Brown (2008), puisque nous constatons la nécessité de développer le package du système de contrôle, dans une vision intégrative des différents outils, qui doivent être mis en cohérence. De surcroît, en complément du cadre de Simons (1995), Malmi et Brown (2008) apportent une vision élargie des systèmes de contrôle, prenant appui sur des éléments formels et informels, visibles et invisibles, intégrant ainsi les aspects organisationnels au-delà des seuls outils. De ce fait, si l'étude du passage du contrôle au pilotage, menée ici, s'appuie sur la prise en compte du rôle des différents acteurs pour la mobilisation des outils de gestion, elle pourrait être complétée par une compréhension plus fine des processus organisationnels à l'œuvre pour utiliser cette instrumentation.

Finalement, si les outils de la gestion du patrimoine public local ne paraissent pas s'inscrire aujourd'hui dans un paradigme du pilotage, cette nécessité d'évolution semble néanmoins perçue par les collectivités locales. En outre, un tel pilotage patrimonial, dans une approche pragmatiste (Lorino, 2020), permettrait la prise en compte globale de la performance publique locale, en dépassant les seules focales économiques et organisationnelles, pour intégrer des dimensions endogènes et exogènes (Maurel et *al.*, 2014, p. 41), d'un patrimoine qui est appréhendé comme le support essentiel du service et des politiques publiques.

Conclusion

Cette recherche vise à caractériser les pratiques actuelles de gestion patrimoniale des collectivités locales françaises, et à entrevoir des voies d'évolution potentielles. Dès lors, nous avons orienté cette étude sur la nécessité de disposer de données de terrain sur le plan national, vis-à-vis d'un sujet sur lequel la littérature ne dispose que de très peu d'éléments. Dans ce cadre, les résultats obtenus nous permettent, tout d'abord, de valider notre modèle exploratoire tiré des travaux d'Hatchuel et Weil (1992), en spécifiant des axes de lecture des outils, propres à la gestion patrimoniale locale. De plus, nous précisons le niveau actuel de développement des outils de gestion du patrimoine, et nous en dégagons des voies d'évolution, tirés d'une approche pragmatiste. Nous avançons ainsi dans la prise en compte des outils de gestion du patrimoine comme des supports à la discussion, qui encadrent la compréhension et le traitement des problématiques patrimoniales complexes (Lorino, 2020).

Par ailleurs, toujours sur le plan théorique, notre recherche permet de préciser les spécificités de la gestion patrimoniale publique. Jusqu'ici, très peu de travaux se sont en effet intéressés à cette thématique d'étude. Si certaines recherches ont abordé le management de l'immobilier (Duckworth,

1993 ; Rodriguez et Sirmans, 1996 ; Nappi-Choulet, 2007), elles concernent le secteur privé et sont assez spécifiques. Notre travail présente donc l'intérêt de proposer une analyse globale du système de gestion du patrimoine des organisations du secteur public local, en enrichissant la littérature sur les outils de gestion et l'évolution des systèmes de contrôle, déjà abordés dans cette dernière.

Ensuite, sur le plan managérial, les praticiens territoriaux peuvent mobiliser le cadre conceptuel que nous adoptons dans une logique actionnelle, afin d'engager une réflexion sur leur propre système de contrôle en matière de gestion patrimoniale. Ainsi, loin d'être normatif, il permet aux acteurs publics d'expérimenter et de penser leurs outils, dans une approche équilibrée du pilotage patrimonial. En outre, nos résultats mettent en évidence l'insuffisance des pratiques actuelles de gestion patrimoniale au sein des collectivités locales françaises. En effet, parallèlement à une certaine carence globale en outils dédiés au patrimoine immobilier, les instruments existants et mis en œuvre au sein des collectivités locales paraissent plutôt moyen-termistes, centrés sur des actions opérationnelles et administratives, et ne couvrant qu'une partie des finalités immobilières en étant liés au *Property Management*, et dans une moindre mesure au *Facility Management*. Cette étude nous permet ainsi de dégager des grandes tendances permettant d'apprécier les pratiques instrumentales de la gestion patrimoniale publique locale. Elle amène aussi, en conséquence, à formuler des préconisations au regard des modes de fonctionnement actuels des collectivités locales. Dans ce sens, les outils de la gestion patrimoniale semblent devoir évoluer d'une perspective rationnelle, vers une plus grande prise en compte de l'ensemble des acteurs, et des activités, tout en permettant de trouver des cadres d'action communs.

