HAL
open science

La caractérisation du pilotage patrimonial public local. Modélisation et analyse des pratiques des collectivités locales françaises.

Yoann Queyroi

To cite this version:

Yoann Queyroi. La caractérisation du pilotage patrimonial public local. Modélisation et analyse des pratiques des collectivités locales françaises.. Gestion et management. Université de Pau et des pays de l'Adour; IAE Pau-Bayonne, 2017. Français. NNT : . tel-01592630v2

HAL Id: tel-01592630

https://hal.science/tel-01592630v2

Submitted on 21 Mar 2018

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.

THÈSE

UNIVERSITE DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR
Institut d'Administration des Entreprises
École doctorale sciences sociales et humanités

Présentée et soutenue le 28.06.2017

par **Yoann QUEYROI**

de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour
Spécialité : sciences de gestion

LA CARACTERISATION DU PILOTAGE PATRIMONIAL PUBLIC LOCAL

Modélisation et analyse des pratiques des collectivités locales françaises

MEMBRES DU JURY

Rapporteurs

- Monsieur **Benjamin DREVETON**, Professeur des universités / IAE de Poitiers / Université de Poitiers
- Monsieur **Christophe MAUREL**, Professeur des universités / Université d'Angers

Suffragants

- Monsieur **Jacques JAUSSAUD**, Professeur des universités / Université de Pau et des Pays de l'Adour
- Monsieur **Nicolas PERNOT**, Directeur général des services / Ville de Pau et Communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées

Directeur

- Monsieur **David CARASSUS**, Professeur des universités / IAE Pau-Bayonne / Université de Pau et des Pays de l'Adour

« L’université n’entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur »

REMERCIEMENTS

L'achèvement de cette thèse tant attendu, résulte de toute la patience et l'altruisme que certaines personnes ont eu à mon égard. Elles m'ont donné la force de persévérer, et l'envie de continuer ce travail, en donnant du sens à ce long périple.

Je pense tout d'abord à David CARASSUS, mon directeur de thèse, et un petit peu plus… Je lui dois sa confiance et sa bienveillance depuis mon arrivée à l'IAE Pau-Bayonne. Il a également su m'impliquer dans ses nombreux projets, et nourrir ainsi mon goût pour la recherche. J'ai trouvé à ses côtés un encadrement mais aussi une autonomie qui m'ont fait progresser et grandir. Je le remercie pour son investissement sans faille, et j'espère avoir été à la hauteur de ses attentes.

Mes remerciements vont également à Messieurs Benjamin DREVETON et Christophe MAUREL, qui ont consenti à analyser la qualité de ce travail. Je tiens aussi à remercier Monsieur Jacques JAUSSAUD, ainsi que Monsieur Nicolas PERNOT, d'avoir accepté de faire partie de mon jury. Tous ont bien voulu consacrer de leur temps à la lecture et à l'analyse de cette recherche, je leur en suis reconnaissant.

J'adresse aussi mes remerciements à l'ANRT (Association Nationale de la Recherche et de la Technologie) pour m'avoir donné les moyens, via une Convention Industrielle de Formation par la Recherche en Entreprise (CIFRE), d'engager mon travail de thèse tout en me permettant d'acquérir une solide expérience professionnelle en collectivité locale. Je suis également reconnaissant envers la structure partenaire de ce CIFRE. Je remercie particulièrement Madame Joëlle BORDENAVE, pour ces années de collaboration et pour la qualité de nos relations. En a su me donner de la liberté, et m'a permis l'apprentissage de la recherche intervention A travers elle, je remercie l'ensemble des acteurs de la collectivité qui ont bien voulu répondre à mes nombreuses sollicitations.

Aussi, puisque cette thèse se caractérise par la place accordée au terrain, je remercie bien sur les quatre autres collectivités que j'ai eu l'opportunité d'étudier. Les acteurs locaux, agents et élus, m'ont toujours reçu chaleureusement et avec intérêt. Mes remerciements s'adressent également à tous les praticiens que j'ai eu l'occasion de rencontrer au cours de séminaires ou colloques professionnels. Nos échanges ont toujours été enrichissants.

J'exprime ensuite ma profonde gratitude et mon amitié à Pierre MARIN. Son rôle a été crucial dans l'aboutissement de cette recherche doctorale. Son aide et la précision de son travail de relecture sont inestimables. En outre, son indéfectible soutien déborde largement le cadre de cette thèse. Il est de ces personnes avec qui je prends goût à travailler, et j'espère que nos projets perdureront.

Je tiens aussi à remercier particulièrement Jean-Claude LIQUET pour son soutien indispensable dans la mobilisation des techniques de recherche quantitatives et qualitatives. Il m'a permis de franchir un palier en matière de recherche, et de boucler cette exploration alors que j'étais à bout de souffle.

Je n'oublie pas l'ensemble de mes collègues au sein de la Chaire OPTIMA, ceux qui sont partis, comme ceux qui sont arrivés récemment. Je ne peux tous les citer ici, mais ils ont contribué, eux-aussi, à la finalisation de ce travail. Je pense notamment à Mathilde et Mélina, qui ont su apporter leur bonne humeur et rendre un peu plus agréable notre espace de travail.

Pour terminer, comment remercier mes parents ? Je leur dois tout. Ils ne comptent pas leur dévouement tout en se faisant discrets. De plus, ils ont également su tolérer mon irritabilité durant toutes ces années, dès lors que l'on évoquait l'avancement de mon travail. Ils ont fait preuve d'une compréhension extraordinaire. Et puis ma femme, Emilie, qui a subi mes doutes, mes questionnements, et à qui j'ai dû dire de trop nombreuses fois que c'était la dernière année de doctorat… Elle a su allier douceur et injonctions pour me pousser à boucler cette thèse. Je la remercie pour sa patience et son soutien. C'est pour eux que j'ai fini ce travail de recherche, et je sais leur soulagement de voire la concrétisation de ces années d'études.

SOMMAIRE

INTRODUCTION : Vers l'amélioration de la gestion patrimoniale dans le secteur public 11

PARTIE 1 : Proposition d'un cadre conceptuel du pilotage du patrimoine immobilier en milieu public local 39

CHAPITRE 1.Du contrôle au pilotage du patrimoine en secteur public local 43

CHAPITRE 2.Proposition de deux cadres d'analyse dédiés aux outils et aux modes d'organisation du pilotage patrimonial public local 99

CONCLUSION DE LA PARTIE 1 : La modélisation du pilotage patrimonial public local 147

PARTIE 2 : Caractérisation des pratiques publiques locales en matière de pilotage patrimonial 153

CHAPITRE 3.Une enquête quantitative révélant des outils élémentaires et des dispositifs organisationnels désagrégés 159

CHAPITRE 4.Des études qualitatives confortant les premiers résultats et dégageant des pistes d'évolution de la gestion patrimoniale 265

CONCLUSION DE LA PARTIE 2 : Des résultats exploratoires ouvrant la voie vers de nouvelles propositions 367

CONCLUSION GENERALE : Intérêts et apports managériaux de la recherche, limites et perspectives d'études 371

Bibliographie 403

Table des tableaux 437

Table des figures 441

Table des matières 445

Liste des annexes 457

LISTE DES ABREVIATIONS

ACP : Analyse en Composantes Principales

ADEME : Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie

ADF : Association des Départements de France

AITF : Association des Ingénieurs Territoriaux de France

AM : *Asset Management*

AMUE : Agence de Mutualisation des Universités et Établissements d'enseignement supérieur et de recherche

ANRT : Association Nationale de la Recherche et de la Technologie

ARTIES : Association des Responsables Techniques Immobiliers de l'Enseignement Supérieur

BSC : *Balanced Scorecard*

CIFRE-CRAPS : Convention Industrielle de Formation par la Recherche – Convention de Recherche pour l'Action Publique et Sociétale

CNFPT : Centre National de la Fonction Publique Territoriale

CREG : Centre de Recherche et d'Etudes en Gestion

EPCI : Etablissement de Coopération Intercommunale

FM : *Facility Management*

FNB : Fédération Nationale du Bâtiment

FMVM : Fédération des Maires des Villes Moyennes

GRH : Gestion des Ressources Humaines

IGAENR : Inspection Générale de l'Administration de l'Education Nationale et de la Recherche

IGPDE : Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique

NPM : *New Public Management*

PPI : Plan Pluriannuel d'Investissement

PPT : Plan Pluriannuel de travaux

PM : *Property Management*

PUMA : Comité de gestion publique de l'OCDE

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique

OPTIMA : Observatoire du PiloTage et l'Innovation Managériale locAle

RBV : *Resource Based View*

SEML : Société d'Economie Mixte Locale

INTRODUCTION :
VERS L'AMELIORATION DE LA GESTION PATRIMONIALE DANS LE SECTEUR PUBLIC

En trente années de décentralisation, la gestion des collectivités locales françaises a profondément évolué sous l'influence de nombreux facteurs, tels qu'une forte extension des compétences, une montée des risques financiers et juridiques, ou encore un accroissement de la pression des contribuables, des usagers, et des citoyens en matière de qualité des services publics locaux. De surcroît, dans un contexte de transferts de compétences, les collectivités locales ont, de manière générale, cherché à accroître la pression fiscale en vue d'augmenter leurs ressources financières, et à développer leurs délégations de services publics. Pour faire face à cette situation contraignante, les collectivités locales semblent avoir majoritairement privilégié, jusqu'à présent, une logique exogène à l'organisation publique locale, en cherchant principalement à accroître leurs ressources maîtrisables (KONZELMANN, 2014). Or, une autre voie que celle évoquée ici semble pouvoir être envisagée de manière complémentaire.

En effet, si cette logique exogène de mutation en réponse à un contexte évolutif semblait, hier encore, pertinente, elle apparaît, aujourd'hui, atteindre ses limites notamment au regard des risques sous-jacents (CARASSUS, 2009). Alors que la pression fiscale locale semble en particulier avoir atteint un plafond, les dotations de l'Etat vers les collectivités locales ne cessent de diminuer, et le niveau d'endettement local paraît ne pas pouvoir augmenter dans un contexte de crise financière et de désendettement à l'échelle mondiale. Contrairement à cette première possibilité, la seconde voie d'évolution privilégie, elle, une logique endogène en s'appuyant sur des fonctions de nature politico-organisationnelle (OVERMANNS et TIMM-ARNOLD, 2014). Dès lors, des solutions internes aux collectivités locales peuvent être engagées, en favorisant l'innovation managériale, et en se focalisant sur l'amélioration de la performance et le renforcement de la gouvernance publique locale (MEYSSONNIER, 1993 ; BARTOLI et BLATRIX, 2015). Ainsi, il semble particulièrement intéressant de se tourner vers les ressources internes des organisations (PENROSE, 1959 ; WERNERFELT, 1984 ; BARNEY, 1991), qu'elles soient humaines, financières (DEMEESTERE et ORANGE, 2008), mais aussi patrimoniales, dans la mesure où elles constituent des leviers d'amélioration importants de la gestion publique locale.

Ainsi, face à ce contexte en mutation, de nombreuses collectivités font actuellement le choix de faire évoluer et de renouveler leurs pratiques managériales en ayant en perspective une amélioration de leur performance. Ces nouvelles pratiques ont notamment émergé avec la question de la transférabilité des outils de gestion du privé vers le public (MEYSSONNIER, 1996). Elles résultent ainsi de l'introduction de nouveaux principes et outils de gestion dans le secteur public, inspirés pour partie des outils développés dans le privé, mais adaptés aux finalités et valeurs sous-tendant l'action publique.

Dans ce sens, nous aborderons plusieurs points au cours cette introduction. Nous contextualiserons d'abord notre recherche dans l'évolution de la prise en compte de la gestion des ressources des organisations du secteur public local (1). Nous aborderons ensuite l'objet de cette recherche et nous cadrerons la notion de gestion de patrimoine immobilier (2). Puis, notre question de recherche sera présentée (3), tout comme l'objectif et la démarche que nous adoptons (4). Pour finir, cette introduction présentera l'organisation de cette thèse et la manière dont nous répondons à notre problématique (5).

1. L'évolution de la prise en compte des ressources des collectivités locales dans un environnement changeant comme contexte de la recherche

Cette recherche doctorale s'inscrit dans une actualité riche, à l'échelle locale, nationale et internationale, dans laquelle se multiplient les évolutions des pratiques managériales publiques (1.1). Notre recherche répond aussi, dans un contexte en mutation, à une amélioration des modes de gestion publique (1.2).

1.1. L'évolution contextuelle du management public

Le secteur public, de manière générale, a connu des mutations importantes ces trente dernières années. Celles-ci sont marquées par une évolution tant au niveau des Etats que des organisations publiques infranationales.

En effet, la réforme du management public englobe divers efforts d'amélioration du fonctionnement des structures et processus administratifs. Depuis les années 1970, de très nombreux pays, avec des contextes pourtant assez différents, se sont engagés dans des

réformes visant à renforcer l'efficacité de leur fonctionnement, avec des degrés divers et selon des objectifs et des voies parfois spécifiques (POLLITT et BOUCKAERT, 2004). Les pays anglo-saxons et scandinaves, dans les années 1980, ont notamment été particulièrement actifs dans ce domaine.

Aussi, les démarches d'amélioration de la performance visent à atteindre un autre type de bénéfices que la simple recherche d'économies budgétaires, comme le démontrent les expériences de pays tels que le Canada (MAZOUZ et ROCHET, 2005), l'Angleterre ou bien encore le Danemark (GUILLAUME et *al.*, 2002). Dans ce sens, d'autres résultats et retombées non financières sont associés à ces démarches, tels que :

- la transformation et l'élargissement des responsabilités et compétences des responsables politiques et administratifs ;
- l'accroissement de la transparence de l'action publique et le renforcement du contrôle démocratique par les citoyens ;
- l'augmentation de la lisibilité et de la mise en cohérence des politiques publiques.

Au niveau de l'Etat français, le renouvellement des pratiques managériales s'est notamment traduit par la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), promulguée le 1er août 2001, qui se veut être plus qu'un outil de modernisation budgétaire. Elle fixe effectivement le cadre de la nouvelle constitution financière de l'Etat et vise à satisfaire l'objectif de réforme du cadre de la gestion publique pour l'orienter vers les finalités des politiques publiques, leurs résultats et la recherche de l'efficacité. Dans ce sens, la LOLF permet d'introduire au sein de l'administration française un système de gestion par la performance, fondé sur des éléments communs à ce même type de démarche expérimenté en Europe (GUILLAUME et *al.*, 2002), à savoir :

- l'explicitation des objectifs des politiques publiques et des structures en charge de leur réalisation ;
- la définition de normes et d'indicateurs de performance traduisant les moyens à mobiliser et les résultats à atteindre ;
- la mise en place de systèmes d'évaluation ;

- l'utilisation de données de performance dans les décisions d'affectation des moyens ;
- l'accroissement des responsabilités des acteurs.

Afin de satisfaire à ces objectifs, les gouvernements peuvent chercher à responsabiliser les organismes infranationaux, de manière à les associer au partage des efforts à réaliser. A cette fin, les Etats tentent de favoriser l'essor de démarches volontaires au niveau des organismes publics infranationaux. En effet, comme nous l'avons déjà évoqué, depuis une trentaine d'années, l'évolution contextuelle des collectivités locales Françaises est largement marquée par le mouvement de décentralisation et ses différentes conséquences, sur le plan politique, organisationnel, productif, financier, institutionnel, démocratique, ou encore culturel (GARDEY, 2011) :

- politique, tout d'abord, via un accroissement des compétences et une responsabilisation dans l'offre de services publics locaux vis-à-vis du contribuable/usager/citoyen ;
- organisationnel, également, en raison du redimensionnement des moyens budgétaires, humains, financiers, et techniques, nécessaires aux nouvelles missions qui leurs sont confiées ;
- productif, par le réagencement des modes de gestion publics locaux, autour d'un lien plus étroit entre organismes publics et privés ;
- financier, ensuite, par des transferts de compétences de l'Etat non-compensés en totalité par une augmentation des ressources, et impliquant une régénération budgétaire ;
- institutionnel, par le biais de l'engagement du gouvernement, et au niveau Européen, sur la stabilité des finances de l'Etat ;
- démocratique, avec la montée du besoin de transparence envers les collectivités locales, et l'exigence des partenaires et des acteurs de l'action publique locale pour une utilisation efficiente des dépenses publiques ;
- culturel, enfin, par l'évolution du système financier public vers une culture gestionnaire, révélatrice d'une nouvelle conception économique de l'action publique.

En réaction à ce contexte, de nombreuses collectivités locales françaises ont fait le choix d'améliorer leurs pratiques managériales et de les faire évoluer en ayant en perspective l'amélioration de leur performance. Dans ce sens, elles se sont lancées dans des démarches de performance, résultant de l'implémentation de nouveaux principes et outils de gestion, et couvrant l'ensemble des dimensions de la performance à différents niveaux, stratégique, budgétaire, managérial et politico-environnemental.

En outre, CARASSUS et GARDEY (2009) relèvent les spécificités de ces démarches qui associent l'ensemble des acteurs, s'appuient sur une segmentation stratégique des politiques publiques, ainsi que sur des dispositifs de responsabilisation, au niveau individuel et collectif, et des dispositifs d'évaluation de la performance publique locale.

C'est pourquoi, face à ce contexte en évolution, de telles démarches mises en œuvre au sein du secteur public local matérialisent les nouvelles logiques qui sous-tendent l'action publique locale.

1.2. L'émergence de nouveaux principes et modes de gestion de la performance publique

Au-delà de cette évolution contextuelle du management public, nationale ou locale, le contexte de cette recherche peut aussi être caractérisé par des logiques d'évolution mêlant à la fois universalité et contingence (1.2.1), mais aussi par l'émergence de nouveaux principes de la performance publique locale (1.2.2). La performance publique s'oriente alors vers l'implémentation de nouveaux modèles de gestion dans le secteur public, celle-ci apparaissant au total comme universelle par ses dimensions, contingente par ses finalités, ses mesures et ses apprentissages.

1.2.1. Des logiques d'évolution mêlant universalité et contingence

Le changement au sein d'une organisation publique, peut-être entendu « *une modification, observable dans le temps, d'une situation existante et qui affecte l'organisation ou le fonctionnement d'une entité, d'une manière non provisoire* » (AMIEL et *al*., 1998). Dans ce sens, au moins deux possibilités sont employées par le secteur public pour faire évoluer ses

pratiques : l'imitation et l'innovation (METCALFE, 1993). Néanmoins, ces deux processus peuvent parfois être liés. En effet, une innovation peut être formée même si elle est tirée « *de quelque chose qui existe déjà aux yeux d'autres acteurs* » (VAN DE VEN, 1986). Dès lors, il semble que si les organisations et leurs agents perçoivent les pratiques, procédés ou structures comme étant nouveaux, ceux-ci peuvent être considérés comme des innovations (DAMANPOUR et SCHNEIDER, 2006).

La première de ces possibilités, celle de l'imitation, a souvent été, jusqu'ici, la voie privilégiée. En effet, les organisations publiques se sont vues transférer de manière assez directe des principes et méthodes en place dans d'autres structures, notamment dans les entreprises privées. Or, des auteurs ont souligné assez vite les limites de cette transposition directe. LE LAMER (1986), par exemple, relève les « *fausses pistes* » qu'ont constitué la plupart des importations de modes managériaux issus du secteur privé dans les années 1980, la gestion de la commune relevant d'abord de modes de gestion particuliers. L'expérience pousse en effet à plus de réalisme, en mettant en avant à la complexité de ces méthodes dans le secteur public. Au-delà des difficultés techniques, les contraintes culturelles et identitaires fortes (LABOURDETTE, 1996) amènent à nuancer, voire à remettre en cause, la transposition intégrale des principes et outils du modèle privé aux collectivités locales.

La seconde de ces voies d'évolution, celle de l'innovation, consiste pour sa part, à mettre en œuvre des moyens nouveaux et distincts des formes actuelles. D'après BOUCKAERT et HALACHMI (1995), dans le secteur public, cette possibilité permettrait le développement de changements structurels au niveau inter organisationnel, différenciant ainsi le management public d'un management privé, plus focalisé sur l'amélioration des capacités micro-organisationnelles. Or, dans la pratique, il s'avère que cette seconde voie reste peu privilégiée, malgré ses avantages. En effet, la complexité et la durée du processus d'innovation ont souvent conduit les organisations publiques à adopter une approche mixte du changement, mêlant imitation et innovation, comme le conseillent au final BOUCKAERT et HALACHMI (1995).

Dès lors, les évolutions managériales publiques peuvent être analysées à la fois comme un changement conceptuel comparé aux pratiques publiques actuelles, mais aussi comme une adaptation de pratiques existant dans d'autres secteurs ou d'autres pays. Dans ce cadre, les logiques d'universalité et de contingence des outils de gestion sont associées, permettant de mélanger des rationalités d'action jusqu'à présent dissociées. C'est pourquoi, d'un côté, MEYSONNIER (1996) remarque qu'il n'y a pas de différences de nature consubstantielle à la mise en œuvre des orientations de contrôle de gestion, marketing, gestion de ressources humaines ou finance dans les organisations du secteur public. D'un autre côté, PARIENTE (1998) et BARTOLI et BLATRIX (2015) soulignent, eux, la nécessaire contingence du contenu et du processus des outils de gestion publique.

Ainsi, découlant de cette problématique d'évolution des modes de gestion publique, notre projet de recherche intègre ces deux oppositions complémentaires : imitation versus innovation des pratiques managériales publiques, universalité versus contingence de la performance publique locale

De plus, dans le sens de MODELL (2001), il semble nécessaire d'élargir les critères d'analyse de la performance publique, en vue de faciliter l'appropriation de systèmes de mesure et de management de la performance pouvant être inspirés du privé. De la sorte, l'analyse de la performance au sein du secteur public repose sur la mesure de la qualité des produits et services délivrés (EMERY, 2006 ; BOUCKAERT et HALLIGAN, 2008), sur l'alignement des mesures de performance sur les objectifs de multiples parties prenantes, ainsi que sur la prise en compte des contingences culturelles et structurelles du secteur public.

1.2.2. L'implémentation de nouveaux modèles de gestion dans les organisations publiques

Dans cette logique mêlant imitation et innovation, plusieurs cadres et modèles de gestion sont apparus, ces dernières années, dans les organisations publiques. Parmi eux, nous aborderons

l'émergence du New Public Management (NPM), l'essor de nouveaux cadres d'analyses, mais aussi l'application de modèles multidimensionnels de la performance[1].

Tout d'abord, le premier de ces trois modèles se définit comme une conception normative des organisations publiques, faisant du management la solution aux problèmes de l'administration. Le NPM consiste, avant tout, en une modification de la manière de penser l'administration. Ce dernier met essentiellement en avant des valeurs proches de celles recherchées par les entreprises, tout en les adaptant aux organisations publiques. Le comité du management public de l'OCDE (PUMA[2]), a notamment eu une influence importante dans la diffusion du NPM (SAHLIN-ANDERSSON, 2000, 2001). Il définit ce dernier comme « *un nouveau paradigme* (qui) *a émergé, visant à diffuser une culture de performance dans un secteur public moins centralisé* ». Il se caractérise aussi, d'après MATHIASEN (1996), par :

- une attention centrée sur les résultats, en matière d'efficience, d'efficacité et de qualité de service ;
- le renouvellement d'organisations, plutôt hiérarchiques et centralisées, par des systèmes de gouvernance décentralisés, avec des décisions rapprochées des bénéficiaires et en laissant un droit de regard aux parties prenantes ;
- la liberté d'envisager des alternatives à la gestion directe des services publics, et la recherche d'amélioration du rapport coût-efficacité des politiques ;
- une attention à l'égard de l'efficience des services gérés en régie publique ;
- le renforcement des capacités stratégiques du gouvernement central pour guider les évolutions de l'Etat, et lui permettre de répondre aux changements exogènes et enjeux divers.

Au demeurant, le deuxième cadre de gestion que nous aborderons se caractérise par l'émergence de modèles d'analyse de la performance publique locale. Dans ce sens, deux modèles complémentaires sont apparus. Le modèle Economie-Efficacité-Efficience (EEE) a tout d'abord émergé, en permettant de scinder la performance publique en trois composantes.

[1] Un exposé plus détaillé de ces modèles est fait au cours du chapitre n°1, section 1.4.2.

[2] PUMA est le comité de gestion publique de l'OCDE.

Ensuite, le triptyque *Inputs-Outputs-Outcomes* (IOO) s'est substitué à ce premier cadre d'analyse, en le replaçant dans une logique encore plus globale. Dans son adaptation au secteur public, ce cadre propose en effet d'intégrer la notion d'*Outcomes*, c'est-à-dire d'impacts de l'action publique (GIBERT, 1988).

Enfin, le troisième cadre de gestion est représenté par l'utilisation dans le secteur public de modèles d'analyse multidimensionnels de la performance. Ceux-ci peuvent trouver leurs origines dans d'autres secteurs. C'est le cas du *Balanced Scorecard* notamment, proposé dans les travaux de KAPLAN et NORTON (1992), qui, d'après eux, se présente comme une réponse aux limites des outils de management existant. En effet, ces auteurs identifient des dimensions inter-organisationnelles d'une performance analysée comme globale.

L'exposé succinct de ces quelques cadres démontre l'émergence de la mesure de la performance dans le secteur public. Effectivement, les organisations publiques font face, globalement, à un contexte particulier les poussant vers un changement de paradigme. C'est dans ce contexte spécifique que s'inscrit cette recherche doctorale. Outre le cadre de la recherche, il nous semble nécessaire de s'attarder sur l'objet même de cette thèse, la gestion du patrimoine immobilier des collectivités locales.

2. La notion de gestion de patrimoine immobilier local en tant qu'objet de la recherche

Nous avons choisi, dans cette recherche, de se focaliser sur le patrimoine immobilier car il concentre les enjeux les plus importants pour la gestion publique locale. Dès lors, afin d'introduire l'objet de cette recherche doctorale, il nous semble indispensable d'analyser le terme même de patrimoine immobilier, dans la mesure où il peut revêtir de multiples définitions (2.1). Par la suite, nous tenterons de dégager une définition de l'activité de gestion de patrimoine immobilier (2.2). Pour finir, nous resituerons notre objet de recherche dans son contexte, celui du secteur public local (2.3).

2.1. Le patrimoine immobilier comme un terme polysémique dans un contexte culturel français

En premier lieu, le terme « patrimoine » recouvre un champ très vaste, et s'est inscrit dans le vocabulaire courant. Aussi, la polysémie du terme patrimoine donne une complexité particulière à cette recherche doctorale. De la sorte, il est fréquemment fait référence au patrimoine naturel, au patrimoine historique, ou encore au patrimoine culturel, et bien d'autres encore. Dans ce sens, MUNIER (2007) indique que « *la notion de patrimoine souffre aujourd'hui d'un engouement accentuant la difficulté de sa définition. La patrimonialité se fait vorace, absorbant le matériel et l'immatériel, sondant au profond des corps puis aux limites de l'univers ; allant au-delà des monuments, belles-lettres et beaux-arts, elle affronte les steppes de la mémoire et de ses devoirs pour gagner, enfin la biologie, l'humanité et sa planète* ». De cette réflexion, nous percevons le périmètre étendu du patrimoine, dès lors qu'il peut concerner un bien matériel ou immatériel, pouvant être la propriété d'une personne, d'une entreprise, d'un groupe, et qu'il se définit dans le temps.

En second lieu, et suite à ces premiers éléments de définition, le terme « immobilier » nous permet de restreindre le champ des biens concernés. Effectivement, notre recherche porte spécifiquement sur les biens immobiliers puisque ceux-ci sont les plus fréquemment mentionnés par les différents rapports sur la gestion patrimoniale (COUR DES COMPTES, 2009, 2012, 2013, 2014 ; SENAT, 2003, 2010, 2013 ; ASSEMBLEE NATIONALE, 2005, 2009). De plus, nous emploierons fréquemment plusieurs notions proches qu'il convient de définir en amont. Le terme de patrimoine immobilier sera le plus souvent employé. Il est alors entendu comme *« l'ensemble des constructions et des ouvrages nécessaires à la réalisation d'une activité. Il comprend indistinctement les immeubles bâtis, les propriétés foncières, les immeubles locatifs »* (BONETTO et SAUCE, 2006). Cette définition met l'accent sur la finalité des ouvrages. Un bien immobilier est, de fait, conçu pour abriter ou supporter une activité industrielle, d'habitation, de loisirs ou autre, et implique que l'action du gestionnaire soit orientée vers ce but.

De surcroît, nous emploierons parfois la notion de bâtiment, entendue comme un *« édifice servant d'abri aux hommes, aux animaux ou aux objets »* (MERLIN et *al*, 2005), reprenant le

sens originel du terme (REY, 2005). Enfin, cette recherche s'appuie sur la notion de parc immobilier. Celle-ci correspond, selon ALLAIRE (2012), à *« la réunion d'entités matérielles (immeubles), ayant une caractéristique commune, localisées sur une aire géographique à un moment donné »*. Ainsi selon ce même auteur, la notion de parc immobilier décrit généralement des ensembles qui regroupent des bâtiments ou des sites qui ont la même fonction ou la même utilisation. Néanmoins, et toujours selon cet auteur, cette définition tend à restreindre le terme de parc immobilier à une notion de stock de bâtiments. Aussi, nous considérerons dans notre recherche le parc immobilier comme l'ensemble des moyens physiques immobiliers d'un patrimoine supportant la réalisation d'activités.

Par ailleurs, une difficulté supplémentaire émane de l'objet de cette recherche, qui ne possède pas véritablement d'équivalence en langue anglaise. En effet, le terme « patrimoine immobilier » possède la particularité de se placer dans un contexte très français. Dans ce sens, plusieurs termes anglophones renvoient en partie à cette notion sans la couvrir totalement. Il s'agit des termes *« real asset », « facility », « real estate »,* ou encore *« property »*. De surcroît, plusieurs définitions peuvent concerner ces termes, rendant encore plus complexe leur appréhension et leur utilisation.

En résumé, au cours de cette recherche doctorale, nous proposons de retenir la définition suivante du patrimoine immobilier :

Le patrimoine immobilier est entendu comme l'ensemble des moyens physiques, constructions, ouvrages, foncier bâti, non bâti, immeubles locatifs, supportant la réalisation d'activités (BONETTO et SAUCE, 2006).

Après avoir analysé et délimité la notion de patrimoine immobilier telle que nous l'entendons ici, il nous est désormais possible de dégager une définition de notre objet de recherche, à savoir la gestion de patrimoine immobilier.

2.2. Vers une définition de l'activité de gestion de patrimoine immobilier

Bien que l'activité de gestion de patrimoine immobilier émerge en France dès la Révolution française (TAILLANDIER, 2009), notamment par rapport au besoin de protection du patrimoine immobilier historique (HENDRICKX et PERRET, 2003), l'analyse de la gestion patrimoniale est un thème relativement récent en sciences de gestion. Elle remonte aux années 1970 et va connaître un développement croissant, qui peut s'expliquer par plusieurs facteurs (HENDRICKX et PERRET, 2003) :

- la volonté de rationaliser les coûts dans un contexte de diversification des modes de gestion liée aux innovations financières et immobilières, et de renforcement de la contrainte économique depuis le premier choc pétrolier ;
- le vieillissement du patrimoine qui génère une augmentation importante des coûts de la maintenance et de la réhabilitation par rapport aux constructions récentes ;
- une forte demande sociale de conservation des anciens bâtiments pour des raisons culturelles, historiques, sociologiques ;
- une élévation des standards de qualité (confort, fonctionnement, etc.) et de sécurité ;
- le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Ainsi, la définition de la gestion patrimoniale s'est progressivement enrichie selon les préoccupations de l'époque, avec l'émergence de nouveaux enjeux (TAILLANDIER, 2009). Si les notions de confort et de sécurité étaient prégnantes dans les années 1980-1990, il faut aujourd'hui ajouter la problématique du développement durable[3]. Nous retenons donc la

[3] Le développement durable se définit comme un développement qui réponde aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs (BRUNDTLAND, KHALID et *al.*, 1987). Il s'agit donc d'adopter une stratégie de développement qui intègre à la fois une dimension écologique, économique et sociale.

définition de la gestion patrimoniale dans les travaux de BONETTO et SAUCE (2006), reprise par TAILLANDIER (2009).

> *« **La gestion de 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).

De cette manière *« l'activité de gestion de patrimoine vise à fournir des ressources immobilières pour garantir que le patrimoine reste opérationnel »* (BONETTO et SAUCE, 2006). Cette interprétation exclut une finalité purement financière, qui consisterait à appréhender la gestion de patrimoine exclusivement comme un investissement sur un bien valorisable.

Enfin, l'analyse de la gestion patrimoniale doit nécessairement être replacée dans l'environnement d'étude dont elle dépend. Nous nous intéressons en effet à la gestion patrimoniale publique locale.

2.3. Un objet de recherche appliqué au terrain public local

Les ressources patrimoniales locales, qu'elles soient mobilières ou immobilières, constituent notre objet d'étude. Le patrimoine immobilier local est en partie issu de l'histoire administrative de la France. Les découpages successifs en communes et en départements, puis en régions, ont progressivement constitué un patrimoine vicinal, routier, d'équipements sportifs, administratifs, culturels, scolaires, etc. Cette histoire est marquée par les lois de décentralisation de 1982, 1983, 1985 et 1986 et, plus récemment, par la loi « Chevènement » du 12 Juillet 1999 sur l'intercommunalité, les lois organiques du 1er août 2003 et du 29 juillet 2004 et, enfin, par la loi constitutionnelle du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui énumère l'ensemble des compétences transférées par l'Etat aux collectivités locales. Depuis 2012, c'est une nouvelle étape de la décentralisation qui s'ouvre avec la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, qui devrait être suivie par d'autres projets de loi affectant la répartition des

responsabilités entre les niveaux de collectivités territoriales. Cette succession de réformes touchant à l'organisation territoriale impacte de fait le patrimoine, car il est le support des politiques publiques locales. Celui-ci se place en effet comme un élément structurant de l'action publique portée par les acteurs locaux.

En conséquence, compte tenu de toutes ces évolutions, les ressources patrimoniales publiques locales sont constituées des bâtiments scolaires, des équipements sportifs, des équipements culturels, des bâtiments sociaux, des marchés, foires, des bâtiments administratifs, des locaux dédiés aux associations ou encore des réserves foncières. À cette liste méritent d'être ajoutés les équipements publics dits d'infrastructures, les réseaux (eau, assainissement, etc.), les équipements nécessaires aux services publics (stations d'épuration, traitement des ordures ménagères), les espaces publics (places, plantations, espaces verts, etc.), les équipements de voirie, ou encore les parkings.

Ces considérations traduisent alors l'importance d'un patrimoine public local vaste et hétérogène. Aussi, le contexte national marqué par une volonté publique de reconstitution et de suivi de la gestion immobilière et mobilière, ainsi que l'influence forte de cette ressource sur les autres leviers de performance, à savoir humain, organisationnel, fiscal, et financier (CARASSUS, 2009), participent à privilégier cet objet, dont les thématiques d'études semblent être nombreuses. Dans cette voie, cette recherche doctorale privilégie deux axes de recherches relatifs aux outils et aux modes d'organisation. Ces deux champs, pris ensemble, laissent entrevoir de larges possibilités d'amélioration de la performance publique locale dans ce domaine.

3. Une problématique centrée sur la caractérisation de la gestion patrimoniale publique locale, sur la base de cadres théoriques adaptés

Paradoxalement, malgré son importance et la complexité qui lui est inhérente, les méthodes de la gestion patrimoniale publique restent peu étudiées. L'intérêt de notre sujet d'étude repose, en conséquence, sur une analyse de la gestion patrimoniale, dans l'environnement local. Cette recherche doctorale couvre le périmètre à la fois instrumental et organisationnel.

En premier lieu, il paraît important que les organisations publiques locales interrogent leurs pratiques instrumentales liées à la gestion de leurs ressources patrimoniales. Si, comme nous l'avons souligné précédemment, des rapports d'études mettent en exergue la nécessité de développer la connaissance qu'ont les organisations publiques de leur patrimoine immobilier, à travers des outils d'inventaires, physiques et comptables, ou des éléments de connaissance juridique et technique, les collectivités doivent dépasser le simple stade de la connaissance. Il est effectivement important qu'elles tendent à s'approprier des outils de gestion et des outils de pilotage leur permettant de relever les nombreux défis posés par les enjeux de la gestion patrimoniale.

En second lieu, pour faire face à ces enjeux, économiques, sociaux, environnementaux, mais aussi liés à la sécurité des personnes, enjeu sensible à l'évolution des normes, il semble impératif que, parallèlement aux instruments, les collectivités locales s'interrogent sur leur gouvernance associée à une organisation efficace des services en charge de la gestion immobilière. Dans ce sens, cette problématique semble se trouver face à trois défis, celui de la correspondance du patrimoine mis à disposition (en quantité et en qualité) avec les besoins réels des institutions, l'émergence d'un pilotage politique et stratégique de la fonction, et enfin, le défi de la recherche de visibilité et de cohérence dans les équipes et les actions relatives au patrimoine.

Par conséquent, l'objectif de cette étude exploratoire consiste, dans une visée descriptive, à savoir : **comment caractériser la gestion patrimoniale publique locale française ?**

Dès lors, deux sous problématiques peuvent se dégager :

- **Comment caractériser les types d'outils de gestion du patrimoine mobilisés par les organisations publiques locales ?**
- **Comment décrire les modalités d'organisation et de gouvernance associées à la gestion des ressources immobilières des collectivités locales ?**

Cette double problématique de recherche s'insère dans un champ plus vaste, celui de la détermination des leviers de performance des collectivités locales. Dès lors, pour répondre à

ces questions de recherche, nous mobilisons plusieurs cadres théoriques que nous abordons succinctement. Ainsi, notre recherche fait d'abord référence, dans un cadre général, aux théories du contrôle, en s'appuyant notamment sur le passage d'une logique de surveillance vers une logique de pilotage (LORINO, 1997). De plus, nous dégageons une définition de la performance patrimoniale locale dans une logique multidimensionnelle (MAUREL et *al*., 2014).

Ensuite, nous appliquons ce cadre général aux deux axes d'analyses que sont les outils et les modes d'organisation. Ainsi, nous utilisons d'abord, une revue de littérature sur les outils de gestion et nous l'adaptons au cas de la gestion du patrimoine local, en mettant en exergue l'évolution de ces outils dans un cadre englobant. Puis, nous prenons appui sur les théories des organisations, sur la décentralisation organisationnelle, ainsi que sur l'évolution des structures afin de caractériser les modalités d'organisation de la fonction patrimoniale locale.

A la suite de l'exposé de la question de recherche et des cadres théoriques mobilisés, nous présentons désormais les objectifs et les modalités de la démarche de cette recherche.

4. Des objectifs, démarche et méthodologie de la recherche spécifiques à un domaine de recherche peu exploré

Il nous semble tout d'abord important de replacer les objectifs de cette thèse dans leur champ de recherche originel, à savoir celui de la performance publique locale (4.1). Nous montrerons ensuite que dans le cadre de la recherche de leviers de performance des collectivités locales, une multitude de thématiques peuvent être étudiées dans le domaine de la gestion du patrimoine (4.2). Enfin, il sera question de présenter les modalités de la démarche de cette recherche. Nous aborderons alors le cadre épistémologique et méthodologique de ce travail. Il se matérialise notamment par la réalisation d'une recherche-intervention dans le cadre d'une convention CIFRE-CRAPS, mais aussi par des approches complémentaires quantitatives et qualitatives (4.3).

4.1. La détermination et l'analyse des modes de gestion de la performance publique locale comme objectif de recherche

Afin de contribuer à l'amélioration de la performance publique locale, plusieurs voies semblent pouvoir être envisagées ; celle fondée sur l'organisation locale, celle focalisée sur les politiques publiques mises en œuvre par les collectivités locales, ou encore celle axée sur les ressources utilisées. C'est cette dernière dimension qui est privilégiée dans cette recherche doctorale. Effectivement, en complément des deux premières voies évoquées, la recherche d'une amélioration de la performance publique locale semble passer par l'engagement de démarches focalisées non pas sur les processus, ou sur les différentes politiques publiques locales, mais sur une approche centrée sur les fonctions supports d'une collectivité. Bien qu'intéressantes, ces deux premières approches ignorent les différentes ressources de l'organisation sur lesquelles des actions spécifiques sont possibles. Notre choix se fonde donc sur une approche volontairement plus opérationnelle, complémentaire de l'approche processuelle déjà engagée et expérimentée dans les collectivités locales.

Dans le cadre de ce dernier angle d'analyse, l'amélioration de la performance publique locale passe par la détermination des leviers liés à l'utilisation des ressources publiques mobilisées par les différentes fonctions supports locales. En s'appuyant sur les pratiques des collectivités en la matière, nous tenterons ainsi de définir un cadre d'analyse des moyens, outils et méthodes adaptés au contexte des collectivités locales, en réponse à une nécessaire recherche de leviers de performance.

Par conséquent, c'est dans le cadre de cet objectif de recherche que cette thèse appréhende la gestion des ressources patrimoniales, en tant que levier de performance des collectivités locales. Cela implique que nous fassions face à de multiples thématiques d'études propres à la gestion du patrimoine au sein du secteur public local.

4.2. De nombreuses thématiques d'études liées à la gestion patrimoniale

De manière plus opérationnelle, différentes thématiques d'étude semblent pouvoir être abordées dans le cadre de la gestion patrimoniale locale. L'analyse et la détermination des

modes de gestion du patrimoine peuvent ainsi être réalisées sur différents points, représentant autant de leviers de performance. Ces derniers sont repris dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1 - Les thématiques d'études de la gestion patrimoniale publique locale

Domaines	Sujets d'études
Juridique	Le suivi de la situation juridique des biens mis à disposition dans le cadre des transferts de compétence (par exemple les collèges), des biens reçus en affectation dans la cadre d'une convention et des biens affectés ou mis à disposition
	La maîtrise des risques liés aux ressources patrimoniales, risques qui doivent être couverts par divers contrats d'assurance en tant que propriétaires ou en tant qu'utilisateurs
Règlementaire et technique	La définition d'un plan d'action pour le respect des obligations réglementaires de sécurité
	L'organisation des actions de maintenance et d'entretien des bâtiments, le coût global d'un édifice étant égal à cinq fois son coût de construction initial
Administratif	La connaissance du volume de biens dans la mesure où l'éclatement de la gestion au sein des services (valeurs, surfaces, bâtiments, etc.) entraîne parfois une véritable méconnaissance des données les plus élémentaires (nombre de bâtiments, surface totale du parc immobilier, surface par types de bâtiments, nature de l'occupation de l'immeuble, etc.)
	La maîtrise de l'occupation des locaux dans la mesure où les collectivités sont confrontées à une diversité de leur patrimoine et à l'éclatement de leur gestion. Ceci peut occasionner des occupations de locaux sans titre et rend difficile la gestion de la sécurité et des accès
Financier	L'analyse financière et budgétaire des ressources patrimoniales, notamment en ce qui concerne les politiques d'amortissements, de dotations, de subventionnement, d'investissement ou de désinvestissement
	L'existence de programmes pluriannuels d'investissements en globalisant les dépenses et en limitant les gaspillages liés à une vision à court terme
	L'analyse de la gestion des ressources patrimoniales, par la mise en œuvre d'une comptabilité analytique patrimoniale, le benchmarking des coûts de maintenance d'un équipement, l'amélioration des taux d'exécution budgétaire, etc.

