



HAL
open science

La gestion du patrimoine immobilier public local face aux enjeux écologiques : quelles modalités de pilotage et de gouvernance ?

Sébastien Dony, Yoann Queyroi

► To cite this version:

Sébastien Dony, Yoann Queyroi. La gestion du patrimoine immobilier public local face aux enjeux écologiques : quelles modalités de pilotage et de gouvernance ?. Action publique. Recherche et pratiques, 2024, 20, pp.25-35. <hal-04536408>

HAL Id: hal-04536408

<https://hal.science/hal-04536408v1>

Submitted on 28 Apr 2024

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.



HAL Authorization



La gestion du patrimoine immobilier public local face aux enjeux écologiques : quelles modalités de pilotage et de gouvernance ?

Sébastien Dony, Yoann Queyroi

DANS ACTION PUBLIQUE. RECHERCHE ET PRATIQUES 2024/1 (N° 20), PAGES 25 À 35
ÉDITIONS INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (IGPDE)

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-action-publique-recherche-et-pratiques-2024-1-page-25.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE).

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Études

La gestion du patrimoine immobilier public local face aux enjeux écologiques : quelles modalités de pilotage et de gouvernance ?

Sébastien Dony et Yoann Queyroi

Dans les collectivités locales, la prise en compte des impératifs écologiques pour la conduite des politiques publiques soulève de nouveaux enjeux relatifs au patrimoine immobilier. Essentiel à l'action publique, ce dernier se trouve au centre de préoccupations liées à l'évolution des pratiques de pilotage et de gouvernance au sein du secteur public. Alors que la gestion du patrimoine immobilier public local est traversée par de multiples logiques et rationalités influençant la prise de décision, ce sont les considérations économiques et financières, centrées sur l'efficacité et la réduction des coûts, qui restent jusqu'alors prédominantes. Elles se traduisent par des pratiques de gestion patrimoniale centrées sur le paradigme du contrôle et reposent sur une gouvernance fermée. De ce fait, afin que les enjeux écologiques lui soient pleinement intégrés, apparaît la nécessité de faire évoluer les outils de pilotage et les modalités de gouvernance de la gestion patrimoniale publique au niveau local ; et cela questionne plus spécifiquement les modalités d'intégration des parties prenantes, l'ouverture des processus décisionnels, ainsi que le déploiement d'outils du pilotage patrimonial.

Introduction

Depuis plusieurs années, la France a pris des engagements environnementaux aux niveaux international, européen et national, qui ont introduit des objectifs variés en matière de lutte contre le changement climatique, de respect de la biodiversité, de gestion des déchets et de lutte contre la pollution de l'eau, de l'air et du sol. Aux côtés de l'État, qui apparaît comme un intervenant majeur dans la réalisation de la transition écologique, les collectivités locales ont une importance cruciale pour repenser les politiques publiques actuelles, ainsi que promouvoir celles préservant l'environnement. Le ministère de la Transition écologique et solidaire souligne par exemple dans son rapport (2020, p. 49) que « les régions et les intercommunalités jouent un rôle

majeur dans la traduction concrète des politiques climatiques. Selon le GIEC, 75 % des leviers pour une transition écologique réussie sont territoriaux ». En effet, en raison de leurs compétences et de leurs relations étroites avec les citoyens et usagers du service public, et plus généralement, avec les intervenants économiques, sociaux et associatifs, les collectivités locales sont appelées à être des acteurs décisifs de la transition écologique.

Dans ce contexte, si les acteurs publics locaux sont amenés à repenser leurs services publics et les politiques qu'ils déploient à l'aune de la transition écologique, ils sont pour ce faire également conduits à questionner le patrimoine immobilier mobilisé, ce dernier étant entendu comme les biens immobiliers bâtis et non bâtis nécessaires à la réalisation des activités du secteur public.

Ainsi, cet intérêt pour le patrimoine immobilier paraît majeur dans un contexte de transition. En effet, le secteur du bâtiment, qui représente environ un cinquième des émissions de gaz à effet de serre en France selon le Haut Conseil pour climat (2023), est un levier important de la transition écologique. À ce titre, plusieurs leviers semblent actionnables pour adapter ce secteur (Guerniou, 2023), en pensant la production de bâtiments bas-carbone, depuis leur conception jusqu'au réemploi des matériaux (au-delà de la remise en question des constructions neuves), en décarbonant les matériaux par le biais des filières biosourcées et géosourcées, en développant des bâtiments producteurs d'énergie, ou encore en rénovant massivement le parc existant. De plus, l'évolution de ce secteur est en lien direct avec la mutation des activités que les bâtiments abritent. Or, ces dernières connaissent des bouleversements majeurs et rapides, inscrivant les bâtiments dans une nécessité d'adaptation permanente afin de répondre aux activités d'aujourd'hui, tout en pensant celles de demain (Gaspard et Visier, 2022).

Ainsi, à l'échelle de l'État, la gestion du patrimoine public est mobilisée pour contribuer à la transition écologique. Ces efforts sont notamment mis en évidence dans plusieurs documents-cadres tels que « la Programmation pluriannuelle de l'Énergie (PPE), la Stratégie nationale Bas Carbone (SNBC), ou encore le Plan national d'Adaptation au Changement climatique (PNACC) » (Cour des comptes, 2023, p. 37). Cette mise à l'agenda au niveau étatique amène les acteurs locaux à en faire de même. Ces stratégies et plans environnementaux se déclinent alors au sein des collectivités, par exemple à travers le Plan climat-air-énergie territorial et le programme Territoire engagé pour la transition écologique, qui comprennent des actions consacrées au patrimoine immobilier.