Au regard de ces préconisations, différents outils pourraient être développés à l'échelle locale. Il s'agit par exemple des schémas directeurs du patrimoine, des évaluations des besoins bâtementaires, ou encore des guides utilisateurs d'un bâtiment, instruments encore peu mobilisés en l'état des pratiques. Sur le plan stratégique, il peut aussi s'agir d'outils comme une matrice d'évaluation atouts-attraits du patrimoine immobilier, permettant, avec un panel d'indicateurs, de croiser le niveau de service d'un bâtiment, avec son intérêt, c'est à dire son attractivité pour les politiques publiques menées par la collectivité. Ces outils pourraient alors être mobilisés par les acteurs locaux pour mettre en tension les enjeux évolutifs liés au patrimoine, et les activités collectives pour y répondre.

Au-delà de ses intérêts scientifiques et managériaux, cette recherche présente toutefois certaines limites. De par sa nature introductive, au regard du faible nombre d'études antérieures, elle nous permet seulement de déboucher sur une caractérisation globale des pratiques instrumentales locales. De plus, la faible maturité du terrain vis-à-vis de ce sujet fragilise en partie notre étude et la rend évolutive. C'est pourquoi, nous envisageons de compléter cette recherche par des études de cas approfondies, nous permettant de prolonger et de compléter nos analyses. Il serait notamment intéressant d'approfondir la question de l'usage des outils du pilotage patrimonial, afin de mieux comprendre leur appropriation par les acteurs, les conditions de succès du pilotage, mais aussi les apprentissages que ces outils permettent de générer. Aussi, en complément de la logique instrumentale privilégiée ici, il serait intéressant d'étudier les modalités organisationnelles de la gestion patrimoniale locale, jusqu'ici peu analysées, en faisant le lien avec l'approche que nous mobilisons ici, et le package de contrôle de Malmi et Brown (2008). Cela permettrait d'appréhender de manière plus globale la gestion patrimoniale locale, et ainsi de participer à l'amélioration, à la fois, des connaissances scientifiques en la matière, sur un terrain peu étudié, mais aussi des pratiques locales, la gestion patrimoniale constituant un objet d'évolution important dans un contexte local en tension.

Bibliographie

- Aggeri F, Labatut J. (2010), « La gestion au prisme de ses instruments. Une analyse généalogique des approches théoriques fondées sur les instruments de gestion », *Finances Contrôle Stratégie*, Vol.13, n°3, p. 5-37.
- Ahsina K. (2012), « Émergence, évolution des systèmes de contrôle de gestion et impact différencié sur la performance : un essai de modélisation », Colloque International « Management de la performance des organisations : quelles spécificités et quelles pratiques ? », juin, Tanger.
- Anthony R.N. (1965), *Planning and control systems, a framework for analysis*, Division of research, Harvard Business School, Boston.
- Anthony R.N. (1988), *The management control function*, Boston: Harvard Business Press, 216 p.
- Argyris C. (1996), « Unrecognized Defenses of Scholars – Impact on Theory and Research », *Organization Science*, Vol. 7, n°1, p. 79-87.
- Argyris C., Schön D.A. (1978), *Organizational learning: a theory of action perspective*, Reading Mass: Wesley, 344 p.
- Atkinson A., Waterhouse J.H., Wells R.B. (1997), « A stakeholder approach to strategic performance measurement », *Sloan Management Review*, Vol. 38, n°3, p. 25-37.
- Barney J.B. (1991), « Special Theory Forum the Resource-based Model of the Firm – Origins, Implications, and Prospects », *Journal of Management*, Vol. 17, n°1, p. 97-98.
- Batac J., Carassus D., Maurel C. (2009), « Évolution de la norme du contrôle interne dans le contexte public local », *Finance Contrôle Stratégie*, Vol. 12, n°1, p. 155-180.
- Bartoli A., Blatrix C. (2015), *Management dans les organisations publiques*, Paris : Dunod, 4ème éd., 375 p.
- Bonetto R., Sauce G. (2006), *Gestion du patrimoine immobilier – les activités de références Partie 1*, Paris : CSTB Ed., 203 p.
- Bouckaert G., Halligan J. (2008), *Managing performance, International comparison*, Routledge, London, 464 p.
- Bouquin H. (1998), *Le contrôle de gestion*, 4e éd., Paris : PUF, 451 p.
- Bouquin H. (2005), *Herméneutiques du contrôle*, Actes du 26ème congrès de l'Association Francophone de Comptabilité, mai, Lille.
- Breid V. (1994), *Erfolgspotentialrechnung - Konzeption im System einer finanzierungstheoretisch fundierten, strategischen Erfolgsrechnung*, In Küpper, H. U. : *Controllingsentwicklungen*, Stuttgart : Schäfer-Poeschel, 310 p.
- Burlaud A., Malo J.L. (1988), « Les organisations complexes : un défi aux méthodes traditionnelles de contrôle de gestion », *Revue Française de Comptabilité*, n°187, p. 58-64.
- Busson-Villa F. (1999), « L'émergence d'une logique évaluative dans la gestion publique », *Finances Contrôle Stratégie*, Vol. 2, n°1, p. 5-25.
- Carassus D., Guenoun M., Samali Y. (2017), « La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : quels dispositifs pour quelles rationalités ? Plus de contrôle ou plus de pilotage ? », *Gestion et Management Public*, Vol. 5, n°4, p. 9-39.
- Chatelain-Ponroy S. (2010), « Une voie de compréhension du contrôle de gestion dans les organisations non marchandes : la métaphore de l'iceberg », *Politiques et Management Public*, Vol. 27, n°3, p. 73-102.
- Chiapello E., Gilbert P. (2013), *Sociologie des outils de gestion. Introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion*, Paris : La découverte, 294 p.