Dans ce sens, la performance publique locale des ressources patrimoniales pourrait alors être définie, en particulier :

- dans une logique économico/légale, en maîtrisant les dépenses engagées, en s'assurant de la conformité des actions engagées, mais aussi en garantissant de la sécurité des actifs et des personnes ;
- dans une logique managériale, en maîtrisant la quantité et la qualité de l'offre patrimoniale, mais aussi en s'assurant de la réalisation effective des actions programmées et des objectifs sous-tendus ;
- et, dans une logique politico/environnementale, en prenant en considération les besoins et degrés de satisfaction des acteurs locaux sur l'utilisation du patrimoine local.

Dès lors, nous présentons ci-après notre démarche de recherche. Celle-ci se trouve notamment marquée par des temps de travail quantitatifs et qualitatifs.

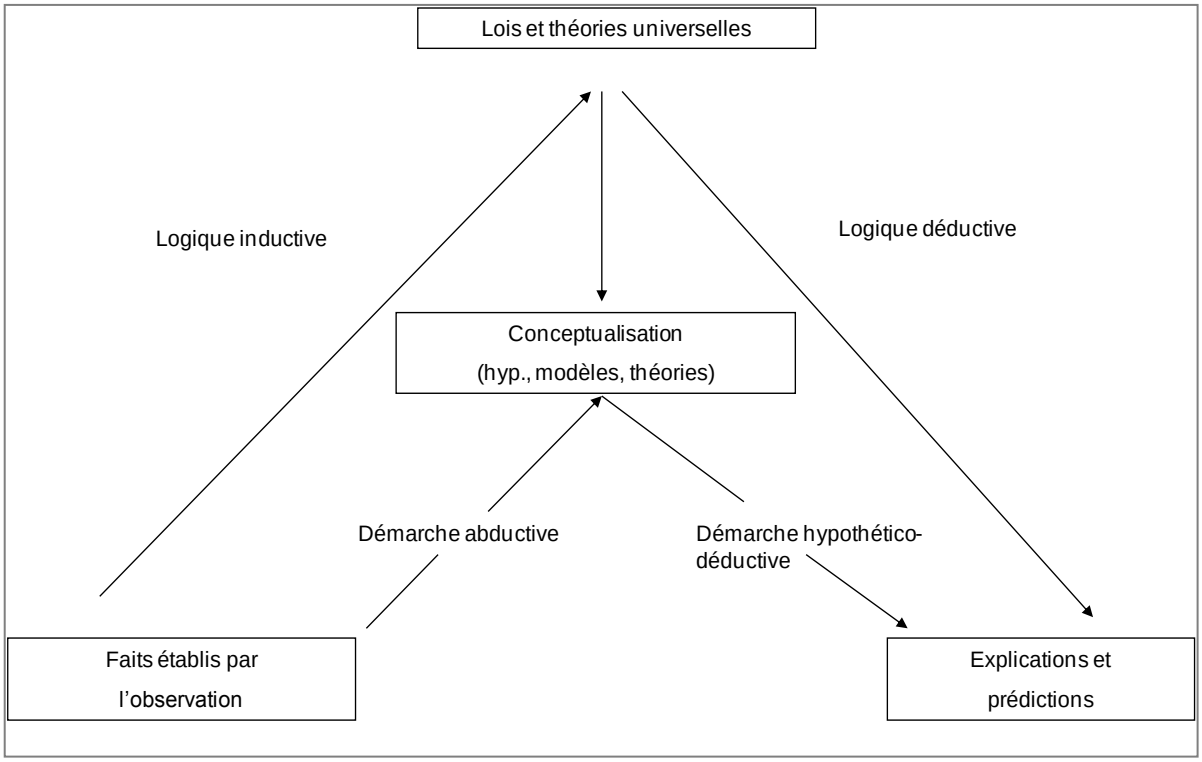
4.3. Une démarche de recherche exploratoire s'inscrivant dans le cadre d'un travail de conceptualisation

Nous proposons d'exposer les caractéristiques méthodologiques de cette thèse, à travers la présentation du design de la recherche. Ce dernier est entendu par THIETART (1999), comme une « *trame permettant d'articuler les différents éléments d'une recherche : problématique, littérature, données, analyses et résultats* ».

Dans ce sens, plusieurs voies sont possibles dans le raisonnement du chercheur permettant de relier théorie et empirisme dans un objectif de développement de connaissances. Une première possibilité consiste à procéder par induction. Celle-ci amène le chercheur à respecter les étapes d'observation, de formulation d'hypothèses, confrontation à l'expériences, résultats, interprétations et conclusions. Cette logique consiste à relier un cas particulier d'étude à des énoncés universels (THIETART, 1999). Une autre possibilité réside dans une approche déductive. Dans ce sens, le chercheur s'appuie sur un savoir déjà existant dans le but de répondre à des questions. Dans cette logique, le réel se pose en tant qu'objet de la confrontation avec la théorie, et non plus source de la connaissance comme dans une

approche inductive. En outre, THIETART (1999) propose ci-dessous une vue schématique des démarches de recherche que nous venons d'évoquer.

Figure 1 - Méthodes scientifiques de recherche en management



Source : THIETART (1999)

Dès lors, nous appuyons sur cette figure pour évoquer notre démarche de recherche. Celle-ci s'apparente dans notre cas à la déduction, c'est-à-dire « *le raisonnement qui conduit toute proposition générale à des implications particulières,* (c'est) *la méthode qui garantit le contrôle indirect du bien-fondé des hypothèses posées a priori* » (BEAUGRAND, 1988).

Néanmoins, nous privilégions une orientation exploratoire en cherchant à construire notre objet théorique. En conséquence, notre recherche se fonde sur un travail important de conceptualisation de notre objet d'étude, tout en nous appuyant sur des lois et théories existantes. Ce travail de conceptualisation nous amène alors à formuler un modèle de recherche des propositions, que nous enrichissons par des allers-retours avec le terrain dans le cadre d'une convention CIFRE-CRAPS. Effectivement, à travers une recherche

exploratoire, nous parlerons de propositions de recherche dans la mesure où nous n'avons pas de variables dégagées ou de relations établies auparavant, et qui seraient à tester. De la sorte, une proposition de recherche a pour objectif d'être débattue. Par la suite, nous confrontons ces éléments théoriques modélisés avec le terrain, dans le but de faire évoluer nos propositions et notre modèle de recherche.

De cette manière, notre recherche doctorale nous a tout d'abord amené à élaborer une question de recherche, celle de la caractérisation du pilotage patrimonial public local français, puis, par le biais d'allers-retours entre la littérature et notre terrain, nous avons effectué un travail de conceptualisation. En effet, face au peu de spécificités de la littérature académique concernant notre problématique, une partie importante de notre recherche a eu pour objectif de proposer des concepts et un modèle global, permettant de caractériser les pratiques de la gestion patrimoniale locale. Pour cela, nous nous sommes à la fois imprégnés du terrain en amont de notre étude, notamment par le biais de notre recherche-intervention, et en parallèle, nous avons aussi pris appui sur des théories existantes, notamment celles du contrôle, ou encore sur la littérature liée à la performance publique. De la sorte, cette double démarche nous a guidé vers une phase de modélisation d'un cadre théorique appliqué à la gestion patrimoniale locale. Nous avons ainsi formulé des propositions modélisant notre recherche[4]. Enfin, cela nous a conduit à vérifier ces éléments de manière empirique, à travers une méthodologie quantitative et qualitative.

Dans ce cadre, nous avons tout d'abord mis en œuvre une étude quantitative produisant des opinions ou des comportements dans leur globalité. Cette méthode vise à maximiser l'objectivité et la généralisation des découvertes, et cela à travers des modèles souvent prédictifs (HARWELL, 2011). Nous avons alors estimé que les analyses que nous pourrions mener à partir d'un questionnaire quantitatif seraient de nature à nous permettre de caractériser, dans la masse, les pratiques des collectivités locales en matière de gestion de leur patrimoine. Toutefois, cette démarche présente certaines limites (COUVREUR et LEHUEDE, 2002), au rang desquelles, le manque d'importance donné à l'enquêté, l'écart

[4] Cf. Conclusion de la partie 1.

possible entre les déclarations des individus et la réalité, le fait que le répondant veuille donner une bonne image de lui-même ou fournir la bonne réponse, ou bien encore le traitement statistique amenant parfois à mettre de côté certains éléments d'information au profit d'autres. Par ailleurs, d'après THIETART (1999), les méthodes statistiques en vigueur en sciences de gestion tendent à éloigner le chercheur de son sujet d'étude, en le réduisant à des aspects quantifiables. De même, face à la méconnaissance du fonctionnement réel des organisations publiques, MEYSONNIER (1996) préconise de *« développer les études quantitatives sur les pratiques réelles ou les études plus qualitatives en menant des suivis en parallèle et en comparant les résultats obtenus* ». En conséquence, les chercheurs en sciences de gestion se tournent vers des méthodes d'analyse plus fines, fondées sur des études de cas où l'investigateur se retrouve très proche de son objet d'étude. En outre, la méthode qualitative réduit les frontières entre les participants à une étude et le chercheur, en multipliant les interactions et en favorisant l'existence d'un processus de recherche ouvert et flexible (HARWELL, 2011).

Finalement, dans le cadre de cette recherche doctorale, nos études empiriques sont proposées en deux temps :

- En premier lieu, elles s'appuient sur une analyse quantitative exploratoire des pratiques de gestion patrimoniales des collectivités locales, visant à classifier le modèle de gestion sous tendant les outils et les modes d'organisation ;
- En second lieu, nos recherches se fondent sur des analyses qualitatives visant à compléter et pousser les premiers résultats issus du questionnaire national. Cette seconde analyse repose sur la mobilisation de deux techniques de traitement de données : une recherche-intervention, et des études de cas par le biais d'entretiens semi-directifs menées dans quatre collectivités locales.

Globalement, ces deux méthodes de recherche sont mobilisées de manière complémentaire. Dans ce sens, dans le même sens que LINCOLN et GUBA (1990) et de JOHNSON et *al.* (2007), nous abordons une utilisation croisée de ces deux méthodes dans le but de donner de

la consistance et de prolonger notre analyse. Cela permet également de conforter la qualité de notre recherche.

Enfin, après avoir abordé les objectifs et la démarche de recherche permettant de répondre à la problématique énoncée, il nous apparaît nécessaire de présenter l'organisation générale de cette thèse.

5. Une organisation de la thèse en deux parties, une première conceptuelle et une seconde empirique

Afin de répondre à la problématique de cette recherche doctorale, à savoir « comment caractériser le pilotage du patrimoine public local français, à la fois concernant les outils et les modes d'organisation ? », ainsi qu'aux objectifs évoqués ci-dessus, cette thèse se compose de deux parties. Une première partie est dédiée au cadre conceptuel de notre étude (5.1), et la seconde à l'analyse des travaux quantitatifs et qualitatifs menés auprès des collectivités locales françaises (5.2).

5.1. L'analyse de la littérature et la définition du modèle de recherche

La première partie de ce document, composée de deux chapitres, est entièrement dédiée à l'analyse de la littérature existante et à la définition du cadre conceptuel sur lequel repose notre analyse.

Le premier chapitre est consacré à la gestion patrimoniale analysée comme un levier de performance de la gestion publique locale. Nous abordons ainsi les enjeux de l'optimisation de la gestion patrimoniale et la prise de conscience qui se généralise au sein du secteur public local. Aussi, nous employons la théorie du management par les ressources (PENROSE, 1959; WERNERFELT, 1984 ; BARNEY, 1991) pour mettre en lumière la nécessité pour les organisations de maîtriser leurs ressources endogènes, et d'en faire un facteur clé de développement. Enfin, nous nous intéressons à la composition de la fonction de gestion de patrimoine, et nous en proposons une lecture sous le concept du pilotage par la performance (LORINO, 1997 ; MAUREL et *al*., 2014).

Ensuite, le second chapitre de cette partie 1 est destiné à la constitution du modèle de recherche de cette thèse, et notamment à l'exposé des deux grilles d'analyses que nous employons. Effectivement, nous nous intéressons en premier lieu aux outils du pilotage patrimonial. Dans ce cadre, après avoir appréhendé la notion d'outil dans le cadre de la performance patrimoniale, nous démontrons la nécessité de passer d'outils de contrôle patrimonial vers des outils de pilotage patrimonial, obtenant ainsi plusieurs variables constitutives de notre premier modèle de caractérisation de la gestion patrimoniale. En second lieu, notre étude s'oriente sur les modes d'organisation du pilotage patrimonial. Ainsi, à partir de la littérature, nous constituons un deuxième cadre d'analyse spécifique aux modalités d'organisation de la fonction patrimoniale. Ainsi, nous proposons de ce point de vue d'étudier les pratiques locales sur un plan structurel et sur un plan processuel.

5.2. Les analyses quantitatives et qualitatives en lien avec le cadre conceptuel mobilisé par notre recherche

La seconde partie de cette thèse a pour objectif de présenter nos expériences scientifiques et leurs résultats.

Ainsi, le troisième chapitre de ce travail de recherche nous permet de décrire, de manière globale, les usages des collectivités françaises en matière de gestion patrimoniale. En effet, par le biais d'une enquête quantitative, nous avons d'abord cherché à répondre aux premiers objectifs descriptifs de ce travail de recherche, en présentant un état des lieux des pratiques locales. De surcroît, dans ce chapitre 3, nous avons testé la validité de notre première grille d'analyse, liée à l'instrumentation de la gestion patrimoniale.

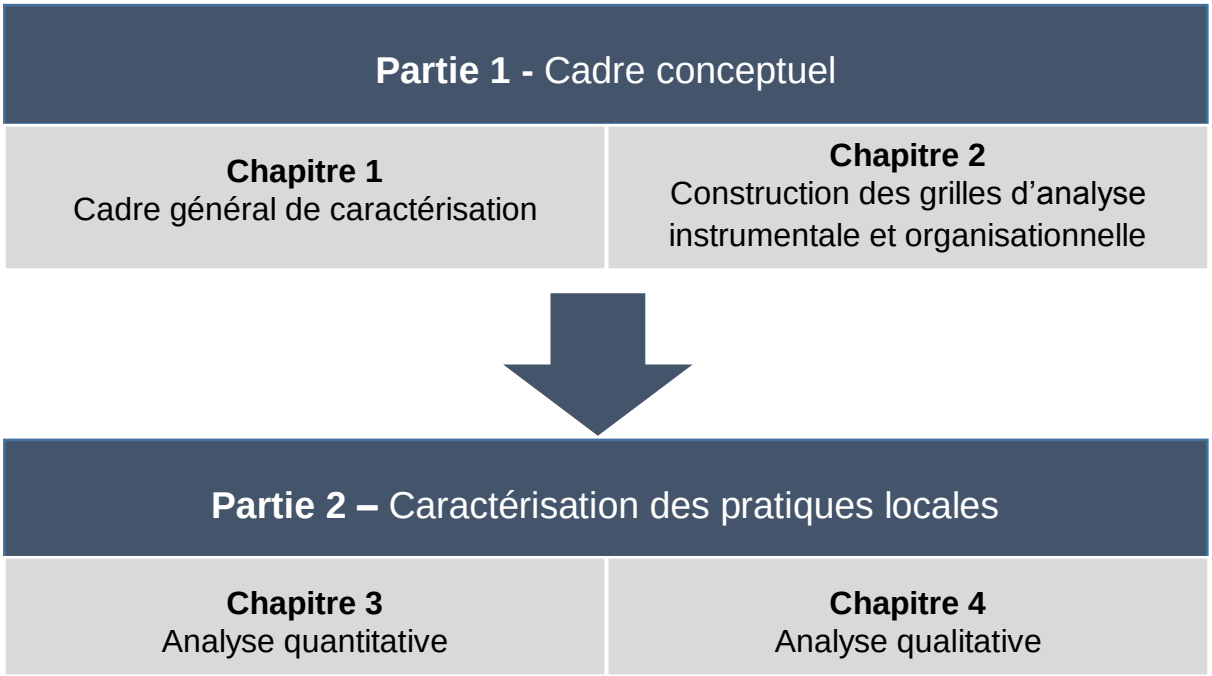
Le chapitre 4, quant à lui, développe les résultats de l'approche qualitative de notre terrain d'étude. En effet, avec une recherche-intervention menée pendant trois ans au sein d'une commune, ainsi des études de cas dans quatre collectivités locales, nous confortons et illustrons nos premiers résultats, et nous testons le second cadre d'analyse, organisationnel.

Pour finir, ce document présente une conclusion visant à dégager les apports de cette recherche, et ses différentes visées managériales. En effet, les résultats ouvrent d'importantes perspectives en matière de gestion patrimoniale, en réponse à un contexte actuel contraint.

Enfin, les limites et les prolongements envisageables dans la perspective de recherches futures sont également abordés

En synthèse, nous présentons un schéma qui reprend la structuration de cette recherche doctorale. Ce dernier sera enrichi au fur et à mesure de l'avancement de notre travail, afin de simplifier la lecture et la compréhension de cette thèse.

Figure 2 – Schéma n°1 de structuration de la recherche



PARTIE 1 :
PROPOSITION D'UN CADRE CONCEPTUEL DU PILOTAGE DU PATRIMOINE IMMOBILIER EN MILIEU PUBLIC LOCAL

Cette recherche doctorale vise à caractériser et à décrire les pratiques des collectivités locales liées à leur gestion patrimoniale dans un contexte qui pousse le secteur public, dans son ensemble, vers une évolution de ses principes et modes de gestion (MEYSSONNIER, 1993). En effet, l'environnement dans lequel évoluent les collectivités locales semble en constante évolution ces dernières années, tant sur le plan organisationnel, institutionnel, démocratique, financier, que culturel (BARTOLI et BLATRIX, 2015). Dans ce contexte, les collectivités locales françaises cherchent à mieux maîtriser leurs ressources endogènes, qu'elles soient financières, humaines ou patrimoniales.

Pourtant avancées comme un levier d'amélioration important de la performance locale, les ressources patrimoniales ne font l'objet que de peu d'analyses et de recherches. Ainsi peu étudiée, mais nécessaire, l'optimisation de la gestion patrimoniale locale est un sujet d'étude privilégié. C'est pourquoi, cette thèse vise à décrire et caractériser la gestion patrimoniale publique locale.

Ainsi, dans la première partie, théorique et conceptuelle, cette recherche doctorale propose un cadre d'analyse de la gestion du patrimoine en tant que levier de performance des collectivités locales.

Dès lors, nous avons choisi, dans un premier temps, de montrer comment ces évolutions de la gestion publique peuvent concerner la gestion du patrimoine immobilier des collectivités locales. La théorie du management par les ressources est notamment mobilisée pour analyser le patrimoine comme un moyen d'optimisation de la gestion des organisations publiques. Cette recherche s'appuie également sur les théories du contrôle, en distinguant les logiques de surveillance et de pilotage, en les adaptant à la gestion du patrimoine. Enfin, elle propose une définition de la performance patrimoniale dans une logique multidimensionnelle.

Ensuite, nous focalisons le second chapitre de cette thèse sur le modèle de recherche. Ainsi, nous explicitons les deux grilles d'analyse de la gestion patrimoniale locale. Pour ce faire, nous abordons d'une part les outils de la gestion patrimoniale et leur ancrage dans le concept de performance, exposant ainsi notre premier cadre d'analyse. D'autre part, les modalités

organisationnelles de la gestion du patrimoine nous amènent à mettre en évidence le second cadre d'étude mobilisé.

CHAPITRE 1.
DU CONTROLE AU PILOTAGE DU PATRIMOINE EN SECTEUR PUBLIC LOCAL

En réponse à leur contexte contraint, les organisations du secteur public local cherchent depuis quelques années différents leviers d'actions pour continuer à mener à bien les missions de service public et les politiques qu'elles portent. Dans ce cadre, le patrimoine local apparaît comme un domaine d'action à privilégier par les collectivités locales.

Effectivement, porteur d'enjeux importants (1.1), et relevant d'une prise de conscience relativement récente, la gestion patrimoniale publique pâtit néanmoins de plusieurs insuffisances, mentionnées dans de multiples rapports et recommandations (1.2). Dès lors, présenté comme un moyen d'optimisation de la gestion des organisations publiques, nous proposons de définir la gestion patrimoniale locale dans le cadre des multiples facettes qu'elle recouvre (1.3). Enfin, nous nous appuyons sur les théories du contrôle, en distinguant les logiques de surveillance et de pilotage, et en les adaptant à la gestion du patrimoine. Ceci nous amène à proposer une définition de la performance patrimoniale dans le cadre d'une logique multidimensionnelle (1.4).

1.1 Le pilotage patrimonial en secteur public local vu comme un enjeu majeur de maîtrise et d'adaptation des ressources

Les préoccupations des collectivités locales autour de la gestion de leur patrimoine immobilier sont amenées à être toujours plus prégnantes. En effet, eu égard aux enjeux importants qu'elle recouvre la gestion patrimoniale devient une variable d'ajustement essentielle de la dépense publique locale (1.1.1), tout en étant le support de l'adaptation du service public (1.1.2). Enfin, celle-ci représente également un enjeu managérial important pour une organisation (1.1.3).

1.1.1 Une variable clé dans la maitrise des dépenses publiques

Ces trente dernières années, le secteur public local a massivement investit, notamment dans des infrastructures. Les dépenses d'investissements des collectivités qui devraient s'élever en

2015 à 48,9 milliards d'euros[5] font d'elles le premier investisseur public. Ces dépenses viennent de besoins structurels importants qui reposent sur les compétences du secteur public local. Selon la revue de dépenses 2016 consacrée à ce sujet, les collectivités locales consacrent en moyenne entre 50% et 60% de leurs investissements à de la réhabilitation de patrimoine existant[6].

En effet, au fil du temps, les collectivités locales ont acquis et doivent gérer des biens afin de répondre aux attentes de leurs citoyens et des acteurs économiques. Ces équipements sont aujourd'hui coûteux en matière d'entretien, d'adaptation aux normes et à la réglementation en constante évolution (sécurité, accessibilité, etc.), mais aussi face aux fortes attentes des usagers en ce qui concerne la qualité. Ces données ne font qu'accroître l'augmentation des dépenses à laquelle doit faire face le secteur public de façon générale.

Globalement, les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine des collectivités locales s'élevaient à 14,2 millions d'euros en 2014, soit un peu plus de 7% de leurs charges de fonctionnement[7]. En outre, tout nouvel investissement patrimonial traduit des dépenses de fonctionnement ultérieures. En effet, pour un nouvel investissement de 100 euros par exemple, une collectivité doit supporter un surcoût annuel moyen de 14 euros de dépenses de fonctionnement[8]. Ainsi, en sept années, les collectivités locales dépensent en fonctionnement l'équivalent du coût de leurs investissements initiaux.

Or, si les ressources patrimoniales sont une source très importante de dépenses, représentant le premier poste dans les dépenses d'investissement et généralement le second dans les dépenses de fonctionnement (derrière les ressources humaines), il s'agit également d'une variable essentielle dans l'optimisation budgétaire et la maîtrise des budgets du secteur public. Effectivement, à l'heure où les dotations de l'Etat se raréfient envers les organisations publiques locales, subissant de ce fait, des contraintes très importantes sur leurs budgets, le

[5] Source : Note de conjoncture 2015 de la Banque Postale.

[6] Source : Revue de dépenses 2016, *le patrimoine des collectivités locales*, mai.

[7] Source : Revue de dépenses 2016, *le patrimoine des collectivités locales*, mai.

[8] Source : Revue de dépenses 2016, *le patrimoine des collectivités locales*, mai.

patrimoine apparaît comme une source de marges de manœuvre financières encore trop peu explorée.

D'ailleurs, en 2015, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales sont en recul. Elles n'ont augmenté que de 1,7% contre 2,4% en 2014[9]. Ce net recul de l'augmentation des dépenses marque la volonté du secteur public local de tenter de dégager des marges de manœuvre financières afin d'absorber la baisse des dotations de l'Etat. De plus, dans une enquête de l'Institut Français d'Opinion Publique (IFOP) de 2015, face à la baisse des dotations de l'Etat, 44% des élus locaux choisiraient en priorité de diminuer leurs dépenses d'investissement. D'ailleurs, parmi les répondants, 62% ont déjà baissé ces dépenses en 2015, et 45% envisagent une diminution plus importante d'ici 2017. Enfin, il s'avère que 71% des élus locaux ciblent des réductions d'investissements en ce qui concerne les équipements et l'urbanisme (rénovation de bâtiments, voirie, construction, etc.), loin devant les dépenses de subventions aux associations, et les dépenses de personnels et services administratifs. Ces données tendent à démontrer que la gestion du patrimoine peut être envisagée comme une source d'économies budgétaires tant en fonctionnement qu'en investissement.

Dès lors, le patrimoine des collectivités locales apparaît être une variable clé du pilotage de la dépense publique. De ce point de vue, les ressources patrimoniales peuvent participer à un mode de contrôle de la performance au sens de LORINO (1999), en étant sujet à l'assignation de moyens *a priori* et à un contrôle *a posteriori* (CARASSUS et *al*., 2018). Dans cette logique de contrôle, les collectivités locales peuvent avoir principalement tendance à remettre en cause leurs investissements patrimoniaux, à les reporter ou bien les annuler. Ainsi dans une étude de 2015 portant sur la recherche de dispositifs d'économies par les collectivités locales, CARASSUS et *al*. (2017) mettent en avant que 81,3% des répondants à leur enquête ont engagé un report de certains investissements à une date ultérieure ; 71,7% sont dans une démarche de rationalisation de l'occupation de leurs locaux ; ou encore 66% ont validé des cessions de leur patrimoine. Ces chiffres pointent clairement l'importance des ressources patrimoniales dans la recherche d'économies et la maîtrise des dépenses des collectivités.

[9] Note de conjoncture 2015 de la Banque Postale.

En outre, les organisations publiques locales peuvent s'engager dans une évolution de l'arbitrage entre les différents projets locaux d'infrastructures. Effectivement, la gouvernance des projets reste bien souvent à développer, mais il est également nécessaire de dépasser le cadre simplement financier pour prendre en compte le rapport coûts / fonctionnalités (LORINO, 1995). Ainsi, la mesure du rapport entre les bénéfices d'un projet local (économiques, environnementaux, sociaux), et l'ensemble de ses coûts doit pouvoir être appréhendé. Par ailleurs, les collectivités locales tendent à renouveler leurs modes d'intervention, en prenant appui, dans certains cas, sur le secteur privé, ou bien en intervenant par le biais de sociétés de projets plutôt que sous forme de subventions. Enfin, la conception des projets par les collectivités est aussi remise en question. Trop souvent, la vision urbaine ou architecturale prime sur les contraintes opérationnelles et financières qui sont pourtant de plus en plus prégnantes, notamment lorsqu'il s'agit de transformations de sites existants. Ces évolutions entraînent en conséquence une meilleure prise en compte de l'évolution de la maîtrise d'ouvrage publique dans l'arbitrage de la dépense locale.

Au demeurant, si le patrimoine des collectivités locales peut être envisagé du point de vue de la maîtrise des dépenses, il peut aussi générer des ressources. Celles-ci peuvent effectivement être liées aux cessions de foncier bâti ou non bâti, aux revenus tirés de ce patrimoine, ou aux produits du domaine. Dans ce sens, de nombreuses organisations publiques commencent à se poser en tant que véritables gestionnaires d'un parc immobilier duquel elles peuvent tirer des recettes. De la sorte, en 2013, les collectivités locales ont effectué des cessions de leur patrimoine pour un montant total de 2,6 milliards d'euros[10].

Dans le même esprit de création de ressources, les collectivités possèdent de nombreuses propriétés qu'elles ont la possibilité de louer, de concéder, d'affermer ou encore de mettre à disposition. Elles ont également la possibilité de gérer l'occupation et l'usage de leur domaine public à titre précaire et révocable. En conséquence, une juste connaissance de leurs ressources patrimoniales et des possibilités offertes par la réglementation peuvent conduire les collectivités locales à maximiser les revenus issus de leur patrimoine.

[10] Source : *Le patrimoine des collectivités locales*, Accès territoire, la Banque Postale (2015).

Globalement, depuis de nombreuses années, les collectivités étaient plutôt tournées vers une logique expansionniste qui consistait à étendre leurs parcs immobiliers en procédant à des constructions de nouveaux équipements, à des acquisitions et à des réserves foncières notamment par l'exercice de leur droit de priorité. Même si cette « prudence » fut assez fréquemment utile, notamment eu égard à des considérations économiques ou sociales, la tendance a commencé à s'inverser ces dernières années. Effectivement, les organisations publiques tendent désormais de plus en plus à réduire leur parc immobilier et à l'ajuster au plus juste à leurs besoins, ainsi qu'à l'offre de service public qu'elles produisent.

1.1.2 Un levier essentiel de l'adaptation du service public

Evalué à 1.361 milliards d'euros en comptabilité nationale[11], le patrimoine des collectivités locales a été multiplié par trois en euros constants depuis les premières lois de décentralisation[12]. Le patrimoine est en effet le support essentiel de l'offre de service public dont les collectivités locales ont la charge. Ainsi les ressources patrimoniales doivent s'adapter aux évolutions normatives en matière de sécurité et d'accessibilité, aux enjeux environnementaux, aux flux de population et à l'apparition de nouveaux besoins, comme ceux liés au numérique par exemple.

En effet, parallèlement à l'augmentation des compétences qui leurs sont dévolues, les collectivités locales doivent aussi prendre en compte la hausse de la population en France métropolitaine, de pratiquement 6% depuis ces dix dernières années, et la concentration de cette population en milieu urbain[13]. Ce phénomène est ainsi de nature à générer des besoins nouveaux sur les territoires. Ces flux nécessitent notamment une adaptation des infrastructures aux besoins de ces déplacements de population, entraînant, suivant les territoires, des fermetures ou bien des ouvertures d'équipements (groupes scolaires, structures d'accueil petite enfance, etc.). Dans le premier cas de figure, les collectivités locales peuvent se retrouver face à des décisions difficiles à prendre vis à vis de la population locale, avec des enjeux de reconversion des sites libérés et des surfaces de nouveau disponibles. Le

[11] Source : Note de conjoncture 2015 de la Banque Postale.

[12] Source : *Le patrimoine des collectivités locales*, Accès Territoire, la Banque Postale (2015).

[13] Source : *Le découpage en unités urbaines de 2010*, INSEE (2011).

domaine de l'enfance et de l'éducation semble particulièrement impacté par ces adaptations, mais tous les services publics sont concernés. A titre d'exemple, les places en crèche ont été multipliées par 1,4 de 1998 à 2012, passant de 270.000 places à 380.000[14].

Par ailleurs, le rapport des citoyens aux dépenses publiques, et par conséquent au patrimoine public, a considérablement évolué. Dans ce sens, il devient presque impossible pour les collectivités locales de ne pas associer les usagers des équipements dans les projets de rénovation, de modification ou de création d'un bâtiment public. De plus, elles doivent conjuguer leurs ambitions avec l'impératif d'une réponse adaptée au besoin de leur population, en justifiant de l'usage des deniers publics.

Outre ces enjeux budgétaires, financiers, et liés au service public produit par les collectivités locales, le patrimoine peut aussi être appréhendé dans une logique interne en tant que ressource productive pour l'organisation.

1.1.3 Un enjeu managérial d'allocation et de combinaison des ressources immobilières

En complément des enjeux précédemment évoqués, il nous semble que le patrimoine représente un appui interne particulièrement important pour les organisations, lié à l'avantage qu'elles peuvent tirer de la combinaison et de l'allocation de ces moyens. La théorie *Resource-Based View (RBV), proposée par PENROSE (1959),* aborde en effet la problématique des ressources des organisations sous un angle autrement intéressant. Celle-ci renvoie à une approche patrimoniale de l'organisation dans laquelle les choix d'allocation et de combinaison des ressources occupent une place centrale. Dans la littérature consacrée à cette théorie, une firme est définie comme un ensemble de ressources productives organisées dans un cadre administré, dont la fonction est alors d'acquérir et d'organiser ses ressources dans le but de vendre avec profit des biens et des services.

Selon cette approche, le développement d'une organisation ne dépend donc pas uniquement de son positionnement externe et du jeu des forces auquel elle est soumise, mais des

[14] Caisse Nationale des Allocations Familiales – Observatoire national de la petite enfance

ressources dont elle dispose et notamment de son aptitude à les combiner de manière originale (PENROSE, 1959 ; WERNERFELT, 1984 ; BARNEY, 1991 ; GRANT, 1991). La réflexion stratégique dans le paradigme *RBV* se concentre sur la spécificité des ressources internes de l'organisation et leur valorisation. Le point de départ de ce courant est le constat empirique (PENROSE, 1959) selon lequel les entreprises issues d'une même industrie sont différentes les unes des autres du point de vue des ressources possédées et de leurs possibilités de combinaison ; il existe ainsi une inertie entre ces différences (ARREGLE, 1995). C'est principalement la dotation en ressources des entreprises et son évolution qui permettent d'expliquer les différences de performance observées. Dans ce contexte, la démarche stratégique vise principalement la création et le maintien de rentes issues de la possession de ressources rares. Mais au-delà de leur simple possession, c'est avant tout la démarche d'identification, d'exploitation et de combinaison de ces ressources qui assurera le succès de l'entreprise.

En outre, si cette théorie a été élaborée en s'appuyant sur le secteur privé, elle pourrait s'étendre aux organisations publiques, qui pourraient également tirer avantage de leurs ressources internes et notamment de leurs ressources immobilières. Aussi, PENROSE (1959) distingue les ressources physiques des ressources humaines et considère la firme comme un ensemble de ressources productives articulées à travers des processus internes, lesquels affectent son comportement et donc sa performance. Evidemment, le patrimoine immobilier, en tant qu'actif tangible, représente un moyen de différenciation important pour les organisations publiques, source d'atouts majeurs. Ainsi, dans la théorie du *RBV*, la croissance d'une firme peut être entravée par l'absence de certaines ressources et/ou par une mauvaise mobilisation de ces dernières. Dans tous les cas, l'utilisation optimale de ses ressources pousse la firme à rechercher les meilleures *« productive opportunities »* à travers le choix judicieux de certaines ressources et leur combinaison (PENROSE, 1959). En conséquence, une organisation publique locale semble susceptible d'être pénalisée par un patrimoine immobilier qui serait néfaste à l'action publique locale et à la production d'un service public de qualité et en quantité suffisante.

C'est pourquoi, dans cette théorie, la croissance d'une firme résultera principalement de sa capacité à utiliser les « services » des ressources actuelles afin de profiter d'opportunités de production. PENROSE (1959) distingue les « ressources » et les « services » rendus par ces mêmes ressources. En effet, ce ne sont pas les ressources elles-mêmes qui sont les *inputs* du processus de production mais seulement les services que ces ressources procurent. Les services représentent dans ce cas la combinaison de différentes ressources ; le choix de ces combinaisons étant du ressort des managers et des objectifs visés par l'entreprise.

De cette manière, l'efficience et l'efficacité dépendent du processus par lequel les connaissances sont développées, c'est-à-dire l'apprentissage organisationnel. Le résultat de ce processus d'apprentissage est d'une part, l'accroissement des opportunités productives que l'équipe managériale peut identifier et dont elle peut tirer parti, et d'autre part, la libération de ressources managériales supplémentaires susceptibles d'être mobilisées dans d'autres domaines d'activités. Le travail de PENROSE (1959) est reconnu comme fondateur du courant des ressources et va permettre de réorienter l'analyse stratégique non plus sur l'analyse de l'environnement externe mais sur l'entreprise elle-même et ses spécificités. Ces travaux traduisent une conception patrimoniale de la firme dans laquelle les choix d'allocation et de combinaison des ressources lui permettent respectivement de conforter sa position concurrentielle et d'exploiter de nouvelles options stratégiques (SANCHEZ et HEENE, 1997). C'est pourquoi, il nous semble intéressant de pointer le fait que les organisations publiques locales sont susceptibles de mobiliser leurs ressources, notamment immobilières, en vue de saisir les atouts de ce patrimoine pour dégager des opportunités s'agissant de la production du service public, et de se démarquer des autres institutions.

De manière complémentaire, WERNERFELT (1984) considère que les ressources d'une firme peuvent être définies comme : *« les actifs tangibles et intangibles associés de manière semi permanente à la firme et qui peuvent être pensés comme une force ou une faiblesse ».* Les ressources de la firme seraient des forces que ces dernières peuvent utiliser pour concevoir et mettre en œuvre leurs stratégies. BARNEY (1991) classe pour sa part les ressources d'une firme en trois grandes catégories : les ressources de capital, les ressources de capital humain et les ressources de capital organisationnel. Selon cet auteur, le point de départ pour repérer

les ressources d'une entreprise est de distinguer les ressources tangibles, intangibles et humaines. Le premier type de ressources regroupe tous les actifs physiques de l'entreprise, qui apparaissent dans son bilan. Le second type de ressources regroupe les actifs intangibles comme la marque ou la réputation ou encore sa technologie à travers les brevets déposés. Le troisième type de ressources fait référence au travail quotidien des employés en matière de qualifications, de compétences, d'expérience, d'aptitude à résolution des problèmes, tous ces éléments étant eux-mêmes susceptibles d'être influencés par le contexte institutionnel et donc la culture de l'entreprise. Ces trois types de ressources se combinent alors selon les circonstances au cours des activités productives et expriment des capacités organisationnelles.

Au demeurant, BARNEY (1991) propose quatre caractéristiques de base permettant la création et la préservation de rentes : la valeur, la rareté, l'imitabilité imparfaite et substituabilité faible ou imparfaite. Ainsi pour BARNEY (1991, 2001), seules les dotations en ressources hétérogènes, faiblement mobiles, de valeur, rares, difficilement imitables et non substituables permettent à une entreprise d'obtenir un avantage compétitif durable.

Finalement, la théorie du management par les ressources (*RVB*) met en évidence, l'importance des choix d'allocation et de combinaison des ressources internes d'une organisation (PENROSE, 1959 ; WERNERFELT, 1984 ; BARNEY, 1991). De la sorte, les organisations publiques locales pourraient tirer profit de leurs ressources pour se développer, en s'appuyant sur leur capacité à utiliser les services de leurs ressources internes, notamment patrimoniales, au même titre que celles humaines, financières, ou informationnelles.

Le patrimoine public local est conséquemment porteur de multiples enjeux, qu'ils soient financiers, budgétaires, liés à l'évolution du service public ou bien encore s'agissant de création de valeur pour les organisations. Ces enjeux justifient la nécessité d'aborder la question du pilotage patrimonial au sein du secteur public local. Or, force est de constater que les pratiques de gestion patrimoniale des collectivités locales ne sont pas toujours à la hauteur de ces enjeux.

1.2 Des pratiques de gestion patrimoniale des collectivités locales remises en question

Les pratiques de gestion de patrimoine des organisations publiques locales sont tout d'abord marquées par le poids économique et financier de leurs ressources patrimoniales (1.1.1). De cette façon, alors que les collectivités locales doivent faire face à un patrimoine important et lourd à gérer, de nombreux rapports ont soulevé les écueils et les insuffisances de la gestion du patrimoine des organisations publiques en général (1.1.2).

1.2.1 Des collectivités locales face à des ressources immobilières importantes sur le plan quantitatif et financier

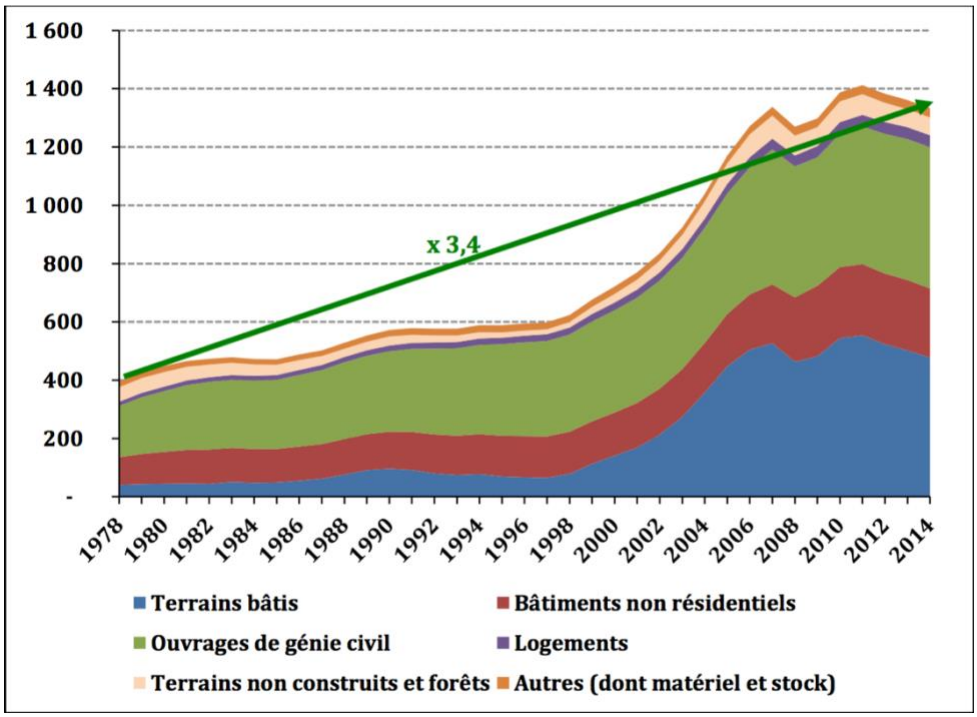
Conséquence de la succession des politiques de réorganisation territoriale de la France, les structures publiques locales ont accumulé un patrimoine immobilier conséquent (Cf. figure 3). En effet, les compétences transférées de l'Etat au profit des collectivités locales s'accompagnent bien souvent de patrimoine. Ce dernier a donc nécessairement fait partie intégrante de ces transferts successifs. A côté de leurs édifices historiques, les collectivités se sont donc vues confiées la propriété et la gestion de bâtiments les amenant à posséder un parc immobilier pléthorique, dispersé, hétéroclite, et souvent mal connu (COUR DES COMPTES, 2013).

Le patrimoine des collectivités est donc une donnée importante sur le plan local. En 2016, celui-ci représente en effet 10% du patrimoine non financier de la nation, et 69% du patrimoine des seules administrations publiques[15]. Le patrimoine immobilier public local représente également environ 20% du patrimoine immobilier français[16].

[15] Source : Revue de dépenses 2016, *le patrimoine des collectivités locales*, mai.

[16] Source : Fédération des Maires des Villes Moyennes, enquête 2007 ; Actions communes, n°44 février-mars 2006, Groupe Caisse d'Epargne Patrimoine des villes moyennes.