Néanmoins, si la montée en puissance des préoccupations écologiques dans la gestion du patrimoine public local ne fait aucun doute, leur mise en œuvre reste assez limitée. La Cour des comptes (2023) souligne par exemple des résultats décevants en matière de prise en compte du changement climatique au sein de l'immobilier de l'État. Les objectifs sont essentiellement centrés sur des préoccupations normatives et réglementaires en parallèle d'un contexte d'austérité très marqué, notamment via l'impulsion, par l'État, d'une politique de maîtrise des dépenses locales (Breton et Le Lidec, 2022). Ainsi, les collectivités ne paraissent pas appréhender de manière approfondie la complexité des enjeux écologiques liés à leur immobilier.

La multiplication des initiatives et des dispositifs visant à adapter le patrimoine immobilier public à ces enjeux soulève de nombreuses questions en termes de pilotage et de gouvernance. Dans ce cadre, cet article cherche à appréhender quelles sont les modalités de pilotage et de gouvernance du patrimoine immobilier qui permettent de répondre aux enjeux de la transition écologique au sein du secteur public local.

Une gestion patrimoniale insuffisante et confrontée à la diversité des enjeux au sein du secteur public local

La mise en tension de la gestion patrimoniale face à des logiques d'acteurs diversifiées

Le management public est confronté à une complexité du processus décisionnel, notamment liée à la pluralité d'acteurs et aux différentes rationalités qui sont susceptibles d'impacter la décision publique (Chatelain-Ponroy, 2008). La gestion patrimoniale ne fait pas exception à cette complexité évoquée notamment par Keeney (1982) : elle poursuit de multiples objectifs, parfois contradictoires, et repose sur plusieurs niveaux de décision au sein des institutions : sur le plan politique et administratif (entre les services en charge de l'immobilier, les directions chargées des services publics, voire au niveau des partenaires). De plus, les acteurs impliqués sont issus de différentes formations ou cultures, de sorte qu'il n'existe pas toujours une unité de points de vue sur l'intérêt des différentes options envisageables, sur le plan stratégique comme opérationnel. De ce fait, la gestion du patrimoine public se caractérise par son pluralisme, avec une complexité qui émane de l'interdépendance entre des acteurs poursuivant des logiques et des objectifs extrêmement divers (Kickert et al., 1997 ; Jarzabkowski et Fenton, 2006). Dans ce contexte, différentes logiques, bien que complémentaires, peuvent générer des tensions organisationnelles et stratégiques dans la gestion de l'immobilier public.

Trois principales rationalités semblent influencer la gestion du patrimoine immobilier : la rationalité éco-financière, la rationalité de service public, et la rationalité de soutenabilité (Osborne et al., 2015).

D'une part la gestion du patrimoine public local est traversée par une rationalité reposant sur la performance économique et financière. Dans ce cadre, les décisions s'articulent très souvent

autour d'une logique d'efficience et de réduction des coûts à très court terme, au détriment de réflexions plus globales et pluridimensionnelles à long terme. Dépassant le paradigme du *New Public Management* (Hood, 1991), cette rationalité prend parfois racine dans une logique d'austérité et de rigueur budgétaire, où la réduction des dépenses et de la dette est au centre des réflexions (Turc et Guenoun, 2019 ; Dony et Gourbier, 2022), au regard du retrait des financements étatiques. En réponse à ces objectifs, le patrimoine public local est appréhendé comme un levier de gestion de l'austérité permettant de contribuer à l'effort de redressement des finances publiques, d'autant plus qu'il représente un poids financier important au sein du secteur public local (Inspection générale des Finances, 2016). Appliquée à la gestion patrimoniale des collectivités locales, cette rationalité signifie avant tout la recherche d'une utilisation efficiente du patrimoine immobilier, la réduction des dépenses de fonctionnement et d'investissement, ou encore la volonté de rationalisation des locaux. Cette logique amène également les acteurs publics à céder, parfois massivement, des biens immobiliers. En effet, plusieurs décisions sont régulièrement prises dans ce sens : annulation ou report de dépenses d'entretien des bâtiments pour des raisons budgétaires, refacturation des fluides aux occupants, réaffectation de locaux pour diminuer les surfaces allouées, plans de cessions pour plusieurs millions d'euros, etc. À titre d'exemple, dans le but de réduire son portefeuille immobilier et de dégager des marges de manœuvre financières, la ville de Metz a formalisé un plan de cession sur cinq ans (2015-2020) en visant plus de 10 millions d'euros de recettes. D'autres, comme la ville de Nice, peuvent proposer un module dédié aux cessions immobilières sur leur site internet institutionnel, comprenant un moteur de recherche des annonces, référencées par critères, ou encore des explications sur les procédures.

D'autre part, la gestion du patrimoine public local est au cœur d'une rationalité centrée sur le développement de l'offre de services publics. Cette rationalité repose sur une logique visant à assurer et à maintenir des normes élevées de prestation de services. Elle implique des efforts pour répondre aux attentes des citoyens, des usagers et plus généralement de toutes les parties prenantes, en offrant des services efficaces, fiables et de qualité, en développant l'offre de service public et en proposant de nouveaux projets pour la

communauté et le territoire. Dans ce cadre, la gestion du patrimoine immobilier public doit s'ajuster aux réglementations en vigueur et répondre à l'accroissement des exigences des usagers en matière de sécurité, de qualité et d'accessibilité. Cette rationalité signifie également pour la gestion du patrimoine public qu'il faut adapter l'offre de service public à des besoins en constante évolution. Les changements dans les modes de vie et les pratiques des citoyens, par exemple, ou encore les mutations dans les modes de travail contribuent à modifier fondamentalement la manière dont les besoins sont pris en compte en termes d'infrastructures. À titre d'illustration, des efforts d'investissements très importants ont été réalisés ces dernières années dans les écoles, collèges et lycées, par les mairies, départements et régions pour équiper les salles de classes de matériel numérique au regard des pratiques pédagogiques qui ont connu des mutations majeures, ou encore pour améliorer leur accessibilité. Par exemple, la ville de Quimper a planifié des investissements en faveur de la mise en accessibilité de ses écoles pour un montant de plus de 5 millions d'euros, tandis que la région Hauts-de-France a consacré 171 millions d'euros de travaux à l'été 2023 afin d'améliorer les conditions d'enseignement.