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, p. 349-354.

Damanpour F., Schneider M. (2006), « Phases of the Adoption of Innovation in Organizations: Effects of Environment, Organization and top Managers », *British Journal of Management*, Vol.17, p. 215-236.

Damanpour F., Schneider M. (2009), « Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers », *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.19, n°3, p. 495-522.

David A. (1996), « Structure et dynamique des innovations managériales », 5ème conférence de l'AIMS, Lille, mai.

Demeestere R., Orange G. (2008), « Gestion publique : qu'est-ce qui a changé depuis 25 ans ? », *Politiques et management public*, Vol. 26, n°3, p. 127-147.

Detchessahar M., Journé B. (2007), « Une approche narrative des outils de gestion », *Revue française de gestion*, Vol. 5, n° 174, p. 77-92.

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*, Vol. 3, n°9, p. 109-126.

De Vries H., Tummers L., Bekkers V. (2018), « A Stakeholder Perspective on Public Sector Innovation: Why Position Matters », *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 84, n°2, p. 269-287.

Duckworth S. (1993), « Realizing the Strategic Dimension of Corporate Real Property through improved Planning and Control Systems », *Journal of Real Estate Research*, Vol. 8, n°4, p. 495-509.

Favoreu C., Carassus D., Gardey D., Maurel C. (2015), « Le management par la performance dans le secteur public local français : Un modèle plus administratif que politique », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 81, n°4, p. 713-734.

Guitton H. (1970), *A la recherche du temps économique*, Paris : Fayard, 195 p.

Hatchuel A., Moisdon J.C. (1987), « Décider c'est s'organiser », *Gérer et comprendre*, n°9, p. 77-86.

Hatchuel A., Weil B. (1992), *L'expert et le système*, Paris : Economica, 264 p.

Hofstede, G. (1981). « Management control of public and not-for-profit activities », *Accounting, Organizations and Society*, Vol.6, n°3, p. 193-211.

Kaplan R., Norton D. (1992), « The balanced scorecard – measures that drives performance », *Harvard Business Review*, Vol. 70, n°1, p. 71-79.

Kloot L. (1997), « Organizational learning and management control systems: responding to environmental change », *Management Accounting Research*, Vol.8, n°1, p.47-73.

Koenig G. (1994), « L'apprentissage organisationnel : repérage des lieux », *Revue Française de Gestion*, n°97, p. 76-83.

Konzelmann S.J. (2014), « The Political Economics of Austerity », *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 38, n°4, p. 701-741.

Lassegue P. (1962), « Esquisse d'une épistémologie de la comptabilité », *Revue d'Économie Politique*, n°3, p. 314-325.