Figure 3 - L'évolution de la valeur du patrimoine des collectivités locales (en Mds€, en euros constants)

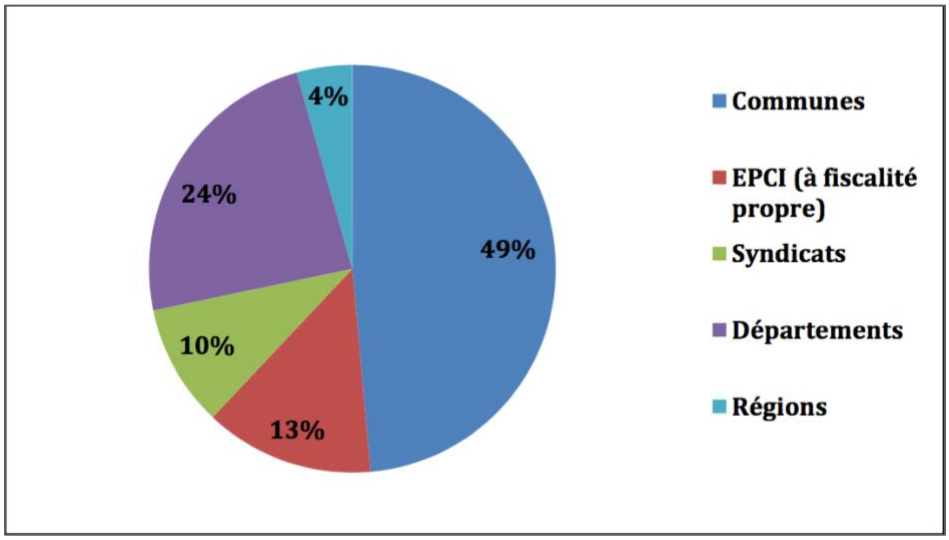


Source : Revue de dépenses 2016, le patrimoine des collectivités locales

Au demeurant, nous constatons une répartition inégale par niveaux de collectivité. Le bloc communal concentre en effet une grande partie de ce patrimoine, avec 72% de la valeur brute totale du patrimoine immobilisé dans les comptes des collectivités locales. De surcroît, les seules communes assurent la gestion de près de 50% du patrimoine local total (Cf. figure 4). D'ailleurs, le patrimoine communal est lui-même plutôt concentré au sein des communes les plus peuplées. De la sorte, si les communes de plus de 1000 habitants représentent moins de 30% des communes, elles ont à leur actif plus de 80% de la valeur brut comptable des immobilisations de l'ensemble des communes[17].

[17] Source : Revue de dépenses 2016, *le patrimoine des collectivités locales*, mai.

Figure 4 - Répartition du patrimoine par niveaux de collectivités locales (en valeur brut comptable en 2014)



Source : Revue de dépenses 2016, le patrimoine des collectivités locales

Par ailleurs, bien que peu récentes, plusieurs études traduisent l'importance de ce patrimoine public local. Ainsi, selon une étude de l'Association des Départements de France (ADF) en 2003[18], concernant les communes en premier lieu, il est à noter que dans une ville de 50.000 habitants, la valeur du patrimoine total est de l'ordre de 6.000 euros/habitant. Les constructions en représentent un peu moins de 50 %. Le budget consacré par les communes au développement et à l'entretien de ce patrimoine était de l'ordre de 1.000 euros/habitant/an en 2002, et représente environ 1.150 euros en 2003. Sur le plan des volumes, il est recensé en moyenne 250 équipements pour 100.000 habitants, avec une surface d'environ 300.000 m², soit 3 m²/habitant. Les écoles représentent 40 à 50% de ce patrimoine communal, qui apparaît donc conséquent et diversifié. Au niveau des enjeux financiers, les dépenses affectées aux travaux et à l'entretien des bâtiments représentent un montant variable selon les communes, mais peuvent atteindre 150 euros/an/habitant, soit 50 euros/an/m², représentant environ 8% des budgets, investissements et fonctionnements agrégés. Aux montants consacrés aux

[18] Source : étude réalisée initialement en 1998 par l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) et la Fédération Nationale du Bâtiment (FNB) et publiée par Le Moniteur. Les données présentées sont actualisées en 2003 et furent publiées par l'Association des Départements de France (ADF).

travaux doivent être ajoutées les dépenses relatives aux énergies, consommations, aux assurances et à la fiscalité, soit un ratio moyen de 70 euros/an/habitant. Ainsi, ces données soulignent l'importance d'un patrimoine communal vaste et hétérogène, qui représente un poids financier important.

En second lieu, selon cette même étude de l'ADF, concernant les départements et les régions, les surfaces bâties concernent essentiellement les bâtiments scolaires (collèges et lycées). Un ratio moyen de 1 m²/habitant peut être retenu. Pour les départements, le nombre de collèges est très variable, suivant la taille du département : de 9 à 206 collèges. Les dépenses en faveur des collèges représentent environ 2 milliards d'euros de dépenses d'investissement, et 1 milliard d'euros en fonctionnement pour les départements. Ces dépenses ont triplé depuis dix ans. Dans les départements toujours, les effectifs chargés de la gestion du patrimoine s'élèvent à trente personnes en moyenne, soit un total de 3.000 personnes. Pour les régions, les dépenses d'investissement pour les lycées (environ 3.000 établissements) représentent 2 milliards d'euros, pour des dépenses en fonctionnement d'environ 1 milliard d'euros également.

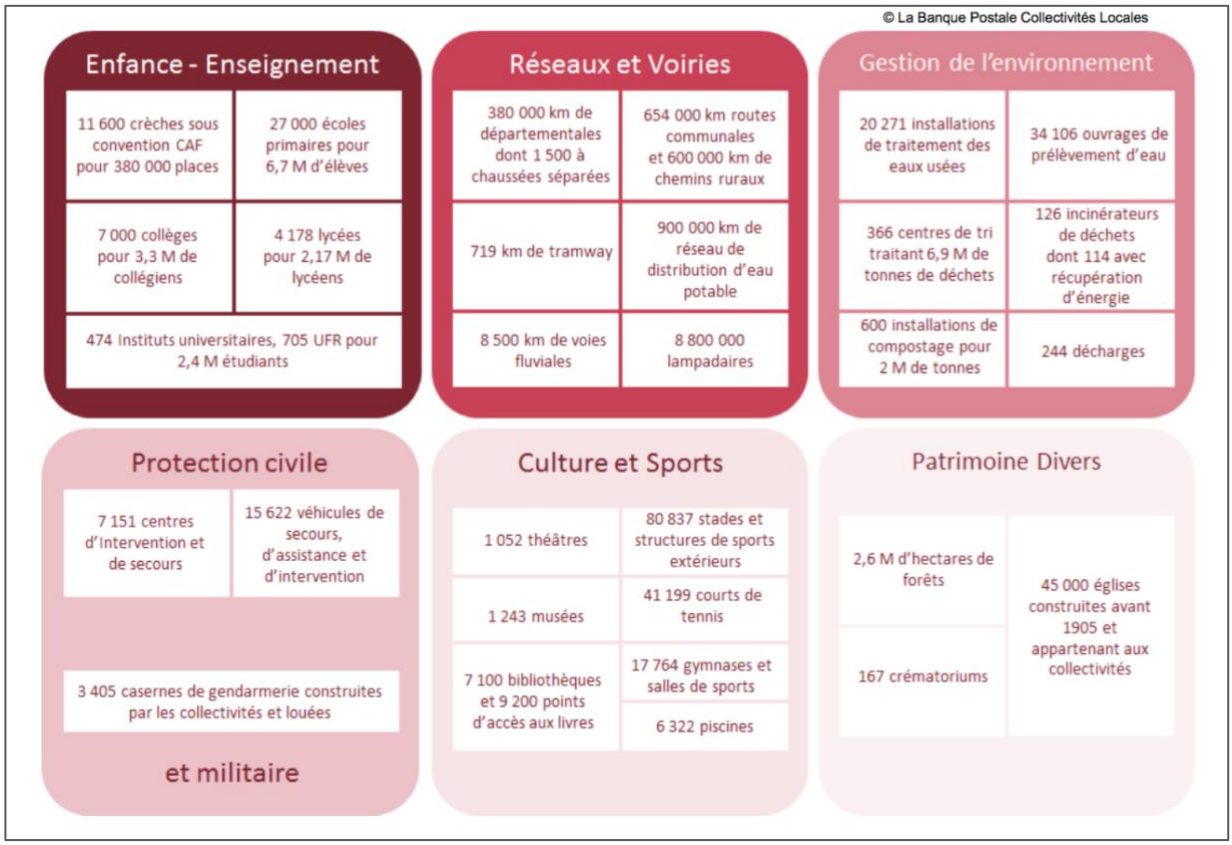
Globalement, les collectivités territoriales investissent environ 10 milliards d'euros (ADF, 2003) en travaux de bâtiments, dont désormais plus de la moitié concerne les travaux de réhabilitation et de grosses réparations. La maintenance devient ainsi un enjeu de plus en plus important pour les collectivités territoriales pour plusieurs raisons :

- D'abord, par la limitation des crédits d'investissement et de fonctionnement, et la nécessité d'une optimisation budgétaire ;
- D'autre part, avec les nouvelles dispositions réglementaires de toutes sortes obligeant les collectivités à mettre aux normes leurs équipements ;
- Aussi, par le vieillissement des biens, et la vague des équipements récemment construits, qui entrent dans les phases critiques en ce qui concerne la maintenance (dix ou quinze ans après l'achèvement de la construction) ;

- Enfin, par la pression des usagers pour une meilleure qualité de service des locaux, ou pour une simple mise en sécurité des biens (en faisant notamment jouer la responsabilité des élus).

La figure 5 ci-après dessine les contours du patrimoine public sur lequel les collectivités locales sont impliquées. Celui-ci représente un volume considérable sur divers domaines, tous liés à la production du service public local.

Figure 5 - Les contours du patrimoine public local



Source : La Banque Postale (2015)

Au total, ces quelques chiffres donnent une indication des enjeux économiques et financiers du patrimoine des collectivités territoriales, et donc des enjeux de l'optimisation de sa gestion. Or, il apparaît que les organisations publiques sont encore assez loin d'une gestion exemplaire de ce patrimoine immobilier.

1.2.2 Les insuffisances de la gestion patrimoniale publique locale

Une multitude de rapports de recommandations traitent de la gestion du patrimoine immobilier des organisations publiques en général. Toutes les institutions sont effectivement concernées par cette préoccupation.

Tout d'abord, les réflexions ont porté sur la gestion immobilière de l'Etat. C'est notamment le cas du rapport TRON (Assemblée Nationale, 2005), ou encore du rapport CARREZ (Assemblée Nationale, 2009) qui mettent en évidence les carences de la gestion immobilière publique et qui envisagent de développer la connaissance sur le patrimoine à travers des outils d'inventaires. Or, si ces outils élémentaires sont indispensables, ils semblent ne représenter qu'une première étape vers la mise en œuvre d'instruments plus élaborés. Par ailleurs, des recommandations quant à des considérations plus techniques, liées aux modalités d'entretien au patrimoine immobilier étatique émanent par exemple de l'Inspection générale des finances et du Conseil général des ponts et chaussées (2006). Ces rapports proposent en outre des mesures permettant de moderniser la gestion étatique dans le domaine de l'immobilier. Depuis le milieu des années 2000, l'Etat a donc affiché la volonté de se doter des moyens pour mener une politique patrimoniale plus rationnelle.

Au demeurant, les hôpitaux sont aussi touchés par ces problématiques d'étude. De la sorte la COUR DES COMPTES (2012) et le SENAT (2013) ont soulevé la nécessité de mettre en place une politique immobilière hospitalière plus efficiente. Cette préconisation nécessite notamment d'agir sur la professionnalisation et la capacité d'expertise des équipes en charge de l'immobilier, mais aussi d'engager une valorisation du patrimoine immobilier, notamment privé non affecté aux soins, détenu par les centres hospitaliers.

D'autre part, les universités ont été amenées à se questionner sur leur patrimoine dans la perspective de leur autonomie (instaurée par la loi du 10 août 2007), et de la dévolution du patrimoine de l'Etat. Dans ce sens, certaines études ont concerné la gestion du patrimoine immobilier dans les établissements d'enseignements supérieurs, c'est le cas de l'AMUE (2000, 2007, 2010, 2013), de l'IGAENR (2009, 2010), de la COUR DES COMPTES (2009, 2014), de l'Inspection générale des finances, l'Inspection Générale de l'Administration de l'Education

Nationale et de la Recherche et du Conseil Général des ponts et chaussées (2003), ou encore du SENAT (2003, 2010). Tous ces rapports ont permis de dresser un état des lieux partiel du patrimoine universitaire, des outils de gestion utilisés dans les établissements, ou encore des modes de gestion de ce patrimoine et de la répartition des compétences à l'intérieur des organisations. De manière générale, ces contributions soulignent la mauvaise gestion par les établissements de leur patrimoine immobilier. Selon elles, le développement des outils de pilotage de la fonction immobilière se situe plutôt à un stade embryonnaire, et les universités paraissent souffrir d'un manque de vision stratégique et globale sur leur parc immobilier. De même, l'organisation de la fonction patrimoine des établissements d'enseignement supérieur se heurte, dans la plupart des cas, à des services faiblement structurés pour assurer toutes les missions relevant de ce domaine.

Enfin, des rapports consacrés aux collectivités locales ont traité des écueils de la gestion immobilière publique locale. D'une part, ces études soulignent globalement les impératifs d'une gestion plus performante de l'immobilier, ainsi que la méconnaissance par les collectivités de leurs ensembles bâtis et non bâtis. A ce titre, la COUR DES COMPTES (2005, 2013) et la Fédération des Maires des Villes Moyennes (2008), pointent la défaillance de la fiabilité de la comptabilité patrimoniale des collectivités locales, mais aussi la faiblesse voire l'inexistence des outils répondant à la logique d'inventaire et de gestion de patrimoine. Par ailleurs, les organisations déployées par les collectivités ne permettent pas de centraliser certaines informations essentielles sur le patrimoine ; ces informations ne circulent également que très difficilement entre les différents acteurs internes aux organisations. Les recommandations émises par ces rapports encouragent les organisations publiques à développer la connaissance de leur patrimoine, à en fiabiliser les processus de mise à jour, à identifier une véritable fonction liée à la gestion du patrimoine au sein de leurs organisations, ou encore à acquérir des outils de pilotage. D'autre part, il existe certaines études qui abordent la gestion patrimoniale sous un angle purement technique. Dans ce sens, l'Association des Responsables Techniques Immobiliers de l'Enseignement Supérieur (2007), et l'Association des Ingénieurs Territoriaux de France (2005) pointent la nécessité du développement des outils de gestion technique du patrimoine, que ce soit dans les universités ou dans les collectivités locales.

Pour résumer, sur la base de toutes ces recommandations, l'insuffisance des pratiques actuelles de gestion est révélée par plusieurs facteurs. Le premier concerne le manque de vision globale des ressources patrimoniales. La gestion du patrimoine des collectivités locales se caractérise effectivement par un éclatement des responsabilités qui se trouvent alors diluées parmi une multitude de services. Cette complexité à organiser des métiers très divers concernés par l'immobilier se traduit souvent par l'éclatement de la connaissance sur le patrimoine. La recherche d'informations exhaustives et précises sur un bien particulier peut, dès lors, se révéler être un long parcours à l'intérieur de l'organisation des services d'une organisation. Les différents gestionnaires peuvent ainsi intervenir de façon autonome sur les mêmes biens. Pour faire face à un risque de manque de coordination des actions, certaines collectivités n'hésitent plus à mettre en place des fonctions radicalement transversales : cellule de gestion stratégique du patrimoine, comités de pilotage permanents, etc.

Toutes ces recommandations pointent également un second facteur, le manque de stratégie patrimoniale. Les collectivités sont en effet confrontées à une véritable séparation entre la vision stratégique et la vision administrative de la gestion des ressources patrimoniales. L'approche du patrimoine reste en effet souvent très ponctuelle, circonstancielle, hâtive. La mise en place d'une réflexion stratégique organisée sur le patrimoine vise donc à gérer avec davantage de rationalité. De plus, même si les collectivités locales disposent d'un patrimoine générant des coûts importants, les obligations de service public les conduisent à dépasser le simple raisonnement économique basé sur des notions de rentabilité. Néanmoins, elles doivent s'interroger sur l'adéquation entre des dépenses importantes et la politique poursuivie. Cet éclaircissement sur les objectifs de la politique patrimoniale pourra alors orienter la collectivité dans sa prise de décision, au moment de s'engager dans des projets d'acquisition, de modernisation, de construction, ou de cession. Une faible utilisation des locaux, une dégradation progressive de l'état des bâtiments, la difficulté de répondre à des demandes nouvelles ou l'augmentation régulière du poids des dépenses de fonctionnement liées à l'entretien des sites sont autant d'autres facteurs justifiant une optimisation de ces ressources locales.

Le poids économique, financier et historique du patrimoine local, associé à l'insuffisance des pratiques publiques locales motivent le choix de cette recherche en perspective d'une amélioration de la performance publique locale. Par ailleurs, dans le contexte de mutation du secteur public décrit précédemment (Cf. Introduction – 1.1.1), la gestion des ressources patrimoniales présente d'importants enjeux répondants de manière globale à l'évolution du cadre de la gestion publique locale. Or, l'une des principales difficultés semble liée à l'étendue du domaine d'action couvert par la gestion patrimoniale. Il est donc essentiel de tenter de dessiner les contours de cette fonction.

1.3 Vers la définition d'une fonction patrimoniale englobante

En matière de gestion de patrimoine, les collectivités locales font face à un domaine de compétence vaste, multicritère et transdisciplinaire qui ne fait que leur compliquer la tâche. L'activité de gestion patrimoniale se caractérise en conséquence par une forte complexité (1.3.1). Dès lors, nous tenterons d'appuyer nos analyses sur une proposition de typologie de la gestion patrimoniale, reprise dans la littérature anglo-saxonne, qui est de nature à apporter des éléments de structuration à la fonction patrimoine des organisations, qu'elles soient publiques ou privées (1.3.2).

1.3.1 Une appréhension compliquée de la fonction patrimoniale au sein des organisations publiques

La complexité de la fonction immobilière explique en grande partie l'incapacité à développer une démarche globale et cohérente avec des outils de gestion adaptés. Cette complexité résulte d'abord de la nature particulière du patrimoine immobilier. En effet, selon TAILLANDIER (2009), le patrimoine immobilier comporte trois dimensions qui fondent sa spécificité en tant que facteur de production.

En premier lieu, le patrimoine s'inscrit dans une dimension temporelle. Dans ce sens, la gestion du patrimoine immobilier implique simultanément des opérations de court terme (maintenance courante, gestion de l'utilisation d'un bâtiment, etc.) et des opérations de long terme (construction neuve, acquisition, bail emphytéotique, etc.). En outre, la durée de vie et d'amortissement d'un bâtiment se compte en dizaine d'années, et implique une certaine

inertie, engageant la collectivité sur plusieurs années. De ce point de vue, le temps de la gestion patrimoniale ne s'accommode pas naturellement avec le rythme d'une organisation, qui doit parfois adapter sa stratégie dans un délai relativement court.

En second lieu, le patrimoine comporte aussi une dimension spatiale. En effet, ce dernier est physiquement localisé et défini, c'est-à-dire réparti dans une géographie donnée (même si elle est susceptible d'évoluer à long terme selon la dynamique d'aménagement du territoire). La configuration spatiale du patrimoine est donc un paramètre qui conditionne directement l'organisation du pilotage et de la gestion immobilière. Effectivement, la disposition spatiale du patrimoine immobilier est un paramètre qui touche directement à l'activité même de l'organisation et qui relève donc aussi de la stratégie globale. Un patrimoine immobilier concentré n'a pas les mêmes implications et ne se gère pas de la même manière qu'un patrimoine immobilier réparti sur plusieurs sites distants les uns des autres.

Enfin, du fait de sa dimension technique, la gestion de biens immobiliers requiert un grand nombre de compétences et de connaissances dans des domaines variés tel que la technique (génie civil, mécanique, architecture, etc.), les sciences juridiques, économiques, de gestion, ou encore environnementales. D'autant que pour chacune de ces disciplines, les spécialités sont nombreuses, apportant leurs propres langages, codes, outils et méthodes. Il en résulte une grande confusion qui n'est pas étrangère à la difficulté de mettre en œuvre une gestion globale et cohérente du patrimoine immobilier.

En résumé, les deux premières dimensions évoquées ci-dessus nous rappellent que l'une des propriétés fondamentales du patrimoine immobilier repose sur son inertie quantitative et qualitative à court terme (temps de construction d'un bâtiment, de travaux, remplacement d'installations, etc.) (TAILLANDIER, 2009). Or, ce dernier doit également s'adapter rapidement à de nouveaux besoins, et stratégies de l'organisation, ou bien à des évolutions de son environnement (réglementation, etc.). C'est pourquoi, il en découle un pilotage de la gestion immobilière qui doit nécessairement s'inscrire dans une vision stratégique permettant d'adopter une gestion proactive du patrimoine. Dans ce sens, le pilotage patrimonial doit faire preuve d'anticipation et d'agilité, c'est-à-dire de capacité à réagir de manière rapide et efficace

face à un imprévu. En effet, une gestion réactive est le moyen le plus sûr d'être structurellement en décalage par rapport aux besoins de l'organisation, avec une incidence négative sur son fonctionnement. La troisième dimension ajoute de la complexité en donnant au patrimoine un aspect pluridisciplinaire.

En conséquence, ces différentes dimensions du patrimoine immobilier se traduisent par une gestion complexe (KEENEY, 1982) en raison de la multiplicité des objectifs, de la complexité des choix, et de la dimension structurante du patrimoine.

Tout d'abord, selon cet auteur, la gestion du patrimoine immobilier poursuit des objectifs nombreux, et qui sont parfois contradictoires : objectifs de réduction des coûts, de qualité de service, de sécurité des biens et des personnes, etc. En outre, celle-ci implique généralement plusieurs niveaux de décision au sein de la fonction immobilière, au niveau de la direction de l'institution, voire au niveau de ses partenaires, entrainant des objectifs parfois divers. Les grandes orientations doivent en particulier être de nature consensuelle, ce qui n'est pas simple compte tenu de la nature des critères de décision.

Ensuite, le second facteur de complexité concerne les choix patrimoniaux. En effet, sur le plan stratégique comme opérationnel, l'analyse des opportunités et des risques est à la fois multicritère et pluridisciplinaire. Les acteurs impliqués dans la gestion du patrimoine sont issus de différentes formations ou cultures, de sorte qu'il n'existe pas toujours une unité de vue sur l'intérêt des différentes options envisageables. De plus, les incertitudes sont importantes dès lors qu'on se situe dans une perspective de moyen terme (évolution de l'état des équipements, réglementation, marché, etc.). Dans ce contexte, il est difficile de légitimer une alternative sur un plan purement technique. Les domaines financier, juridique, de l'architecture ou de l'urbanisme doivent également faire partie de la décision. De même, les critères de décision ne reposent pas uniquement sur des indicateurs quantitatifs, un grand nombre d'autres critères étant de nature qualitative (niveau de confort des utilisateurs, sentiment de sécurité, etc.).

Enfin, la gestion patrimoniale est complexe en raison de la dimension structurante du patrimoine. Dans ce sens, toute modification substantielle du patrimoine à un effet doublement structurant sur l'institution. D'une part, le patrimoine immobilier et son utilisation présent une

forte inertie de sorte que les décisions qui affectent la rénovation, la démolition ou la construction d'un bâtiment, ou bien ces conditions d'exploitation (chauffage, circuit électrique, etc.) ont un impact qui dépasse bien souvent la décennie. D'autre part, la modification du patrimoine affecte l'ensemble des parties prenantes : elle a un impact sur les usagers ou les utilisateurs extérieurs, mais aussi sur les activités environnantes.

En conséquence, ces caractéristiques font de la fonction de gestion du patrimoine un domaine complexe, que les organisations publiques locales ont des difficultés à appréhender dans toutes ses dimensions. C'est pourquoi, cette recherche doctorale se propose d'analyser le pilotage patrimonial en se basant sur une typologie des activités couvertes par la fonction patrimoniale.

1.3.2 La typologie du *« Corporate Real Estate Management »*

Devant la complexité de la fonction de gestion patrimoniale les organisations, de manière générale, et les collectivités locales, en particulier, semblent relativement démunies pour délimiter précisément ce domaine d'action. Sur ce point, la théorie nous apporte des éléments de précision. Elle nous permet notamment de dégager des domaines d'actions dits « métiers » (1.3.2.1), ainsi que d'autres activités plutôt orientées « supports », c'est-à-dire essentielles au bon déroulement de ces premières (1.3.2.1).

1.3.2.1 Les activités métiers de la gestion patrimoniale

L'étude de la gestion patrimoniale concerne tous les secteurs d'activités, privés et publics. Initialement envisagée sous un angle très opérationnel, la problématique de la gestion du patrimoine s'est peu à peu développée au sein des entreprises et a été conceptualisée par des travaux académiques à partir des années 1970. Le patrimoine immobilier est alors analysé sous différentes formes et terminologies spécifiques du fait de son manque d'équivalence anglophone (TAILLANDIER, 2009). Plusieurs termes (*« facility », « real estate », « property », « real asset »)* renvoient à cette notion sans la couvrir totalement, et font référence à des définitions différentes de la gestion patrimoniale. Néanmoins, chacun d'entre eux intègrent plusieurs concepts structurants sous-jacents. Dans ce sens, le « *facility management* » revêt bien souvent une dimension technique. Les termes « *property management* » ou « *real estate*

management » font eux référence à l'usage, souvent lié aux obligations du propriétaire. Enfin, le « *real asset* » renvoie globalement à une gestion stratégique, et financière des actifs immobiliers.

Ainsi caractérisée, 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). C'est ainsi que la gestion patrimoniale peut être séquencée en activités *« métiers »*. Bien que fondamentalement interdépendantes, ces dernières peuvent être regroupées en trois catégories découlant directement de la typologie anglo-saxonne du « *Corporate Real Estate Management* » (NAPPI-CHOULET, 2007). En outre, les éléments contenus dans cette typologie, et présentés ci-dessous, seront repris en tant qu'items de certaines variables de notre modèle de recherche.

De cette manière, le premier domaine d'activité à distinguer 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. Ainsi, cette fonction comporte quatre volets (BONETTO et SAUCE, 2006).

Le premier concerne la gestion de l'usage, qui consiste à rationaliser l'utilisation de l'espace en fonction des besoins de l'utilisateur et des contraintes du gestionnaire de parc. Dans un second volet, le Facility Management vise à assurer les activités de maintenance préventive et corrective des bâtiments (PERRET, 1995). Un troisième volet recouvre la gestion du fonctionnement technique des installations. Il vise à assurer un niveau de performance des installations conforme aux attentes des utilisateurs. Enfin, la fourniture des services associés consiste à gérer les prestations attachées à la fonctionnalité des biens, telles que le nettoyage des locaux, ou la surveillance des bâtiments par exemple.

Tableau 2 - Les activités de la fonction exploitation de parc (Facility Management)

Exploitation de parc / Facility Management	
Gestion de l'usage	➢ Gestion des surfaces ➢ Gestion des occupations
Maintenance	➢ Maintenance préventive ➢ Maintenance corrective
Exploitation	➢ Pilotage des installations ➢ Contrôle d'accès et de clés ➢ Gestion de l'énergie et des fluides
Services associés	➢ Autres services aux occupants ➢ Autres services aux bâtiments

Source : d'après BONETTO et SAUCE (2006)

Par ailleurs, le *« Property Management » représente la seconde composante de la typologie du* « *Corporate Real Estate Management* ». Celle-ci 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. En la matière, le rôle de l'administrateur de biens est de fournir à l'utilisateur un bâtiment viable du point de vue technique et règlementaire.

Tableau 3 - Les activités de la fonction administration de biens (Property Management)

Administration de biens / Property Management	
Administration du patrimoine	➢ Gestion juridique ➢ Gestion des taxes ➢ Gestion des assurances ➢ Gestion des affectations de bâtiments
Gestion de la sécurité	➢ Gestion des contrôles règlementaires ➢ Mises aux normes du patrimoine
Investissements, construction et grosses rénovations	➢ Maîtrise d'ouvrage ➢ Construction ➢ Entretien propriétaire

Source : D'après BONETTO et SAUCE (2006)

Enfin, la dernière dimension est incarnée par l'*« Asset Management », qui* représente la gestion d'actifs immobiliers. Celle-ci s'intéresse plus précisément à la gestion financière et stratégique des actifs. Le patrimoine étant à la fois un bien de production de service public et un élément de l'actif, une partie des activités de gestion porte alors sur le pilotage des opérations concernant la conservation, la transformation, l'acquisition, la vente, la démolition, ou la construction de biens immobiliers. Ces activités s'inscrivent nécessairement dans une perspective stratégique, en rapport direct avec la stratégie globale de l'institution.

Tableau 4 - Les activités de la fonction de gestion d'actifs immobiliers (Asset Management)

Gestion d'actifs immobiliers / Asset Management	
Politique et stratégie immobilière	➢ Pilotage acquisitions / cessions ➢ Démolitions ➢ Analyse globale ➢ Opérations de prise à bail ➢ Opérations complexes

Source : D'après BONETTO et SAUCE (2006)

A côté de ces domaines d'actions principaux qui sont au cœur de la fonction patrimoniale, cette dernière fait également appel comme toutes les fonctions « métiers », à des activités de « support » ou « fonctionnelles ».

1.3.2.2 Les activités supports de la gestion patrimoniale

A côté des champs d'actions principaux, « métiers », de la gestion patrimoniale, il est possible de distinguer certaines activités qui ne relèvent pas directement de la gestion du patrimoine car elles sont communes à toutes les activités exercées par les organisations. Dans ce sens, il est possible de distinguer les activités fonctionnelles, ou supports de la gestion du patrimoine, que sont la gestion comptable et économique, la gestion de l'information et la gestion des moyens.

Tout d'abord, la gestion comptable et économique constitue un ensemble d'activités destiné à collecter les données économiques du patrimoine, mais aussi celles des activités associées. Elle est notamment de nature à permettre des analyses comparatives. Cet ensemble regroupe

également toutes les activités destinées au suivi comptable et à la gestion des marchés liés au patrimoine. La gestion de l'information ou gestion de la connaissance se concentre pour sa part sur un objectif de collecte et de gestion de l'ensemble des informations patrimoniales nécessaire à la gestion de cette ressource. Cette activité support est particulièrement importante car elle n'est trop souvent que peu développée dans les organisations du secteur public. Enfin, la gestion des moyens est davantage une activité communément supportée par les collectivités locales. Cette dernière recouvre notamment la gestion des ressources humaines affectées aux différentes activités « métiers » de la fonction patrimoine. L'objectif peut être d'évaluer les temps de travail de chacun par nature d'action ou d'activité.

Si les outils mobilisés dans ces fonctions « supports » peuvent être techniquement alimentés par les outils de gestion des différentes activités « métiers », ils produisent en retour une information centralisée, fiabilisée, et actualisée, de sorte que les activités relatives à la gestion des moyens, des informations ou à la gestion comptable sont globales et se retrouvent dans les faits au sein de toutes les autres activités.

Tableau 5 - Les activités de référence de la gestion patrimoniale

<table>
<tr><th>Fonctions Métiers</th><th colspan="3">Fonctions supports</th></tr>
<tr><td>Gestion d'actifs immobiliers
Asset Management</td><td rowspan="3">Gestion comptable et économique
Comptabilité et marchés</td><td rowspan="3">Gestion de l'information
Inventaires, référentiels</td><td rowspan="3">Gestion des moyens
Ressources humaines et suivi d'activités</td></tr>
<tr><td>Administration de biens
Property Management</td></tr>
<tr><td>Exploitation de parc
Facility Management</td></tr>
</table>

Source : BONETTO et SAUCE (2006)

Même si elles agissent sur un même objet, de manière différente et complémentaire, les différentes activités identifiées conservent une forte autonomie en ce qui concerne leur

capacité de décision ou leur appréhension du patrimoine. Elles ont en conséquence été amenées à développer leurs propres outils de gestion pour répondre à des problématiques spécifiques et diversifiées. Le pilotage de la gestion patrimoniale vise à organiser cette diversité instrumentale et les activités qui lui sont associées pour assurer la planification, l'organisation, la direction et le contrôle du système patrimonial, en perspective de l'optimisation des ressources patrimoniales.

Ainsi, le pilotage consiste à orchestrer la performance à tous les niveaux de l'activité. La variété des relations au sein de l'organisation, et la reconnaissance de l'autonomie cognitive et politique des acteurs impliquent alors une gestion managériale plus incitative qu'autoritaire, plus planificatrice et anticipatrice que centrée sur le court terme.

1.4 Un pilotage par la performance publique appliqué aux ressources patrimoniales

Afin d'appréhender les logiques de pilotage et de performance appliquées à la gestion patrimoniale, il est nécessaire de revenir dans un premier temps sur le passage du paradigme du contrôle à celui du pilotage (1.4.1). Nous décrivons ensuite les caractéristiques et les fondements de la performance patrimoniale (1.4.2).

1.4.1 Eléments théoriques du contrôle au pilotage patrimonial

Le terme contrôle a largement été employé en sciences de gestion, mais recouvre des significations diverses. Afin d'en déterminer la teneur, il est en conséquence important de reprendre les finalités attribuées à la notion de contrôle (1.4.1.1), puis de dégager les différentes typologies de cette fonction (1.4.1.2). Par la suite, nous verrons l'évolution du contrôle et son glissement vers la notion de pilotage appliqué au patrimoine (1.4.1.3).

1.4.1.1 Les finalités du contrôle patrimonial

La notion de contrôle a largement été théorisée par les auteurs en sciences de gestion, avec une large variété de significations (MINER, 1973, cité par McMICKLE, 1978). Ainsi, *« dans la terminologie française, le terme de contrôle (contre-rôle) est généralement synonyme de vérification à posteriori »* (GELINAS, 2003). De même LESCUYER (1959) définit le contrôle

comme un *« synonyme de vérifier, examiner, surveiller, suivre, observer ».* Or, le verbe *« to control »* en anglais ne se borne pas à cette logique, mais fait davantage référence à une idée de maîtrise (BOUQUIN, 2005).

De la sorte, plusieurs auteurs ont tenté de déterminer cette notion de contrôle. Tout d'abord, ANTHONY (1965) a fourni une des premières définitions de référence du contrôle, selon laquelle *« le contrôle de gestion est le processus par lequel les managers obtiennent l'assurance que les ressources sont obtenues et utilisées de manière efficace et efficiente pour la réalisation des objectifs de l'organisation »*. Dans le même sens, de nombreux autres auteurs ont essayé de donner une définition plutôt classique à ce terme. Ces différentes définitions sont reprises dans le tableau ci-dessous.

Tableau 6 - Définitions classiques du contrôle

Auteurs	Définition du contrôle
TANNENBAUM (1962)	*« L'organisation implique le contrôle. Une organisation sociale est un arrangement ordonné des différentes interactions humaines. Les processus de contrôle aident à limiter les comportements idiosyncrasiques et les garder conformes au plan rationnel de l'organisation. Les organisations ont besoin d'un certain niveau de conformité, ainsi que de l'intégration des diverses activités. La fonction de contrôle amène à la conformité, à des exigences organisationnelles et à la réalisation des objectifs ultimes de l'organisation »*
ETZIONI (1965)	*« La structure de contrôle organisationnel est une distribution des moyens utilisés par une organisation pour obtenir les performances dont elle a besoin et pour vérifier si les quantités et les qualités de ces prestations sont en accord avec les spécifications de l'organisation »*
KOONTZ et O'DONNELL (1972)	*« La fonction managériale du contrôle repose sur la mesure et la correction de la performance des activités des subordonnés, afin de s'assurer que les objectifs de l'entreprise et les plans mis au point pour les atteindre sont accomplis »*

Tableau 7 - Définitions classiques du contrôle (suite)

Auteurs	Définition du contrôle
OUCHI et MAGUIRE (1975)	*« L'étude du contrôle dans les organisations inclut la sélection et la formation, les processus de socialisation, la bureaucratie, la formalisation et la mesure des résultats »*
GIBERT (1980)	*« C'est le système d'information qui permettra de voir si les objectifs ont été atteints (contrôle d'efficacité) et si la consommation de moyens n'a pas été excessive eu égard aux résultats obtenus (contrôle d'efficience) »*
FLAMHOLTZ (1983)	*« Le terme « contrôle organisationnel » est utilisé dans son sens global comprenant toutes les actions et activités engagées pour influencer la probabilité que les individus iront dans le sens qui conduit à la réalisation des objectifs organisationnels »* (FLAMHOLTZ, 1979 ; OTLEY et BERRY, 1980)
ANTHONY (1988)	*« Le contrôle de gestion est le processus par lequel les gestionnaires influencent les autres membres de l'organisation pour mettre en œuvre la stratégie de l'organisation »*
SANTO et VERRIER (1993)	*« L'attribut principal de la fonction contrôle est d'assurer la régulation d'une organisation afin de lui permettre de réaliser ses objectifs »*

Par ailleurs, SIMONS (1995) propose une typologie des systèmes de contrôle qui a été souvent reprise dans la littérature. Il s'appuie sur une définition du contrôle en tant que *« processus et procédures fondés sur l'information que les managers utilisent pour maintenir ou modifier certaines configurations des activités de l'organisation »* (SIMONS, 1995). De cette façon, l'auteur distingue le contrôle diagnostic, du contrôle interactif. Alors que le contrôle diagnostic recherche une mesure relativement exhaustive de la performance, en se basant sur des indicateurs reflétant les différentes dimensions de la performance de l'entreprise, le contrôle interactif marque une volonté d'interaction entre les managers et leurs subordonnés afin de traiter les priorités de l'organisation. Les informations traitées servent à questionner le fonctionnement de l'organisation que les managers dirigent. Cette dernière vision du contrôle s'oppose donc à une approche classique dont le principal objectif est la correspondance à la

stratégie initialement prévue. En outre, appliqué au cas de la gestion patrimoniale, le contrôle diagnostic pourrait se limiter à une logique descendante, dite « *top-down* », c'est-à-dire assurant la mise en œuvre effective de stratégies voulues par l'organisation centrale (SABATIER, 1986). Tandis que le contrôle interactif revêt un intérêt particulier, lié à sa capacité à faire correspondre les buts d'acteurs différents, tout en organisant la remontée des informations de terrain, dans une logique ascendante, dite « *bottom up* » (SABATIER, 1986).

SIMONS (1995) démontre conséquemment que le système de contrôle est indispensable à la réalisation des objectifs stratégiques, mais aussi à leur correction si nécessaire. Cette vision ouvre la voie vers de nouvelles définitions du contrôle intégrant cette perspective. Ces définitions sont ainsi reprises dans le tableau ci-dessous.

Tableau 8- Définitions du contrôle interactif

Auteurs	Définition de contrôle
BOUQUIN (1992)	*« Pour la hiérarchie, contrôler, ce n'est donc pas seulement procéder à une vérification après une décision, pour s'assurer qu'elle est pertinente, ou après une action quelconque pour voir si elle a été menée correctement »*
LANGEVIN (1996)	*« Le contrôle représente l'ensemble des mécanismes et des processus qui permettent à une organisation de s'assurer que les décisions et comportements développés en son sein sont en cohérence avec ses finalités. »*
GUIBERT et DUPUY (1997)	*« Contrôler, c'est un partage, voire un consensus, d'une part autour des représentations de la performance, et d'autre part, autour des modes de coordination formels et de la cartographie des réseaux informels qui expliquent cette performance »*
BERGERON (2006)	*« Le contrôle se définit comme l'examen par lequel on s'assure que les résultats obtenus sont conformes aux buts et qui permet d'apporter, au besoin, les corrections nécessaires pour réorienter l'entreprise vers ses objectifs »*

C'est sur la base des différentes finalités allouées à la notion de contrôle, que la littérature a tenté de distinguer différentes typologies du contrôle. Celles-ci ont donné lieu à une multitude de modes de contrôle, qui, selon SAUNIER (2007), « *visent à la maîtrise du comportement des acteurs (aspect cultuel ou social), de ce qu'ils font (aspect mesure de résultats), et de la manière dont ils le font (aspect bureaucratique ou procédural)* ».

1.4.1.2 Les typologies de la notion de contrôle

De nombreux auteurs ont apporté leur contribution la question de la typologie des modes de contrôle. Toutes ces considérations sont utiles dans le but de comprendre l'évolution de la prise en compte de ce concept. C'est ainsi qu'ANTHONY (1988) a développé une première typologie du contrôle, en distinguant trois niveaux :

- le contrôle stratégique : qui concerne plutôt les dirigeant d'une entreprise, en s'appliquant à la stratégie et aux objectifs à long terme de l'organisation ;
- le contrôle de gestion : qui s'adresse aux cadres et responsables intermédiaires en évaluant l'impact des décisions prises pour parvenir aux objectifs à moyen terme. Il est ici question de l'adéquation entre l'utilisation des ressources et les objectifs ;
- le contrôle opérationnel : qui s'apparente à un suivi quotidien, à court terme du déroulement des opérations. Il est réalisé par les agents exécutants.

Le cadre conceptuel d'ANTHONY attribue de ce fait au contrôle de gestion la *« mission de faire converger les buts des acteurs d'une organisation étant en cela lui-même déterminé par la stratégie »* (BOUQUIN, 2011).

Par ailleurs, OUCHI (1977, 1979) détermine une typologie à partir des facteurs de contingence du contrôle : la connaissance du processus de transformation et la capacité à mesurer les résultats. Cet auteur distingue ainsi le contrôle des résultats et le contrôle des comportements. Il ajoute à ces deux types un contrôle clanique ou rituel qui s'effectuerait lorsqu'il est difficile de mesurer les résultats et quand la connaissance du processus de transformation n'est pas parfaite. De la sorte, ce dernier type de contrôle aurait lieu lors du recrutement par la sélection du personnel à l'entrée dans l'organisation.

HOFSTEDE (1978, 1981) a, pour sa part, dégagé une typologie basée sur les processus et les mécanismes du contrôle. Selon cet auteur, deux modèles de fonctionnement du contrôle existent. Le premier modèle, de type cybernétique, implique un contrôle routinier, par expert, ou bien encore par essais et erreurs, alors qu'un second modèle, non cybernétique, marqué par un contrôle intuitif, par jugement, ou bien politique. De cette façon, il y aurait dans le modèle cybernétique un pilotage rationnel, basé sur une information disponible, alors qu'il existerait, à l'opposé, des situations d'incertitude sur les actions à entreprendre (contrôle intuitif), sur la mesure des objectifs (contrôle par jugement), ou bien sur les deux et sur les objectifs eux-mêmes (SAUNIER, 2007). Ainsi, alors que la plupart des modèles de contrôle décrivent de manière quasi spécifique, des contrôles dont le processus est cybernétique, il semble que d'autres processus de contrôle existent *« soit des résultats, soit de la norme au moyen de boucles de rétroaction »* (CHIAPELLO, 1996).