Enfin, la gestion du patrimoine public tend à s'inscrire dans une logique de soutenabilité. Apparue plus récemment, cette rationalité vise à réduire l'impact de l'action publique sur l'environnement (Osborne *et al.*, 2014). En effet, le patrimoine public local joue un rôle central dans la transition énergétique et la prise en compte des défis écologiques, en agissant comme un levier sur le territoire pour mettre en œuvre des pratiques durables et réduire l'impact environnemental des activités du secteur public. Ainsi, la transformation écologique du patrimoine public immobilier contribue à l'atteinte des objectifs nationaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'utilisation durable des ressources et de résilience face aux changements climatiques. Les collectivités locales sont amenées à repenser leur stratégie patrimoniale afin d'intégrer ces enjeux environnementaux, tout en remettant en question les pratiques et utilisations présentes de leur patrimoine. La réduction des dépenses énergétiques, par exemple, occupe aujourd'hui une place centrale dans les décisions de gestion patrimoniale (à la faveur notamment du décret tertiaire¹). En effet, les bâtiments publics locaux sont de grands consommateurs d'énergie,

1 Décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire.

et investir dans des mesures d'efficacité énergétique, telles que l'isolation, ou encore la modernisation des équipements et systèmes de chauffage et de refroidissement, contribue à réduire l'empreinte carbone du patrimoine immobilier public. De la même façon, l'intégration des technologies vertes dans le patrimoine public local, comme les systèmes de gestion intelligente de l'énergie, les panneaux solaires, les toits végétalisés et les solutions de récupération des eaux pluviales, favorise la durabilité et réduit l'impact environnemental des bâtiments. C'est dans cette logique de réduction des consommations qu'a émergé le plan de sobriété énergétique de la France qui rappelle que « la réduction de la consommation d'énergie est un objectif de long terme pour atteindre la neutralité carbone et sortir de notre dépendance aux énergies fossiles. » (Plan de sobriété énergétique, 2022, p. 6) Au-delà de l'empreinte carbone de leurs bâtiments, la gestion patrimoniale des collectivités locales se retrouve également concernée par d'autres enjeux écologiques, comme la préservation des ressources et des écosystèmes, par la réduction de l'artificialisation des sols, ou encore la gestion des déchets du bâtiment.

En conséquence, même si elles peuvent se renforcer mutuellement, ces trois logiques ne sont pas toujours complémentaires. Elles émergent alors, créant un découplage organisationnel entre les acteurs en interne (de niveau opérationnel, stratégique, métier ou support), et un découplage environnemental, au regard du contexte local et des attentes des usagers-citoyens (Denis *et al.*, 2001).

Une rationalité économique et financière prédominante au sein de la gestion patrimoniale des collectivités locales

Depuis la crise financière de 2008, et dans un contexte accru de raréfaction des ressources financières, les décisions prises en matière de gestion patrimoniale ont été fortement influencées par une rationalité économique se traduisant par un renforcement de la recherche d'efficacité, en cherchant à utiliser de manière optimale les ressources, à réduire les coûts des réalisations du secteur public, et ainsi à optimiser le patrimoine public local (Turc et Guenoun, 2019 ; Guenoun *et al.*, 2015). Dans le cadre de cette logique d'austérité, différentes décisions ont été prises par les collectivités locales.

Tout d'abord, des coupes budgétaires ont été privilégiées, en visant à réduire les investissements

portant sur le patrimoine, en les reportant à une date ultérieure ou en les annulant (Turc et Guenoun, 2019 ; Carassus *et al.*, 2017 ; Observatoire social des Territoires, 2016). Ces choix ont d'ailleurs conduit les acteurs publics face à un mur d'investissements aujourd'hui colossal pour mettre aux normes et entretenir leur patrimoine vieillissant. De plus, ces coupes budgétaires peuvent viser les locaux alloués par les collectivités locales, qui génèrent des dépenses de fonctionnement importantes. Bon nombre de collectivités supportent directement les coûts générés par du patrimoine occupé par des associations. Ce contexte d'austérité amène ainsi certaines d'entre elles à revoir cette pratique.

Ensuite, les économies portant sur la gestion patrimoniale peuvent concerner le niveau d'activité de l'organisation en diminuant l'offre et la qualité des services et en supprimant certaines activités. C'est le cas par exemple d'une ville du Nord-Est de la France², qui a engagé la fermeture d'écoles et la réorganisation territoriale de son patrimoine scolaire. Dans cette même collectivité, le redimensionnement et la révision du maillage territorial des mairies de quartier ont permis la fermeture de plusieurs services, de libérer des m² et ainsi générer des économies. Ces fermetures peuvent alors être justifiées par une faible fréquentation qui se traduit par une sous-activité, un désintérêt des citoyens-usagers pour le service, une « sur-qualité de service » ou encore une volonté de recentrage de la collectivité sur des politiques et services jugés plus importants. Des mesures sont également mises en œuvre afin de réduire les coûts de fonctionnement associés à la gestion du patrimoine. Il s'agit par exemple de pratiques tendant à réduire les dépenses de nettoyage des locaux ainsi que les dépenses énergétiques.