Letort F., Fabre P. (2014), « La comptabilité de gestion dans les communes : une diffusion contrariée par les divergences de représentations des acteurs ? », 6ème Journée d'Étude en Contrôle de Gestion et 3ème Journée d'Étude du réseau PILOTE, Février, Nantes.

Loning H., Malleret V., Méric J., Pesqueux Y. (2013), *Le contrôle de gestion. Des outils de gestion aux pratiques organisationnelles*, Paris : Dunod, 4ème Ed., 320 p.

- Lorino P. (1991), *Le contrôle de gestion stratégique : la gestion par les activités*, Paris : Dunod, 224 p.
- Lorino P. (1995), *Comptes et récits de la performance, Essai sur le pilotage de l'entreprise*, Paris : Les Éditions d'Organisation, 288 p.
- Lorino P. (1997), *Méthodes et pratiques de la performance*, Paris : Les éditions d'Organisation, 1ère Ed.
- 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, p. 21-34.
- Lorino P. (2020), *Pragmatisme et étude des organisations*, Économica, Paris, 376 p.
- Malmi T., Brown D. (2008), « Management Control Systems as a Package – Opportunities, Challenges and Research Directions », *Management Accounting Research*, Vol. 19, n°4, p. 287-300.
- 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, p. 23-44.
- Méric J. (1998), *Le temps en contrôle de gestion : Évolution des conceptions temporelles dans une discipline*, thèse de doctorat en sciences de gestion, HEC PARIS.
- Meyssonier F. (1993), « Quelques enseignements de l'étude du contrôle de gestion dans les collectivités locales », *Politiques et Management Public*, Vol. 11, n° 1, p.129-145.
- Meyssonier F. (2015), *Le pilotage des services publics*, Presses universitaires de Rennes, 236 p.
- Moison J.C. (1997), *Du mode d'existence des outils de gestion, les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation*, Paris : Editions Seli Arslan, 286 p.
- Nanni A.J., Dixon J.R., Vollman T.E. (1992), « Integrated performance measurement: management accounting to support the new manufacturing realities », *Journal of Management Accounting Research*, Vol. 4, p. 1-19.
- Nappi-Choulet I. (2007), « L'organisation de la fonction immobilière dans les grandes sociétés françaises cotées : Étude de l'existence d'un service dédié et d'outils de pilotage spécifiques », *Comptabilité Contrôle Audit*, Vol. 1, Tome 13, p. 157-192.
- Otley D. (1999), « Performance management: a framework for management control systems research », *Management Accounting Research*, Vol. 10, n°4, p. 363-382.
- Overmans T., Timm-Arnold K.P. (2015), « Managing Austerity: Comparing Municipal Austerity Plans in the Netherlands and North Rhine-Westphalia », *Public Management Review*, Vol. 18, n°7, p. 1043-1062.
- Pariante P. (1998), « Intérêt des approches contingentes en contrôle de gestion : le cas des collectivités locales », *Politiques et Management Public*, Vol. 16, n°4, p. 1-18.
- Penrose E. (1959), *The theory of the Growth of the Firm*, New-York: John Wiley and Sons.
- Rodriguez M., Sirmans C.F. (1996), « Managing Corporate Real Estate: Evidence from the Capital Markets », *Journal of the Real Estate Literature*, Vol. 4, n°1, p. 13-33.
- Senge P. (1990), *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*, New York: Doubleday.
- Taillandier F. (2009), « La notion de risque comme clef du pilotage d'un parc patrimonial immobilier », Thèse de doctorat en Génie civil, Université de Savoie.
- Teller R. (1999), *Le contrôle de gestion, pour un pilotage intégrant stratégie et finance*, Paris : Éditions Management et Société, 240 p.
- Tondeur H., De La Villarmois O. (1999), « Une analyse des finalités des systèmes de contrôle », 20ème congrès de L'AFC, Mai, France.
- Santo V.M., Verrier P.E. (1993), *Le management public*, Paris : PUF, n° 2724, 128 p.

Simons R. (1995), *Levers of control: how managers use innovative control systems to drive strategic renewal*, Boston: Harvard University Press, 217 p.

Weber M. (1991), La domination légale à direction administrative bureaucratique, in Tessier, R., Tellier, Y., *Théories de l'organisation. Personnes, groupes, systèmes et environnement*, Presses de l'Université de Québec, Québec, p. 22-32. (Paru dans *Economie et Société*, 1921).