Une autre classification intéressante nous est proposée par MINTZBERG (1982, 1989). Ce dernier différencie plusieurs mécanismes de coordination :

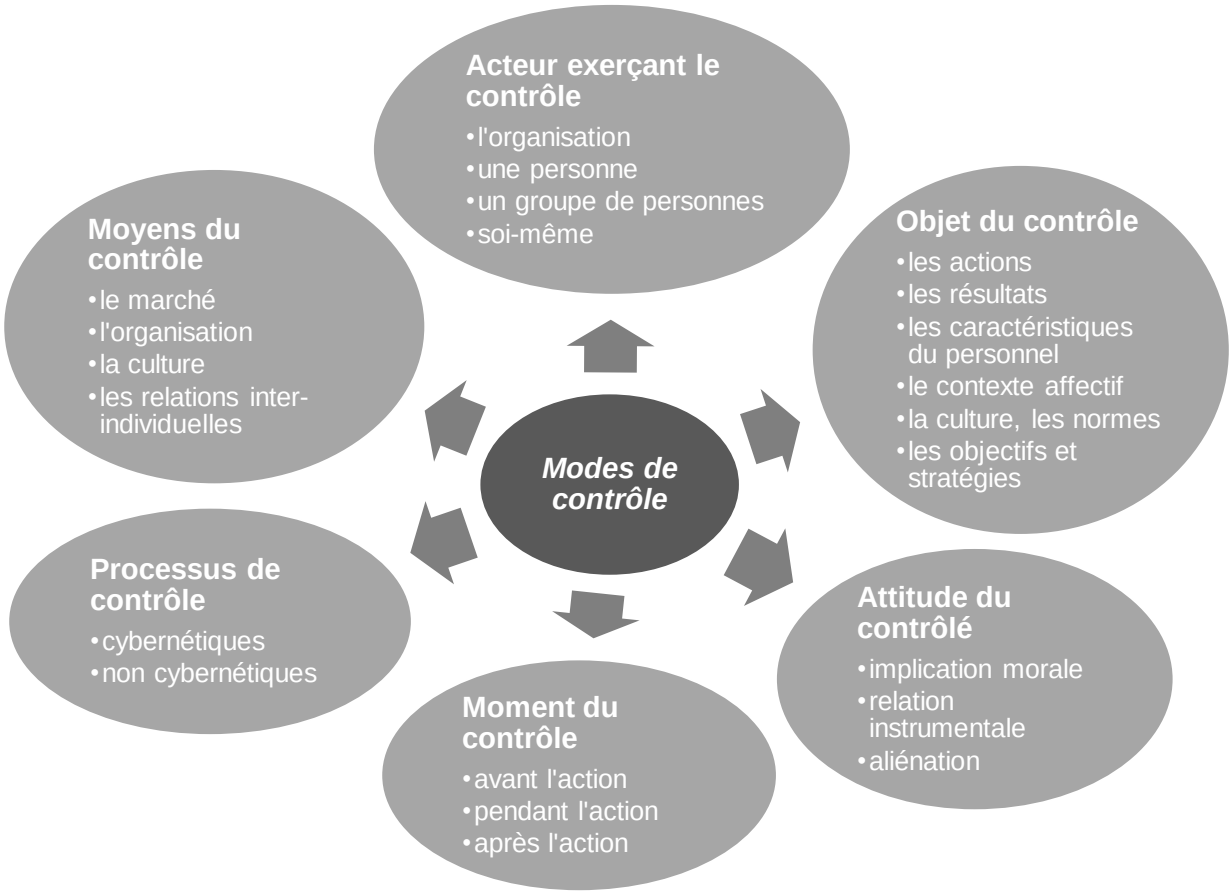
- la coordination par ajustement mutuel se fait par communication informelle et spontanée entre les acteurs ;
- la coordination par supervision directe avec des instructions sur le travail à mener données par un acteur, qui contrôle également l'exécution ;
- la coordination par standardisation des procédés de travail qui a pour objectif de restreindre l'autonomie des acteurs, source d'incertitude. Les tâches à réaliser et les rythmes de travail sont alors strictement définis ;
- la coordination par standardisation des résultats, dans laquelle le résultat attendu du travail est déterminé par des objectifs explicites ;
- la coordination par standardisation des qualifications et du savoir, entraîne pour sa part des acteurs choisis en fonction de compétences déterminées en amont et harmonisées ;
- la coordination par standardisation des normes, des règles de comportement génère une adhésion des membres de l'organisation à un ensemble de valeurs et de normes censées réguler leurs actions et encadrer le travail.

Dès lors, si le terme contrôle est absent de la typologie de MINTZBERG, il est néanmoins relativement proche du terme de coordination employé par cet auteur (BAREL, 2001).

Par ailleurs, les travaux de FIOL (1991) sont également à l'origine d'une distinction des modes de contrôle couramment reprise. Cet auteur a réalisé une typologie du contrôle en mettant en perspective les modes de contrôle et les théories des organisations. De cette manière, il distingue tout d'abord la maîtrise des activités par les règlements et les procédures qui trouve son fondement dans les courants liés au taylorisme et au fordisme. Il dégage, ensuite, la maîtrise de la gestion par les résultats (contrôle de gestion) plutôt liée, pour sa part, à la théorie de l'agence (JENSEN et MECKLING, 1976) et la théorie Y (McGREGOR, 1960). Vient ensuite la maîtrise des comportements par les facteurs de satisfaction au travail en relation avec l'école des relations humaines. Enfin, le dernier mode de contrôle passe par la maîtrise de l'identité d'entreprise et l'adhésion à des valeurs communes qui découle des approches culturelles de la théorie des organisations. D'ailleurs, CHIAPELLO (1996) nous rappelle que chez FIOL, la culture a une double fonction ; elle est l'objet du contrôle, mais elle en est aussi un instrument.

A la suite de ces différentes typologies fréquemment reprises par la littérature CHIAPELLO (1996) élabore un modèle intégrateur permettant de rapprocher les différentes théories issues de ce domaine de recherche. De la sorte, l'auteur reprend les différentes théories en les positionnant à des niveaux d'analyse différents du mode de contrôle. De plus, pour les six dimensions d'analyse du mode de contrôle, l'auteur propose une typologie de synthèse (Cf. Figure 6).

Figure 6 - Les six dimensions d'analyse des modes de contrôle selon CHIAPELLO



Source : D'après CHIAPELLO (1996)

En conséquence, nous venons de voir que depuis son apparition, le contrôle de gestion a été défini et interprété différemment par plusieurs auteurs. Cette littérature abondante retrace l'évolution de la conception de cette notion. En effet, cette dernière, traditionnellement basée sur le contrôle budgétaire et adaptée aux environnements stables, tend à évoluer vers un contrôle de gestion davantage proactif (SPANG, 2002 ; AHSINA, 2012).

1.4.1.3 Du paradigme du contrôle vers le concept de pilotage patrimonial et son évolution au sein du secteur public local

C'est dans les années 1980 que les crises économiques en Europe ont contribué à la remise en cause du modèle traditionnel du contrôle de gestion (HOFSTEDE, 1981, TELLER, 1999 ; AHSINA, 2012). D'après TELLER (1999), *« l'approche traditionnelle du contrôle de gestion,*

basée sur la séquence plan – programme – budget – suivi – contrôle – sanction – récompense ne fonctionne correctement que dans des hypothèses très restrictives ». En effet, l'utilisation des outils de contrôle n'est généralement adaptée qu'à des situations spécifiques dans lesquelles les objectifs sont formels, les résultats mesurables, ainsi qu'avec une certaine connaissance des effets des actions correctives et de la répétitivité des activités (HOFSTEDE, 1981). D'ailleurs, BOUQUIN (1998) note que *« les entreprises se trouvent de plus en plus souvent confrontées à des situations d'ignorance partielle. L'essentiel n'est plus, dès à présent de détecter les écarts grâce à un outil comptable sophistiqué. Ce qui domine, c'est la recherche des impacts qu'ils auront, le diagnostic qu'il faut en tirer, les ajustements à effectuer dans les plans d'actions, les objectifs à court terme, mais aussi et de plus en plus souvent dans les grands axes de management à moyen terme »*. Ces intentions sont donc de nature à remettre en cause les visions traditionnelles du contrôle.

Ainsi, d'après AHSINA (2012), le renouveau du contrôle de gestion est passé par une réflexion stratégique pour mieux prendre en compte les souhaits des clients entraînant une remise en cause de l'organisation et des systèmes de pilotage. Des indicateurs physiques ou opérationnels ont été introduits à côté des indicateurs financiers ou comptables. Les systèmes de contrôle sont désormais considérés plus comme des supports au dialogue que comme des outils de contrôle. On parle davantage de pilotage que de reporting. Dans ce sens, LORINO (1999) indique que le paradigme de contrôle se fonde sur deux hypothèses, celle de la simplicité, où la performance est modélisée d'un point de vue extérieur à l'organisation et rendue prédictible, et celle de la stabilité dans le temps. Dès lors, la gestion des ressources s'effectue uniquement sur les flux, avalisés par un système décisionnel hiérarchisé et formalisé. En revanche, dans le paradigme de pilotage, pour ce même auteur, la performance de l'organisation se traduit par le surplus de valeur générée entre la réponse produite au regard du besoin exprimé et celle de la consommation de ressources nécessaires à l'obtention de cette réponse. Toujours selon LORINO (1995), *« piloter l'entreprise, ce n'est donc pas contrôler de manière déterministe les actions multiples d'acteurs multiples, mais agir sur des interprétations, influencer des interprétations ».* La mesure qui est un corolaire du contrôle pourrait de la sorte être remplacée par l'interprétation, corolaire du pilotage. Ainsi, si l'intérêt de la mesure dans les organisations n'est pas remis en cause, elle ne constitue plus le cœur

du pilotage qui est désormais dans *« la connaissance et la compréhension des activités, c'est-à-dire dans leur interprétation »* (PARIENTE, 1998). En résumé, nous reprenons dans le tableau ci-dessous les différentes caractéristiques des systèmes de contrôle et de pilotage d'après LORINO (1997).

Tableau 9 - Passage du contrôle au 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)

Dans le même sens, SANTO et VERRIER (1993) accordent trois finalités différentes à la notion de contrôle. Une première finalité liée à la vérification, l'inspection et l'évaluation de l'organisation ; une seconde destinée à la surveillance et à la supervision ; et enfin une troisième concernant la maîtrise et la domination. Cette dernière finalité conduit au pilotage des organisations et à la mesure de la performance. Ce changement s'intègre dans le passage de l'entreprise à l'organisation complexe (BURLAUD et MALO 1988). Aussi, d'après TONDEUR et DE LA VILLARMOIS (1999), *« le passage du contrôle au pilotage implique le passage d'un paradigme des ressources à un paradigme des activités, de l'allocation des ressources au diagnostic des causes, de séquences d'évènements discrets à la durée continue, de la décomposition hiérarchique à l'intégration en réseau »*. SIMONS (1995) nous précise dans cette même voie que le système de contrôle traditionnel est utilisé pour surveiller, mesurer et ajuster la performance. Il est basé sur une stratégie *top-down* caractérisée par un système communiquant les valeurs fondamentales de l'organisation. Ce système est de nature à limiter la responsabilité des individus avec des codes de conduite. Tandis que le

nouveau système, de contrôle et de diagnostic, est interactif et fondé sur la rétroaction stratégique par rapport à la cible de l'organisation.

Ainsi, 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 local, ainsi que sur une gestion qui se structure autour d'objectifs stratégiques et de priorités d'actions clairement définies (LORINO, 1999). Ce système permet de formaliser et de prioriser l'action publique locale mais aussi de l'inscrire dans une visée prospective et anticipative. Elle 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 (MEYSSONNIER, 1993).

Face à ces constats généraux, le secteur public est lui aussi concerné par une prise en compte accrue des modalités du pilotage des organisations et de la notion de performance, en développement dans le secteur public local (BATAC et *al*., 2009). Effectivement, alors que *« les collectivités locales utilisaient plutôt les outils de contrôle à une fin de surveillance et de vérification, focalisée sur les crédits budgétés et réellement consommés, celles-ci semblent devoir développer un contrôle davantage tourné vers leur stratégie et leurs objectifs, mais aussi sur les résultats et les impacts de leurs actions et services produits »* (CARASSUS et *al*, 2010). A ce titre, CARASSUS et *al.* (2017) soulignent que même si *« les dispositifs orientés contrôle sont majoritairement dominant dans les pratiques locales actuelles »*, les collectivités locales montrent une réelle volonté *« d'engager des dispositifs de pilotage dans l'avenir »*.

En conséquence, appliquée à la gestion patrimoniale, la notion de contrôle pourrait concerner la vérification des moyens alloués et des résultats des actions menées sur le patrimoine par les collectivités locales. Les objectifs de ce contrôle seraient ainsi de répondre de manière élémentaire et standardisée aux besoins des usagers du service public (LORINO, 1999). Dans cette logique, les collectivités locales appréhendent et prévoient les besoins des usagers en amont et par habitude. Ces besoins sont en conséquence supposés stables, et les collectivités locales allouent par exemple, de manière coutumière, des locaux aux associations sans

critères d'éligibilité particuliers, autres que des formalités juridiques et administratives classiques.

De plus dans ce paradigme du contrôle, les résultats futurs sont censés dépendre de façon directe des moyens alloués à travers un contrôle *a priori* et *a posteriori* (TONDEUR et DE LA VILLARMOIS, 1999). Outre la logique de surveillance des budgets alloués de manière annuelle, les objectifs de ce contrôle patrimonial pourraient aussi se traduire dans la recherche d'économies et de marges de manœuvre pour les organisations publiques. Dans cette logique de contrôle, les collectivités locales peuvent prendre certains types de mesures visant notamment à reporter des investissements dans le temps, à en annuler certains déjà prévus, à rationaliser l'occupation des locaux, ou encore à céder du foncier bâti et non bâti.

Par ailleurs, dans cette logique *« la gestion des compétences est avant tout une gestion par métier, qui privilégie l'état de l'art de chaque corporation et cloisonne les domaines professionnels »* (CARASSUS et *al.,* 2017). Or, nous avons précédemment démontré que la gestion patrimoniale est particulièrement concernée par la multitude des acteurs et des domaines d'intervention. C'est pourquoi, le contrôle patrimonial paraît plutôt se cantonner à cette logique de métiers, sans créer de valeur ajoutée et transversalité au sein d'une organisation. Dans ces conditions, il est assez compliqué d'évaluer et de consolider la gestion patrimoniale d'une collectivité dans la globalité de ses enjeux.

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, et il est également le produit d'un processus organisationnel vertical et hiérarchique. De même, dans ce mode, 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 qu'un apprentissage adaptatif, dans l'allocation des moyens, et assez influencé par le passé (SIMONS, 1995 ; LORINO, 1999).

A l'opposé, la migration vers la notion de pilotage patrimonial est source de caractéristiques plus larges. En effet, contrairement au contrôle, le pilotage patrimonial s'inscrit dans une logique temporelle davantage long-termiste, alliant le moyen et long terme avec le court terme, les planifications stratégiques et opérationnelles, mais aussi le contrôle et l'évaluation. L'objet du pilotage patrimonial n'est plus centré sur les moyens immobiliers mais sur les actions et activités qui touchent le patrimoine et sur les politiques publiques qui le concernent. 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 (MEYSSONNIER, 1995). Le pilotage patrimonial, par l'évaluation qu'il génère, 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, mais un rééquilibrage s'effectue vers les acteurs opérationnels, les services métiers d'une collectivité locale. Ainsi par exemple, les choix d'investissements sur le patrimoine scolaire ne s'effectuent plus seulement de manière cloisonnée par le service technique, mais le service métier en charge de l'éducation y trouve sa responsabilité. De même, les acteurs politiques sont directement intégrés au pilotage patrimonial alors que le contrôle reste l'apanage de l'administration (SIMONS, 1995, LORINO, 1999).

Finalement, le pilotage est de nature à inscrire la gestion patrimoniale dans une performance globale alors que le contrôle la cantonne principalement dans une logique financière et organisationnelle. Or cet essor de la notion de performance, associé au concept de pilotage, a été à l'origine de nombreux travaux permettant de la spécifier dans le contexte public local. Il paraît de la sorte nécessaire d'appréhender l'adhésion de la gestion patrimoniale dans ce nouveau paradigme.

1.4.2 Vers une performance patrimoniale multidimensionnelle

Le concept de performance est largement utilisé mais la polysémie du terme engendre une multitude de définitions. Certains auteurs évoquent même une *« jungle de la performance »* en référence à la nécessité de définir et de conceptualiser ce terme (CARASSUS et *al*, 2011).

Toutefois, BOURGUIGNON (1995) est à l'origine d'une proposition de définition intégratrice autour de trois sens. La performance est ainsi tout d'abord un succès, elle n'existe pas en soi, mais est fonction des représentations de la réussite, elle n'est donc pas seulement économique. La performance est aussi le résultat de l'action, elle engendre dans ce sens une évaluation des résultats obtenus. Pour finir, la performance est une action, dans le sens où elle est « *un processus et non un résultat qui apparaît à un moment* donné » (GUENOUN, 2009).

C'est pourquoi, au centre des enjeux des organisations publiques actuelles et de la recherche en gestion (GAUZENTE, 2000), la performance *« n'existe pas en soi mais est fonction des grilles et modèles d'analyse partagés par les parties prenantes de l'organisation »* (GUENOUN, 2009). C'est pourquoi, nous verrons ci-après les différents travaux qui ont eu pour ambition de modéliser la gestion et la mesure de la performance publique (1.4.2.1). Cette revue de littérature doit nous permettre ensuite d'envisager les caractéristiques d'une gestion du patrimoine répondant aux critères de la performance publique locale (1.4.2.2).

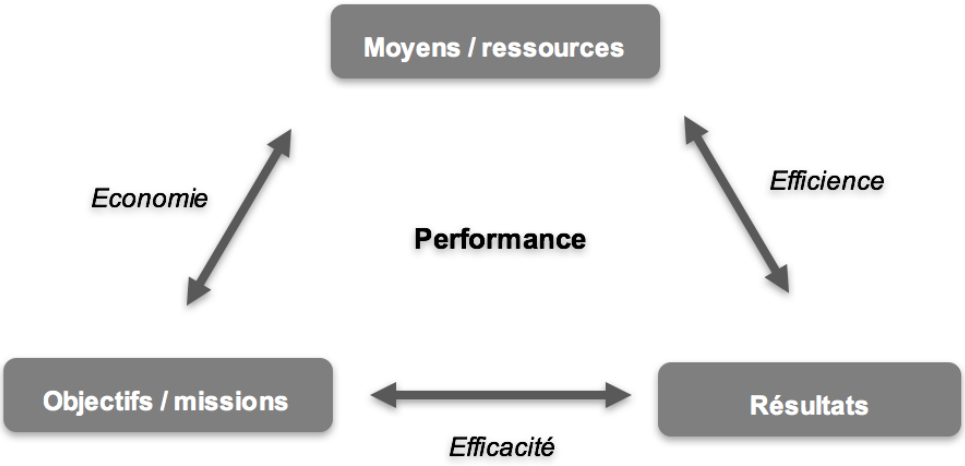
1.4.2.1 Une revue de littérature des principaux modèles de gestion de la performance publique

Même si la performance conduit à une grande variété de modalités, certains travaux visant à la caractériser sont fréquemment repris dans la littérature.

- **Le modèle Economie, Efficience et Efficacité (EEE) adapté au secteur public**

Ce modèle est développé par DEMEESTERE (2005), pour qui une organisation performante doit gérer au mieux ses ressources. Ainsi un tryptique objectifs-moyens-résultats se dégage ainsi autour de la notion de performance de ce modèle. De cette façon, l'économie résulte de la relation entre les objectifs et les moyens ; l'efficience se dégage entre les moyens et les résultats ; tandis que l'efficacité d'une organisation se retrouve entre les résultats et les objectifs (Cf. figure 7).

Figure 7 - Le triangle de la performance du modèle EEE



Source : D'après DEMEESTERE (2005)

Néanmoins, dans le cadre du secteur public, la redéfinition des composantes de la performance passe par la remise en cause de l'économie. Effectivement, si l'économie est un des principaux facteurs de développement des démarches de performance dans le secteur public, il n'en est pas moins un facteur sensible politiquement, touchant par exemple notamment à la masse salariale des organisations publiques. De plus, il n'est pas évident que la réduction du nombre de fonctionnaires soit source de performance pour les organisations publiques (ROCHET, 2004). Par ailleurs, il paraît compliqué d'analyser la performance d'une organisation en fonction de son niveau de dépenses (BOUCKAERT, 1991), dans la mesure où la corrélation entre le niveau des dépenses et le niveau de la qualité de service public n'est pas figée.

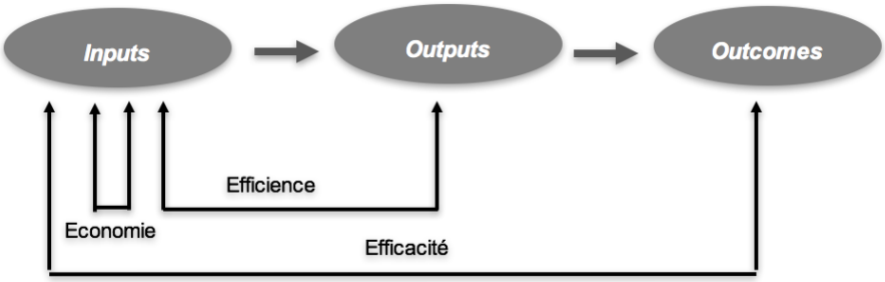
Dès lors, dans le but d'appliquer la performance au secteur public et de faciliter son acceptation, la notion d'économie, signifiant une performance plutôt financière et comptable, est mise en retrait au bénéfice du concept de pertinence des actions menées, renvoyant à une performance davantage organisationnelle. Ces deux termes ont toutefois en commun une logique d'optimisation des moyens et des ressources employés en vue des objectifs poursuivis.

Par ailleurs, une autre adaptation de ce modèle EEE a eu vocation à l'appliquer au secteur public. Il s'agit de l'ajout d'un axe public à l'analyse de la performance proposée par cette modélisation (DUPUIS, 1991). De cette manière, il serait possible de prendre en compte les finalités externes des organisations publiques (GIBERT, 1988) dans l'analyse de la performance. En effet, celles-ci connaissent une double fonction de production, transformant les moyens en réalisations, et produisant un impact, c'est-à-dire ayant des effets sur l'environnement local (GIBERT, 1986). Cette modification du modèle EEE permet alors d'intégrer une analyse des écarts entre les objectifs et les attentes du public, et de mesurer la satisfaction par rapport au service public produit. Dans le même sens, MISSUD (2004) a travaillé sur le modèle EEE appliqué aux organisations publiques. Selon cet auteur, la mesure de la performance publique est marquée par les valeurs du service public, les modes d'organisation de l'administration ainsi que la dimension politique des actions engagées. Finalement, le modèle EEE adapté aux organisations publiques connaît des modifications de nature à « *relativiser l'importance de la dimension économique et à le situer dans un ensemble plus large où la prise en compte des attentes et des perceptions du public constitue en soi une dimension de la performance* » (GUENOUN, 2009).

- **Le modèle Inputs-Outputs-Outcomes (IOO)**

Les administrations des pays anglo-saxons utilisent majoritairement le modèle Inputs-Outputs-Outcomes (TALBOT, 2005). Ce dernier présente une distinction entre les résultats, les livrables (*Outputs)* et les impacts, les effets de ces résultats (*Outcomes*). Ainsi une action produit deux « *sous résultats* » (RAMANATHAN, 1982).

Figure 8 - La performance selon le modèle IOO



Dans l'adaptation de ce modèle IOO au secteur public, les *Outcomes* renvoient à la distinction des deux fonctions de production des organisations publiques opérée par GIBERT (1988). Selon lui, les organisations publiques transforment des ressources, des entrants, en réalisations, ou produits. Mais ces réalisations subissent également des effets externes produisant un impact. Dès lors, pour CARASSUS et *al.* (2011), ce modèle IOO, *« en complétant le modèle des 3 E dans sa dimension territoriale, permet de caractériser la performance publique selon des valeurs organisationnelle d'efficience et de productivité, mais également des valeurs politiques d'efficacité socio-économique »*.

- **Le Balanced Scorecard (BSC)**

Même si le BSC n'est pas toujours considéré comme une modélisation de la performance, certains auteurs ont fait le choix de l'inscrire comme tel compte tenu notamment de son importante diffusion au sein du secteur public (MEYSSONIER et CHOFFEL, 2005 ; GUENOUN, 2009, CARASSUS et *al.*, 2011).

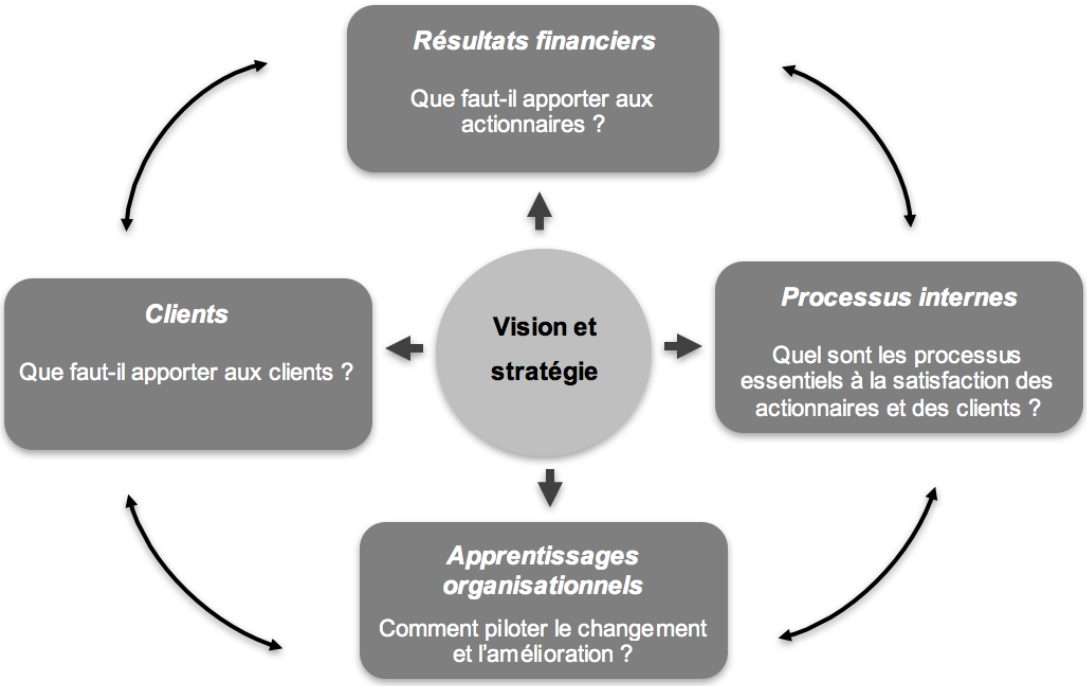
Selon KAPLAN et NORTON (1992), qui sont à l'origine du BSC, la performance globale d'une organisation ne peut pas se mesurer simplement par de simples indicateurs financiers. De cette manière, la performance financière ne serait que le résultat du pilotage des autres dimensions de la performance. C'est pourquoi, à côté de l'axe financier traditionnel de la performance, les deux auteurs envisagent trois autres dimensions, clients, processus internes, et apprentissages organisationnels, permettant d'intégrer une performance plus globale. Ainsi, la part de marché, la satisfaction et la fidélité des clients, ou encore le nombre de nouveaux clients, sont mesurés dans l'axe clients. L'axe processus interne poursuit, pour sa part, l'objectif de prendre en compte l'ensemble des processus internes, dont l'innovation, le service après-vente, ou bien la production. Enfin l'axe des apprentissages organisationnels est vu comme un moyen pour atteindre les objectifs des trois autres axes du modèle (Cf. figure 9).

Dès lors, KAPLAN et NORTON (1996) ont très vite validé leur modèle dans le contexte public. En effet, les caractéristiques de ce modèle le rendent très compatible avec le secteur public. La cohabitation et la complémentarité d'indicateurs financiers et non financiers rendent effectivement ce modèle facilement appréhendable par les organisations publiques, au sein

desquelles il n'y a pas de recherche de profit. De surcroît, le BSC présente l'avantage de prendre en compte plusieurs parties prenantes d'une organisation (clients, actionnaires, employés) correspondant ainsi bien à la pluralité des bénéficiaires des actions publiques. C'est pourquoi le BSC bénéficie d'une forte pénétration dans les pratiques du secteur public (AIDEMARK, 2001 ; AX et BJORNENAK, 2000 ; Mc KENDRICK et HASTINGS, 2002).

En outre, dans le but de proposer un BSC complètement transférable pour les organisations publiques, MOULLIN (2002) est à l'origine du *Public Sector Scorecard.* Cet auteur ajoute ainsi une nouvelle dimension à la performance des organisations publiques, avec la prise en compte des « usagers/parties prenantes », proposant ainsi de mesurer la satisfaction des usagers du service public.

Figure 9 - La performance dans le BSC



Source : D'après KAPLAN et NORTON (1996)

Au final, tous ces modèles paraissent n'être que partiels puisque n'intégrant pas individuellement tous les critères de la performance publique. Face à ce constat d'autres auteurs vont proposer un modèle global, c'est-à-dire intégrant toutes les dimensions et caractéristiques spécifiques à la performance publique.

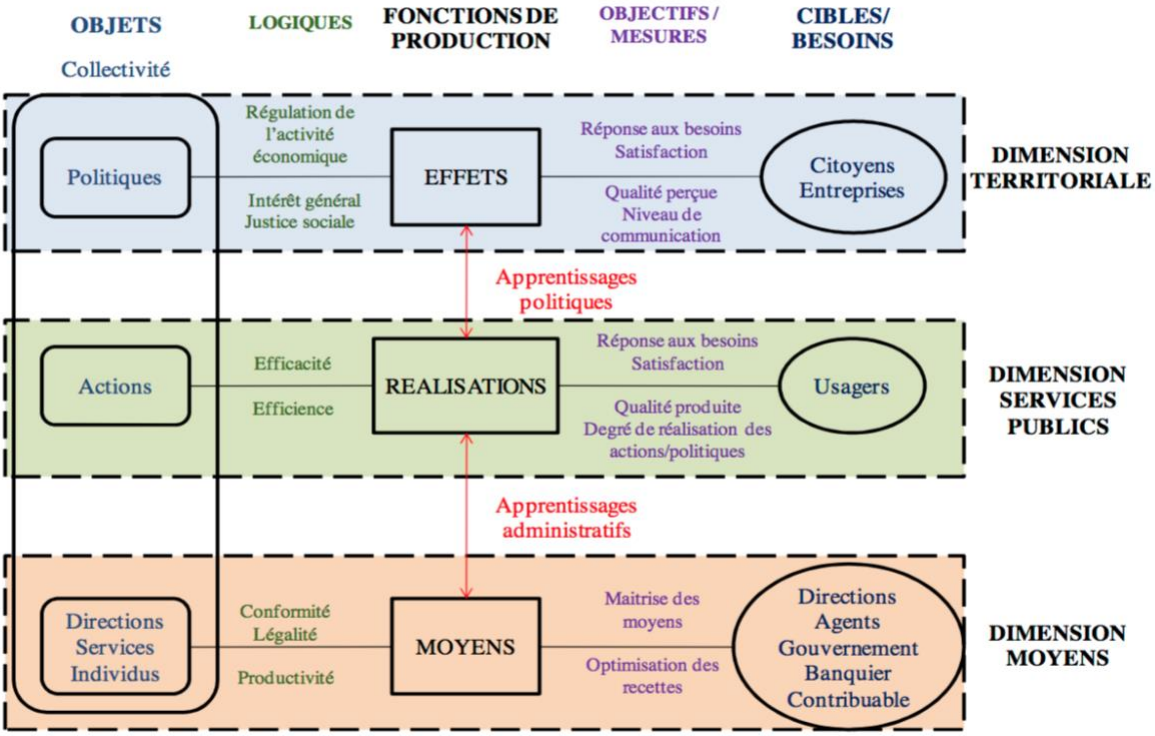
- **Un modèle global de gestion de la performance publique**

CARASSUS et *al*. (2011) envisagent cinq dimensions de la performance publique. Les dimensions organisationnelle, humaine et financière forment une dimension endogène, tandis que la dimension territoriale et celle de services publics peuvent être qualifiées d'exogènes selon ces auteurs. De plus, ces derniers distinguent six caractéristiques de la performance publique : ses objets, ses objectifs, ses mesures, ses apprentissages, ses cibles et ses logiques.

La dimension « financière » de la performance publique représente les enjeux de maîtrise des dépenses et d'optimisation des recettes. La dimension « humaine » de la performance est caractérisée par l'engagement, la motivation et la mobilisation du personnel autour de la stratégie, ainsi que par la réponse au bien-être et au développement personnel des agents. Dans la dimension « organisationnelle », l'organisation publique cherche à adapter ses moyens humains, financiers, et techniques, ainsi que sa culture et sa structure à son activité. La dimension de « services publics » représente l'adaptation de l'offre de service public en quantité et en qualité aux besoins des usagers. Enfin, la dimension « territoriale » est concernée par la recherche de l'intérêt général, de justice sociale et de régulation de l'activité économique au travers de l'offre de services publics permettant de répondre aux besoins et aux attentes.

Sur la base de ces éléments, CARASSUS et *al.* (2011) mettent en évidence un schéma de caractérisation de la performance publique (Cf. figure 10), se fondant sur le modèle de GIBERT (1980) au travers des moyens, des réalisations et des effets (*Inputs, Outputs, Outcomes*).

Figure 10 - La caractérisation de la performance publique



Source : CARASSUS et al. (2011)

En synthèse, ces différents modèles d'analyse de la performance nous permettent de spécifier la performance dans le secteur public et d'envisager de l'appliquer à notre sujet d'étude. En conséquence, nous retiendrons la définition suivante : « *la performance publique correspond à la capacité d'une organisation publique à maîtriser ses ressources humaines, financières et organisationnelles, afin de produire une offre de service public adaptée, en qualité et en quantité, répondant au besoin de ses parties prenantes et générant des effets durables vis-à-vis de son territoire* » (CARASSUS et *al.*, 2011). Dès lors, afin de caractériser la gestion du patrimoine immobilier des collectivités locales, nous cherchons à envisager cette question dans le cadre de cette performance multidimensionnelle.

1.4.2.2 La notion de performance appliquée à la gestion patrimoniale

Cette recherche doctorale s'inscrit dans la volonté de caractériser la gestion du patrimoniale du secteur public local, et d'appréhender cette notion comme un levier de performance pour les collectivités locales. De la sorte, afin d'analyser notre objet d'étude à travers le prisme de la performance des collectivités locales, nous nous appuyons sur la grille d'analyse des caractéristiques de la performance publique mise en évidence par MAUREL et *al.* (2014).

- **La dimension financière de la performance patrimoniale**

En premier lieu, la performance patrimoniale paraît financière dans la mesure où le patrimoine est une source importante de dépenses dans les collectivités locales (Cf. partie 1.2.1). La performance patrimoniale pourrait en conséquence poursuivre la recherche d'économies, la maîtrise des dépenses patrimoniales et l'optimisation des revenus issus de ce dernier. La performance patrimoniale, dans sa dimension financière, veille donc au contrôle et au respect des dépenses définies et engagées, de manière conforme, et économe (MOULLIN, 2006 ; HOOD, 1995 ; DEMEESTERE, 2005).

Cette dimension financière peut aussi se traduire par une qualité comptable patrimoniale. En effet, la comptabilité en France s'est progressivement transformée, se faisant l'écho d'un besoin croissant d'informations financières de la part des organisations publiques (LANDE et ROCHER, 2008), cela dans le but d'aider à la décision les managers et d'ajuster les moyens des organisations en fonction des besoins. Au demeurant, dans le cadre de cette dimension financière, la performance patrimoniale se traduit par une culture du résultat. Le contrôle *a priori* laisse ainsi place à un contrôle *a posteriori*, sur les résultats (MARIN, 2014).

- **La dimension humaine de la performance patrimoniale**

Dans un second temps, la performance patrimoniale peut aussi être humaine. Effectivement, de nombreux auteurs affirment que les pratiques de gestion des ressources humaines (GRH) ont une influence positive sur la performance publique multidimensionnelle (ARTHUR, 1994 ; MAC DUFFIE, 1995 ; HUSELID, 1995 ; KOCH, GUNTHER et Mac GRATH, 1996 ; ICHNIOWSKY, SHAW et PRENNUSCHI, 1997 ; GILBERT et CHARPENTIER, 2004). Selon

l'IGPDE (2008), « *la GRH performante serait celle qui permet à une organisation d'avoir la bonne personne au bon poste à tout moment, afin d'atteindre et d'améliorer ses résultats* ». De cette façon, la GRH doit contribuer « *dans son domaine aux objectifs stratégiques de l'organisation et à ses résultats* ». Certains auteurs envisagent alors la GRH comme un ensemble de pratiques composant un système (ALLOUCHE et *al.*, 2004). Dans ce sens, SIMON et *al*. (2012, 2014) ont déterminé plusieurs variables de la performance « RH » : la formation, la rémunération, l'engagement, la confiance, l'implication, la justice organisationnelle, la motivation, la culture et enfin le climat organisationnel. Il nous semble qu'au moins deux d'entre elles sont susceptibles de s'appliquer de manière spécifique à la performance patrimoniale.

D'une part, la dimension humaine de la performance publique peut avoir du sens dans la recherche d'une implication forte des agents autour de la stratégie patrimoniale développée par une institution. L'implication au travail est définie comme l'état psychologique caractérisant le lien entre l'individu et l'organisation qui l'emploie (MEYER et ALLEN, 1991). Les recherches menées dans ce domaine ont mis en évidence la corrélation positive entre l'implication des employés et l'amélioration de la performance financière d'une organisation (WRIGHT et *al.*, 2005 ; FISHER et *al*., 2010). Ainsi, à travers les trois formes de l'implication : affective, calculée, et normative (MEYER et ALLEN, 1991), la dimension humaine de la performance patrimoniale peut générer des retombées importantes en matière de valorisation des agents et de prise de responsabilités, dans un champ d'action où la multitude des intervenants est de nature à décourager l'initiative (DAOUD BEN ARAB et MASMOUDI MARDESSI, 2011).

D'autre part, l'investissement en formation a un effet positif sur la performance organisationnelle et économique d'une institution (ALLOUCHE et *al.*, 2004 ; HAVET et LACROIX, 2010). D'ailleurs, selon MARTORY et CROZET (2005), la formation contribue à l'amélioration de la qualité de travail, à une meilleure circulation de l'information, et engendre une amélioration de l'organisation et de la mise en place des tâches. A ce titre, la formation s'inscrit tout à fait dans une logique de performance, en professionnalisant les fonctions patrimoniales des organisations publiques qui, bien souvent, ne gèrent leurs ressources immobilières que sur des tâches habituelles. Or ce domaine se trouve face à la nécessité de

prendre en compte des métiers nouveaux, et des compétences assez peu mobilisées par le secteur public local jusqu'à présent.

- **La performance patrimoniale organisationnelle**

La performance patrimoniale revêt de surcroît un aspect organisationnel. Cela passe premièrement par l'amélioration des modes de gouvernance. La notion de gouvernance est alors définie par LE GALES (2006) comme *« un processus de coordination d'acteurs de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts, discutés et définis collectivement. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de règlementations, de normes, d'usages politiques et sociaux, d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, de fournir des services, et à assurer sa légitimité »*. De cette manière, l'auteur met en évidence la nécessaire coordination et la mise en synergie d'acteurs, d'usages et de routines organisationnelles. La gouvernance publique revêt cinq dimensions selon BALDE et *al.*, (2013) : dimension stratégique structurelle, décisionnelle, relationnelle, et informationnelle. Quatre d'entre elles, nous intéressent plus particulièrement dans le cadre de la performance patrimoniale.

Selon ces auteurs, la dimension structurelle de la gouvernance concerne l'organisation de la structure administrative et politique d'un établissement public, la localisation des responsabilités et des pouvoirs, ainsi que les lignes de partage entre acteurs politiques et administratifs. Dès lors, la gestion patrimoniale publique se trouve particulièrement concernée par ces considérations car elle se présente comme un construit qui n'a pas d'existence physique, puisque réunissant des acteurs de tout bord. Elle ne représente souvent qu'un réseau informel de services, d'individus et de process qui ne sont que peu mis en cohérence.

La dimension décisionnelle de la gouvernance impacte le système décisionnel qui préside les actions patrimoniales, impliquant une pluralité d'acteurs, de logiques d'intervention et d'intérêts. Cette dimension concerne donc le processus par lequel les décisions sont prises et l'implication des parties prenantes. Elle identifie également les outils de la gestion patrimoniale aidant à la décision, les habitudes et les usages des centres décisionnels.

Au demeurant, dans sa dimension relationnelle, *« la gouvernance requiert concertation, coordination, et coopération partenariale entre tous les acteurs »* (LE GALES, 2006). Il s'agit alors de la mise en synergie d'un ensemble complexe d'acteurs, de règles et de normes (GUESNIER, 2006 ; LOUYIDI, 2008) tous concernés par la gestion du patrimoine d'une institution. A travers cette dimension relationnelle, la gouvernance concerne les processus de coordinations et de coopérations des acteurs ou groupes d'acteurs impactés par les problématiques patrimoniales, que ce soit les acteurs supports entre eux, ou bien entre acteurs supports et acteurs métiers. Cela concerne les dispositifs d'actions verticaux ou hiérarchiques, mais aussi et surtout les modes de coordinations transversaux ou horizontaux. Pour finir, la dimension informationnelle de la gouvernance apparaît essentielle dans la performance patrimoniale compte tenu de la faiblesse de la circulation des informations et de la communication entre les acteurs de la fonction patrimoine. En effet, d'après BALANTZIAN (2006), *« l'information, agrégation de données, est une ressource qui contribue de plus en plus à la création de valeur de l'organisation et à son optimisation ».*

Deuxièmement, la performance organisationnelle de la gestion patrimoniale semble reposer sur l'apprentissage organisationnel. Cette dernière notion est relativement complexe, et a fait l'objet de plusieurs définitions. Selon ARGYRIS et SCHÖN (1978) tout d'abord, *« une organisation apprend lorsqu'elle acquiert de l'information sous toutes ses formes, quel qu'en soit le moyen (connaissances, compréhensions, savoir-faire, techniques et pratiques) »*. Par ailleurs, LEVITT et MARCH (1988) utilisent la notion de « *routines* », comme des expériences acquises et permettant à l'organisation de trouver une homogénéité de comportement des acteurs dans le temps. L'apprentissage organisationnel traduit alors le processus qui réutilise ces *« ingérences du passé et les transforment en routines »*. De plus, KOENIG (1994) propose lui aussi une définition très souvent reprise dans la littérature. D'après cet auteur, l'apprentissage organisationnel est un *« phénomène collectif d'acquisition et d'élaboration de compétences qui, plus ou moins profondément, plus ou moins durablement, modifie la gestion des situations et les situations elles-mêmes »*. Pour finir, MIDLER (1994) estime que l'apprentissage organisationnel est *« un ensemble de connaissances collectivisées que les membres mobilisent dans leurs actions »*. Ces considérations mettent en évidence la nécessité d'un processus de diffusion et de mémorisation des connaissances. Or, dans la

fonction patrimoniale, le nombre d'informations produites et la dispersion de ces informations entre les acteurs mettent en évidence la nécessité d'un tel processus d'enregistrement et de retransmission de ces données au sein de l'organisation. En outre, les relations entre les différents acteurs de la gestion du patrimoine d'une collectivité locale sont primordiales, dans le but de générer un apprentissage collectif. Le dialogue et l'écoute sont à l'origine d'une meilleure transmission des connaissances et des informations entre les individus. C'est pourquoi, l'apprentissage organisationnel semble devoir tenir une place importante dans la performance de la fonction patrimoine d'une organisation.