Par ailleurs, cette rationalité ayant pour but l'efficacité amène les collectivités locales à rechercher de nouvelles recettes, avec par exemple les cessions de patrimoine, ou encore la valorisation de la mise à disposition des locaux. Pour l'Observatoire social des Territoires, « le mixte comprend bien souvent un mélange entre recettes dites "one shot" guidées par une politique de cession, et valorisation à moyen et long terme. » (2016, p. 57)

Enfin, des pratiques de transformation des modes de fonctionnement visant, par exemple, à renforcer les processus de mutualisation de certains locaux sont également mises en œuvre. C'est le

² Plusieurs collectivités évoquées dans l'article ont été anonymisées pour des raisons de confidentialité des données.

cas au sein de la ville de Rumilly en Haute-Savoie, qui mutualise certains de ses équipements utilisés par des associations. La ville discute ainsi avec ces dernières pour transférer leurs activités dans d'autres espaces. Cela nécessite de faire évoluer les habitudes puisque, au sein d'un même local, plusieurs activités et associations doivent se relayer. Ainsi, les collectivités locales peuvent être amenées à conduire des négociations complexes avec des occupants de longue date de leur patrimoine, pour les amener à modifier leurs pratiques afin de rationaliser l'occupation et densifier les usages.

Toutes ces pratiques qui visent l'austérité patrimoniale semblent en opposition avec la logique de développement de l'offre de services, de développement des prestations et des politiques publiques. En effet, l'austérité sur le plan patrimonial entre souvent en conflit avec les attentes des usagers du service public, qui souhaitent plus de proximité, de rapidité, de confort et d'accessibilité.

En revanche, la rationalité économique ne s'oppose pas systématiquement à la logique de soutenabilité. Des actions de rationalisation, de mutualisation des locaux, ou encore de redimensionnement du patrimoine, sont par exemple susceptibles de générer des économies tout en réduisant les impacts de l'action publique sur l'environnement, puisqu'elles permettent notamment de diminuer les émissions de gaz à effet de serre liées au patrimoine de la collectivité concernée. De la même façon, les pratiques visant à réduire le coût des dépenses d'énergie sont susceptibles de s'inscrire dans les stratégies de sobriété énergétique mises en place.

Des pratiques de gestion du patrimoine immobilier orientées vers le contrôle et une gouvernance fermée

Ces logiques et rationalités influençant la gestion patrimoniale paraissent liées à certaines pratiques managériales. Dans ce cadre, la mise en œuvre d'une rationalité économique induit des pratiques de gestion patrimoniale s'inscrivant souvent dans un mode de gouvernance fermé, caractérisé par une gestion descendante et unilatérale (DiGaetano et Storm, 2003) et une relation simplement informative avec les parties prenantes (Soldo et Arnaud, 2016). D'une part, en interne, la prise de décision se trouve souvent concentrée sur le plan administratif et politique dans les services supports de la collectivité. Ainsi, les services métiers et les orientations de service public dont ils ont la responsabilité ne sont pas systématiquement pris en compte dans le processus de prise de décision patrimoniale. De plus, au-delà des bâtiments qui

abritent leurs politiques publiques thématiques, des décisions sont souvent prises de manière opportuniste sans raisonnement plus global à l'échelle du parc. D'autre part, sur le plan externe, les parties prenantes secondaires (citoyens-usagers-électeurs, associations, etc.) ne sont pas associées aux stratégies ni aux choix immobiliers. À ce titre, une ville de l'Est de la France a par exemple travaillé sur la standardisation des équipements et matériels techniques dans ses bâtiments à des fins d'économies budgétaires, sans questionner l'adaptation de ces derniers aux besoins et pratiques d'usages.

Au demeurant, cette gouvernance fermée s'accompagne d'un contrôle centré sur les ressources, dans une logique descendante de vérification et de surveillance, en cherchant à s'assurer de la conformité juridique, financière et administrative des actions menées sur le patrimoine (Queyroi, 2017). De ce fait, la rationalité économique qui influence la gestion du patrimoine public local se traduit par l'utilisation d'outils de gestion relevant du paradigme du contrôle. Queyroi et Carassus montrent que les outils mobilisés par la gestion patrimoniale sont principalement orientés sur le court et le moyen terme, en impliquant « des acteurs opérationnels et administratifs, ainsi que des activités focalisées sur l'administration, l'exploitation et la maintenance du patrimoine. » (Queyroi et Carassus, 2021). De plus, les outils traduisent une logique comptable particulièrement prégnante, allant de pair avec la logique d'efficacité et de réduction de coûts qui se focalise généralement elle aussi sur le court terme. Ces outils, orientés dans une logique de contrôle, visent à vérifier les ressources allouées pour la gestion du patrimoine immobilier, ainsi que les résultats qui découlent des pratiques mise en œuvre par les collectivités locales. Ils sont plus souvent centrés sur les aspects réglementaires et normatifs, dans le cadre d'une rationalité économique qui cherche l'optimisation des moyens alloués. À titre d'exemple, ces outils au service du contrôle patrimonial, dans une logique court-termiste et endogène, peuvent être des tableaux de bord de suivi des travaux et de la maintenance, des tableaux de suivi des consommations énergétiques, ou encore de suivi des baux d'occupation. Si certains d'entre eux intègrent des dimensions écologiques, ces dernières ne concernent que le court et moyen termes. Ces outils, inscrits dans le paradigme du contrôle, s'avèrent donc bien limités au regard de l'ampleur des défis systémiques. Il semble en effet nécessaire de dépasser la gestion des compétences par métiers, le cloisonnement des domaines professionnels, tout comme la réponse élémentaire

et standardisée aux besoins des usagers, auxquels se cantonne le contrôle patrimonial. De même, ce dernier ne permet pas d'engager des démarches stratégiques concernant l'immobilier, afin de se projeter sur son adaptation aux enjeux écologiques et au questionnement que ces derniers entraînent sur les besoins et usages à long terme.

Une évolution nécessaire des pratiques managériales de la gestion patrimoniale publique en réponse aux enjeux écologiques

L'intégration de la logique de soutenabilité en matière de gestion patrimoniale au sein de la sphère publique locale soulève d'importantes questions sur le plan managérial. En effet, au-delà des réflexions portant sur les techniques à mobiliser, qui tiennent à l'ingénierie et à l'architecture des bâtiments notamment, est considéré ici l'impératif de faire évoluer les modes de gestion du patrimoine public au niveau local, afin de prendre pleinement la mesure des défis qui se posent. Plus précisément, nos recherches proposent une évolution des modes de gouvernance et des outils de pilotage afin de mieux intégrer les enjeux écologiques dans la gestion patrimoniale publique.