Wernerfelt B. (1984), « A resource-based view of the firm », *Strategic Management Journal*, Vol. 5, n°2, p. 171-180.

Annexe
Questionnaire diffusé à l'échelle nationale française

Question 1 : Connaissance du répondant

Dans quel type de collectivité locale exercez-vous ?
<input type="checkbox"/> Ville
<input type="checkbox"/> Intercommunalité
<input type="checkbox"/> Département
<input type="checkbox"/> Région

Quelle fonction occupez-vous dans votre collectivité ?
<input type="checkbox"/> Élu
<input type="checkbox"/> Directeur général des services
<input type="checkbox"/> Directeur du patrimoine
<input type="checkbox"/> Directeur financier
<input type="checkbox"/> Directeur technique
<input type="checkbox"/> Autre, précisez

Globalement, combien de m2 SHON de bâti votre collectivité a-t-elle à gérer ?
<input type="checkbox"/> < 100 000 m2
<input type="checkbox"/> 100 000 m2 < >500 000 m2
<input type="checkbox"/> > 500 000 m2

Question 2 : La temporalité de vos outils

Dans votre collectivité, les outils de gestion du patrimoine suivants sont-ils mis en œuvre ?	OUI	NON
Plans pluriannuels d'investissement		
Plans pluriannuels de travaux		
Schémas directeurs immobiliers		
Outils de gestion énergétique		
Outils de suivi des contrats (DSP, entretien, assurances, baux, etc.)		
Outils de suivi comptable, financier et fiscal		
Outil de suivi règlementaire		
Outils de gestion des plans, Guide utilisateurs		
Outils de suivi de la maintenance		

Quelle est l'importance de développer chacun de ces outils dans votre collectivité ?	Besoin perçu			
	Inopportun	Facultatif	Nécessaire	Indispensable
Plans pluriannuels d'investissement				
Plans pluriannuels de travaux				
Schémas directeurs immobiliers				
Outils de gestion énergétique				
Outils de suivi des contrats (DSP, entretien, assurances, baux, etc.)				
Outils de suivi comptable, financier et fiscal				
Outil de suivi règlementaire				
Outils de gestion des plans, Guide utilisateurs				
Outils de suivi de la maintenance				

Question 3 : Les acteurs mobilisant les outils

Dans votre collectivité, les outils de gestion du patrimoine suivants sont-ils mis en œuvre ?	Élus	Direction générale	Services directement en charge du patrimoine	Services opérationnels (sports, éducation, culture, etc.)	Autres services supports
Plans pluriannuels d'investissement					
Plans pluriannuels de travaux					
Schémas directeurs immobiliers					
Outils de gestion énergétique					
Outils de suivi des contrats (DSP, entretien, assurances, baux, etc.)					
Outils de suivi comptable, financier et fiscal					
Outil de suivi règlementaire					
Outils de gestion des plans, Guide utilisateurs					
Outils de suivi de la maintenance					

Les outils de gestion du patrimoine de votre collectivité doivent-ils se développer pour les acteurs suivants ?	Besoin perçu			
	Inopportun	Facultatif	Nécessaire	Indispensable
Les élus				
La direction générale				
Les services directement en charge du patrimoine				
Les services opérationnels (sports, éducation, culture, etc.)				
Les autres services supports				

Question 4 : Les domaines d'activités couverts par les outils

Dans votre collectivité, les outils de gestion du patrimoine permettent-ils de mettre en œuvre les activités suivantes ?	OUI	NON
La gestion stratégique immobilière		
La planification immobilière		
La gestion administrative et juridique, la gestion financière et fiscale		
Le suivi des opérations d'investissement et les gros travaux		
La gestion de l'usage et de la maintenance		
La gestion de l'énergie et des fluides		

Quelle est l'importance de développer la prise en charge de ces activités par les outils de gestion ?	Besoin perçu			
	Inopportun	Facultatif	Nécessaire	Indispensable
La gestion stratégique immobilière				
La planification immobilière				
La gestion administrative et juridique, la gestion financière et fiscale				
Le suivi des opérations d'investissement et les gros travaux				
La gestion de l'usage et de la maintenance				
La gestion de l'énergie et des fluides				