- **La dimension service public de la performance patrimoniale**

A côté de ces premières dimensions endogènes de la performance publique locale, nous nous intéressons à une première dimension exogène, liée à la quantité et la qualité de l'offre de service public. Cette dernière dimension a pris de l'importance ces dernières années, avec l'intérêt croissant des collectivités locales et de leurs administrés pour la qualité du service public produit. Ainsi, afin d'évaluer la performance dans le secteur public, cette dimension de service public peut être caractérisée par l'adaptation de la quantité et de la qualité d'offre de services publics locaux aux besoins des usagers (GARDEY, 2011).

Dès lors, les ressources patrimoniales apparaissent comme support du service public. Ce sont des biens matériels, *« éléments tangibles du service public »* (MARIN, 2014) servant directement à la mise en œuvre des politiques publiques. A ce titre, l'image renvoyée par le service public est directement influencée par la perception que les usagers ou les employés ont de l'état des équipements et des installations, de leur vétusté ou de leur modernité (GOUDARZI et GUENOUN, 2010). De plus, les ressources patrimoniales des collectivités locales doivent répondre aux besoins exprimés par le service public. En ce sens les organisations publiques doivent penser leur patrimoine comme un moyen au service de leurs politiques publiques.

- **La performance patrimoniale territoriale**

Enfin, la dimension territoriale incarne la seconde dimension exogène de la performance publique locale. Appliquée à la gestion patrimoniale, celle-ci peut être appréhendée en premier lieu par l'attractivité du territoire (MARIN, 2014). Selon HATEM (2004), l'attractivité *« représente la capacité pour un territoire d'offrir aux acteurs des conditions qui les convainquent de localiser leurs projets sur le territoire plutôt que sur un autre ».* Aussi, parallèlement à cette expression « attractivité territoriale », la notion de compétitivité des villes s'est développée, et est de plus en plus employée (INGALLINA, 2009).

De cette manière, la compétitivité entre les organisations les pousse à être les plus attractives possible envers les usagers, les citoyens, et la société civile de façon générale. Ainsi, d'après BORJA (2007), les organisations doivent *« jouer sur la qualité de l'offre et la qualité de vie des personnes auxquelles profite cette offre. Il s'agit de savoir qui attirer et quelles peuvent être les conditions de réussite ».* Dans ce cadre, le patrimoine immobilier d'une collectivité semble un élément fort de l'attractivité d'un territoire, et se place comme un facteur de différenciation d'une ville. Si les publics cibles peuvent être divers et variés, la politique patrimoniale est un élément fort employé par les décideurs locaux pour contribuer à la dynamique et à la visibilité de leur territoire. En cela la gestion patrimoniale joue un rôle important dans l'image d'une organisation publique, et dans la notion de marketing territorial employée par CHAMARD et LIQUET (2010).

Dans un second temps, la dimension territoriale de la performance patrimoniale se retrouve dans la prise en compte des attentes des parties prenantes. Effectivement, dans un contexte d'exigence accrue de la part des citoyens, usagers, le patrimoine doit s'adapter à ces nouvelles aspirations, que ce soit en ce qui concerne le confort, la sécurité, ou bien le respect de la réglementation. Pourtant, traditionnellement, les utilisateurs ne sont que peu associés, voire peu informés sur les décisions qui sont prises sur le patrimoine impactant alors leurs usages (BHERER, 2011). Ainsi, la participation du public à l'élaboration et au suivi de la politique patrimoniale est de nature à changer en profondeur les modes de réflexion, souvent unilatéraux, mais aussi les modes de travail des agents publics (BHERER, 2011).

Finalement, la littérature sur la performance publique locale nous a permis de reprendre certaines dimensions employées fréquemment par les auteurs, pour les expliciter au regard de la gestion patrimoniale des collectivités locales. Ainsi, en synthèse, le tableau ci-dessous reprend les différentes dimensions de la performance patrimoniale publique locale.

Tableau 10 - Les dimensions et caractéristiques de la performance patrimoniale

Dimensions	*Caractéristiques*	*Auteurs*
Financière	La maîtrise, le contrôle des dépenses patrimoniales engagées, de manière conforme et économe, et l'optimisation des recettes et des revenus tirés du patrimoine. La recherche de la qualité comptable patrimoniale	MOULLIN, 2006 ; HOOD, 1995 ; DEMEESTERE, 2005
Humaine	L'engagement et la motivation et la mobilisation du personnel autour de la stratégie patrimoniale de la collectivité locale	EFQM, 2000 ; DEMEESTERE, 2005 ; ALLOUCHE et *al*., 2004 ; SIMON et *al*., 2012, 2014
Organisationnelle	L'adaptation des moyens (humains, financiers, et techniques), de la structuration et de la culture à la stratégie patrimoniale de l'organisation publique locale	BOUCKAERT et POLLITT, 2000 ; DEMEESTERE, 2005 ; BALDE et *al.*, 2013
Service public	L'adaptation de la quantité et la qualité des ressources patrimoniales aux besoins du service public et de ses usagers	GIBERT, 1980 ; MOULLIN, 2006 ; GARDEY, 2011 ; MARIN, 2014
Territoriale	La recherche d'un patrimoine contribuant à l'image, à l'attractivité d'une collectivité, mais aussi permettant de répondre aux besoins des usagers, utilisateurs, en les associant aux décisions	BOUCKAERT et POLLITT, 2000 ; HOOD, 1995 ; EFQM, 2000 ; BORJA 2007 ; BEHRER, 2011 ; MARIN, 2014

Source : Adapté de MAUREL et al. (2014)

Par la suite, un second chapitre sera consacré à la réutilisation de ces éléments de littérature, dans le but de construire un modèle de caractérisation de la gestion patrimoniale locale.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1 : LE CHAMP DE LA PERFORMANCE PUBLIQUE LOCALE COMME FOCALE DE RECHERCHE

Ce premier chapitre nous a permis de contextualiser notre objet d'étude, en le décrivant par le prisme de la performance publique locale. C'est sur ce cadre général de représentation que nous construisons cette recherche doctorale.

Tout d'abord, il est utile de rappeler ici que notre étude s'insère dans un contexte particulièrement riche. En effet, au gré des réformes et des contraintes toujours plus pressantes, les collectivités locales ont engagé des démarches visant à améliorer la gestion de leurs ressources financières, et humaines. Pour autant, les organisations publiques commencent tout juste à prendre en compte le poids et l'impact de leur patrimoine immobilier. D'ailleurs, peu d'analyses et de recherches concernent ce dernier domaine. C'est pourquoi, cette recherche doctorale vise à mieux connaître les pratiques locales en la matière, et à en déterminer des leviers d'amélioration.

Notre recherche s'explique en premier lieu par les enjeux importants qui sont alloués à la gestion patrimoniale publique. Les enjeux financiers de l'optimisation du patrimoine sont, à ce titre, tout d'abord soulevés dans ce premier chapitre. Ils peuvent se traduire sur la dépense publique, en fonctionnement et en investissement, mais aussi sur les recettes. Le patrimoine public local a aussi un rôle majeur sur la qualité et la quantité du service public produit, vis à vis des attentes toujours plus importantes des usagers, citoyens, contribuables. Enfin, dans le sens de la théorie du management par les ressources (*RBV*), (PENROSE, 1959 ; WERNERFELT, 1984 ; BARNEY, 1991), le patrimoine peut être appréhendé dans une logique interne, en tant que ressource productive pour l'organisation. Ces enjeux justifient ainsi la nécessité d'aborder la question du pilotage patrimonial au sein du secteur public local.

En second lieu, malgré un intérêt croissant des organisations publiques sur cette question, nous avons constaté un certain décalage entre les enjeux précédemment évoqués et les pratiques de gestion patrimoniale des collectivités locales. Ainsi, après avoir dressé un

panorama du patrimoine local, nous nous appuyons sur plusieurs rapports et analyses qui pointent les faiblesses de la gestion patrimoniale publique. En synthèse, nous retenons deux facteurs traduisant l'insuffisance des pratiques actuelles. Il s'agit du manque de vision globale sur les ressources patrimoniales, dû à un éparpillement des responsabilités entre des acteurs non outillés, et du manque de stratégie patrimoniale, lié à une séparation importante entre la vision stratégique et la vision administrative de la gestion des ressources immobilières.

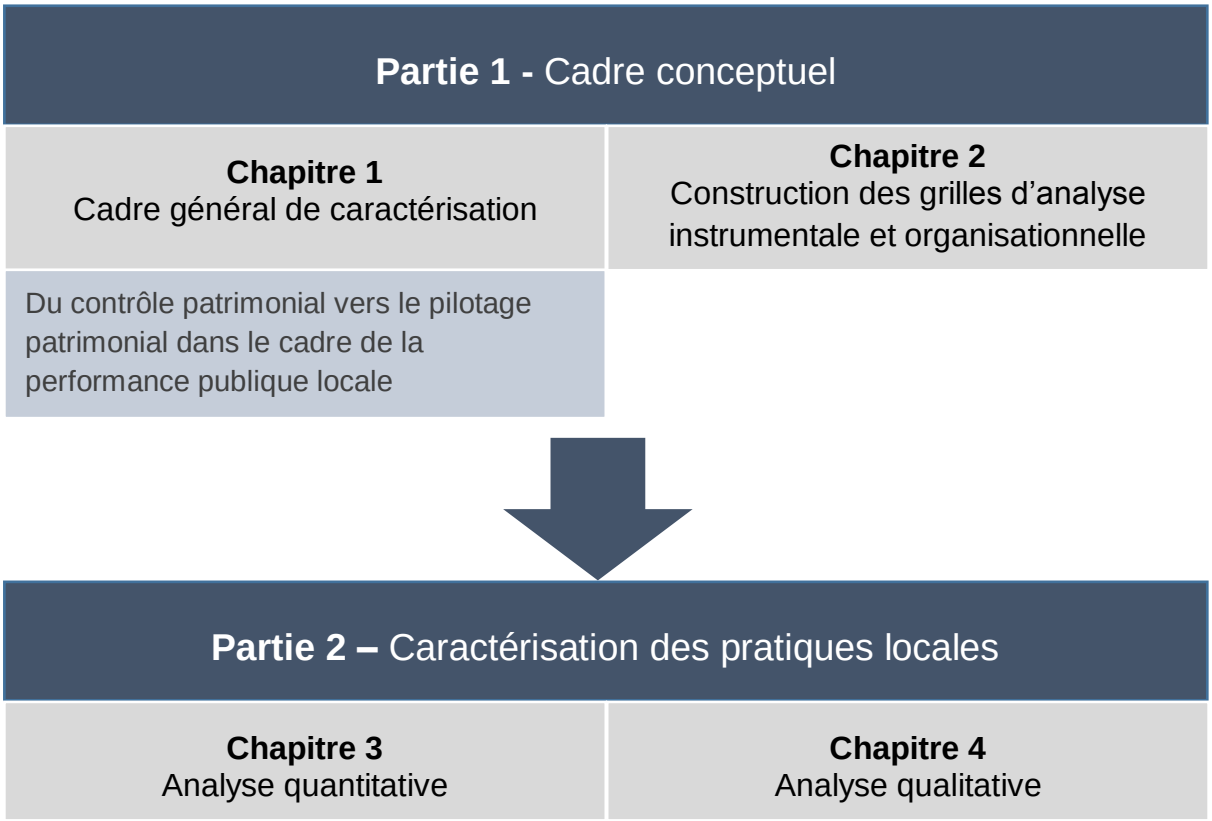
Troisièmement, ainsi présenté comme un moyen d'optimisation de la gestion des organisations publiques, nous proposons de définir la gestion patrimoniale locale dans le cadre des multiples facettes qu'elle recouvre. Pour ce faire, nous utilisons la typologie anglo-saxonne du « *Corporate Real Estate Management* » (BONETTO et SAUCE, 2006 ; NAPPI-CHOULET, 2007), en distinguant notamment les domaines de l'*Asset*, du *Property* et du *Facility Management*. Dès lors, nous présentons le pilotage de la gestion patrimoniale comme visant à organiser cette diversité des activités et des outils qui lui sont associés, pour assurer la planification, l'organisation, la direction et le contrôle du système patrimonial, en perspective de l'optimisation des ressources patrimoniales.

Enfin, nous nous appuyons sur les théories du contrôle, en distinguant les logiques de surveillance et de pilotage, et en les adaptant à la gestion du patrimoine. Nous proposons alors une définition de la performance patrimoniale dans le cadre d'une logique multidimensionnelle, dans la lignée des travaux de MAUREL et *al*. (2014).

Les éléments de littérature développés dans ce premier chapitre doivent nous permettre d'envisager la construction d'un modèle de caractérisation du pilotage patrimonial des collectivités locales. Cela fait l'objet du second chapitre de cette thèse.

Pour finir, dans un souci de clarté et de synthèse, nous reprenons ci-dessous le schéma de structuration de cette recherche doctorale.

Figure 11 – Schéma n°2 de structuration de la recherche



CHAPITRE 2.
PROPOSITION DE DEUX CADRES D'ANALYSE DEDIES AUX OUTILS ET AUX MODES D'ORGANISATION DU PILOTAGE PATRIMONIAL PUBLIC LOCAL

Ce chapitre 2 est consacré à la modélisation de notre recherche. En cela, nous cherchons à construire des grilles d'analyse de la gestion patrimoniale publique locale. Ces dernières constituent des modélisations dans la mesure où elles nous permettent de reprendre les concepts et leurs relations, permettant d'appréhender les pratiques locales en fournissant une représentation. Aussi, selon PESQUEUX (2008), « *l'investigation du monde des organisations, l'interprétation et la compréhension des phénomènes observés seraient donc impossibles sans se référer à un modèle ».*

C'est pourquoi, dans le but d'étudier et de mieux connaître les pratiques de gestion du patrimoine des organisations publiques locales, nous présentons dans ce chapitre les fondements théoriques de deux cadres d'analyse. D'une part, nous étudions le concept d'outil de la gestion patrimoniale et nous présentons les caractéristiques des variables qui le constituent (2.1), et d'autre part, nous dégageons le concept d'organisation de la fonction patrimoine des collectivités locales, en définissant deux variables de référence : le système organisationnel et l'approche organisationnelle (2.2).

2.1 La constitution d'une grille d'analyse instrumentale du pilotage patrimonial local

La littérature nous indique un lien important entre la performance et les outils de gestion. Dans cet esprit, selon GUENOUN (2009), *« la performance, sa mesure et son management reposent ultimement sur des outils de gestion dont on attend à la fois qu'ils rendent l'organisation plus transparente pour mieux la maîtriser et qu'ils diffusent et distribuent à chaque acteur une vision cohérente de ce qui doit être fait pour atteindre la performance visée ».* C'est pourquoi, lorsque nous cherchons à étudier et caractériser la performance patrimoniale, l'instrumentation du pilotage doit nécessairement être analysée.

Ainsi, l'étude de la performance passe forcément par l'analyse de ses outils. Selon MOISDON (1997), *« les outils de gestion consistent en un ensemble de raisonnements et de connaissances reliant de façon formelle un certain nombre de variables issues de l'organisation, qu'il s'agisse de quantités, de prix, de niveau de qualité ou tout autre paramètre, destiné à instruire les divers actes classiques de la gestion, que l'on peut regrouper dans les termes de la trilogie classique : prévoir, décider, contrôler »*. GIBERT (1998) quant à lui, désigne par la notion d'instrument, *« tout moyen conceptuel ou matériel doté de propriétés structurantes, par lequel un gestionnaire poursuivant certains buts organisationnels, dans un contexte donné, met en œuvre une technique de gestion »*. Cette dernière définition pointe la nature partiale des outils, qui sont employés dans un contexte donné et par des acteurs qui influencent directement les conceptions que les outils traduisent.

Nous préciserons en premier lieu la notion d'outil entendue dans notre objet de recherche (2.1.1). Dans un second temps, nous analyserons la nécessité de développer les outils dans le cadre de la performance patrimoniale (2.1.2). Enfin, cette recherche doctorale propose un cadre d'analyse des outils de la performance patrimoniale (2.1.3).

2.1.1 La notion d'outil au sein de la gestion patrimoniale

Comme toute technique, la gestion du patrimoine se présente comme une pratique outillée. En effet, CHIAPELLO et GILBERT (2013) présentent les instruments comme des éléments essentiels dans la pratique de la gestion. Dans ce sens, l'agent gestionnaire utilise de nombreux outils qui l'aident à structurer son activité. Cependant, la notion même d'outil de gestion est fréquemment employée et recouvre des réalités diverses.

Nous retiendrons, tout d'abord, la description de CHIAPELLO et GILBERT (2013), qui appréhendent l'outil de gestion comme « *un ensemble délimité d'objets organisationnels dotés de caractéristiques qui s'offrent à une triple description : fonctionnelle, structurelle et processuelle* ». Ainsi, dans une approche fonctionnelle, un outil de gestion doit desservir la gestion et la performance d'une organisation, en étant soit lié à la planification de l'action d'une institution ou bien à son évaluation. De même, il est possible de classifier les outils selon leur finalité. Ils peuvent alors prévoir, organiser, commander, coordonner, ou bien encore contrôler

(FAYOL, 1916). En second lieu, un outil peut être décrit dans une approche structurelle. Il possède en effet une réalité objective, une matérialité. Enfin, dans une description processuelle, l'outil est décrit en lien avec son usage et son actualisation. Dans ce sens, il est appréhendé en fonction de l'opération mentale dont il découle : quantifier, classer, hiérarchiser, réduire, évaluer, comparer, modéliser (CHIAPELLO et GILBERT, 2013).

En outre, les outils de gestion peuvent traditionnellement être entendus comme des courroies de transmission permettant de faire entendre les volontés de la direction dans toutes les strates d'une organisation. Ainsi, pour LORINO (2002), l'outil possède une « *double nature* », c'est un *« artefact "objectif", matériel ou immatériel, et un schème d'action permettant au sujet de mettre en œuvre cet artefact dans un type d'action donné, "schème d'utilisation de l'instrument" »*.

Par ailleurs, selon MOISDON (1997), un outil de gestion correspond à « *tout 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* ». Dans cette définition, l'outil comporte un caractère instrumental et se montre relatif à une activité. De manière complémentaire, pour HATCHUEL et WEIL (1992), l'outil correspond à trois éléments qui sont en interaction : un substrat technique qui lui permet de fonctionner, une philosophie gestionnaire traduisant la conception et les usages de l'outil, et une vision simplifiée du système de rôle sous-jacent à l'outil. Ces logiques de conception de la notion d'outil sont notamment reprises par DE VAUJANY (2006), qui envisage l'outil de gestion comme un « *ensemble d'objets de gestion intégrés de façon systématique et codifiée dans une logique fonctionnelle (ou tout autre logique d'acteur) et respectant un certain nombre de règles de gestion* ».

C'est pourquoi, cette recherche doctorale appréhende les outils de la gestion patrimoniale comme tout élément formalisé, « *signe, technique, savoir-faire local et élémentaire, dont le but est d'orienter ou de faciliter une action collective* » (DE VAUJANY, 2006), destinée à appréhender le patrimoine ou les règles de sa gestion. De plus, nous parlerons aussi d'instrumentation de gestion patrimoniale, dans le sens où l'instrument est le fruit d'une « *opération de pensée d'ordre supérieure* » (AGGERI et LABATUT, 2010). Ce second terme,

que nous emploierons parfois au court de cette thèse, nous permet de mettre en exergue le fait qu'à côté de la dimension matérielle, deux autres dimensions sont importantes dans l'activité de gestion du patrimoine. Dans ce sens, les instruments sont le produit d'une opération de pensée intellectuelle, et ils portent une dimension politique, qui en fait des éléments non neutres lorsqu'ils sont en situation (AGGERI et LABATUT, 2010).

Si les outils font intégralement partie des pratiques de gestion du patrimoine des collectivités locales, ces derniers paraissent également au cœur du changement de paradigme du contrôle vers celui de pilotage.

2.1.2 La nécessité du développement des outils d'une gestion patrimoniale performante

Les organisations publiques de manière générale s'inscrivent dans un mouvement de fond lié au « managérialisme » (LETORT et FABRE, 2014). 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 (GANGLOFF, 2009). Aussi, pour CHATELAIN-PONROY (2010), le « managérialisme » est un des facteurs environnementaux qui a influencé le besoin d'outils de contrôle de gestion dans les organisations non marchandes. Force est de constater que la gestion patrimoniale n'échappe pas à ce mouvement général.

Effectivement, si la thématique de la gestion patrimoniale n'est que très peu abordée dans la littérature francophone, de nombreux travaux nord-américains, dans les années 1990, soulignent et mesurent l'importance des actifs immobiliers d'exploitation dans le secteur privé (GALE et CASE, 1989 ; TEOH, 1993 ; PITTMAN et PARKER, 1989 ; VEALE, 1989). Ces études indiquent que la plupart des actifs des entreprises sont souvent mal gérés, voire inconnus par les entreprises elles-mêmes. Les raisons de cette carence du management immobilier sont notamment soulignées par DUCKWORTH (1993). Dans ce sens, et d'un point de vue managérial, l'immobilier représente la catégorie d'actifs la moins bien gérée, la moins bien connue par les entreprises, souvent par manque d'inventaires, d'indicateurs de mesure de leur performance, ou de système d'information (RODRIGUEZ et SIRMANS, 1996). Ces éléments mettent donc en exergue la faiblesse des outils de gestion du patrimoine.

Si, dans un premier temps, les collectivités locales semblent pouvoir mobiliser des outils s'inscrivant dans le cadre du contrôle patrimonial (2.1.2.1), nous verrons que ces derniers doivent évoluer et s'intégrer dans le paradigme du pilotage (2.1.2.2).

2.1.2.1 L'existence et les limites des outils du contrôle patrimonial

De manière traditionnelle, les organisations semblent utiliser des outils relevant du paradigme du contrôle[19]. Dans ce cadre, les significations traditionnelles du contrôle concernent la vérification, l'inspection ou bien la surveillance. Or la comptabilité peut notamment être analysée comme un des éléments fondamentaux du contrôle interne dans les organisations publiques (BATAC et *al*., 2009).

En conséquence, les outils utilisés ont une dimension financière forte, et ils sont assez majoritairement dédiés à la régularité et la conformité du processus budgétaire et comptable. L'instrumentation ainsi employée permet de déployer et de suivre la bonne exécution du budget voté (WATHELET, 2000), d'analyser les coûts, et d'effectuer du *reporting* budgétaire et comptable. Ces outils sont également envisagés dans une finalité de surveillance et de vérification des crédits alloués au patrimoine, et réellement consommés. Dans cette logique, les outils du contrôle patrimonial s'assurent du respect des règles administratives et comptables régissant les collectivités locales, alors entendu comme un contrôle par les entrées (WIRTH, 1986).

Or, ces outils du contrôle connaissent plusieurs limites, évoquées par CROZIER (1991), en se focalisant sur une forme de contrôle qui ne semble pas suffisante, ni dans le but de garantir la conformité des opérations, ni pour assurer la maîtrise de la gestion dans des organisations complexes comme celles du secteur public local. Dès lors, les outils paraissent insuffisants à plusieurs égards (LONING, et *al*., 2013). En effet, ces derniers ne semblent pas assez opérationnels, et il est impossible de connaître les causes de mauvais indicateurs financiers lorsqu'il n'existe pas d'indicateurs de terrain. De plus, ces outils possèdent un caractère rétrospectif, *a posteriori*, qui se borne à relever des dégradations financières, mais qui nuit à tout réaménagement de gestion. Enfin, ils ont tendance à privilégier le court terme, en

[19] Cf. partie 1.4.1.3.

négligeant voire dévalorisant le long terme. En outre, ces considérations rejoignent les travaux d'OTLEY (1999), selon lequel le contrôle de gestion doit dépasser sa vision classique, en intégrant non seulement des outils de dimension financière, mais aussi en accordant plus d'attention *« à des éléments négligés comme la stratégie et les opérations* ».

Finalement, l'instrumentation du contrôle patrimonial semblent ne garantir que la conformité à des normes, en privilégiant le suivi des moyens au détriment du contrôle des finalités de l'action publique. BATAC et *al*. (2009) qualifient alors ces types de contrôle, de *« normatifs, bureaucratiques ou administratifs* ». De cette façon, les outils n'abordent pas les questions de l'adéquation de l'offre à la demande de service public, la satisfaction des utilisateurs du patrimoine, ou bien encore de l'adaptation des actions ou activités engagées dans le but d'atteindre de meilleurs résultats (BORGONOVI et BROVETTO, 1988).

C'est pourquoi, les organisations publiques locales, qui s'inscrivent de plus en plus dans une perspective de performance publique (GAUZENTE, 2000), tendent à développer des outils relevant du pilotage patrimonial.

2.1.2.2 Vers l'instauration d'outils du pilotage patrimonial

Face à l'évolution des finalités du contrôle, passant d'un contrôle traditionnel par les moyens à une logique de résultats (CARASSUS et *al*., 2008), les outils doivent en effet aussi s'adapter. Ainsi, l'accent est mis sur trois qualités des outils de pilotage (LONING et *al*., 2013).

En premier lieu, les outils de pilotage doivent permettre d'anticiper. Dans ce sens, ils envisagent des scénarios possibles de gestion, leurs éventuelles conséquences et les actions qui devront être prises. De surcroît, ces outils, de par l'information qu'ils traitent en amont, permettent de détecter, et de prévoir certaines situations. Appliquées à la gestion du patrimoine, ces considérations prennent tout leur sens puisqu'il paraît indispensable dans ce domaine de développer la capacité de prospection et d'anticipation d'une collectivité sur un patrimoine immobilier caractérisé par une importante inertie.

En second lieu, les outils du pilotage doivent faire une plus grande part aux facteurs explicatifs. En effet, face à des situations de gestion complexes, il est nécessaire de mieux comprendre

les causes des effets constatés. Par manque d'explications, il paraît difficile de mettre en place les mesures adaptées. Aussi, compte tenu de sa complexité, la gestion patrimoniale montre un besoin explicatif important face à des problématiques multiples.

Enfin, les outils de pilotage doivent être orientés vers l'action, et tournés vers la prise en compte de données physiques et qualitatives. Ces dernières paraissent effectivement plutôt proches du terrain. Le pilotage ne concerne alors non plus seulement les niveaux stratégiques d'une organisation, mais aussi les acteurs opérationnels confrontés au terrain. En effet, tandis que les données financières ont des qualités synthétiques et d'agrégations, les données physiques et qualitatives sont davantage intéressantes dans les prises de décisions quotidiennes.

De manière complémentaire, les outils du pilotage doivent prendre en compte la stratégie et les objectifs de la gestion patrimoniale d'une collectivité locale, mais aussi les résultats et les impacts des actions menées sur le patrimoine (BATAC et *al.*, 2009). Dans ce sens, à travers la vision des risques et des opportunités que les outils apportent à une institution, ces derniers concentrent une grande partie des enjeux de la gestion patrimoniale, en s'inscrivant dans une démarche d'optimisation de la performance organisationnelle. Appliquée aux ressources patrimoniales, cette dernière, définie par CARASSUS et *al.* (2011) dans une logique pluridimensionnelle est appréhendée non seulement par l'utilisation optimale des ressources affectées, dans une optique rétrospective, mais aussi par l'aptitude, présente et à venir, à créer et fournir des services aux utilisateurs en exploitant des actifs tant matériels qu'immatériels du patrimoine. De plus, toujours dans ce cadre, la performance patrimoniale doit aussi prendre en compte les effets et impacts des politiques publiques liées. Il en découle alors une définition englobante de la performance patrimoniale fondée sur le quadryptique objectifs-moyens-réalisations-effets.

Une fois les objectifs définis dans le cadre d'une stratégie patrimoniale appréhendant les besoins sociétaux, les moyens sont alors mobilisés de manière adaptée, permettant la production du service public lié et générant des effets positifs, dans une dimension politico-environnementale, sur le territoire concerné. De plus, l'évaluation de la performance suppose

que l'on puisse définir une articulation entre court terme et long terme (BOUQUIN,1998 ; TELLER, 1999). Par conséquent, les outils d'une gestion patrimoniale performante semblent devoir être guidés non seulement par une approche à la fois endogène, centrée sur la collectivité, et exogène, focalisée sur la relation de la collectivité avec son territoire, mais aussi par une logique à la fois court-termiste, axée sur des données quantitatives et financières, et long-termiste, caractérisée par des données plus qualitatives et stratégiques.

L'instrumentation d'une gestion patrimoniale performante peut alors être analysée, dans le même sens qu'ATKINSON et *al*. (1997), comme un système de coordination, de suivi et de diagnostic, ces trois dimensions connaissant dans certains cas des interrelations. Dans la première voie, ces outils permettent d'aider l'organisation à mettre en œuvre la fonction patrimoniale. Le système de mesure de performance permet ainsi d'informer tous les acteurs de l'organisation, y compris au niveau opérationnel, des actions à engager concernant les ressources patrimoniales, en fonction des objectifs stratégiques globaux définis en amont. Les besoins des utilisateurs sont également appréhendés afin de fournir un support bâtimentaire au service public le plus proche de la demande, en matière de qualité, de sécurité et de règlementation. De surcroît, cette première approche des outils revêt un intérêt majeur en matière de gestion du patrimoine, puisque l'enjeu d'un tel système réside aussi dans le fait de créer du lien et de la cohérence entre de multiples activités liées à l'immobilier, bien souvent éclatées au sein des organisations. Ensuite, les outils de mesure de la performance organisationnelle sont examinés comme un système de suivi et d'information. En effet, les objectifs stratégiques immobiliers définis préalablement sont observés, en pratique, par la mesure de leur niveau d'atteinte. Ces outils aident l'organisation à évaluer la contribution qu'elle apporte en moyens immobiliers, ainsi que le retour attendu de ses usagers. Les instruments permettent aussi de guider la définition et le développement des processus opérationnels de l'organisation. De ce fait, ils se doivent de faciliter la circulation de l'information et les procédés de communication entre agents travaillant sur un même sujet, le patrimoine, mais parfois dans des services distincts avec des objectifs différents.

Au-delà de cette mesure et de la comparaison à des normes fixées préalablement, l'existence de ces systèmes permet également l'information des responsables concernés sur le niveau

de performance atteint par la gestion patrimoniale de manière intrinsèque, mais aussi sur son ajustement à la politique de l'institution. Par exemple, une fois les actions engagées et les mesures effectuées, les instances dirigeantes peuvent être informées sur la performance patrimoniale, en ce qui concerne l'atteinte des objectifs (BOURGUIGNON, 1995). Enfin, les outils de mesure de la performance organisationnelle peuvent être analysés comme un système de diagnostic. Effectivement, ils permettent la compréhension des relations entre les performances locales des différentes activités de la gestion du patrimoine, et la performance globale de la fonction patrimoniale dans son ensemble ainsi que de son concours à la stratégie de la collectivité. Ces outils aident l'organisation à évaluer la contribution des résultats de différents processus et activités de la gestion du patrimoine, notamment au niveau opérationnel, sur sa performance totale. Cette finalité demande toutefois une attention particulière sur un domaine qui fait interagir de nombreux objectifs et des acteurs traditionnellement dissociés, ainsi qu'une réflexion préalable sur les relations de causes à effets entre les différents processus et activités.

En outre, RAMOND (1993) précise que le contrôle des résultats d'une organisation doit prendre en compte plusieurs impératifs : *« garder une vision globale », « enrichir la vision du manager opérationnel* », *« nourrir l'analyse et le diagnostic des responsables d'unités », et enfin « doter la direction générale d'un système d'information et de contrôle lui permettant de remplir pleinement sa fonction de pilotage stratégique »*. Dans cette voie, BREID (1994) propose des évolutions aux outils de pilotage selon trois facteurs : l'horizon temporel, le niveau de couverture des facteurs contribuant à la performance, et la dimension comportementale.

À la vue de cette littérature, et dans l'objectif d'appréhender la performance de la gestion patrimoniale, il semble indispensable de se doter d'un cadre conceptuel nous permettant de définir les outils de gestion et leur articulation dans un système global de management. De cette façon, cette recherche avance la proposition d'un cadre d'analyse reposant sur trois dimensions, nous permettant de décrire l'instrumentation de la gestion du patrimoine.

2.1.3 La proposition d'un modèle de caractérisation des outils du pilotage patrimonial

Afin de proposer un modèle de caractérisation des outils d'une gestion patrimoniale performante, nous retenons trois axes d'analyse. Ceux-ci s'appuient tout d'abord à la fois sur les composantes de la gestion patrimoniale, mais aussi sur les caractéristiques pluridimensionnelles de sa performance. Ensuite, cette proposition découle également du résultat de la conjonction entre un besoin, lié au métier de gestion patrimoniale, un support, appréhendant l'organisation de la fonction patrimoniale, et enfin un objet focalisé sur la nature du patrimoine immobilier. De surcroît, ces axes de caractérisation ambitionnent de dépasser le simple cadre de la gestion patrimoniale, avec une mise en cohérence de la définition des axes et des facteurs limitant la portée managériale des informations comptables et financières proposée par BREID (1994).

Dans l'objectif de permettre à la fonction patrimoniale de s'intégrer pleinement à la stratégie d'une institution, et de contribuer ainsi à l'amélioration de la performance globale de celle-ci, il apparaît indispensable de se doter d'un cadre conceptuel nous permettant de définir les outils et leur articulation dans un système global de management. Ainsi, nous pouvons formuler une première proposition de recherche dans le but de caractériser les outils du pilotage patrimonial :

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

Dans ce cadre, le premier de nos axes d'analyse concerne le niveau d'utilisation ou d'action de l'outil de gestion, et comporte trois modalités. En effet, l'instrumentation de gestion du patrimoine s'inscrivant dans un système global, il est possible de distinguer trois niveaux de contrôle dans une organisation : le niveau stratégique, de gestion ou administratif, et opérationnel (ANTHONY, 1965, 1988).

Au demeurant, 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. Or, le pilotage d'une organisation doit s'enrichir des « *données physiques et qualitatives* » générées par la

« *prise 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 vers l'opérationnel.

Le niveau stratégique concerne, tout d'abord, le pilotage de la fonction patrimoniale ; la cohérence avec la stratégie globale de l'institution étant assurée par ailleurs. Le niveau administratif pour sa part, inclût 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.

Cet axe d'analyse, en particulier à travers la modalité stratégique, appréhende ainsi d'importants facteurs clés de succès, tels que la satisfaction des usagers ou la qualité des prestations réalisées. Dans une activité de service, comme dans le cas de collectivités locales, il semble primordial que l'instrumentation de gestion intègre des mesures qualitatives de la performance organisationnelle. GERVAIS et THENET (2004) soulignent dans ce sens que la productivité d'une activité de service ne doit pas strictement se mesurer en rapportant le temps passé à la production obtenue. Lorsque c'est le cas, cette mesure peut nuire à la réalisation des différentes composantes de la prestation attendue par le client, telles que l'adaptabilité à ses besoins ou la qualité de la prestation. Dans ce sens, VAN CAILLIE (1999) précise que l'instrumentation doit tenir compte de l'aptitude de l'organisation, non seulement à innover pour rencontrer les attentes des utilisateurs, mais aussi à adapter ses processus internes pour tenir compte rapidement de tout changement dans son environnement. Ces adaptations ne peuvent en conséquence se faire que si les outils de pilotage concernent toutes les strates d'une institution. Compte tenu de ces éléments, sur cet axe, nous réalisons la proposition suivante :

Proposition 1.1 : Les outils du pilotage patrimonial public local couvrent des niveaux d'utilisation à la fois stratégiques, administratifs et opérationnels.

Le second axe, complémentaire, représente, lui, l'horizon temporel des outils de la gestion patrimoniale. Comme nous l'avons rappelé, le patrimoine immobilier concerne aussi bien des activités quotidiennes que des projets à très long terme. Nous proposons ici de prendre en considération trois modalités, en distinguant les outils de gestion à portée infra-annuelle, annuelle et pluriannuelle.

En effet, 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). Directement rattachés au système d'information, ces indicateurs comptables et financiers permettent principalement de répondre, de manière légale, à la délégation de responsabilités entre autorités politiques et administratives. Le type d'information produit est alors principalement focalisé sur les besoins des acteurs externes à l'organisation, que ce soit les collectivités locales ou bien l'Etat.

C'est pourquoi, ce type de mesure connait de nombreuses limites, particulièrement lorsque les informations qui en découlent ne semblent pas favoriser une mesure de l'activité pertinente facilitant la prise de décision. Les outils de gestion strictement financiers n'ont ni la précision, ni la robustesse nécessaire au management d'une organisation (ATKINSON et *al.*, 1997). D'autre part, compte tenu de leur horizon temporel, les mesures comptables et financières ne décrivent que l'histoire récente. Ainsi, celles-ci ne peuvent pas participer à l'exercice nécessaire de la prédiction, dans la mesure où ses 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. Toujours en se rapportant au facteur temps, il s'avère que ces mesures constituent des indicateurs trop tardifs, lorsqu'ils sont produits, pour éclairer et influencer la décision des responsables publics locaux. Au total, l'horizon temporel étant réduit, ce type d'indicateur ne permet pas de démontrer si la performance comptable et financière dégagée est en cohérence avec les stratégies et les objectifs d'une organisation.

Au regard de ces nombreuses limites, et comme nous l'avons déjà évoqué, plusieurs auteurs suggèrent 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). Les mesures court-termistes axées sur des dimensions comptables et financières, malgré leurs insuffisances, ne sont toutefois pas écartées, mais 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.

En effet, comme le souligne BUSSON-VILLA (1999), *« à une logique sur les principes s'ajoute, et non se substitue, une logique orientée sur les résultats* ». Les organisations du secteur public local ont pris en compte, dans une certaine mesure, ces évolutions cruciales, à travers une redéfinition de la notion de contrôle interne. Pour les collectivités locales, cette évolution s'est alors traduite par le dépassement de la vision traditionnelle du contrôle, pour intégrer des logiques propres au contrôle de gestion, au contrôle stratégique et à l'évaluation des politiques publiques (BATAC et *al.*, 2009), focalisées sur un raisonnement de long terme. C'est dans cette logique que, sur cet axe, nous réalisons la proposition suivante :

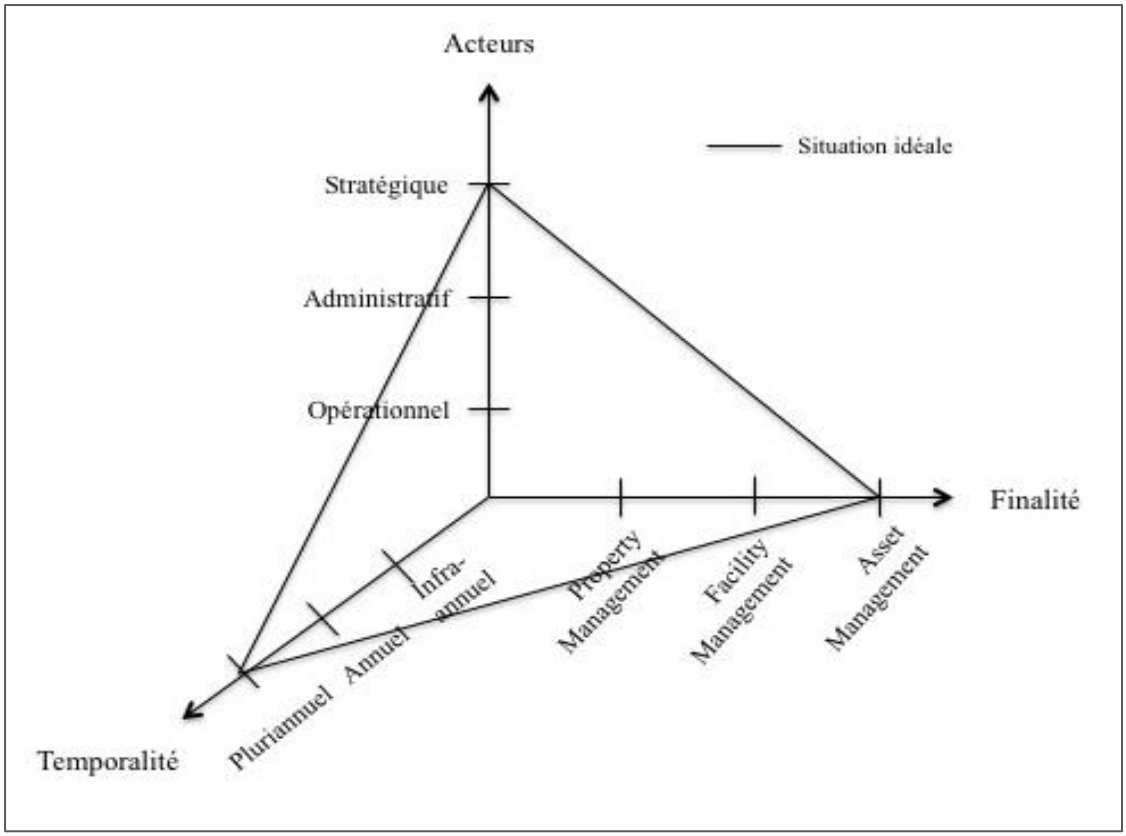
Proposition 1.2 : Les outils du pilotage patrimonial public local couvrent des temporalités court, moyen et long-termistes.

Enfin, un troisième axe d'analyse nous est donné par la finalité managériale couverte par les outils de gestion du patrimoine. De la sorte, il s'agit d'évaluer la portée et l'objectif que permet d'atteindre un instrument, en reprenant la typologie des activités de la gestion patrimoniale que nous avons précédemment exposée (Cf. 1.3.2.1). Dans le sens déjà décrit, nous identifions ainsi trois occurrences au niveau de cet axe, en distinguant la gestion d'actifs immobiliers (« *Asset Management* »), l'administration de biens (« *Property Management* ») et l'exploitation de parc (« *Facility Management* »). Sur cette dimension, nous réalisons donc la proposition suivante :

Proposition 1.3 : Les outils du pilotage patrimonial public local couvrent les finalités managériales immobilières d'*Asset*, de *Property* et de *Facility Management.*

Nous reprenons en conséquence nos propositions ci-dessus dans un schéma de caractérisation des outils de pilotage de la performance patrimoniale.

Figure 12 - Schéma de caractérisation des outils du pilotage patrimonial public local



Source : Inspiré de BREID (1994)

Une fois la logique de ce cadre d'analyse explicitée, il nous appartient d'étudier la pratique instrumentale de la fonction patrimoniale des collectivités locales, en recensant les outils de gestion mobilisés et en les caractérisant au regard de nos trois axes d'analyse. Cette analyse fera notamment l'objet de la seconde partie de cette thèse. De cette façon, il nous sera possible d'appréhender le degré de cohérence entre le cadre conceptuel d'analyse du pilotage patrimonial et les pratiques actuelles, au regard des modalités particulières des outils de

gestion du point de vue de leur couverture temporelle, des acteurs mobilisés et des finalités couvertes.