La mise en œuvre d'une gouvernance renouvelée de la gestion patrimoniale publique locale

D'abord, en termes de gouvernance, certains courants de réforme du management public suggèrent d'ouvrir les processus décisionnels en adoptant une approche plus collaborative favorisant la création de valeur publique (Moore, 1995). Ainsi, pour Moore (1995), adopter une approche plus collaborative permettrait d'améliorer les résultats, les effets et les bénéfices des prestations de service et des politiques publiques pour la société. Dès lors, la participation citoyenne, à travers une panoplie de dispositifs de co-décision, de co-design, de co-production, ou encore de co-évaluation des services publics, apparaît centrale. De plus, cette logique d'ouverture des organisations publiques encourage les managers publics à dépasser la rationalité économique pour intégrer l'impact sociétal et environnemental de leurs actions, et penser collectivement la création de valeur sur le territoire. Pour cela, il paraît nécessaire que les collectivités locales dépassent leurs approches bureaucratiques traditionnelles et leurs processus décisionnels

fermés, en engageant activement les parties prenantes afin de mieux appréhender la complexité et la diversité de leurs besoins. De la même façon, le paradigme de la Nouvelle Gouvernance publique (Osborne, 2010) suggère de dépasser les modèles hiérarchiques traditionnels de gouvernance en proposant une approche davantage collaborative, et en développant de nouveaux espaces d'échanges et d'influence innovants. Ce paradigme met ainsi l'accent sur les partenariats, le développement de réseaux, et la gouvernance partagée dans le but d'accroître la participation d'une diversité d'acteurs (Sørensen et Torfing, 2018). Ainsi, la ville de Saint-Juéry dans le Tarn a développé une démarche remarquable pour mieux connaître les utilisateurs de son patrimoine immobilier et mettre la question des usages au cœur de sa stratégie patrimoniale. Une enquête d'usage a notamment été déployée auprès des nombreuses associations sur le territoire communal dans le but d'améliorer la connaissance des utilisateurs par bâtiment ou par local, et d'amener les occupants à exprimer une valeur d'usage. La collectivité souhaite ainsi conduire un diagnostic partagé, et formaliser des orientations en matière d'évolution de son parc immobilier, au regard des obligations du décret tertiaire tout en étant ancrée dans les enjeux locaux.

Selon la classification de Caroll (1989), les parties prenantes des collectivités locales peuvent être primaires, en ayant une relation directe, formelle et contractuelle avec l'organisation, ou bien secondaires, en étant constituées d'agents gravitant autour des collectivités et pour lesquels l'action de celles-ci peut avoir un impact. De plus, la hiérarchisation des parties prenantes peut être réalisée à partir d'attributs, tels que la capacité à influencer les décisions organisationnelles, la légitimité dans la relation entretenue avec l'organisation, et l'urgence de la demande et des attentes (Mitchell et al., 1997).

Ainsi, dans le cadre de la gestion du patrimoine public au niveau local, deux types de parties prenantes peuvent être considérés : les agents des services opérationnels et des services métiers des collectivités (partie prenante primaire) et les citoyens, associations, usagers du service (partie prenante secondaire). Aussi, il est important d'identifier ces parties prenantes en fonction des types de bâtiments, voire à l'échelle d'ensembles immobiliers. La métropole de Rennes s'est par exemple dotée d'un bureau des temps, qui est dédié à l'adaptation du service public aux impératifs de sobriété et aux attentes des usagers dans un monde contraint. Parmi ses missions, ce service doit notamment permettre l'amélioration des équipements existants tout en respectant les

conditions de travail des agents. Dans une école, la ville a notamment travaillé avec les agents et le personnel de l'Éducation nationale pour optimiser les surfaces en visant une mixité d'usages à l'échelle d'un quartier. Cela conduit à mutualiser des usages qui n'ont pas l'habitude de l'être, ce qui implique de lever des tensions et des barrières parfois réglementaires, mais aussi bien souvent culturelles. Ainsi, dans ses écoles, la ville de Rennes réfléchit à un protocole d'accueil et d'usage pendant les temps inoccupés, au regard du code de l'éducation. Il est en effet impératif de concevoir collectivement des règles d'usage communes, simples, et de les formaliser.

D'une part, l'intégration des agents dans les processus décisionnels relatifs à la gestion du patrimoine public permet de les sensibiliser aux enjeux écologiques. Un mode de gouvernance plus ouvert peut alors jouer un rôle-clé dans la promotion d'une gestion patrimoniale plus respectueuse de l'environnement, et la diffusion d'une culture de la sobriété à tous les niveaux de l'organisation. D'autre part, l'implication des citoyens et de la communauté locale peut, quant à elle, ouvrir de nouvelles perspectives (notamment sur les usages, les modes d'utilisation, les habitudes de vie, les pratiques). Cela doit contribuer à la mise en œuvre de solutions durables, mieux adaptées aux besoins et aux attentes des usagers, tout en les mettant en débat, tant nombre d'entre elles doivent être questionnées au regard de la sobriété des usages qu'il est nécessaire de mettre en œuvre face aux défis écologiques. Certaines collectivités commencent à intégrer ce changement majeur de paradigme, par exemple, en travaillant à des protocoles démocratiques de renoncement (Monnin *et al.*, 2021). C'est le cas de la ville de Grenoble, qui a engagé une réflexion sur ses piscines municipales avec l'accompagnement de chercheurs en redirection écologique³. La ville a ainsi élaboré plusieurs scénarios sur le devenir de ces équipements souvent emblématiques dans les politiques locales, en mobilisant une méthodologie d'enquête de terrain qui a conduit à rencontrer une diversité d'acteurs concernés par cette thématique (agents, élus, représentant d'associations, etc.). Les hypothèses qui ont été formulées s'appuient sur des scénarios d'optimisation technique, sur la compréhension des attachements et dépendances locales vis-à-vis de ces équipements, et enfin sur des voies d'évolutions appréhendées par les acteurs dans un contexte de tensions énergétiques et écologiques (Origens Medialab, 2021).

Dès lors, le développement d'une gouvernance plus ouverte peut être envisagé de différentes manières (Soldo et Arnaud, 2016 ; Chia *et al.*, 2008). Des dispositifs peu engageants peuvent être déployés, reposant sur la consultation, la recherche d'informations et de *feed-back* des agents et des citoyens sur des thématiques spécifiques en lien avec la transition écologique et le patrimoine immobilier. Les collectivités peuvent également travailler à une meilleure collaboration, en impliquant les citoyens et les agents dans des efforts conjoints de mise en œuvre de pratiques patrimoniales vertueuses, ainsi que penser la co-création de services, en impliquant de larges parties prenantes dans la conception et le développement de politiques publiques sobres sur le plan patrimonial.

Le déploiement d'outils du pilotage patrimonial public

D'abord, l'intégration des enjeux écologiques dans la gestion patrimoniale peut être facilitée par des outils de contrôle de gestion environnemental, tels que le budget vert. Cet outil a pour finalité la mise en cohérence des budgets par rapport aux engagements écologiques pris par une collectivité locale (Bova, 2021 ; Fetet *et al.*, 2022 ; Battersby *et al.*, 2021) en mesurant l'impact environnemental des dépenses publiques inscrites au budget. Grâce à sa mise en place, il devient possible d'analyser l'impact environnemental des mesures budgétaires et de réaliser un contrôle de la cohérence de l'action publique par rapport aux engagements environnementaux. Il leur permet également de rendre des comptes aux citoyens et, plus généralement, de répondre à la demande de transparence de l'action publique sur l'environnement.

Appliqué à la gestion patrimoniale, le budget vert permet tout d'abord de mettre en lumière toutes les pratiques de gestion patrimoniale vertueuses. Certaines collectivités commencent à construire de telles démarches. C'est notamment le cas d'une ville de l'Est de la France, dans le département de l'Ain. Au sein de cette collectivité, cet outil permet de valoriser les efforts financiers en faveur de la transition écologique, notamment lorsque les actions génèrent un surcoût nécessitant un choix politique assumé, comme c'est le cas pour les achats d'énergie propre ou pour les travaux de réhabilitation des bâtiments. Le budget vert contribue également au développement d'un pilotage de la performance environnementale axé sur le long terme dans les services chargés de la

3 Laboratoire de recherches Origens Medialab : <https://origensmedialab.org>

gestion patrimoniale. En effet, lors de sa construction annuelle, les services doivent s'interroger sur l'impact environnemental des mesures budgétaires envisagées. Au-delà de ce caractère cyclique, le caractère structurant du budget vert peut faciliter les temps d'échanges entre les services sur les problématiques environnementales transversales propres à la gestion patrimoniale. Enfin, le budget vert offre la possibilité de mettre en place un pilotage plus contraignant par la fixation d'objectifs budgétaires annuels à atteindre pour les services de gestion patrimoniale. L'application du budget vert au patrimoine immobilier pose toutefois une limite, lorsqu'il s'agit de valoriser les efforts de sobriété énergétique et patrimoniale. En effet, le budget vert permet de valoriser des dépenses vertueuses, mais pas les non-dépenses, c'est-à-dire les économies. Ainsi, la consommation d'une énergie verte par un bâtiment sera inscrite comme favorable alors qu'une économie d'énergie n'apparaîtra pas dans le budget vert. Ainsi, la mise en place de cet outil doit s'accompagner de données non financières, telles que le bilan carbone qui s'appuie sur une mesure physique à travers les émissions de gaz à effet de serre.

Par ailleurs, l'intégration des enjeux écologiques dans la gestion patrimoniale semble devoir passer par le développement et l'emploi d'outils favorisant une dynamique de pilotage sur le long terme. Effectivement, l'appréhension de ces défis se confronte au temps long, et aux besoins des générations futures dans un environnement radicalement différent, en sortant d'une gestion patrimoniale opportuniste et générant une performance économique ou organisationnelle. Au contraire, dans le but de rechercher une plus grande soutenabilité des actions mises en œuvre sur le patrimoine, les acteurs publics doivent se doter d'outils leur permettant de mettre en mouvement une pluralité d'acteurs, au regard d'enjeux pluralistes, afin de concevoir des réponses collectives et partagées. Ces outils du pilotage patrimonial, tels que des matrices stratégiques ou encore des schémas directeurs, doivent être employés afin d'appuyer les discussions et débats, mais aussi générer des retours d'expériences dans leur mise en pratique. De ce point de vue, Brest Métropole a déployé une démarche de stratégie patrimoniale avec une mission dédiée, qui a pour objectif d'accompagner, en interne, le développement de schémas directeurs immobiliers thématiques (sports, culture, etc.). La sobriété énergétique des bâtiments brestois est ainsi mise au cœur de la réflexion, en cherchant à établir une vision collective et partagée sur le patrimoine immobilier de demain ainsi que la façon de le gérer collectivement.