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

2.2 Elaboration d'une grille d'analyse des modes d'organisation du pilotage patrimonial local

Comme toute fonction, la gestion du patrimoine paraît régie par des principes organisationnels et des modes de régulation de ses activités. Nous envisageons ainsi d'étudier les modes d'organisation spécifiques à la gestion patrimoniale locale. Toutefois, si le terme organisation est largement employé, cette notion semble recouvrir des réalités diverses. De la sorte, selon ALCARAS et *al.* (2004), l'organisation peut être entendue comme un concept générique et transdisciplinaire, qui exprime à la fois, l'action (involontaire ou non, consciente ou non) d'organiser des processus immergés dans des processus plus larges, ainsi que le résultat de cette action.

Dès lors, l'organisation est à la fois organisée et organisante (LE MOIGNE et DEFOURNY, 1993). En effet, pour BERNOUX (2009), une organisation se caractérise par une division des tâches, une distribution des rôles, un système d'autorité, un système de communication, et un système de « *contribution – rétribution* ». Ces éléments matérialisent l'existence d'un équilibre entre des logiques structurelles, et celles des agents qui les animent. De cette manière, l'organisation apparaît comme une construction sociale contingente prenant en compte des orientations, des objectifs, un environnement, et les spécificités du comportement et de la mentalité de ses agents. En conséquence, comme l'indique PESQUEUX (2008), ce champ d'investigation entraîne une double réflexion. Il s'agit de percevoir l'organisation comme un objet (*organization*), mais aussi comme un processus (*organizing*).

Ainsi, dans cette section relative à la constitution d'une grille d'analyse organisationnelle de la gestion patrimoniale locale, nous nous arrêtons en premier lieu sur la difficulté de cerner la notion d'organisation de la gestion du patrimoine (2.2.1). En second lieu, nous soulignons

l'utilisation une première dimension structurelle pour déterminer les modes d'organisation, et nous l'appliquons à la gestion du patrimoine local (2.2.2). De plus, à côté de cette première dimension, nous utilisons également un axe d'analyse dédié à l'approche organisationnelle, de mécaniste à organique (2.2.3). En synthèse, sur la base de ces éléments de littérature, nous détaillons notre modèle d'analyse des modes d'organisation du pilotage patrimonial local (2.2.4).

2.2.1 La complexité de la notion d'organisation de la gestion patrimoniale

Le terme « organisation » a connu d'importantes évolutions au cours du vingtième siècle, transformant le sens du concept. De manière classique tout d'abord, chez FAYOL (1916), le terme organisation désigne l'action d'organiser. Dans le même sens, la définition produite par WEBER (1947), est tournée vers la manière d'organiser et de rationaliser la production.

Par la suite, des développements théoriques amènent à considérer l'existence d'une organisation informelle ; c'est le cas des travaux de MAYO à partir des années 1930. De cette façon, le concept d'organisation ne renvoie plus seulement à une structure générée par une activité rationnelle, intentionnelle, consciente et objective comme dans la théorie classique. Aussi, en associant structure formelle et informelle, WOODWARD (1965) propose de redéfinir l'organisation comme un système sociotechnique, une structure sociale. Mc GREGOR (1960) illustre également ce passage d'une vision de l'organisation selon l'activité d'organiser, à une compréhension de l'organisation comme une structure sociale avec une existence propre.

Dans un troisième temps, chez plusieurs auteurs, l'organisation apparaît comme une entité sociale indépendante et le concept renvoie à toutes les dimensions de cette structure sociale (MARCH et SIMON, 1958 ; DIMAGGIO et POWELL, 1983 ; HANNAN et FREEMAN, 1989 ; LAWRENCE et LORSCH, 1986 ; OUCHI, 1982 ; MINTZBERG, 1982).

Force est de constater l'évolution de la prise en compte de cette notion, qui traduit toute la difficulté à manipuler ce concept et, dans notre cas, à l'appliquer à la gestion patrimoniale. Ainsi, à côté de la profondeur de la signification de la notion d'organisation, il faut ajouter la diversité des activités de la gestion du patrimoine. Nous utilisons ainsi, le terme de fonction

patrimoniale pour caractériser un ensemble qui ne relève pas nécessairement d'une seule et même unité. Dans ce sens, selon NIZET et PICHAULT (2001), la fonction recouvre un ensemble d'opérations de même nature, alors que des notions proches telles que le service, le département, la direction constituent des unités organisationnelles, regroupant un ensemble d'opérateurs sous la même autorité, et disposant de ressources et d'outils de même nature. De cette façon, une fonction peut être assurée par plusieurs services, et inversement, une même unité organisationnelle peut également remplir plusieurs fonctions.

De plus, au-delà de la difficulté à délimiter les activités de la fonction patrimoine, il nous faut préciser à ce stade que nous entendons la gestion patrimoniale comme une fonction support au sens de service fonctionnel. Effectivement, les organisations paraissent à la fois composées « *d'unités opérationnelles* », celles chargées de tâches en lien direct avec le service public ou la production de politiques publiques, mais aussi « *d'unités fonctionnelles* », chargées de toutes les fonctions de soutien (THIETART, 2012). Aussi, d'après LAMBERT et SPONEM (2009), la littérature s'intéresse particulièrement au rôle attribué aux services fonctionnels et à leur place dans une organisation.

Dès lors, si nous employons la notion de fonction patrimoine dans le cadre de cette recherche doctorale, nous nous intéressons à toutes les composantes de la dimension organisationnelle. Effectivement, il serait fortement réducteur de se limiter à la seule étude de l'organigramme en tant qu'outil de structuration d'une organisation. D'ailleurs, il est fort probable que les éléments figurant sur ce dernier ne correspondent pas à la réalité pratique du fonctionnement de la gestion du patrimoine, qui est très dispersée au sein des collectivités locales (NIZET et PICHAULT, 2001). Ainsi, il semble nécessaire d'étudier plus en détail les différentes dimensions caractérisant une organisation.

C'est pourquoi, compte tenu de la complexité de la gestion patrimoniale, du grand nombre d'acteurs impliqués, et de la pluralité de leurs domaines d'intervention, nous devons nous intéresser à tous les éléments susceptibles de marquer le fonctionnement de la gestion patrimoniale d'une institution. Nous nous intéressons de cette manière à un premier axe d'analyse concernant la structure de la fonction patrimoine.

2.2.2 La description de la fonction patrimoine selon une dimension structurelle

Poursuivant l'objectif de caractériser les modes de structuration de la fonction patrimoniale, nous nous appuyons sur la théorie de la décentralisation organisationnelle. En effet, ce concept est souvent avancé pour décrire les différents modes d'organisation. Il semble effectivement fréquemment utilisé dans la littérature, avec l'objectif de dresser une typologie des formes et des modalités possibles de ce processus. Nous faisons ainsi état de plusieurs travaux s'intéressant à la décentralisation des organisations ; tout d'abord à travers une première lecture spécifique à l'analyse de la formation de la stratégie à l'intérieur des organisations (2.2.2.1). Dans un second temps, nous présentons une typologie des formes de décentralisation organisationnelle qui est fréquemment reprise par la littérature (2.2.2.2). Puis, nous terminons cette revue de littérature sur la décentralisation par une approche fondée sur la théorie de l'agence (2.2.2.3). Enfin, nous détaillons l'axe d'analyse que nous utilisons dans le cadre de notre étude, basé sur la centralisation/décentralisation de la gestion patrimoniale des collectivités locales (2.2.2.4).

2.2.2.1 L'étude de la décentralisation sous le prisme de la formation de la stratégie

Un premier travail intéressant sur le thème de la décentralisation nous est donné par TORSET (2004), qui propose une étude de ce processus à travers l'analyse de la formation de la stratégie à l'intérieur des organisations. Cet auteur utilise quatre dimensions complémentaires pour caractériser la décentralisation : la localisation, la concentration, l'ascendance, et l'émergence organisationnelle.

Premièrement, la décentralisation serait l'œuvre d'un processus de délocalisation. Dans ce sens, plusieurs auteurs considèrent la décentralisation comme la conséquence de l'implication de niveaux hiérarchiques inférieurs dans les décisions. Ce concept est alors plutôt appréhendé en matière d'autonomie des unités opérationnelles et de délocalisation du pouvoir de décision (FREDRICKSON, 1986 ; LOVE et *al*., 2002 ; LAWRENCE et LORSCH, 1967 ; VANCIL, 1980; GOVINDARAJAN, 1986). Ainsi, la décentralisation est vue comme une mesure verticale consistant à organiser le pouvoir à différentes échelles. Pour autant, TORSET (2004) relève

l'insuffisance de ce premier prisme pour caractériser les multiples formes des processus décentralisés.

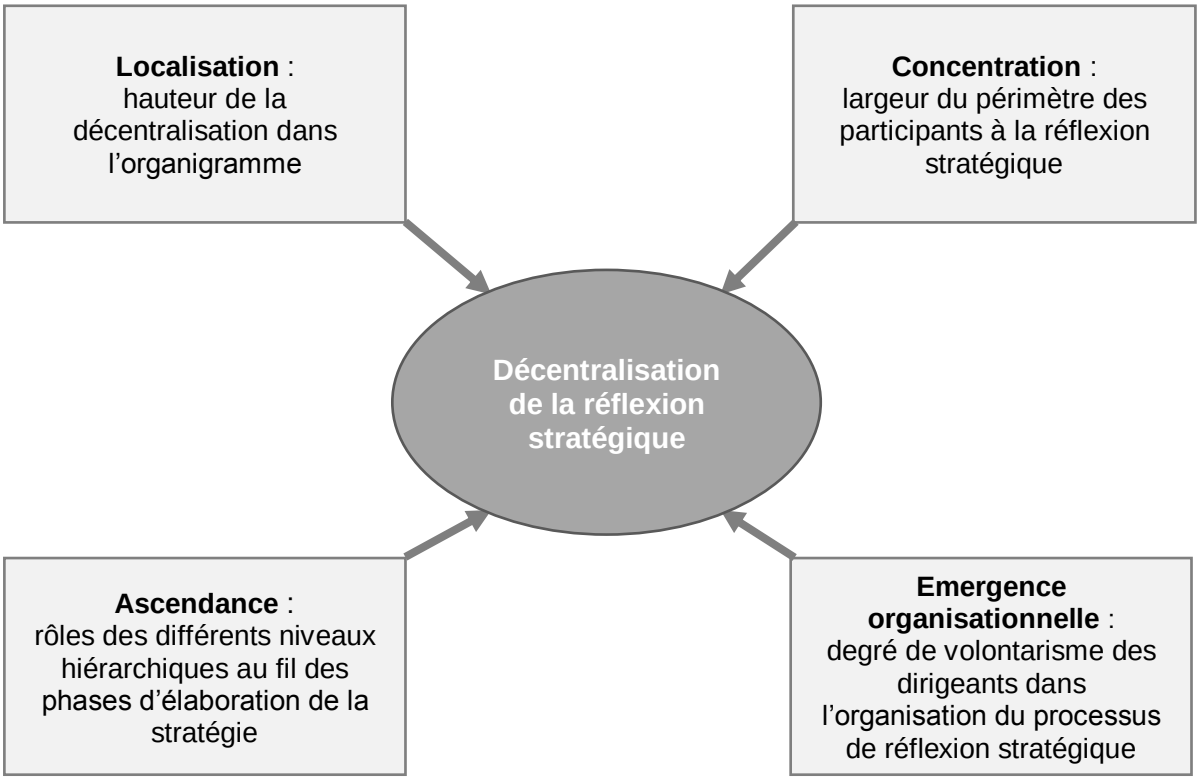
Une deuxième dimension, qualifiée de déconcentration, est en conséquence employée par l'auteur. Dans la lignée des travaux de KALIKA (1988), il propose d'évaluer la décentralisation à partir du degré de collégialité et d'association des différents niveaux hiérarchiques au processus de décision. Effectivement, selon KALIKA (1988), la décentralisation peut aussi s'apprécier selon une dimension horizontale, portant sur *« la participation des responsables de l'entreprise aux diverses décisions. C'est le caractère collégial de la prise de décision, c'est-à-dire, le nombre de responsables participant à la prise de décision, qui est ici appréhendé* ». Néanmoins, d'après TORSET (2004), si la décentralisation peut être approchée en termes de localisation et de concentration, ces deux dimensions n'apparaissent pas suffisantes pour caractériser tous les processus décentralisés.

Troisièmement, cet auteur propose d'y adjoindre une dimension liée à la dynamique du processus. La décentralisation serait alors plutôt l'œuvre d'un processus ascendant (TORSET, 2004). Effectivement, les concepts de management *top-down* et *bottom-up* se sont largement répandus dans la littérature (SABATIER, 1986 ; NONAKA, 1988), et font référence aux processus descendants pour le premier, et ascendants pour le second. Dès lors, la littérature assimile fréquemment un processus ascendant à un mode d'organisation décentralisé (AVENIER, 1996). TORSET (2004) pointe toutefois l'ambiguïté de cette notion d'ascendance, puisque des processus ascendants peuvent être centralisés, au même titre que des processus descendants peuvent fonctionner en mode d'organisation décentralisé. Malgré tout, selon l'auteur, l'ascendance est importante et amène un axe d'analyse supplémentaire pour traiter de la décentralisation, en permettant de s'interroger sur l'origine et l'impulsion des décisions à travers le profil dynamique du processus.

Quatrièmement, TORSET (2004) utilise une dernière dimension liée à l'émergence organisationnelle pour caractériser la décentralisation. Il part du constat que des processus décentralisés peuvent avoir été mis en œuvre par les dirigeants, le niveau central, mais peuvent aussi émerger indépendamment de leur volonté. L'auteur met donc en avant le

volontarisme des dirigeants dans les processus décentralisés. La notion d'émergence organisationnelle permettrait alors de traduire ces éléments.

Figure 13 - Les dimensions de la décentralisation de la réflexion stratégique



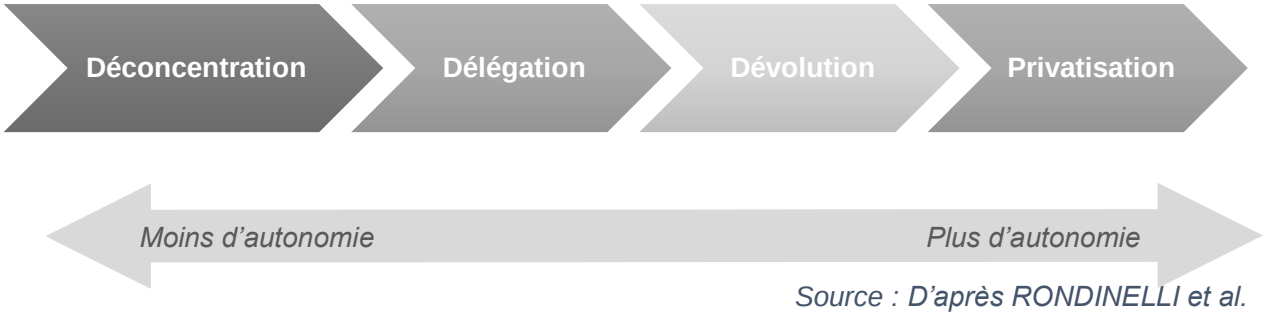
Source : TORSET (2004)

Bien que particulièrement intéressante, cette première caractérisation de la notion de décentralisation nous semble être assez centrée sur les processus décisionnels. A ce titre, notre revue de littérature sur la caractérisation de la décentralisation organisationnelle mérite d'être complétée.

2.2.2.2 Un essai de typologie des formes de la décentralisation organisationnelle

C'est pourquoi, nous relevons un essai de typologie des formes et des modalités du processus de la décentralisation organisationnelle publique, fréquemment repris par la littérature. En effet, les travaux de plusieurs auteurs (RONDINELLI, 1981 ; RONDINELLI et *al*., 1983 ; MILLS et *al*., 1991 ; LITVACK et SEDDON, 1999 ; LEMIEUX, 1997, 2001 ; POLTON, 2004) mettent en exergue quatre formes de décentralisation organisationnelle : la déconcentration, la délégation, la dévolution, et la privatisation. D'ailleurs, pour LEMIEUX (1997), *« la décentralisation comme la centralisation réfère à un mouvement. Il y a décentralisation quand il y a un transfert d'attribution du centre en direction de la périphérie* ». Ainsi, cette définition met en évidence le mouvement du processus de décentralisation, et nous semble ici importante, puisque plus que de choisir des formes de décentralisation, les organisations sont amenées à déplacer le curseur, selon le degré d'autonomie qu'elles souhaitent octroyer à leurs niveaux opérationnels.

Figure 14 - Quatre formes de la décentralisation organisationnelle publique



Source : D'après RONDINELLI et al. (1983)

Tout d'abord, selon cette littérature, la déconcentration peut aussi être qualifiée de décentralisation administrative. Elle consiste en une délégation de pouvoir à des niveaux territoriaux plus bas, au sein des gouvernements centraux et des agences centrales. Le pouvoir central décide toujours pour les affaires locales, mais sur place, via ses services implantés localement, et non plus depuis le niveau central. Le rattachement hiérarchique des agents est d'ailleurs toujours lié à l'organe central.

Ensuite, la délégation, aussi appelée décentralisation fonctionnelle, transfère des responsabilités de gestion étendues, mais dans un domaine et pour des fonctions spécifiques, à des organisations ou entités qui agissent en marge de la structure administrative centrale. Ainsi, ces acteurs semi-autonomes, ne sont pas entièrement contrôlés par le pouvoir central, mais lui sont tout de même redevables.

La troisième forme, nommée la dévolution, ajoute à la délégation fonctionnelle, une délégation politique et décisionnelle. Selon RONDINELLI (1981), la dévolution repose sur le fait de confier des pouvoirs à des gouvernements territoriaux autonomes. Elle repose ainsi sur un véritable transfert de responsabilités et de compétences vers des instances locales ou opérationnelles.

Enfin, la dernière forme, incarnée par la privatisation (RONDINELLI et *al*., 1983) représente un transfert de responsabilités à des organisations privées, lucratives ou non, à qui sont déléguées certaines fonctions antérieurement assumées par les services internes des organisations. Selon LACITY et HIRSCHHEIM (1993), « *l'externalisation peut être conçue comme l'achat d'un bien ou d'un service qui été auparavant fourni en interne. Elle représente un transfert significatif d'actifs, de beaux et de personnel à un vendeur qui est responsable des pertes et profits* ». Cette définition distingue le mode d'organisation externalisé d'un certain nombre de pratiques, comme la sous-traitance. Les mécanismes d'externalisation peuvent se réaliser avec tout type de prestataire, entreprise, filiale ou association.

En synthèse, LEMIEUX (2001) propose dans le tableau ci-dessous de revenir sur ces quatre formes de décentralisation à travers différentes caractéristiques : le statut, les compétences, le financement et l'autorité.

Tableau 11 - Caractéristiques des formes d'organisations décentralisées

Caractéristiques de l'organisation décentralisée	**Déconcentration (décentralisation administrative)**	**Délégation (décentralisation fonctionnelle)**	**Dévolution (Décentralisation politique)**	**Privatisation (décentralisation structurelle)**
Statut	Organisation très dépendante par rapport à une organisation centrale	Organisation assez dépendante par rapport à une organisation centrale	Organisation assez peu dépendante par rapport à une organisation centrale	Organisation plus ou moins dépendante par rapport à une organisation centrale
Compétences	Généralement uni-sectorielles pour plusieurs fonctions	Uni-sectorielles pour des fonctions bien définies	Multisectorielles, pour l'ensemble des fonctions	Uni-sectorielles, pour l'ensemble des fonctions
Financement	Les recettes viennent entièrement du centres	Selon les cas, les recettes viennent surtout du centre, ou surtout de la base	Les recettes viennent généralement surtout de la base	Les recettes viennent du centre ou de la base
Autorité	Désignation par le centre, et pouvoirs dans l'application	Désignation par le centre ou par la base, et pouvoirs dans l'adoption et l'application	Désignation par la base, et pouvoirs dans l'adoption et l'application	Désignation par le sommet, et pouvoirs dans l'adoption et l'application

Source : LEMIEUX (2001)

Cette typologie des formes de décentralisation est utile, sur le plan conceptuel, pour décrire les différentes configurations que peut prendre la décentralisation, mais dans la pratique, ces formes sont souvent empreintes de mixité.

2.2.2.3 Une analyse de la décentralisation se fondant sur la théorie de l'agence

Afin d'analyser la décentralisation, BOSSERT (1998) s'appuie sur la théorie de l'agence (JENSEN et MECKLING, 1976), dans la mesure où le gouvernement central essaie, selon l'auteur, d'atteindre des objectifs via des institutions décentralisées. Les choix réalisés au

niveau local doivent alors servir les objectifs du niveau central. BOSSERT (1998) propose en outre d'utiliser *« la notion d'espace de décision, constitué d'une matrice croisant la répartition des fonctions à exercer, et le degré d'autonomie et de choix dont dispose le niveau local sur chacune de ces fonctions »*. La typologie présentée dans ces travaux distingue alors la fonction de financement, l'organisation des services, la gestion des ressources humaines, ou encore les règles de gouvernance. Toujours selon BOSSERT (1998), le degré de décentralisation, pour chacune de ces fonctions, peut être mesuré par des indicateurs appropriés. Pour la gestion des ressources humaines par exemple, le niveau auquel sont prises les décisions de recrutement, ou les décisions de rémunération peut constituer un indicateur du degré de décentralisation.

Cette approche est prolongée par VRANGBAECK (2004), qui propose de croiser trois dimensions : le champ de la décentralisation, son niveau, et sa forme institutionnelle. Le champ tout d'abord, peut être caractérisé, comme le propose BOSSERT (1998), par les fonctions pouvant être décentralisées. Cette typologie proposée distingue ainsi trois fonctions : l'organisation du service (la définition des règles d'organisation du système, de régulation et de planification), le financement, et la gestion des services (c'est-à-dire les décisions quotidiennes sur la production de services). Ensuite, le niveau de la décentralisation est d'abord défini au sens territorial du terme. Il est de fait possible de distinguer les différents territoires administratifs ou politiques qui structurent une institution. Mais il peut aussi être prolongé jusqu'à inclure le niveau élémentaire de l'institution qui produit les services, voire même le niveau de l'individu. VRANGBAECK (2004) propose alors d'y ajouter la dimension du degré de décentralisation. Dans cette voie, la responsabilité formelle peut être décentralisée, mais avec un encadrement par le niveau central et une marge de manœuvre locale réduite. En conséquence, dans la mesure où ils sont liés au contrôle, il est essentiel d'analyser les mécanismes de coordination à l'œuvre entre les différents niveaux, qu'il s'agisse de normes, de conventions, d'incitations financières, etc.

De manière complémentaire, la question du degré de décentralisation est aussi analysée par DENIS et *al*. (1998). La grille de lecture de ces auteurs, sur les relations entre le niveau global, régional et local distingue trois modèles théoriques. Pour commencer, dans le modèle de la

délégation, il s'agit pour le niveau central de déléguer des tâches au niveau régional, qui en retour, les délègue au niveau local. La région est dans ce cas un niveau intermédiaire dans la ligne de commandement qui va du central ou local. Ce modèle soulève alors la question du contrôle, dans la mesure où les intérêts du mandataire et du mandant peuvent être différents ou divergents.

Ensuite, le modèle interactif s'appuie, pour sa part, sur une approche politique du comportement des acteurs. Celui-ci prend en compte le fait que toute mise en œuvre d'une politique fait interagir de nombreux acteurs, et que les agences gouvernementales sont confrontées à des groupes d'intérêts qui peuvent représenter des contrepoids. C'est pourquoi, elles doivent négocier leurs objectifs ainsi que les stratégies d'application de ces objectifs. Dès lors, le rôle d'une instance régionale intermédiaire est d'agir sur le réseau des acteurs, stimulant les interactions, les coalitions, avec l'idée que le niveau régional représente un bon espace de négociations, sous réserve que le niveau central n'interfère pas (DENIS et *al.,* 1998).

Enfin, le modèle démocratique renvoie à une approche qui valorise la souveraineté populaire, l'expression des points de vue des individus et des collectivités. La délibération publique apparaît alors comme un principe de régulation de l'action collective. Les institutions doivent organiser ce processus délibératif, la proximité de l'institution par rapport aux individus étant à même de favoriser la prise de parole selon ces mêmes auteurs.

En synthèse, DENIS et *al*. (1998), résument leur approche : dans le premier cas, celui de la délégation, *« le local est celui qui met en œuvre les objectifs qu'il n'a pas choisis* », dans le cas du modèle interactif, le local « *met en œuvre des objectifs obtenus par la négociation* », et pour finir, dans le scénario démocratique, le local « *met en œuvre les objectifs obtenus par délibération publique* ».

Finalement, cette revue des cadres d'analyse de la décentralisation montre que cette dernière peut être abordée par différents points de vue, avec plusieurs modèles théoriques. Notre objectif est d'arriver à définir un cadre de représentation de ces processus, permettant de traduire l'évolution des modes d'organisation.

2.2.2.4 La caractérisation de l'organisation de la gestion patrimoniale locale selon son degré de décentralisation

A la suite de cette revue de littérature du concept de décentralisation organisationnelle, nous proposons d'utiliser ces éléments pour parvenir à caractériser les différents modes d'organisation employés par les collectivités locales pour gérer leur patrimoine immobilier.

Pour ce faire, nous réutilisons les notions suivantes : le champ, c'est-à-dire les fonctions sur lesquelles s'exerce la décentralisation, le niveau (du central au local), le type de processus institutionnel, ainsi que le degré de décentralisation. Effectivement, ces éléments paraissent rendre compte des différentes configurations qu'il nous faut retranscrire dans la fonction patrimoniale publique locale.

De surcroît, nous pouvons dégager différents modes de structuration, sur la base des éléments théoriques mis en évidence. Ainsi, appliqués à la gestion patrimoniale publique, il semble que plusieurs modes de structuration soient envisageables afin de décrire un large éventail de situations. Nous retenons de la sorte six modes de structuration : centralisation, déconcentration, délégation, dévolution, externalisation et mutualisation.

En premier lieu, le mode centralisé se caractérise par la concentration de l'ensemble des tâches entre les mains de l'administration centrale, qui exécute ces dernières au moyen d'une administration hiérarchisée et unifiée. Le pouvoir central gère ainsi les affaires de portée générale et locale. Les agents locaux n'ont qu'un rôle de préparation et d'exécution des décisions prises au niveau central. Appliquée à la gestion patrimoniale, la centralisation privilégie un système de regroupement des activités de gestion du patrimoine dans l'entité centrale de l'institution, une seule direction par exemple située dans un département ressources ou support. Le niveau central assume en conséquence les activités de gestion des actifs immobiliers (*AM*), d'administration de biens (*PM*), et d'exploitation de parc (*FM*). De même, les activités plutôt transversales comme la gestion comptable et économique, la gestion de l'information, et la gestion des moyens sont concentrées entre les mains du niveau central.

En second lieu, la déconcentration correspond à une décentralisation administrative selon RONDINELLI (1981). La déconcentration recouvre la notion de transfert de responsabilités à des niveaux plus bas au sein des gouvernements centraux. Dès lors, ce mode d'organisation suppose le transfert d'un certain pouvoir décisionnel à des représentants locaux, qui restent toutefois soumis au pouvoir hiérarchique du centre. Le pouvoir central décide toujours pour les affaires locales, mais sur place et par ses représentants. En conséquence, rapporté à la gestion patrimoniale publique locale, la déconcentration permet au niveau central de l'organisation de contrôler l'ensemble des activités de la gestion patrimoniale : *Asset, Property* et *Facility Management*, ainsi que les activités dîtes transversales. Néanmoins, la gestion de ces dernières se fait, dans une certaine mesure, au niveau local par des agents qui dépendent du niveau central. Il est alors possible de prendre davantage en compte les problématiques locales dans les décisions patrimoniales.

Un troisième mode de structuration, la délégation, aussi considérée comme de la décentralisation fonctionnelle dans la typologie de RONDINELLI (1981), représente le *« transfert des responsabilités de gestion étendues, dans un domaine et pour des fonctions spécifiques »* (RONDINELLI et *al*., 1983). Le transfert de certaines compétences se fait alors de l'autorité centrale vers des organes locaux qui ne dépendent pas directement d'elle. Adapté au cas de la gestion patrimoniale publique, le mode de structuration délégué permet au niveau central de l'organisation de ne gérer directement que certaines des activités que recouvre la fonction patrimoniale. Ces activités seraient alors plutôt d'ordre stratégique, comme la gestion des actifs immobiliers (*AM*) par exemple, tandis que d'autres domaines plus opérationnels seraient délégués à des entités locales plus au moins indépendantes du niveau central.

Quatrièmement, la décentralisation politique fait écho à la dévolution d'après RONDINELLI (1981). Celle-ci consiste à confier des pouvoirs à des entités autonomes. Appliqué à notre cas d'analyse, la dévolution de la fonction patrimoniale représente une délégation de larges activités de gestion du patrimoine aux entités locales. Le niveau central se décharge ainsi de pratiquement toute responsabilité dans ce domaine, en s'occupant simplement de fixer le cadre général de la gestion patrimoniale de l'institution. Par conséquent, il n'a pratiquement aucun droit d'ingérence dans les affaires locales. Les entités autonomes auront à leur charge

les activités d'*Asset*, de *Property*, et de *Facility Management*, pour les biens qui leur ont été confiés. Toutefois, il semble parfois difficile d'ajouter à cette dévolution les activités transversales de la gestion patrimoniale, que sont la gestion des moyens, de l'information et la gestion comptable et économique, qui nécessitent une certaine cohérence d'ensemble.

Cinquièmement, l'externalisation se présente comme un mode de structuration avec un degré de décentralisation élevé. En effet, dans ce type de structuration, une organisation se décharge complètement de certaines activités ou domaines d'activités (RONDINELLI et *al*., 1983). Aussi, dans les conditions particulières de la gestion patrimoniale publique, ce mode externalisé permet un déchargement de tout ou partie des activités de la gestion patrimoniale vers un prestataire externe. En outre, si l'externalisation de certaines prestations est d'ores et déjà utilisée par les collectivités locales, pour l'entretien ou les gros travaux sur les bâtiments, par exemple, il est encore novateur pour d'autres fonctions. Il paraît pourtant possible de procéder à l'externalisation de tout ou partie d'activités liées à l'administration de bien (*PM*), voire même la gestion d'actifs immobiliers (*AM*).

Enfin, nous proposons de rajouter un sixième mode de structuration : la mutualisation. Celle-ci est considérée par MARIN (2014), comme relevant « *d'opérations menées par des organisations, tant en interne de celles-ci qu'avec des partenaires extérieurs, pour des objets matériels, immatériels ou stratégiques et cela à travers des processus de collaboration élaborés de manière à maitriser les coûts de transaction et favoriser l'amélioration des produits ou services* ». Dans ce sens, la mutualisation se caractérise par le partage de ressources, de connaissances et de savoirs faire entre deux organisations. En outre, elle apparaît comme un mode d'organisation particulièrement incitatif pour le domaine public local, entre le niveau communal et intercommunal notamment, puisque dans un contexte de fortes contraintes financières, elle est présentée comme la solution pour faire des économies (MARIN et *al*. 2016). Adaptée à la fonction patrimoniale publique, la mutualisation peut s'appliquer à plusieurs stades. Il est d'abord possible qu'elle ne concerne que certaines activités opérationnelles, comme l'entretien ou l'occupation des bâtiments. Il est dans ce sens facilement envisageable que deux structures mettent en commun leurs équipes techniques et leur matériel, ou encore que deux institutions accueillent des occupants de l'autre en fonction

de leurs besoins. D'autre part, il est possible de penser la mutualisation avec une plus grande ambition. Dans cette voie, selon MARIN (2014), la mutualisation peut revêtir des dimensions matérielles, immatérielles, et stratégiques. Il serait de ce fait plausible d'entrevoir un mode d'organisation de la fonction patrimoniale mutualisé, en partageant la mise en œuvre d'activités dîtes stratégiques, mais aussi des ressources patrimoniales.

Au final, la description des modes de structuration de la fonction patrimoniale permet de faire ressortir six états possibles, regroupant un large panel des situations qu'il semble raisonnable d'envisager dans l'étude des modes d'organisation de la gestion du patrimoine public local. Toutefois, ces six modes semblent constituer de grandes trajectoires de lecture des organisations. Ils représentent des systèmes poreux et complémentaires. Il est difficilement possible d'enfermer l'organisation d'une collectivité locale dans l'une de ces configurations. Nous adoptons donc un premier axe d'analyse de la fonction patrimoniale publique locale, d'un système centralisé à décentralisé.

2.2.3 La caractérisation de la gestion patrimoniale par une dimension processuelle

A côté de la dimension structurelle, la littérature met en évidence une autre dimension pour décrire les organisations. En effet, d'après MINTZBERG (1982), une organisation peut être définie par les moyens employés pour diviser le travail en tâches et activités distinctes, mais aussi par les moyens mis en œuvre pour assurer la coordination nécessaire entre ces tâches, renvoyant à une dimension plutôt processuelle.

Ainsi, si nous avons étudié la répartition du travail et des responsabilités entre les acteurs de la fonction patrimoine des organisations publiques, il nous faut également nous intéresser à la manière dont ces acteurs travaillent les uns avec les autres, c'est à dire à une dimension plus intangible de ces modes d'organisations.

Pour ce faire, nous revenons tout d'abord sur la notion de coordination du travail et les analyses qui en sont proposées par la littérature (2.2.3.1). Ensuite, nous distinguons les fonctions supports et les fonctions métiers d'une organisation, puisque cette différenciation revêt un intérêt particulier dans le cas de la fonction patrimoine (2.2.3.2). Enfin, nous mettons

en évidence un axe d'analyse relatif à l'approche organisationnelle, de mécaniste à organique, nous permettant de compléter notre première lecture structurelle des modes d'organisation de la gestion patrimoniale (2.2.3.3).

2.2.3.1 Le concept de coordination à l'œuvre au sein d'une organisation

Certains auteurs ont tenté de définir le concept flou de coordination des activités dans une organisation. Ainsi, pour FAYOL d'abord, (1916), coordonner une entreprise, c'est « *relier, unir, harmoniser tous les actes, tous les efforts* ». Plus tard, GULICK (1937) perçoit la coordination comme visant à relier les différentes parties du travail, et LITTERER (1965) considère que la coordination vise à faciliter des activités qui ont des liens entre elles. VAN DE VEN et *al*. (1976), définissent l'acte de coordonner, comme « *intégrer ou relier ensemble différentes parties d'une organisation pour accomplir un ensemble collectif de tâches* », alors que MALONE et CROWSTON (1994) voient la coordination comme la gestion des dépendances entre activités.

En synthèse, ALSENE et PICHAULT (2007) considèrent que dans la littérature, la coordination est souvent entendue de deux façons différentes, « *soit comme l'intégration d'activités séparées, soit comme la facilitation d'activités inter-reliées* ». Selon ces mêmes auteurs, ces deux définitions présentent plusieurs limites et ne permettent pas de décrire la pluralité des situations que recouvre cette notion. C'est pourquoi, ils proposent de considérer la coordination au sein des organisations comme la « *recherche de cohérence dans le travail accompli par un ensemble d'individus* » (ALSENE et PICHAULT, 2007). Cette recherche de cohérence collective nous semble particulièrement adaptée au cas de la gestion patrimoniale, qui se présente comme une fonction disparate regroupant plusieurs acteurs et métiers qui n'ont pas forcément conscience de faire partie d'un même ensemble.

Plusieurs auteurs ont alors travaillé sur la manière de coordonner le travail au sein d'une organisation (MARCH et SIMON, 1993 ; THOMPSON, 1967 ; LAWRENCE et LORSCH, 1967; GALBRAITH, 1973 ; VAN DE VEN et *al*., 1976 ; MINTZBERG, 1982, 1989). Ainsi, un certain nombre de mécanismes de coordination paraissent décrire les moyens fondamentaux par lesquels les organisations peuvent coordonner leur travail. MINTZBERG (1982, 1989) détaille

six mécanismes de coordination, qu'il serait possible d'identifier de manière majoritaire suivant les organisations :

- l'ajustement mutuel, qui réalise la coordination du travail par le simple processus de la communication informelle ;
- la supervision directe, avec une seule personne qui donne les ordres et instructions à plusieurs autres ;
- la standardisation des procédés, qui coordonne le travail par des règles de fonctionnement et des méthodes de travail homogènes et uniformes ;
- la standardisation des résultats, qui prône des résultats uniformes et des objectifs à atteindre pour chaque partie de l'organisation ;
- la standardisation des qualifications, qui suppose une uniformisation des savoirs et des compétences des employés. Les membres de l'organisation utilisent alors des références communes pour coordonner leur travail ;
- la standardisation des normes, qui renvoie à l'existence d'une culture commune à l'ensemble des membres de l'organisation.

En outre, NIZET et PICHAULT (2001) proposent de classer ces six mécanismes de coordination d'après deux typologies. La première concerne le niveau d'autonomie ou de contrainte vis à vis des acteurs. Dans ce sens, les mécanismes de coordination paraissent liés à un contrôle assez strict, ou bien à un contrôle exercé *a priori*, laissant une plus large marge de manœuvre aux acteurs. Selon ces deux auteurs, la seconde classification permet de différencier les mécanismes de coordination, entre ceux fondés sur des relations verticales ou horizontales entre individus, ceux reposant sur un travail de formalisation visant à créer une certaine stabilité, ou encore, ceux qui s'appuient sur la constitution de « *représentation mentales appropriées* » (NIZET et PICHAULT, 2001).

Cette dernière distinction nous paraît particulièrement intéressante dans notre cas d'étude. En effet, plus que le degré de contrôle au sein de la fonction patrimoine, il semble pertinent d'analyser les types de coordination à l'œuvre, qu'elles dépendent de relations interpersonnelles, de formalisations du travail ou bien encore de représentations mentales.

Par ailleurs, si MINTZBERG (1982) considère qu'un seul mécanisme de coordination émerge dans une organisation ou une unité organisationnelle, ces mécanismes « *ne sont généralement pas indicatifs de la manière dont les employés se coordonnent (ou sont coordonnés) concrètement et pratiquement dans telle ou telle situation de travail* » (ALSENE et PICHAULT, 2007). Il semble en conséquence plus probable de distinguer plusieurs « *situations de travail* » dans lesquelles des « *solutions de coordination »* sont mises en œuvre, officiellement ou de manière informelle (ALSENE et PICHAULT, 2007).

Outre le concept de coordination, indispensable à la compréhension des rouages d'une organisation, d'autres modalités paraissent essentielles dans l'objectif d'établir les fondements théoriques indispensables à l'étude de la dimension processuelle de la fonction patrimoine. Ainsi, la distinction entre les fonctions métiers et supports d'une organisation est une caractéristique majeure de la compréhension de leur fonctionnement.

2.2.3.2 Les relations entre fonctions métiers et fonctions supports d'une organisation

Afin de comprendre et de formaliser le lien entre les différentes composantes d'une organisation, il est nécessaire de revenir sur une différenciation opérée fréquemment entre les fonctions métiers et les fonctions supports. Dans ce sens, WOODWARD (1965) opère une distinction entre les fonctions qualifiées de « *tâche* » et les fonctions « d'*élément* ». Les fonctions de « *tâche* » concernent plutôt, selon elle, les activités de base de l'organisation et constituent son cœur d'activité, alors que les fonctions « d'*élément* » sont relatives au management de l'organisation. Dès lors, selon LAMBERT (2005) les fonctions périphériques, « *element functions* », seraient dépourvues de buts propres, définissables et spécifiques, et elles ne peuvent être conçues indépendamment des autres activités. De leur côté, les fonctions centrales, « *task functions* », sont directement orientées vers l'atteinte de buts définissables et spécifiques.

Ainsi, par fonctions opérationnelles (métiers) sont désignés les organes qui concourent directement au cœur d'activité de l'organisation. Les opérationnels font alors partie de la ligne hiérarchique. Ils comprennent les responsables des directions, des services et les employés. A l'opposé, les fonctions supports renvoient, pour leur part, aux services fonctionnels qui ont

pour rôle de conseiller, d'assister, et de supporter la création de valeur générée par les fonctions opérationnelles. De ce fait, une organisation se structure en deux niveaux : opérationnel et fonctionnel. Les organes opérationnels vont être ceux qui supportent directement son activité. Seront alors dans cette situation, sur le terrain industriel par exemple, les services achats, ventes, livraisons, ou encore magasin. Alors que les organes fonctionnels, toujours dans l'exemple industriel, seront composés des services recherche, contrôle, marketing, ou direction des ressources humaines. Ces derniers concourent alors indirectement à la production de l'organisation.

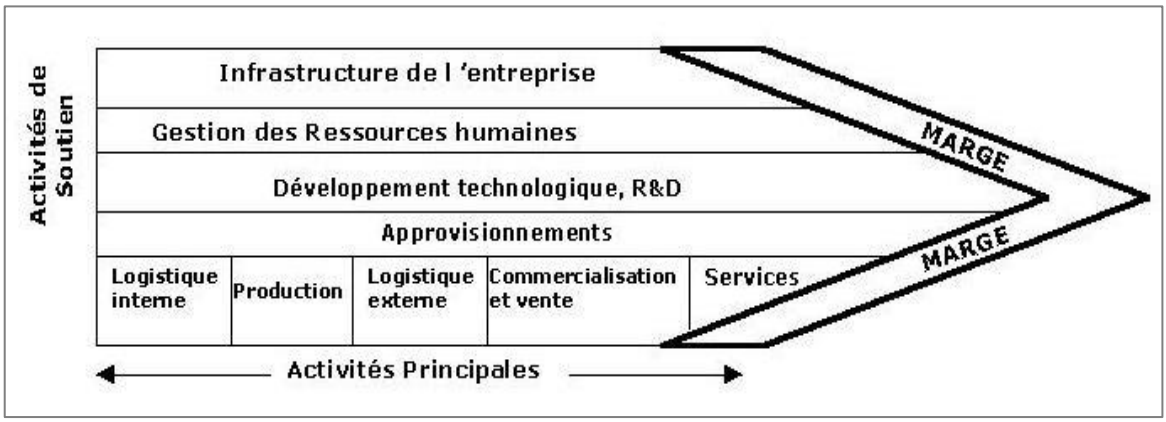
Même si dans la pratique la frontière est souvent complexe à établir entre ces deux fonctions, cette dichotomie se retrouve au sein des collectivités locales. Il est possible d'identifier des services opérationnels, représentés par tous les acteurs qui mènent à bien au quotidien les missions de service public, soit par exemple la culture, le sport, l'éducation, l'état civil, etc. ; et les services supports, composés des acteurs qui rendent possible la réalisation du service public dans les meilleures conditions. Il s'agit notamment des finances, des ressources humaines, de la direction des systèmes informatiques. C'est dans cette dernière catégorie que se positionnent les services qui gèrent de manière directe le patrimoine immobilier d'une collectivité. « *La fonction patrimoniale est ainsi constituée de l'ensemble des compétences nécessaires à l'élaboration d'une politique au service de la stratégie de l'établissement, permettant de disposer, pour un coût maîtrisé, des moyens immobiliers nécessaires au bon exercice de ses missions* » (IGAENR, 2010).