C'est ainsi que de nombreuses collectivités locales se lancent dans la réalisation de leur schéma directeur immobilier. Il s'agit d'un outil de définition des orientations stratégiques en matière de politique immobilière, et d'articulation de la mise en œuvre des objectifs dans le temps. Des priorités sont clairement affichées et amènent de la visibilité de long terme sur le patrimoine immobilier en tant que support des politiques et services publics d'une collectivité locale. Les schémas directeurs immobiliers au niveau local bénéficient aujourd'hui de financements, de l'ADEME notamment, et sont bien souvent accompagnés par des cabinets de conseil. Si ces outils sont au centre du pilotage patrimonial, c'est leur utilisation ainsi que la capacité de la collectivité à institutionnaliser et à mobiliser les acteurs autour de ces questionnements, qui semblent majeures, et pourtant très largement oubliées. En effet, à de trop nombreuses reprises, les schémas directeurs se cantonnent à une réflexion unique, formalisée, puis aussitôt rangée. Ces outils ne bénéficient également que de très peu d'évaluations, or l'intérêt de ces démarches stratégiques est de soutenir les processus d'apprentissages organisationnels. Un conseil départemental du Sud-Ouest de la France dispose par exemple d'un schéma directeur immobilier 2020-2025, commandé à un prestataire, sans le mobiliser par la suite. Les services ne se saisissent pas de cet outil, il n'est pas mis à jour, et ne sert pas le cadrage des décisions patrimoniales.

De manière un peu différente, entre 2011 et 2016, la ville de Pau a développé une évaluation stratégique de son patrimoine immobilier (Queyroi et Bordenave, 2016). Cet outil a été mobilisé pour produire une analyse globale du parc et accompagner la prise de décision politique, en mettant en perspective un large panel de critères d'évaluation de l'immobilier. Cela a aussi permis d'identifier des tensions de manière factuelle, de les discuter et de les soumettre à des arbitrages. Ainsi, la démarche a amené des acteurs très divers à collaborer et à identifier collectivement des scénarios d'évolution par bâtiment. Cet outil s'est également accompagné de la création d'un groupe foncier, sous la forme d'une instance de gouvernance élargie réunissant des acteurs administratifs et politiques, au sein de services supports et métiers. À notre connaissance, même si cette expérimentation ne semble pas avoir été totalement aboutie, notamment pour des raisons de changement de ressources humaines, elle met à jour la nécessité de penser conjointement le déploiement des outils de pilotage patrimonial et les modalités de sa gouvernance.

En outre, l'intégration des enjeux écologiques dans la gestion patrimoniale nécessite de considérer

la complémentarité des outils de pilotage afin d'obtenir une vision à la fois stratégique et opérationnelle, s'appuyant sur des données financières, physiques, et qualitatives, et des horizons temporels variés (mensuel, annuel, pluriannuel). En conséquence, le pilotage patrimonial est de nature à favoriser la transversalité, le dialogue entre les acteurs, et il s'inscrit dans une visée de prospection et d'anticipation qu'il semble impératif d'adopter pour concrétiser les changements d'usages et de pratiques visant plus de sobriété.

Conclusion

Au-delà des enjeux d'efficacité et de développement de l'offre de service, les collectivités locales sont aujourd'hui confrontées à des enjeux écologiques majeurs sur leurs territoires. Leur patrimoine immobilier est concerné en premier lieu par les défis de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique, tout comme par la nécessité de repenser le rapport au vivant de nos ensembles immobiliers et de nos besoins bâtimentaires.

La mise à l'agenda politique et administratif de ces enjeux est susceptible de générer des tensions au sein des collectivités locales, liées à la

prise de décision en matière de gestion patrimoniale. Jusqu'à présent, la rationalité économique et financière centrée sur la recherche d'efficacité et la réduction des coûts est restée prédominante, avec des pratiques de gestion patrimoniale orientées vers le contrôle et une gouvernance fermée. Ainsi, la gestion du patrimoine immobilier est restée jusqu'à présent profondément ancrée dans un paradigme de *New Public Management*, voire d'austérité budgétaire.

Afin d'appréhender pleinement les enjeux écologiques, et de les intégrer dans la gestion patrimoniale publique, il semble nécessaire de faire évoluer les modes de gestion au niveau local. En prenant appui sur le paradigme de la Nouvelle Gouvernance publique (Osborne, 2010), ainsi que sur le concept de pilotage (Lorino, 1997), les pratiques de la gestion patrimoniale publique doivent aller vers une gouvernance plus ouverte, en intégrant diverses parties prenantes (agents et citoyens-usagers) dans les processus de prise de décision patrimoniale. Par ailleurs, est mis en évidence l'intérêt de faire évoluer les outils de gestion, afin qu'ils puissent favoriser un véritable pilotage pluri-dimensionnel de long terme du patrimoine immobilier local, et répondre à la complexité systémique des défis à relever.

Sébastien Dony est maître de conférences en sciences de gestion et du management à l'Université Bretagne Sud, au sein du laboratoire LEGO.

Yoann Queyroi est maître de conférences en sciences de gestion et du management à l'Institut national universitaire Champollion, Université de Toulouse, au sein du laboratoire LGTO.

Références

- Battersby B., Blazey A., Bova E., Lelong M., Pojar S., Rentería C. & Tim T. (2021),** *Green Budgeting: Towards Common Principles*, Publications Office of the European Union. doi:10.2765/51675
- Bova E. (2021),** *Green Budgeting Practices in the EU: A First Review*. European Economy-Discussion Papers (140). https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2021-05/dp140_en.pdf
- Breton É., Le Lidec. P. (2022),** « La politique territoriale d'Emmanuel Macron : Recentralisation budgétaire et accommodation territorial », in Bernard Dolez, Anne-Cécile Douillet, Julien Fretel et Rémi Lefebvre (éds.), *L'entreprise Macron à l'épreuve du pouvoir*, pp. 242-255, Presses universitaires de Grenoble, coll. « Libres cours Politique ».
- 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° 2, pp. 9-39.