Or, cette division du travail entre deux groupes organisationnels pose un certain nombre de difficultés. DALTON (1950) remarque que des difficultés naissent notamment d'une incompréhension due à un ensemble de différences entre ces groupes. Aussi, les interactions entre ces fonctions, et la mise en cohérence du fonctionnement de l'ensemble peuvent être problématiques. Dès lors, la littérature a cherché à déterminer des méthodes pour représenter la cohérence des différentes fonctions au sein d'une organisation. La plus connue est sans doute le concept de chaîne de valeur introduit par PORTER (1986). La chaîne de valeur permet de décomposer l'activité de l'entreprise en séquence d'opérations élémentaires, et d'identifier les sources potentielles d'avantages concurrentiels. Dans ce cadre, l'auteur

distingue les activités génératrices de valeur, en activités principales et en activités de soutien. Les activités principales sont essentiellement celles de la création matérielle à la vente du produit, incluant son transport et le service après-vente. Les activités de soutien viennent à l'appui des activités principales, en assurant les achats des moyens de production, en fournissant la technologie, en gérant les ressources humaines, et en assurant les activités administratives indispensables au bon fonctionnement de l'entreprise (Cf. figure n°15).

Conformément à la dichotomie que nous avons retenue (fonctions métiers / fonctions supports), les activités, dites supports, désignent les organes qui ne participent pas directement à la fabrication du produit ou à la réalisation de la prestation de service. Elles fournissent des services aux activités principales afin de faciliter leur fonctionnement. En effet, toute activité créatrice de valeur nécessite l'achat de moyens de production, des ressources humaines et une forme de technologie pour remplir sa fonction. « *Les activités de soutien viennent alors à l'appui des activités principales et se soutiennent les unes les autres en assurant l'achat des moyens de production, en fournissant la technologie, les ressources humaines et en assurant diverses fonctions de l'ensemble de l'entreprise* » (PORTER,1986).

Figure 15 - La chaîne de valeur de PORTER



Source : PORTER (1986)

En outre, d'après les travaux de cet auteur, la performance globale de la chaîne de valeur peut être améliorée par un renforcement à la fois de chaque maillon, et des liaisons entre les maillons. L'avantage concurrentiel provient alors autant des liaisons entre les activités que des

activités elles-mêmes. Une meilleure prise en compte des effets d'une activité sur le reste de la chaîne, ou une meilleure coordination des activités permettra alors bien souvent d'obtenir un avantage déterminant. PORTER (1986) considère ainsi les activités supports comme pouvant être stratégiques. Ainsi, ces considérations sont intéressantes dans notre étude, puisqu'il s'agit d'étudier la gestion patrimoniale, en tant qu'activité support, comme levier de performance pour les collectivités locales.

De manière complémentaire, nous nous intéressons au rôle de ces services supports. Dans ce sens, nous utilisons les travaux de MALLERET (1993), qui adopte une vision duale du rôle des services fonctionnels. D'une part, ces derniers semblent avoir un « *rôle régalien/centralisateur* » (MALLERET, 1993), par la définition de règles et de procédures. Dans ce cadre, ils collectent, consolident des informations, et font appliquer les règles définies par l'organisation. D'autre part, selon l'auteur, les services fonctionnels ont un « *rôle de conseil et d'assistance* » (MALLERET, 1993), ils définissent de nouveaux systèmes, diffusent des informations et des outils, ils forment et stimulent, tout en adoptant une posture de prestataire de service.

Finalement, l'activité de gestion patrimoniale se trouve au centre de cette dichotomie entre fonctions métiers et fonctions supports. En effet, si la gestion du patrimoine peut être vue comme une fonction support, elle dépend très largement des services opérationnels, pour lesquels les missions de service public sont étroitement liées aux aspects bâtimentaires. En effet, la fonction patrimoine repose sur l'action complémentaire d'une multitude d'acteurs et de métiers, bien souvent présents dans plusieurs services supports, impliquant un grand nombre d'acteurs opérationnels. Dès lors, les questions de relations et de coordinations entre services supports et services métiers sont intéressantes à analyser dans notre sujet d'étude.

Au total, ces éléments tirés de la littérature doivent nous permettre de caractériser la fonction patrimoine des collectivités locales sur un plan processuel. Pour ce faire, nous nous appuyons sur une dimension d'analyse propre à l'approche organisationnelle.

2.2.3.3 La caractérisation de la fonction patrimoniale selon son approche organisationnelle

Dans l'objectif de décrire les modes d'organisation de la gestion patrimoniale publique locale, nous avons mis en évidence un premier axe d'analyse spécifique au système de la fonction patrimoine. Celle-ci se trouve alors caractérisée par son degré de décentralisation. A côté de cette première dimension d'analyse, nous venons de démontrer plus haut la nécessité de s'intéresser à l'organisation dans une dimension davantage processuelle. C'est pourquoi, nous mettons en exergue ici un second axe d'analyse de la fonction patrimoine. Nous étudions cette dernière selon son approche, mécaniste ou organique.

Pour ce faire, nous utilisons les travaux de BURNS et STALKER (1961), qui étudient la relation entre l'environnement et la structure organisationnelle. Selon eux, en fonction du degré de stabilité de l'environnement, la structure organisationnelle est amenée à être modifiée. Ils soulignent également que la performance d'une organisation peut être mesurée par sa capacité à s'adapter à son environnement. Ainsi, dans un environnement stable, les auteurs suggèrent plutôt l'existence d'une structure mécaniste, alors que, confrontée à un environnement instable et complexe, une évolution de l'organisation vers une structure plus organique semble à privilégier.

D'autre part, selon BURNS et STALKER (1961), l'approche mécaniste implique une structure organisationnelle rigide, avec pour seul but la recherche d'efficacité technique et économique. Nous y trouvons des procédures plutôt standardisées et une certaine centralisation du système de décision autour de la ligne hiérarchique. A l'opposé, l'approche organique se caractérise par des structures plus souples, avec des ajustements possibles. Elle s'appuie sur une faible spécialisation et standardisation du travail. Les décisions et informations sont en outre davantage horizontales.

Toutefois, les organisations ne semblent pas répondre entièrement à l'une ou l'autre de ces approches. Pour MINTZBERG (1982) notamment, les approches mécanistes et organiques « *sont situées aux deux extrêmes d'un ensemble continu de structures où l'on fait varier la standardisation* ».

Tableau 12 - Les caractéristiques des approches mécanistes et organique des organisations

Mécaniste	Organique
Fragmentation de la tâche totale de l'organisation en plusieurs fonctions spécialisées	Nécessité d'un savoir spécialisé pour accomplir la tâche de l'organisation
Manque de compréhension de la contribution individuelle à l'ensemble de l'organisation. Perte de vue de la finalité de l'action	Forte imprégnation de la tâche individuelle dans une vision globale de l'organisation
Le supérieur veille à ce que chaque poste soit le lieu d'exécution d'une tâche pertinente par rapport à l'ensemble de l'organisation	Les tâches individuelles sont constamment ajustées et redéfinies à travers l'interaction avec les autres
Définition précise des droits, des obligations et des méthodes techniques rattachées à chaque rôle fonctionnel	Les acteurs sont responsabilisés vis à vis des problèmes qu'ils rencontrent
Une structure hiérarchique de contrôle, d'autorité et de communication	Une structure de contrôle, d'autorité et de communication établie en réseaux
L'harmonisation des différentes tâches est assurée par le sommet de l'organisation, ce qui renforce la structure hiérarchique	Le savoir technique et commercial sur une tâche à accomplir peut-être situé n'importe où dans le réseau. Il devient alors de centre de contrôle et de communication
Une tendance aux interactions verticales entre supérieurs et subordonnés	Une communication latérale à travers l'organisation. Les communications sont davantage de nature consultative
Les employés sont gouvernés par les instructions et les décisions prises par les supérieurs	La communication consiste en un échange d'informations et de conseils
Loyauté et obéissance aux supérieurs sont obligatoires	L'engagement envers la tâche est plus important que la loyauté et l'obéissance
Importance et prestige rattachés à l'interne	Mise en avant de l'expertise, ainsi que de l'affiliation à des milieux techniques et commerciaux externes à l'entreprise

Source : GUERARD (2003)

Ainsi, nous utilisons un deuxième axe afin de caractériser la fonction patrimoniale des collectivités locales selon des approches mécanistes ou organiques. Pour ce faire, nous utilisons notamment les concepts mis en exergue auparavant, à savoir les modes de coordination et les relations entre acteurs métiers et supports impliqués dans la fonction

patrimoine. Dès lors, nous sommes amenés à proposer un modèle d'analyse combinant les deux dimensions que nous nous sommes attachés à expliciter ci-dessus : un axe systémique et un axe processuel.

2.2.4 La proposition d'un modèle de caractérisation de l'organisation du pilotage patrimonial

Poursuivant la finalité de construire une grille d'analyse de la performance organisationnelle de la gestion du patrimoine, nous retenons deux axes d'analyses.

En effet, il semble nécessaire d'étudier de manière approfondie les différentes dimensions caractérisant une organisation, et d'articuler les modalités organisationnelles dans un cadre général. Nous nous intéressons alors à plusieurs composantes de l'organisation de la fonction patrimoine, en croisant les aspects structurels et processuels. Ainsi, nous pouvons formuler une seconde proposition de recherche ayant pour but de caractériser les modes d'organisation du pilotage patrimonial :

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

Dès lors, le premier des deux axes utilisés fait référence au système organisationnel, nous permettant de placer les modes de structuration de la fonction patrimoniale publique locale selon leur degré de centralisation ou de décentralisation, dans le sens de RONDINELLI et *al*. (1983). Ainsi, la décentralisation du système organisationnel paraît s'inscrire dans une plus grande réactivité de l'organisation envers le public, et d'accroître la quantité et la qualité des services fournis (RONDINELLI et *al*., 1983). Effectivement, celle-ci amène à développer la capacité des agents centraux à obtenir des informations de meilleure qualité sur les conditions locales, à planifier des actions locales plus réactives, et à réagir plus rapidement face aux imprévus qui surviennent lors de la mise en œuvre de ces actions (MADDICK, 1963). Dans ce même sens, les avantages de la décentralisation sont nombreux pour HELFER, KALIKA et ORSONI (2000). Selon eux, la décentralisation améliore la qualité des décisions prises, en circuit court et en étant au plus proche du terrain. Celle-ci est également source de motivation et de réduction des conflits.

THIETART (2012) met effectivement en avant les tendances récentes des organisations à évoluer vers plus de souplesse et de réactivité. Si dans les années 1970, les grandes organisations étaient plutôt fortement centralisées, organisées par grandes fonctions, avec des opérationnels ne participant que peu aux prises de décisions stratégiques, des évolutions importantes ont consisté à mettre en place des structures par divisions ou matricielles, à alléger les services fonctionnels et à redonner aux opérationnels l'initiative de l'action. Ainsi, « *La recherche de la réactivité la meilleure face à un environnement mouvant et imprévisible devient un impératif* » THIETART (2012). Il est alors question de trouver un certain équilibre entre le global et le local, entre une trop grande centralisation ou à l'inverse une décentralisation trop importante qui pourrait être source de contradictions entre les actions locales et orientation générale de l'institution. Nous considérons en conséquence que le pilotage patrimonial s'inscrit dans cette voie d'évolution, marquée par une recherche de réactivité, de souplesse.

C'est pourquoi, nous proposons d'analyser l'organisation de la gestion patrimoniale des collectivités locales à travers un premier axe matérialisant le degré de décentralisation. L'organisation de la gestion du patrimoine peut alors être caractérisée par un système privilégiant un regroupement des activités entre les mains d'une entité centrale de l'institution, cela peut être une seule direction par exemple, située dans un département ressources, support. Ou bien, à l'opposé, la fonction patrimoine d'une institution peut s'inscrire dans une gestion impliquant des unités plus larges, plus locales, et en responsabilisant les acteurs métiers les plus proches des usagers. Cet axe de caractérisation sera étudié en mobilisant plusieurs variables telles que les niveaux décisionnels et informationnels, et les caractéristiques structurelles. Compte tenu de ces éléments sur cet axe, nous réalisons la sous-proposition suivante :

Proposition 2.1 : L'organisation du pilotage patrimonial public local se caractérise par le degré de centralisation ou de décentralisation de son système organisationnel

La seconde dimension utilisée pour analyser les modes d'organisation de la gestion du patrimoine est liée à l'approche organisationnelle, qualifiée de mécaniste ou bien d'organique

(BURNS et STALKER, 1961). Selon ces auteurs, dans les environnements relativement stables et simples, les organisations ont prospéré sur des logiques mécanistes. Ces dernières comportent en effet plusieurs vertus en matière d'efficacité et de formalisation du travail, ou encore de diminution de l'incertitude par l'exercice d'une coordination et d'un contrôle hiérarchique étroit (WEBER, 1947). Ce type de structure est d'ailleurs toujours considéré comme un modèle de référence, et de grandes organisations en adoptent les principes, notamment marqués par une grande spécialisation du travail et des procédures établies.

Or, l'environnement est présenté par plusieurs auteurs comme un facteur de contingence important influençant les organisations (MINTZBERG, 1982 ; LAWRENCE et LORSH, 1967). C'est pourquoi, la crise d'efficacité des systèmes bureaucratiques et l'instabilité croissante de l'environnement ont amené les organisations, depuis la fin des années 1970, à mettre en œuvre des structures plus souples, plus légères et moins formalisées. Ainsi, les organisations seraient poussées à adopter une approche organique, source d'une plus grande souplesse, gage d'adaptation aux évolutions d'un environnement toujours mouvant, et à une complexification des parties prenantes (MINTZBERG, 1982).

C'est pourquoi, compte tenu des multiples évolutions du contexte public et de la complexité croissante de l'environnement des collectivités locales, des approches organiques restent largement à inventer pour des institutions qui paraissent encore plutôt orientées dans une logique mécaniste. En outre, la gestion patrimoniale paraît très intéressante à étudier de ce point de vue puisqu'elle constitue un domaine d'action particulièrement riche et complexe que les collectivités tentent d'organiser au mieux en cherchant une optimisation de leurs ressources.

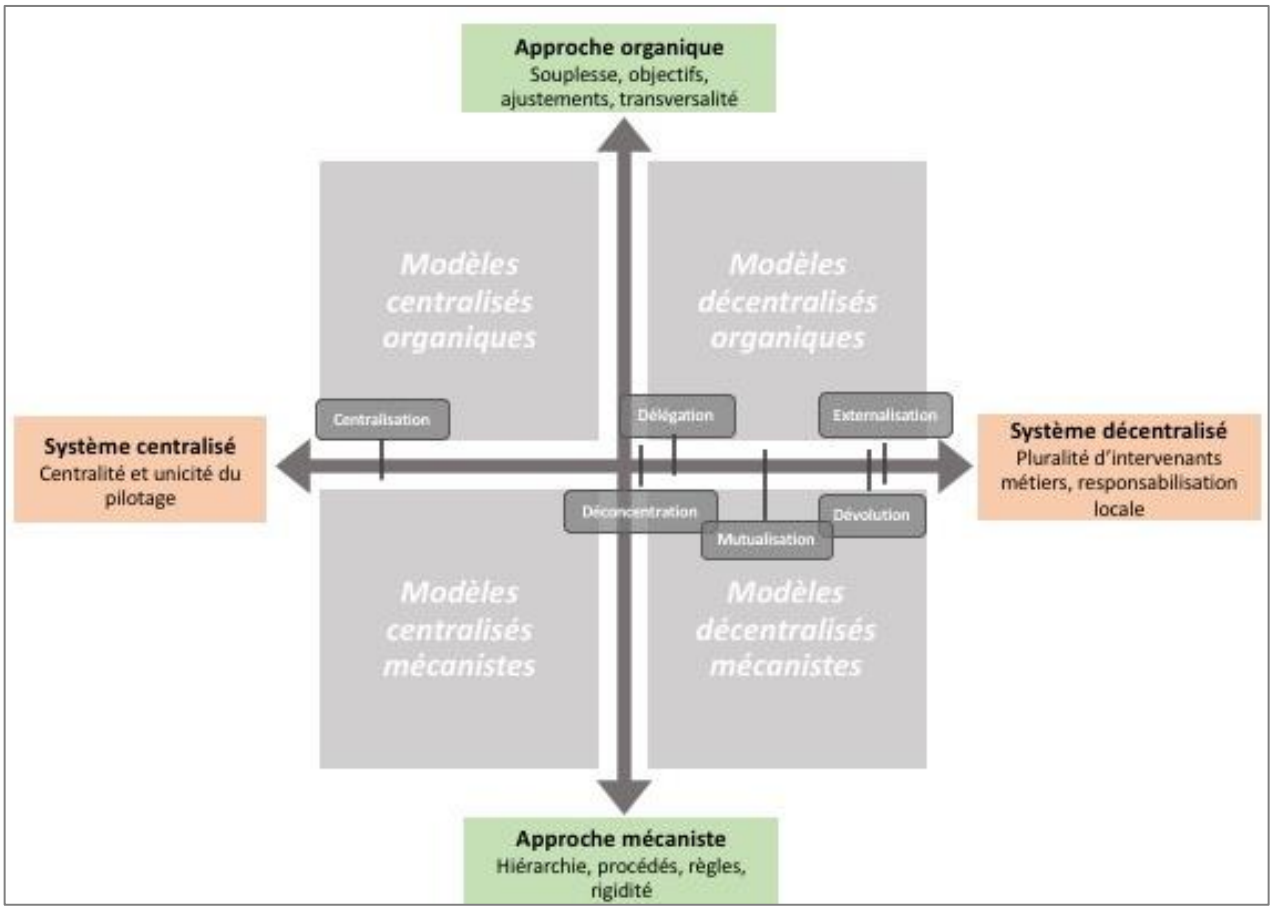
Ainsi, la fonction patrimoine d'une collectivité locale paraît pouvoir impliquer une structure organisationnelle rigide, présentant une forte hiérarchie et des procédés de travail aboutis, avec pour seul but la recherche d'efficacité. Dans ce cas, l'approche organisationnelle de la gestion du patrimoine est mécaniste. Ou bien au contraire, la fonction patrimoine peut être caractérisée par une structuration plus souple, avec des ajustements possibles, des décisions

et informations davantage horizontales, et être qualifiée d'organique. Dans ce sens, nous formulons la proposition ci-dessous :

Proposition 2.2 : L'organisation du pilotage patrimonial public local se caractérise par une approche organisationnelle mécaniste ou organique

Plus que des modalités décrivant de manière ferme différents modes d'organisations de la gestion patrimoniale locale, ce cadre d'analyse se veut comme une clé de lecture de l'organisation de la fonction patrimoniale d'une institution. Cette dernière ne s'insérant jamais dans l'une ou l'autre des catégories que nous avons étayées. Nous présentons cette grille d'analyse dans le schéma ci-dessous.

Figure 16 - Schéma de caractérisation des modes d'organisation de la gestion patrimoniale publique locale



Une fois cette grille présentée, il nous faut analyser en pratique les modes d'organisation de la gestion du patrimoine des collectivités locales, au regard des variables soulevées précédemment et en les caractérisant au regard des deux dimensions étayées ci-dessus. De cette façon, nous pourrons appréhender la cohérence entre le pilotage patrimonial actuel et notre cadre conceptuel.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2 : DES OUTILS DE PILOTAGE ET DES MODES D'ORGANISATION VERS LA PERFORMANCE PATRIMONIALE

En premier lieu, comme toute pratique de gestion, la gestion patrimoniale fait appel à l'utilisation d'outils de gestion (CHIAPELLO et GILBERT, 2013). D'ailleurs, tous les rapports d'étude sur cette thématique en font mention (COUR DES COMPTES, 2009, 2012, 2013 ; AMUE, 2000, 2007 ; IGAENR, 2009, 2010). Ainsi, en tant qu'élément essentiel à la pratique de la gestion du patrimoine, la notion d'outil est entendue comme un élément formel, *« signe, technique, savoir-faire local et élémentaire, dont le but est d'orienter ou de faciliter une action collective* » (DE VAUJANY, 2006), et destiné à appréhender le patrimoine ou les règles de sa gestion.

Dès lors, nous envisageons d'appréhender cette notion dans le cadre de la performance patrimoniale, entendue dans le sens de CARASSUS et *al*. (2011) comme l'utilisation optimale des ressources affectées, dans une optique rétrospective, mais aussi par l'aptitude, présente et à venir, à créer et fournir des services aux utilisateurs en exploitant des actifs tant matériels qu'immatériels du patrimoine. De plus, toujours dans ce cadre, la performance patrimoniale doit aussi prendre en compte les effets et impacts des politiques publiques liées. Cette définition englobante de la performance patrimoniale se fonde conséquemment sur le quadryptique objectifs-moyens-réalisations-effets (MAUREL et *al*., 2014).

Dans ce sens, nous démontrons que les outils de gestion doivent passer de la traduction du paradigme de contrôle à une logique de pilotage patrimonial (LORINO, 1997). En effet, les outils du contrôle patrimonial traditionnel sont plutôt employés dans une logique de surveillance ou de vérification dans les domaines budgétaires, comptables, administratifs et règlementaires (WRITH, 1986 ; SIMONS, 1995 ; BATAC et *al*., 2009). Dans ce sens, une telle instrumentation semble caractérisée par une temporalité courte, par une utilisation bornée au niveau stratégique, mais aussi par une finalité managériale plutôt liée aux activités relevant du *Property Management*. Cependant, ces caractéristiques des outils du contrôle patrimonial sont

sources de plusieurs limites fréquemment soulevées par la littérature (CROZIER, 1991 ; BREID, 1994 ; LONING et al., 2013).

C'est pourquoi, nous proposons que les outils de la gestion patrimoniale puissent dépasser ce premier cadre pour s'inscrire dans le système du pilotage (LORINO, 1997), et dans une définition multidimensionnelle de la performance (MAUREL et *al., 2014*). A cette fin, les outils paraissent devoir évoluer sous plusieurs angles. Tout d'abord, concernant leur niveau d'utilisation, les outils doivent se développer afin de mieux prendre en considération toutes les catégories d'acteurs de l'organisation de la fonction patrimoniale : du niveau stratégique vers le niveau opérationnel de terrain (ANTHONY, 1965, 1988). Effectivement, en plus du niveau stratégique, les instruments doivent être employés par des acteurs de terrain, dans le but d'intégrer davantage de données qualitatives, et de concerner les prises de décisions quotidiennes tournées vers l'action (LONING et *al*., 2014).

Ensuite, du point de vue de leur temporalité, au-delà de la prise en compte du court terme, les outils de gestion du patrimoine doivent mieux prendre en compte des mesures de moyen et de long terme (BREID, 1994). Il en va de la capacité des organisations publiques locales à gagner en prévision et en prospection sur leurs ressources patrimoniales, et sur l'adaptation de ces dernières aux besoins locaux.

Enfin, les outils du pilotage patrimonial doivent évoluer sur le plan de leurs finalités managériales. Non plus seulement tournés vers un contrôle règlementaire, organisationnel et financier (OTLEY, 1999, BATAC, et *al*., 2009), c'est-à-dire vers la gestion des opérations administratives et juridiques sur les biens immobiliers, la gestion de la sécurité et des grosses opérations d'investissement sur le patrimoine, les outils doivent prendre en charge tous les domaines de la gestion patrimoniale. Effectivement, même si la complexité et la diversité des activités de la gestion du patrimoine nuit au pilotage de l'ensemble des pratiques (KEENEY,1982), les outils du pilotage patrimonial doivent intégrer à la fois les domaines du *Property,* du *Facility* et de l'*Asset Management* (NAPPI-CHOULET, 2007).

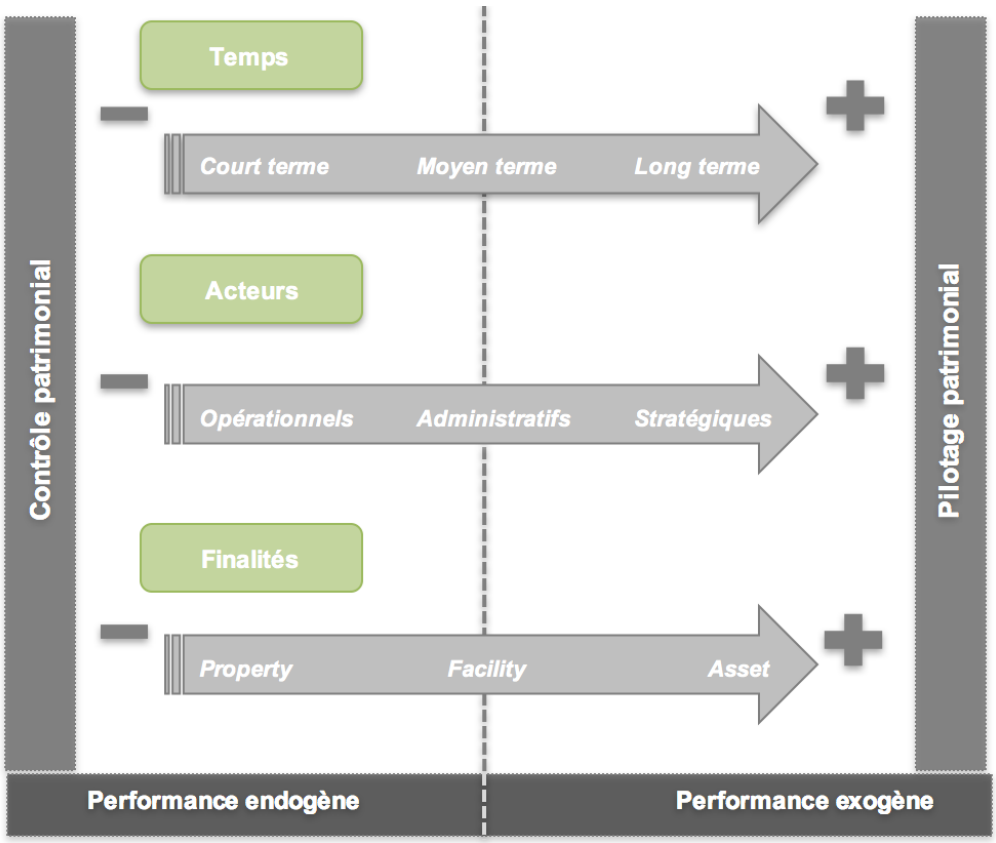
En conséquence, nous tirons de ces éléments de littérature une proposition de recherche générale sur les outils, que nous divisons en trois sous-propositions présentées ci-dessous.

Tableau 13 - Propositions de recherche liées au modèle des outils du pilotage patrimonial

P1	Les outils du pilotage patrimonial public local sont caractérisés selon leur niveau d'utilisation, leur temporalité et leur finalité.	
	P1.1	Les outils du pilotage patrimonial public local couvrent des niveaux d'utilisation à la fois stratégiques, administratifs et opérationnels.
	P1.2	Les outils du pilotage patrimonial public local couvrent des temporalités court, moyen et long-termistes.
	P1.3	Les outils du pilotage patrimonial public local couvrent les finalités managériales immobilières d'*Asset*, de *Property* et de *Facility Management*.

En conséquence, sur la base de ces éléments de littérature, nous proposons un modèle d'analyse de l'instrumentation de la performance patrimoniale qui reprend la logique d'évolution des outils de la gestion du patrimoine, du contrôle vers le pilotage (Cf. figure 17).

Figure 17 - Le modèle d'analyse des outils du pilotage patrimonial



En second lieu, outre la caractérisation des outils du pilotage patrimonial, nous nous intéressons aussi à l'organisation de la gestion du patrimoine. Effectivement, en tant que pratique, la mise en œuvre de la gestion patrimoniale répond à des modalités d'organisation que nous cherchons à caractériser. Nous envisageons ainsi deux dimensions pour analyser les modes d'organisation de la gestion du patrimoine, l'une structurelle, et l'autre processuelle. Ces deux axes de lecture doivent nous permettre de prendre en compte plusieurs facettes de la complexité d'une organisation.

A travers la structure organisationnelle tout d'abord, nous étudions plus précisément le degré de centralisation ou de décentralisation (RONDINELLI, 1981 ; RONDINELLI et *al*., 1983) de la fonction patrimoine publique locale. Effectivement, alors que les organisations ont eu une large tendance à adopter des structures plutôt centralisées dans les années 1970 (THIETART, 2012), la littérature relève les limites de ce type d'organisation et souligne au contraire les avantages de la décentralisation organisationnelle (MADDICK, 1963 ; RONDINELLI et *al*., 1983 ; HELFER, KALIKA et ORSONI, 2000). Cette dernière est source de plus réactivité, en rapprochant les prises de décision du public, elle permet aussi d'augmenter la qualité des services fournis. Néanmoins, il apparaît qu'un certain équilibre soit à trouver au sein des organisations entre décentralisation et maintien d'une certaine unité (THIETART, 2012).

Dans ce sens, nous démontrons que l'organisation du pilotage patrimonial doit dépasser la logique de centralisation pour intégrer un certain niveau de décentralisation, sans mettre en péril la cohésion et le pilotage de l'ensemble. C'est pourquoi, nous proposons d'inscrire ce processus dans la clé de lecture de la performance publique locale.

Ensuite, la seconde dimension de caractérisation de l'organisation que nous retenons est celle de l'approche organisationnelle. Nous utilisons les travaux de BURNS et STALKER (1961) pour tenter de qualifier les organisations de mécanistes ou d'organiques. Selon la littérature, alors que les approches mécanistes étaient plutôt employées dans des environnements simples et stables au sein desquels elles produisaient de multiples avantages (WEBER, 1947), les organisations adoptent des approches organiques lorsque leur environnement se complexifie. En effet, l'environnement est reconnu comme un des facteurs de contingence

important influençant les organisations (MINTZBERG, 1982 ; LAWRENCE et LORSH, 1967). Ainsi, la crise d'efficacité des systèmes bureaucratiques, associée à une plus grande instabilité des environnements, pousse les organisations à mettre en œuvre des structures plus souples, moins formalisées, garantissant une plus grande capacité d'adaptation (MINTZBERG, 1982).

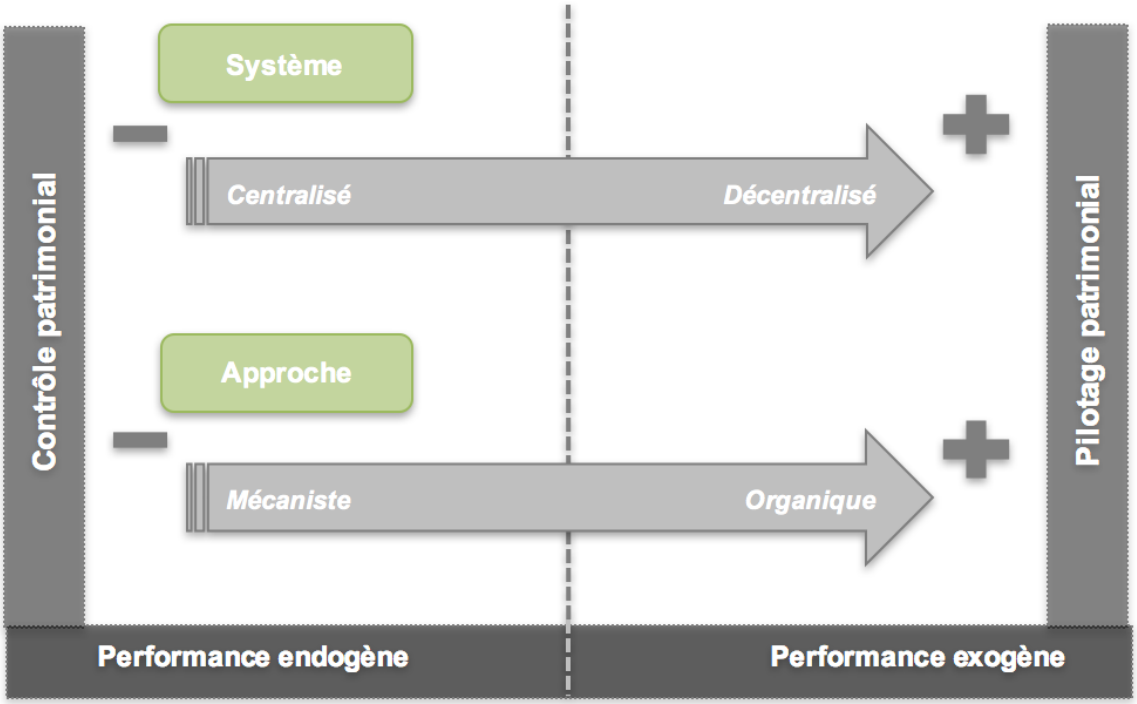
C'est pourquoi, nous proposons que l'organisation du pilotage patrimonial cherche à s'inscrire dans une approche plutôt organique, privilégiant la souplesse et l'adaptation. Ce mode d'organisation semble à privilégier dans une démarche de pilotage patrimonial et de recherche de performance exogène (CARASSUS et *al*., 2011), tournée vers une meilleure réponse aux besoins des usagers.

Tableau 14 - Propositions de recherche liées au modèle de l'organisation du pilotage patrimonial

P2	L'organisation du pilotage patrimonial public local est caractérisée selon sa structure et son approche organisationnelle.	
	P2.1	L'organisation du pilotage patrimonial public local se caractérise par le degré de centralisation ou de décentralisation de sa structure organisationnelle.
	P2.2	L'organisation du pilotage patrimonial public local se caractérise par une approche organisationnelle mécaniste ou organique.

Dès lors, d'après ces éléments de littérature, nous proposons un modèle d'analyse de l'organisation du pilotage patrimonial public local, reprenant la logique d'évolution des modes d'organisation (Cf. figure n° 18).

Figure 18 - Le modèle d'analyse de l'organisation du pilotage patrimonial



CONCLUSION DE LA PARTIE 1 : LA MODELISATION DU PILOTAGE PATRIMONIAL PUBLIC LOCAL

Dans la première partie de cette recherche doctorale, nous avons effectué une revue de littérature dans le but de poser le cadre de notre recherche. Ainsi, dans la lignée des travaux de MAUREL et *al*. (2014) sur la caractérisation de la performance publique locale, cette thèse vise à caractériser la performance patrimoniale des collectivités locales, en matière d'outils et de modes d'organisation.

Ainsi, dans un premier chapitre, après avoir déterminé les différents enjeux de la gestion du patrimoine public local, tels que les enjeux financiers, liés à la quantité et la qualité du service public, ou bien encore managériaux, nous avons pointé les faiblesses actuelles de la gestion de leurs ressources patrimoniales par les organisations publiques locales. Ainsi, présentée comme un moyen d'optimisation de la gestion des organisations publiques, nous proposons de définir la gestion patrimoniale locale dans le cadre des multiples activités qu'elle recouvre. Puis, nous nous appuyons sur les théories du contrôle, en distinguant les logiques de surveillance et de pilotage, et en les adaptant à la gestion du patrimoine. Nous proposons alors une définition de la performance patrimoniale dans le cadre d'une logique multidimensionnelle.

Dans un second chapitre, nous nous consacrons à la modélisation de notre recherche. Ainsi, dans le but d'étudier les pratiques des collectivités locales en matière de gestion de patrimoine, nous construisons deux grilles d'analyses. Dans le premier cadre d'étude, consacré aux outils du pilotage du patrimoine, nous envisageons une instrumentation pouvant couvrir plusieurs niveaux d'utilisation, plusieurs temporalités et différentes finalités patrimoniales. Ensuite, le deuxième cadre d'analyse dédié à l'organisation, s'intéresse à la fonction patrimoniale des collectivités locales. Cette dernière se caractérise par une structure plus ou moins décentralisée, ainsi que par une approche plus ou moins mécaniste ou organique.

«

Globalement, nos lectures ainsi que leurs interprétations nous ont permis de montrer que :

- Il semble nécessaire de passer d'un paradigme du contrôle patrimonial vers le pilotage patrimonial, en s'inscrivant dans une performance multidimensionnelle ;
- La gestion patrimoniale peut être appréhendée par ses outils. Nous suggérons d'étudier ainsi les pratiques instrumentales des collectivités à travers la nécessité d'un passage d'outils de contrôle patrimonial vers des outils du pilotage patrimonial ;
- La gestion patrimoniale est également appréhendée par une dimension organisationnelle. Nous proposons alors de caractériser la fonction patrimoniale locale dans le cadre d'une évolution des modes d'organisation : d'une logique plutôt centralisée et mécaniste, vers la prise en compte, la responsabilisation de niveaux locaux et l'inclusion d'une approche organique.

Ces éléments tirés de la littérature ont été modélisés, dans le sens d'AKTOUF (1987), qui indique que « *toute recherche scientifique doit en principe aboutir à modéliser ce qu'elle a pris comme objet d'étude* ». C'est pourquoi, nos lectures nous ont permis de faire émerger un cadre conceptuel important, dans la mesure où il doit guider le chercheur (EISENHARDT, 1989). Ce dernier est considéré par MALINVAUD (1956), comme une « *représentation formelle d'idées et de connaissances relatives à un phénomène* ». L'ensemble de ces éléments nous permettent de dresser un modèle de recherche avec des propositions de recherche visant à mettre en perspective la problématique cette recherche doctorale intitulée : « Comment caractériser le pilotage du patrimoine public local français ? ». Au final, nous souhaitons contribuer à enrichir la littérature en sciences de gestion et dégager des apprentissages et des apports managériaux pour les acteurs publics locaux.

En synthèse, nous présentons le modèle de recherche. Nous cherchons ainsi à caractériser le pilotage patrimonial local par deux concepts, celui des outils et celui de l'organisation de la gestion patrimoniale. Chacun de ces deux concepts est ainsi composé de plusieurs variables fondées sur des éléments de littérature nous permettant de formuler plusieurs propositions de recherche.

Tableau 15 - Synthèse du modèle de recherche

Concepts	Variables	Auteurs	Sous-variables	Propositions de recherche	
OUTILS DU PILOTAGE PATRIMONIAL PUBLIC LOCAL	**Niveau d'utilisation/ décision des outils**	ANTHONY (1965, 1988) ; LONING et *al*. (2013)	Stratégique	**1.** Les outils du pilotage patrimonial public local sont caractérisés selon leur niveau d'utilisation, leur temporalité et leur finalité	**1.1**. Les outils du pilotage patrimonial public local couvrent des niveaux d'utilisation à la fois stratégiques, administratifs et opérationnels
			Administratif		
			Opérationnel		
	Temporalité des outils	BREID (1994) ; CROZIER (1991) ; ATKINSON et *al.* (1997) ; BATAC et al. (2009)	Long terme		**1.2.** Les outils du pilotage patrimonial public local couvrent des temporalités court, moyen et long-termistes
			Moyen terme		
			Court terme		
	Finalité des outils	BONETTO et SAUCE, (2006) ; NAPPI-CHOULET (2007) ; TAILLANDIER (2009)	*Asset Management*		**1.3.** Les outils du pilotage patrimonial public local couvrent les finalités managériales immobilières d'*Asset*, de *Property* et de *Facility Management*
			Property Management		
			Facility Management		

Tableau 16 - Synthèse du modèle de recherche (suite)

Concepts	Variables	Auteurs	Sous-variables	Propositions de recherche	
ORGANISATION DU PILOTAGE PATRIMONIAL PUBLIC LOCAL	**Système organisationnel**	MINTZBERG (1982, 1989) ; RONDINELLI et *al.* (1981, 1983) ; LEMIEUX (1997, 2001) ; BOSSERT (1998) ; VRANGBAECK (2004) ; DENIS et *al.* (1998)	Structure	**2.** L'organisation du pilotage patrimonial public local est caractérisée selon sa structure et son approche organisationnelle	**2.1.** L'organisation du pilotage patrimonial public local se caractérise par le degré de centralisation ou de localisation de son système organisationnel
			Processus décisionnels et informationnels		
	Approche organisationnelle	BURNS et STALKER (1961); MINTZBERG (1982, 1989); WOODWARD, (1965); PORTER (1986)	Modes de coordination		**2.2.** L'organisation du pilotage patrimonial public local se caractérise par une approche organisationnelle mécaniste ou organique
			Relations entre acteurs métiers et supports		

Enfin, en guise de synthèse, nous reprenons ci-dessous le schéma de structuration de cette recherche doctorale, que nous faisons évoluer afin de permettre un suivi global de ce travail. Par la suite, la seconde partie de cette thèse sera consacrée à l'étude des pratiques des collectivités locales et aux tests statistiques, à travers l'analyse quantitative et qualitative de ces différentes propositions de recherche.

Figure 19 - Schéma n°3 de structuration de la recherche

Partie 1 - Cadre conceptuel

Chapitre 1 – Cadre général de caractérisation	**Chapitre 2 –** Construction des grilles d'analyse instrumentale et organisationnelle
Du contrôle patrimonial vers le pilotage patrimonial dans le cadre de la performance publique locale	Les outils du pilotage patrimonial **P1** : Caractérisation par des dimensions de niveau d'utilisation, de temps et de finalité. **P1.1** : Niveaux d'utilisation opérationnels, administratifs et stratégiques. **P1.2** : Temporalité de court, moyen et long terme. **P1.3** : Finalités d'*Asset*, de *Property* et de *Facility Management.*
	L'organisation du pilotage patrimonial **P2** : Caractérisation par la structure et par l'approche organisationnelle. **P2.1** : Degré de décentralisation de la structure organisationnelle. **P2.2** : Approche organisationnelle mécaniste ou organique.

Partie 2 – Caractérisation des pratiques locales

Chapitre 3 – Analyse quantitative	**Chapitre 4 –** Analyse qualitative

PARTIE 2 :
CARACTERISATION DES PRATIQUES PUBLIQUES LOCALES EN MATIERE DE PILOTAGE PATRIMONIAL

Dans le prolongement de la première partie de ce travail de recherche, consacrée à la définition d'un cadre d'étude relatif aux outils et aux modes d'organisation de la gestion patrimoniale publique locale et à leur intégration dans la logique de performance publique, nous consacrons cette seconde partie à notre recherche empirique. Celle-ci est fondée sur une analyse quantitative et des études de cas qualitatives, dans le but de confronter notre modèle de recherche avec le terrain.

Aussi, en introduction de cette seconde partie, nous proposons de revenir de manière synthétique sur le design de la recherche[20], c'est-à-dire la trame que nous avons suivie pour articuler les différentes étapes de travail, entre la problématique et les résultats (THIETART, 1999).