- Caroll A. B. (1989)**,
Business and Society: Ethics and Stakeholder Management, OH, South Western, Cincinnati.
- Chatelain-Ponroy S. (2008)**,
Le contrôle de gestion dans des bureaucraties professionnelles non lucratives. Une proposition de modélisation, thèse d'habilitation à diriger des recherches, Université Paris Dauphine.
- Chia E., Torre A., Rey-Valette H. (2008)**,
« Conclusion : Vers une "technologie" de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires », *Norois. Environnement, Aménagement, Société*, n° 209, pp. 167-177.
- Cour des comptes (2023)**,
La politique immobilière de l'État - Une réforme nécessaire pour aborder les enjeux à venir, décembre 2023.
- DiGaetano A., Strom E. (2003)**,
"Comparative urban governance: An integrated approach", *Urban Affairs Review*, Vol. 38, n° 3, pp. 356-395.
- Denis J.-L., Lamothe L., Langley A. (2001)**,
"The dynamics of collective leadership and strategic change in pluralistic organizations", *Academy of Management Journal*, Vol. 44, n° 4, pp. 809-837.
- Dony S., Gourbier L. (2022)**,
« Le management de l'austérité dans les collectivités territoriales, entre rééquilibrage budgétaire et performance renouvelée : une étude lexicométrique », *Management international*, Vol. 26, n° 6, pp. 179-196.
- Fetet M., Goxe A., Nicol M., Perrier Q., Stroeymeyt L., Depoues V. (2022)**,
Évaluation environnementale des budgets des collectivités territoriales. Guide méthodologique, Institute For Climate Economics (I4CE), <https://www.i4ce.org/publication/evaluation-climat-des-budgets-des-collectivites-territoriales-guide-methodologique/>
- Gaspard A., Visier J.-C. (2022)**,
« Le bâtiment à l'horizon 2050 », *Futuribles*, Vol. 449, n° 4, pp. 25-41.
- Guenoun M., Meyssonier F., Turc E. (2015)**,
« Les démarches de réduction des coûts dans les collectivités territoriales françaises : enjeux et état des lieux », *Politiques et management public*, 32 (3), pp. 265-283.
- Guerniou C. (2023)**,
« Le carbone dans le bâtiment, le bâtiment dans la décarbonation », *Constructif*, Vol. 64, n° 1, pp. 68-72.
- Haut Conseil pour le climat (2023)**,
Acter l'urgence, engager les moyens, Rapport annuel, juin, <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/rapport-annuel-2023-acter-urgence-engager-les-moyens/>
- Hood C. (1991)**,
"A public management for all seasons?", *Public Administration*, Vol. 69, n° 1, pp. 3-19.
- Inspection générale des Finances (2016)**,
Le patrimoine des collectivités locales, Revue de dépenses, <https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/Rapports%20de%20mission/2016/2016-M-009.pdf>
- Jarzabkowski P., Fenton E. (2006)**,
"Strategizing and organizing in pluralistic contexts", *Long Range Planning*, Vol. 39, n° 6, pp. 631-648.
- Keeney R.L. (1982)**,
"Decision analysis: an overview", *Operation Research*, Vol. 30, n° 5, pp. 803-838.
- Kickert W.J.M., Klijjn E.H., Koppelman J.F.M. (1997)**,
Managing complex networks: strategies for the public sector, London, Sage Publications.
- Lorino P. (1997)**,
Méthodes et pratiques de la performance, Paris, Les éditions d'Organisation, 1^{re} éd.
- Ministère de la Transition écologique et solidaire (2020)**,
Stratégie nationale Bas Carbone - La transition écologique et solidaire vers la neutralité carbone, mars.
- Mitchell R. K., Agle B. R., Wood D. J. (1997)**,
"Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts", *Academy of Management Review*, Vol. 22, n° 4, pp. 853-886.
- Monnin A., Bonnet E., Landivar D. (2021)**,
Héritage et fermeture. Une écologie du démantèlement, Paris, Éditions Divergences.
- Moore M. (1995)**,
Creating Public Value: Strategic Management in Government, Cambridge, Harvard University Press.

- Observatoire social des Territoires (2016),**
Contrainte budgétaire : adapter ou réinventer les organisations ?, Guide Managérial n° 17, https://inet.cnfpt.fr/sites/default/files/2020-09/Contrainte_budgetaire_adapter_ou_reinventer.pdf
- Origins Medialab (2021),**
 « L'avenir des piscines municipales. Face à l'urgence écologique », <https://www.calameo.com/read/0041903763fa9f184bd4d>
- Osborne S. P. (2010),**
 "Introduction. The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?", in *The new public governance?*, Routledge, pp. 17-32.
- Osborne S. P., Radnor Z., Vidal I., Kinder T. (2014),**
 "A Sustainable Business Model for Public Service Organizations?", *Public Management Review*, Vol. 16, n° 2, pp. 165-172.
- Osborne S.P., Radnor Z., Kinder T., Vidal I. (2015),**
 "The SERVICE Framework : A Public-service-dominant Approach to Sustainable Public Services", *British Journal Management*, Vol. 26, n° 3, pp. 424-438.
- Queyroi Y., Bordenave J. (2016),**
 « La formalisation de la stratégie patrimoniale de la Ville de Pau à travers une matrice atouts/attraits. Compte rendu des Entretiens de l'Innovation Territoriale », Chaire OPTIMA, 19 mai, <https://univ-pau.hal.science/hal-02152532/document>
- Queyroi Y. (2017),**
La caractérisation du pilotage patrimonial public local. Modélisation et analyse des pratiques des collectivités locales françaises, thèse de Doctorat, Université de Pau et des Pays de l'Adour.
- Queyroi Y., Carassus D. (2021),**
 « 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*, Vol. 24, n° 4, <https://doi.org/10.4000/fcs.8669>
- Soldo E., Arnaud C. (2016),**
 « L'évaluation stratégique : une démarche qui favorise la gestion démocratique des projets de territoire », *Management International*, Vol. 20, n° 4, pp. 12-25.
- Sørensen E., Torfing J. (2018),**
 "The democratizing impact of governance networks: From pluralization, via democratic anchorage, to interactive political leadership", *Public Administration*, Vol. 96, n° 2, pp. 302-317.
- Turc E., Guenoun M. (2019),**
 « Dimensions et modalités des programmes de réduction des coûts mis en œuvre par les collectivités territoriales françaises », *Politiques & management public*, Vol. 2, n° 2, pp. 169-197.