Suivant cette logique, dans le cadre de cette recherche doctorale, nous avons tout d'abord élaboré une question de recherche, à savoir « comment caractériser le pilotage patrimonial public local français ? ». Puis, par le biais d'allers-retours entre la littérature et notre terrain, nous avons effectué un travail de conceptualisation. En effet, pour pallier à une littérature académique peu abondante concernant notre problématique, une partie importante de notre travail a eu pour objectif de proposer des concepts et un modèle global, permettant de caractériser les pratiques de la gestion patrimoniale locale. Pour ce faire, nous nous sommes à la fois imprégnés du terrain en amont de notre étude, notamment par le biais de notre recherche-intervention, et en parallèle, nous avons aussi pris appui sur plusieurs théories existantes que nous avons exposées au cours de la première partie de cette thèse. De la sorte, cette double démarche nous a guidé vers une phase de modélisation d'un cadre théorique appliqué à la gestion patrimoniale locale. Nous avons ainsi formulé des propositions modélisant notre recherche[21]. Dès lors, cela nous a conduit à vérifier ces éléments de manière empirique, à travers une double méthodologie quantitative et qualitative.

[20] La démarche de recherche et la méthodologie ont été abordées en introduction.

[21] Cf. Conclusion de la partie 1.

En effet, nous avons tout d'abord mis en œuvre une étude quantitative via une enquête nationale, permettant de recueillir des opinions ou des comportements dans leur globalité. Cette méthode vise à maximiser l'objectivité et la généralisation des découvertes, et cela à travers des modèles souvent prédictifs (HARWELL, 2011). Dans ce sens, nous avons estimé que les analyses que nous pourrions mener à partir d'un questionnaire quantitatif devraient nous permettre de caractériser dans la masse les pratiques des collectivités locales en matière de gestion de leur patrimoine.

En parallèle, nous avons adopté une approche qualitative. Effectivement, si notre travail pouvait être uniquement réalisé de manière théorique et conceptuelle, en se projetant sur des hypothèses et en se fondant, en retour, sur les trop rares expérimentations existantes, nous avons au contraire privilégié, dans un souci d'opérationnalité, une approche terrain, où les collaborations avec les collectivités locales prennent toute leur signification.

Dans ce sens, cette recherche doctorale, envisagée dans un cadre participatif, nous a d'abord permis de bénéficier d'une intégration dans un contexte d'étude particulier, sur une période de trois ans. Ainsi, dans le cadre d'une convention CIFRE-CRAPS, nous avons participé à l'analyse et à la mise en place de nouveaux outils performants de gestion du patrimoine, en contribuant à la fois à la réalisation d'objectifs opérationnels pour une collectivité partenaire (une commune de près de 90 000 habitants), mais aussi scientifiques pour le laboratoire de recherche associé (le CREG), et l'ANRT.

Enfin, en complément, notre approche qualitative s'est aussi matérialisée par la réalisation d'études cliniques auprès de quatre collectivités locales. Notre objectif était d'affiner nos premiers résultats, mais aussi d'être force de proposition pour les collectivités locales étudiées, avec la production d'un rapport d'analyse et la formulation de pistes d'amélioration de leurs pratiques de gestion patrimoniale.

Globalement, ces deux méthodes de recherche, quantitative et qualitative, sont mobilisées de manière complémentaire. Dans le même sens que LINCOLN et GUBA (1990) et que JOHNSON et *al.* (2007), nous abordons une utilisation croisée de ces deux méthodes dans le but de donner de la consistance et de prolonger notre analyse. C'est pourquoi, dans un

chapitre 4, nous avons d'abord voulu présenter les résultats de notre analyse quantitative descriptive. Ensuite, le chapitre 5 est consacré à la recherche qualitative et aux études cliniques que nous avons menées.

CHAPITRE 3.
UNE ENQUETE QUANTITATIVE REVELANT DES OUTILS ELEMENTAIRES ET DES DISPOSITIFS ORGANISATIONNELS DESAGREGES

Ce chapitre est consacré à la présentation des résultats de notre enquête quantitative, nous permettant d'obtenir de premiers éléments descriptifs sur les pratiques actuelles des collectivités locales, en matière d'outils et de modes d'organisation pour gérer leur patrimoine, mais aussi de tester notre modèle de recherche sur sa dimension instrumentale.

Pour ce faire, nous revenons en premier lieu sur les caractéristiques de cette enquête (3.1). Par la suite, nous détaillons les analyses descriptives menées dans le cadre de notre étude. De cette manière, nous abordons, en premier lieu, la faible prise en compte de la logique de pilotage patrimonial par les outils actuellement mobilisés au sein des collectivités locales (3.2). Ces analyses pointent également certaines difficultés organisationnelles dans la fonction patrimoine des collectivités locales. Cette dernière n'est que peu identifiée et plutôt disparate au sein des organisations (3.3). Ensuite, nous nous consacrons à confronter nos propositions de recherche avec la pratique des collectivités locales (3.4). Enfin, la dernière partie de ce chapitre est consacrée à une discussion des résultats et à un retour sur la littérature (3.5).

3.1 Les caractéristiques de l'enquête quantitative

Pour mener à bien ce travail de recherche doctorale, le choix a été fait d'élaborer et d'administrer une enquête auprès des collectivités locales françaises. Afin de présenter les propriétés de cette étude quantitative, nous abordons l'élaboration de ce questionnaire (3.1.1), son administration (3.1.2), puis nous revenons sur le traitement statistique des résultats (3.1.3), et nous présentons les participants à cette enquête nationale (3.1.4). Pour finir, la méthodologie de l'analyse statistique que nous avons menée est exposée (3.1.5).

3.1.1 L'élaboration du questionnaire et sa mise en ligne

Le questionnaire de cette recherche doctorale a été réalisé grâce à la revue de littérature que nous avons présentée en première partie. D'ailleurs, nous réutilisons en fin de ce chapitre les éléments de cette littérature pour discuter nos résultats. Par la suite, après une première étape sous Excel, l'enquête a été montée sous le logiciel Le Sphinx, et mis en ligne sur internet.

3.1.2 La diffusion en ligne du questionnaire et l'envoi auprès de collectivités locales françaises

Cette enquête quantitative nationale a été diffusée en ligne auprès des collectivités locales françaises (communes, départements, régions, et établissements publics de coopération intercommunale). Le questionnaire a été envoyé entre avril et septembre 2012 aux acteurs politiques et administratifs en lien direct avec les problématiques patrimoniales de nombreuses collectivités locales. De la sorte, nous avons pu récolter les réponses de différentes catégories d'agents au sein des institutions publiques.

3.1.3 Des résultats exploités statistiquement via le logiciel SPSS

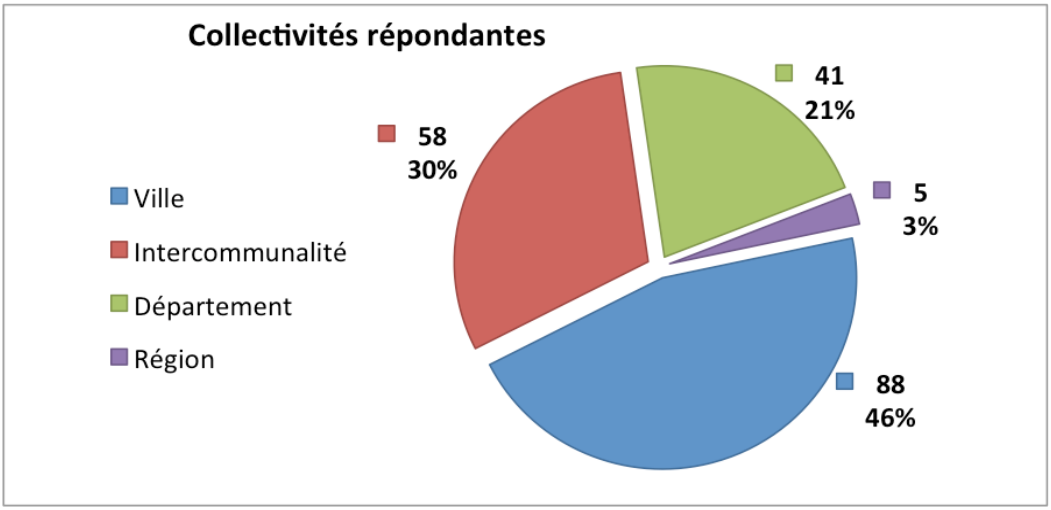
A partir des résultats recueillis sur le logiciel Le Sphinx, nous avons pu générer un nouveau fichier et l'intégrer dans le logiciel SPSS *(Statistical Package for the Social Sciences)*. Ce dernier fut mobilisé pour l'exploitation de nos données et leur analyse statistique. Il nous a permis de réaliser la totalité des analyses statistiques utiles à notre étude.

3.1.4 La description de l'échantillon de l'enquête quantitative

Notre étude se base sur un échantillon par convenance, justifié par la difficulté d'identifier les répondants composant la population d'étude (GAVARD-PERRET et *al.,* 2012). Nous n'avons en effet interrogé que les répondants accessibles. C'est-à-dire ceux pour lesquels nous avons pu récolter un contact mail, sur une base de données existante au sein de l'équipe de recherche, considérablement enrichie et mise à jour par nos soins, notamment s'agissant des directions techniques et patrimoine des organisations publiques locales. Dès lors, l'échantillon de cette étude se base sur les personnes ayant accepté de répondre à notre enquête en ligne.

De cette façon, nous avons pu recueillir les observations exploitables de plus de 190 répondants, et tous les types de collectivités locales françaises ont répondu à l'enquête. Ainsi, nous avons obtenu les réponses de 88 communes, 58 intercommunalités, 41 départements et 5 régions. Notre échantillon est en conséquence très majoritairement composé de réponses du bloc communal (communes et EPCI), ce qui peut avoir une influence sur la nature de nos résultats.

Figure 20 - Répartition de la population étudiée dans l'enquête quantitative



Par ailleurs, pour chaque collectivité répondante, nous avons pu spécifier leur population en milliers d'habitants. De cette façon, parmi les 88 communes répondantes, 59 possèdent moins de 50.000 habitants, et 29 d'entre elles ont une population comprise entre 50.000 à 100.000 habitants, ou supérieure à 100.000 habitants. En conséquence, les communes qui composent notre échantillon paraissent très majoritairement de taille plutôt moyenne. Néanmoins, nous avons récolté un nombre relativement intéressant de réponses de grandes communes.

Tableau 17 - Taille des Communes en nombre d'habitants

Communes			
		Effectifs	Pourcentage valide
Nombre d'habitants en milliers	**<10.000**	25	**28,4 %**
	10.000<>50.000	34	**38,6 %**
	50.000<>100.000	11	**12,5 %**
	>100.000	18	**20,5 %**
	Total	88	100 %

En ce qui concerne les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), sur les 56 répondants que nous avons pu réunir, une large majorité sont de taille inférieure à 50.000 habitants, et 23% des EPCI répondants possèdent plus de 100.000 habitants. Nous avons donc plutôt récolté les réponses d'EPCI de petite taille.

Tableau 18 - Taille des EPCI répondant en nombre d'habitants

Intercommunalités			
		Effectifs	Pourcentage valide
Nombre d'habitants en milliers	**<50.000**	38	**67,9**
	50.000<>100.000	5	**8,9**
	100.000<>200.000	9	**16,1**
	>200.000	4	**7,1**
	Total	56	100,0

A propos des départements, parmi les 41 qui ont répondu à l'enquête, 60% sont d'une strate entre 500.000 à 1 million d'habitants, ou supérieure à 1 million d'habitants. De plus, ils sont 16 répondants, soit 39%, à connaître une population inférieure à 500.000 habitants. Ainsi, même si nous avons obtenu une large majorité de réponses de départements de taille moyenne à importante, ils paraissent tout de même représentés dans différentes strates de population.

Tableau 19 - Taille des départements répondants en nombre d'habitants

Départements			
		Effectifs	Pourcentage valide
Nombre d'habitants en milliers	**<300.000**	6	**14,6**
	300.000<>500.000	10	**24,4**
	500.000<>1.000.000	13	**31,7**
	>1.000.000	12	**29,3**
	Total	41	100,0

Enfin, sur les cinq régions qui sont représentées dans notre échantillon, deux sont de taille supérieure à 4 millions d'habitants. Deux autres sont d'une strate entre 3 et 4 millions d'habitants. Et une seule possède entre 2 et 3 millions d'habitants. Outre le faible nombre de réponse de régions dans notre échantillon, notons également que l'enquête fut menée avant la réforme relative à la délimitation des régions (Loi du 16 janvier 2015), portant le nombre de régions en France métropolitaine à 13 au lieu de 22.

Tableau 20 - Taille des régions répondantes en nombre d'habitants

Régions			
		Effectifs	Pourcentage valide
Nombre d'habitants en milliers	**2.000.000<>3.000.000**	1	**20,0**
	3.000.000<>4.000.000	2	**40,0**
	>4.000.000	2	**40,0**
	Total	5	100,0

Au demeurant, nous avons cherché à identifier quelques-unes des spécificités du patrimoine des collectivités que nous avons interrogées. Ainsi, même s'il apparaît mal connu, souvent par les collectivités elles-mêmes, le patrimoine immobilier est décrit comme pléthorique, dispersé et hétérogène (COUR DES COMPTES, 2013). Ainsi, 60% des collectivités locales

répondantes à notre enquête déclarent posséder plus de 20% de bâtiments nécessitant des travaux dans leur parc patrimonial.

Tableau 21 - Répartition du pourcentage de patrimoine nécessitant des travaux par type de collectivité locale

Tableau croisé Type de collectivité locale / Patrimoine nécessitant des travaux								
			Patrimoine nécessitant travaux					Total
			0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	80-100%	
Type de collectivité locale	**Commune**	Effectif	32	28	9	9	6	84
		Pourcentage	38,1%	33,3%	10,7%	10,7%	7,1%	100%
	EPCI	Effectif	26	15	7	1	1	50
		Pourcentage	52,0%	30,0%	14,0%	2,0%	2,0%	100%
	Département	Effectif	16	11	7	2	1	37
		Pourcentage	43,2%	29,7%	18,9%	5,4%	2,7%	100%
	Région	Effectif	1	1	0	0	1	3
		Pourcentage	33,3%	33,3%	0,0%	0,0%	33,3%	100%
Total		Effectif	75	55	23	12	9	174
		Pourcentage	43,1%	31,6%	13,2%	6,9%	5,2%	100%

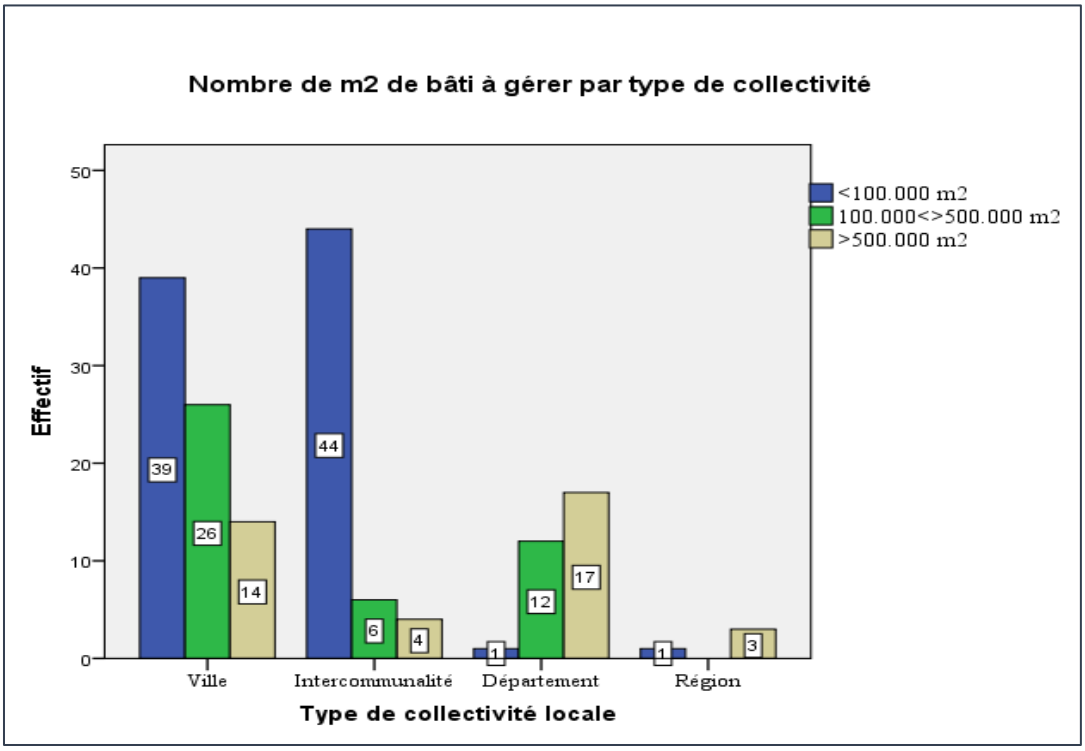
De plus, une large majorité de collectivités possède moins de 60% de bâtiments en bon état sur le total de leur parc immobilier. Les chiffres de notre enquête paraissent ainsi aller dans le même sens que les rapports consacrés à ce sujet (AITF, 2005, COUR DES COMPTES, 2013).

Tableau 22 - Répartition du pourcentage de patrimoine en bon état en fonction du type de collectivité locale

Tableau croisé Type de collectivité locale / Patrimoine en bon état								
			Patrimoine en bon état					Total
			0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	80-100%	
Type de collectivité locale	**Commune**	Effectif	4	20	21	29	13	87
		Pourcentage	4,6%	23,0%	24,1%	33,3%	14,9%	100%
	EPCI	Effectif	9	10	18	8	10	55
		Pourcentage	16,4%	18,2%	32,7%	14,5%	18,2%	100%
	Département	Effectif	0	10	14	12	4	40
		Pourcentage	0,0%	25,0%	35,0%	30,0%	10,0%	100%
	Région	Effectif	0	0	2	1	2	5
		Pourcentage	0,0%	0,0%	40,0%	20,0%	40,0%	100%
Total		Effectif	13	40	55	50	29	187
		Pourcentage	7,0%	21,4%	29,4%	26,7%	15,5%	100%

Par ailleurs, en ce qui concerne l'importance du parc patrimonial public local, les collectivités interrogées possèdent globalement pour la moitié d'entre elles, plus de 100.000 mètres carrés de bâti à gérer. Ce chiffre est beaucoup plus important pour les régions et départements, qui sont respectivement 75% et 67% à disposer de plus de 500.000 mètres carrés à gérer ; alors que les communes et les intercommunalités sont 82% et 92% à assurer la gestion de moins de 500.000 mètres carrés de bâtiments.

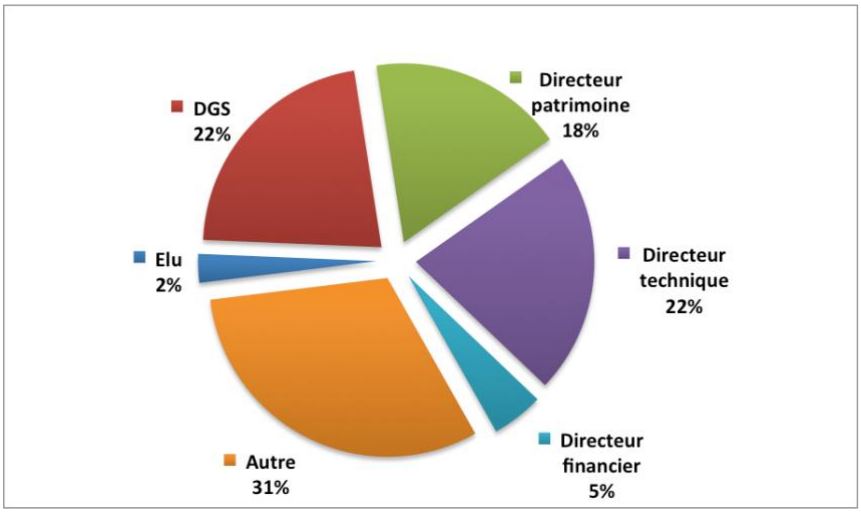
Figure 21 - Nature des collectivités et dimensionnement de leur parc patrimonial



Par ailleurs, cette enquête a été transmise par courriel à des élus et cadres de collectivités locales. Dès lors, les directeurs généraux des services et les directeurs techniques ont été relativement nombreux à répondre à notre questionnaire. Ils représentent chacun 22% des répondants. Si les directeurs du patrimoine sont aussi logiquement bien représentés, avec 18% du total des répondants, cette deuxième position peut être expliquée par cette fonction plutôt nouvelle au sein des organisations publiques locales. De surcroît, il faut également ajouter à ce chiffre le pourcentage de la catégorie « autre répondants ». En effet, nous avons pu vérifier que, derrière les 31% de répondants « autre », il s'agit pour la plupart d'agents en

lien direct avec une direction du patrimoine ou de l'immobilier, ainsi que de quelques agents des services techniques. Par ailleurs, avec une représentation de 5% du total, les directeurs financiers ont été quelques-uns à nous répondre, dans la mesure où ces acteurs sont en lien direct avec les questions patrimoniales.

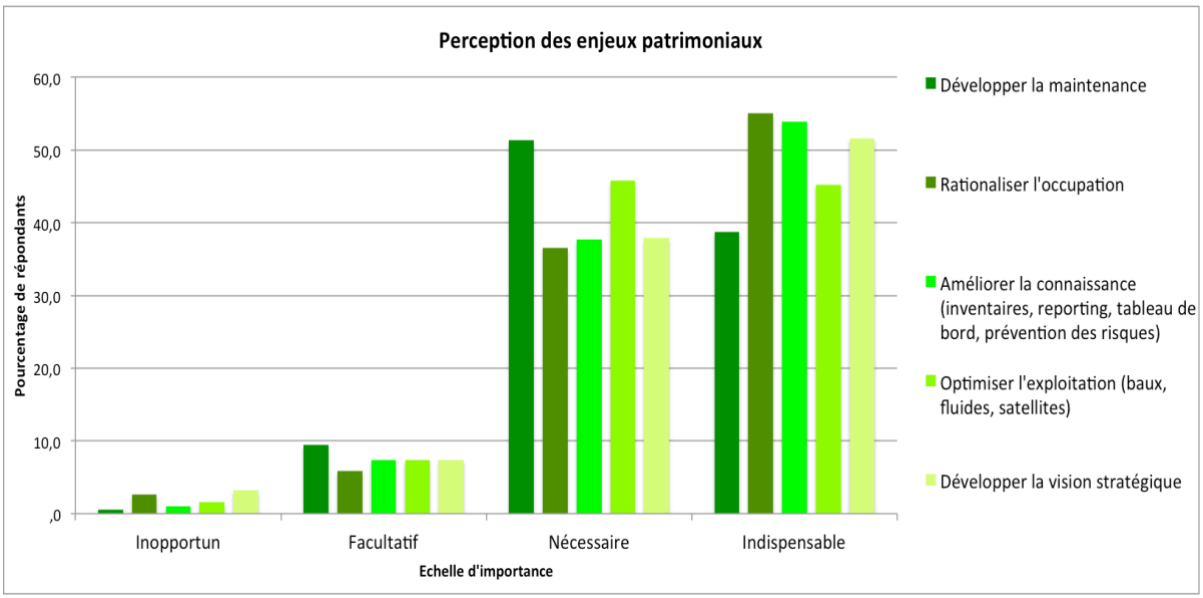
Figure 22 - Fonctions des différents répondants à l'enquête



Enfin, nous n'avons pu recueillir que peu de réponses d'acteurs politiques. Pour autant, ceux qui nous ont répondu sont tous des élus en charge de la gestion immobilière ou des bâtiments, ce qui nous permet donc d'estimer qu'ils ont un bon degré de connaissance des problématiques remontées.

Pour finir cette partie introductive à l'enquête, nous avons cherché à évaluer la perception des enjeux patrimoniaux par les acteurs de la gestion du patrimoine public local (Cf. figure 23). De cette manière, pour une large majorité de collectivités locales, la rationalisation des locaux apparaît comme indispensable. De plus, les enjeux liés à l'amélioration de la connaissance et le développement de la vision stratégique sont aussi considérés comme de premier ordre par une majorité de répondants. A l'inverse, le développement de la maintenance est l'enjeu qui semble récolter le moins d'importance aux yeux des institutions publiques locales.

Figure 23 - Degré d'importance des enjeux de la gestion patrimoniale selon les répondants



A la suite de la présentation des modalités de réalisation et des caractéristiques de cette enquête nationale, nous abordons la méthodologie que nous avons mis en œuvre pour l'analyse des résultats.

3.1.5 La méthodologie d'analyse statistique employée dans cette recherche

Afin d'analyser les résultats issus de notre questionnaire en ligne, le logiciel SPSS nous a globalement permis d'effectuer l'ensemble des tests statistiques que nous avions identifiés.

Tout d'abord, nous avons souhaité procéder à des analyses univariées de l'ensemble des variables de notre questionnaire prises indépendamment les unes des autres. En effet, dans une visée exploratoire, il nous semble intéressant de mettre en lumière toutes les caractéristiques présentant un intérêt pour notre étude.

Dans un second temps, nous avons mené des analyses bivariées, qui consistent à étudier des variables deux par deux. Selon LIQUET et *al*. (2003), « *il ne s'agit (plus) de rechercher des liens évidents, mais ceux qui décrivent le mieux le contexte, ceux qui sont spécifiques. En fait, on recherche les liens exceptionnels, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas dus au hasard* ». Dès lors, ce type d'analyse a pour objectif de mettre en évidence un lien ou une absence de lien entre deux variables, et à étudier ce lien lorsqu'il existe. Ces analyses peuvent alors être

différentes selon la nature des variables présentes dans le modèle. Aussi, dans cette thèse, nous ne mobilisons que des variables qualitatives. Les variables seront alors croisées dans un tableau de contingence. Aussi, afin de déterminer les relations statistiques entre deux variables qualitatives, nous utilisons le test du Khi-deux. Ce dernier permet de mesurer la distance entre les effectifs observés et les effectifs théoriques d'un tableau de contingence, et nous donne ainsi une indication sur la significativité du lien entre deux variables. Ainsi, nous rejetons l'hypothèse d'indépendance de départ entre deux variables si la signification du test du khi-deux est inférieure à 0,05.

En conséquence, nous exploitons ci-après les résultats de ces analyses, univariées et bivariées, pour chaque partie identifiée dans le questionnaire, c'est-à-dire sur les outils, puis sur les modes d'organisation de la gestion patrimoniale publique locale. Nous cherchons ainsi à décrire les pratiques des collectivités sur la base des deux cadres conceptuels que nous avons construits (Cf. Chapitre 2). Dès lors, nous avons analysé toutes nos données quantitatives et qualitatives, avec des calculs d'effectifs, de moyennes, de coefficients de corrélation.

De surcroît, par le biais de cette enquête quantitative, nous souhaitons tester la grille d'analyse des outils du pilotage patrimonial et les propositions de recherche la sous-tendant. Pour ce faire, nous utilisons des méthodes exploratoires. Celles-ci consistent à identifier pourquoi et comment les variables sont liées les unes avec les autres, et si des individus proches peuvent être regroupés (GAVARD-PERRET et *al*., 2012). Nous recherchons alors des structures préexistantes dans nos données en réalisant une analyse factorielle. Ces dernières ont été réalisées en utilisant la méthode d'extraction dite d'Analyse en Composantes Principales (ACP). Elle consiste, à partir de *n* variables quantitatives, à passer à un repère orthonormé à *n* dimensions (LIQUET et *al.,* 2003). Ce changement de repère s'effectue en vue de décrire le concept d'outils du pilotage patrimonial ainsi que les concepts de niveau d'utilisation, de temps et de finalité qui le composent. Les nouvelles dimensions du repère sont appelées facteurs ou composantes principales.

En outre, seule la grille instrumentale sera testée via cette recherche quantitative. Effectivement, compte tenu de la complexité inhérente à la description de modalités organisationnelles sur la base de données non étayées, il ne nous a pas été possible d'analyser ce concept dans un premier temps. C'est pourquoi, les propositions de recherche liées à l'axe organisationnel de la gestion du patrimoine seront analysées par le biais d'une méthodologie qualitative[22].

Suite à ces éléments de présentation générale sur notre enquête quantitative, nous abordons l'analyse des pratiques de gestion patrimoniale des collectivités locales, en commençant par leur instrumentation.

3.2 Un besoin important de développement des outils de pilotage de la gestion du patrimoine public local

La gestion du patrimoine immobilier est aujourd'hui marquée par une grande diversité d'outils hétérogènes, que le pilotage de la fonction immobilière doit nécessairement organiser de manière cohérente pour être efficace. Aussi, dans l'objectif de présenter le niveau d'utilisation des instruments dédiés à la gestion patrimoniale, nous avons repris ici notre question sur la présence et la nécessité de différents outils, ou type d'outils dédiés à la gestion du patrimoine.

De cette manière, d'après le tableau 23, nous observons, de façon générale tout d'abord, la faiblesse de l'instrumentation de gestion dédiée au patrimoine. Effectivement, la mise en œuvre de chacun des outils que nous proposons est relativement faible. Dans ce sens, si la plupart des collectivités locales possèdent des Plans Pluriannuels d'Investissements (80,7%), et des outils de gestion comptable, financière et fiscale (84,2%), très peu d'organisations publiques (26,6%) emploient des schémas directeurs, et des outils de gestion des plans (43%). Ces premiers chiffres semblent en conséquence traduire un certain manque d'outils de gestion du patrimoine mis en œuvre au sein des collectivités locales.

De surcroît, nous demandions dans un second temps de caractériser le besoin pour chacun des outils présentés. Ainsi, de ce point de vue, nous remarquons un besoin important, formulé

[22] Cf. Chapitre 4.

par les répondants, pour la quasi-totalité des outils proposés. Ils sont de la sorte plus de 86% à estimer nécessaire ou indispensable le développement de plans pluriannuels de travaux et de maintenance, ou bien encore d'outils de suivi de la maintenance. Au total, ces éléments paraissent plutôt manifester le besoin qu'expriment les collectivités locales de développer leur instrumentation de gestion patrimoniale.

Tableau 23 - Types d'outils de gestion du patrimoine mis en œuvre dans les collectivités locales

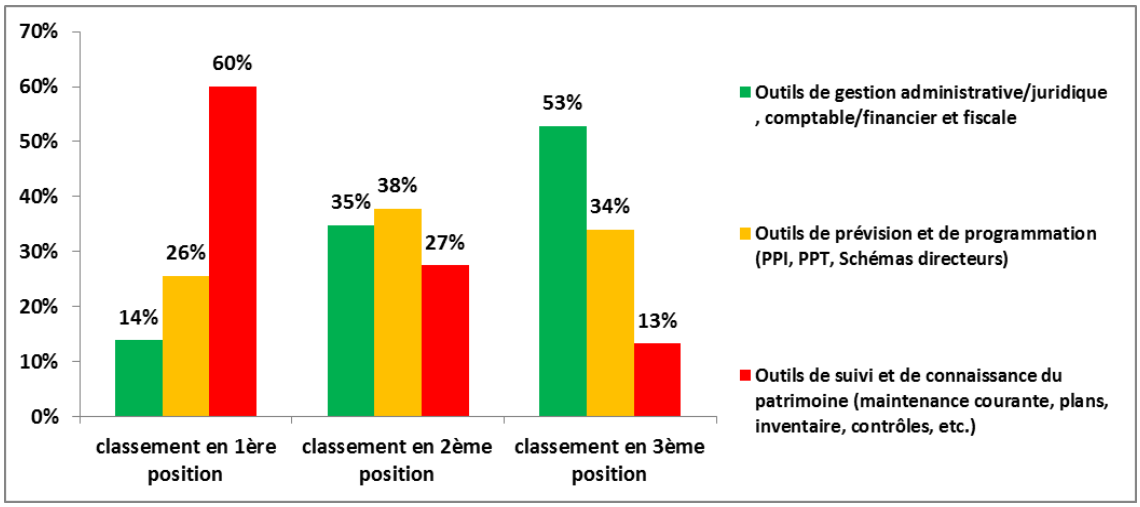
A votre connaissance, dans votre collectivité, les outils de gestion patrimoniale suivants sont-ils mis en œuvre ?			Caractérisez le besoin :			
	Oui	Non	Inopportun	Facultatif	Nécessaire	Indispensable
Des Plans pluriannuels d'investissements	**80,7%**	**19,3%**	22,2%	25%	13,9%	38,9%
Des Plans pluriannuels de Travaux et de maintenance	**56,4%**	**43,6%**	5,6%	6,9%	56,9%	30,6%
Des schémas directeurs	**26,6%**	**73,4%**	10,4%	42,4%	30,4%	16,8%
Des outils de suivi des contrats (DSP, entretien, assurances, baux)	**64%**	**36%**	6,2%	26,2%	52,3%	15,4%
Des outils de gestion comptable financière et fiscale	**84,2%**	**15,8%**	3,6%	25%	60,7%	10,7%
Des outils de suivi règlementaire	**47,3%**	**52,7%**	3,2%	30,5%	45,4%	18,9%
Des outils de suivi de gestion énergétique	**60%**	**40%**	0%	17,8%	57,5%	24,7%
Des outils de gestion des plans, GED	**43,5%**	**56,5%**	5,1%	38,8%	38,8%	17,3%
Des outils de suivi de la maintenance	**49,5%**	**50,5%**	0%	12,5%	59,1%	28,4%

Par ailleurs, nous avons pu évaluer l'ordonnancement donné par les organisations publiques concernant les efforts et investissements à réaliser sur différentes catégories d'outils. Dès lors, nous avons relevé une large avance pour les outils de suivi et de connaissance du patrimoine (maintenance courante, plans, inventaires, contrôles, etc.). Ce type d'outils se classe effectivement en première position dans la hiérarchie pour 60% des répondants. Ceci paraît pouvoir démontrer que les collectivités locales sont loin de maîtriser les outils de connaissance

de leurs ensembles bâtis et non bâtis ; niveau pourtant élémentaire dans l'approche instrumentale de la gestion patrimoniale.

De plus, si les outils de prévision et de programmation (PPI, PPT, schémas directeurs) sont classés en première position par 26% des institutions, ils semblent davantage prendre la deuxième place dans l'ordre d'importance, en étant classés seconds dans 38% des cas. Enfin, les outils de gestion administrative, juridique, comptable, financière et fiscale occupent la dernière position du classement pour une large majorité de répondants (53%). Ainsi, cette hiérarchie reprise dans la figure ci-dessous, démontre, en toute logique, que les collectivités locales priorisent dans un premier temps des outils de connaissance, pour envisager dans un second temps de développer des outils de stratégie.

Figure 24 - Quelle catégorie d'instruments de gestion du patrimoine mérite le plus d'efforts et d'investissements ?



En résumé, ces considérations empiriques soulignent la nécessité de développer les outils de la gestion patrimoniale de façon globale, mais plus spécifiquement encore concernant l'amélioration de la connaissance patrimoniale d'une part, et la stratégie d'autre part.

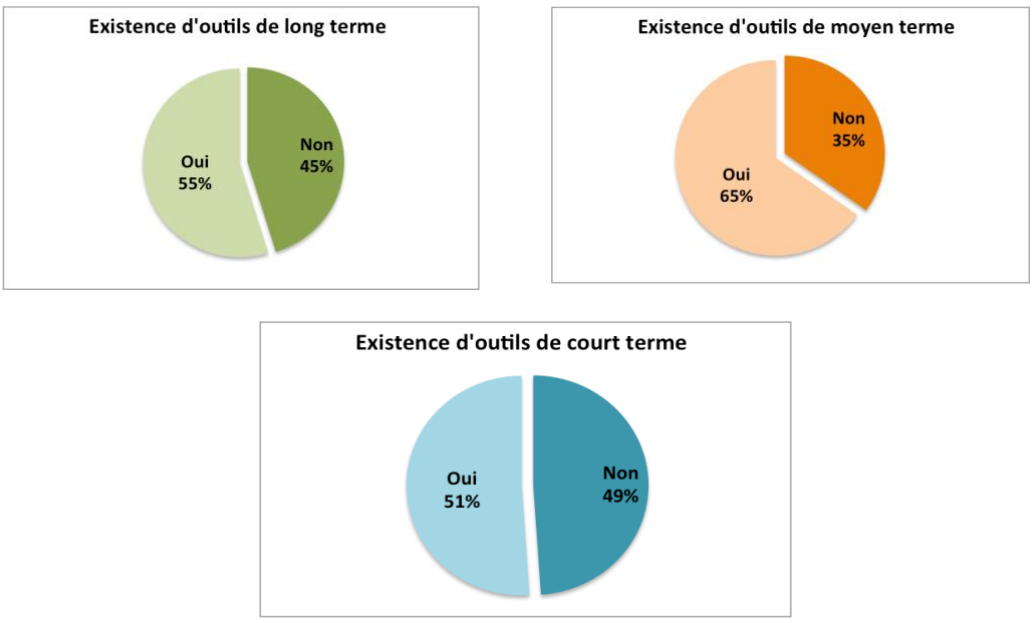
En outre, nous poursuivons l'ambition d'analyser les outils de la gestion du patrimoine dans un cadre englobant, nous permettant notamment d'intégrer la gestion patrimoniale dans la stratégie globale de l'institution. Ce cadre d'étude a fait l'objet d'une présentation dans la première partie de cette thèse (Cf. Chapitre 2). Ainsi, les éléments de notre analyse statistique

descriptive apportent un premier éclairage sur le modèle de recherche. Aussi, nous avons opté pour une présentation de notre analyse univariée sur chacune des dimensions de notre modèle, puis nous procédons à l'analyse découlant des tests bivariés. De la sorte, nous nous intéresserons, dans un premier temps, à la temporalité des outils de gestion du patrimoine (3.2.1), puis à leur niveau d'utilisation (3.2.2), et aux finalités de ces outils (3.2.3). Ensuite, nous analysons les correspondances entre les caractéristiques instrumentales de notre modèle et certaines variables indépendantes que sont la nature des collectivités et la superficie de leur parc immobilier (3.2.4).

3.2.1 Des outils de gestion du patrimoine à la temporalité plutôt restreinte

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 (Cf. figure 25).

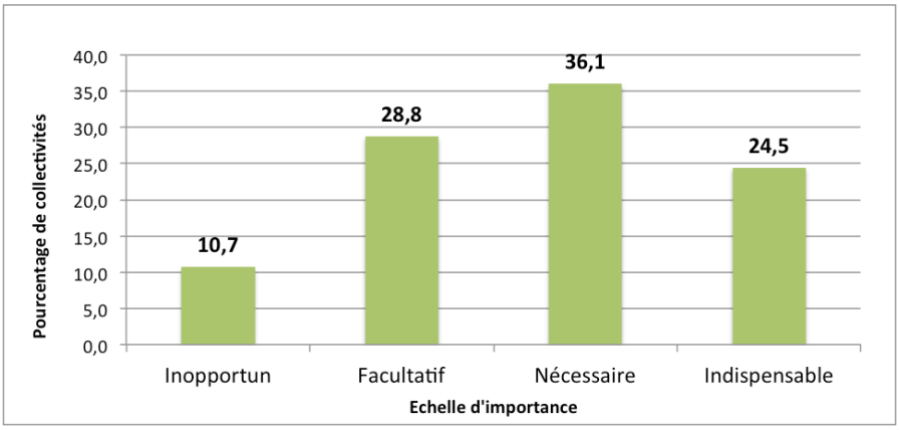
Figure 25 - Temporalité des outils de gestion du patrimoine existants dans les collectivités locales



En effet, 65% des institutions que nous avons interrogées déclarent posséder des outils de gestion du patrimoine annuels, alors que les modalités temporelles infra-annuelles et pluriannuelles sont beaucoup moins bien appréhendées par leur instrumentation. De cette façon, ce ne sont que 55% des outils de gestion patrimoniale qui sont destinés à la programmation et à une vision à long terme sur les ressources immobilières, et seulement 51% des outils qui concernent une temporalité de court terme. Par conséquent, il semble que les activités quotidiennes sur le patrimoine et les considérations à long terme ne soient pas 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. Pourtant, à travers la vision des risques et des opportunités que ces outils apportent aux institutions, ils concentrent la majeure partie des enjeux de la gestion patrimoniale.

Par ailleurs, si les outils long-termistes ne sont employés dans la gestion du patrimoine que par 55% des collectivités locales, nous avons de surcroît constaté de très fortes disparités entre les types d'outils. Dans ce sens, près de 81% des collectivités locales déclarent posséder un Plan Pluriannuel d'Investissement, tandis qu'elles sont 73% à ne pas employer de schéma directeur immobilier, et 44% n'ont pas recours à un Plan Pluriannuel de Travaux. Aussi, de manière globale, ce sont 6 collectivités sur 10, d'après la figure 26, qui jugent le développement des outils de long terme nécessaire ou indispensable.

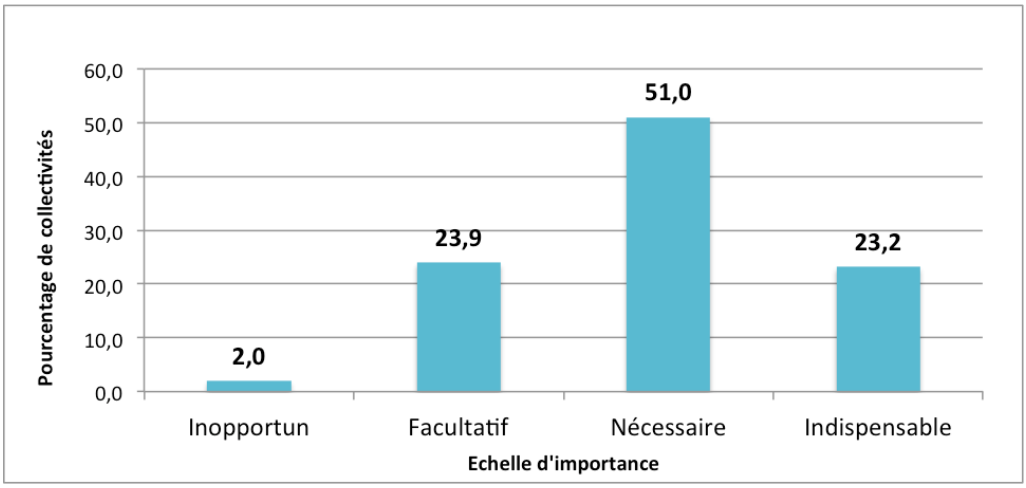
Figure 26 - Importance du développement des outils de prévision et de planification patrimoniale



Pour leur part, les outils court-termistes sont eux aussi plutôt déficients dans la gestion du patrimoine public local. En outre, ces derniers connaissent également certaines différences selon leur type. Alors que 60% des collectivités locales mettent en œuvre des outils destinés au suivi de la gestion énergétique par exemple, elles ne sont que 43% à utiliser des outils de gestion des plans ; ou encore, 49% à posséder une instrumentation dédiée au suivi et à la maintenance quotidienne.

Aussi, 67% des collectivités locales jugent le développement des outils infra-annuels nécessaire ou indispensable au sein de leur organisation. Ce type particulier d'instrumentation apparaît en effet tout aussi important que les outils de long terme, dans la mesure où les instruments infra-annuels semblent supporter toutes les actions quotidiennes qui peuvent être entreprises sur le patrimoine. Ces derniers cumulent alors un rôle de remontée d'informations de gestion, indispensable pour la mise en œuvre de la programmation, de la planification et de la réflexion de long terme sur l'immobilier, mais ils sont également chargés de traduire de manière opérationnelle la stratégie et la politique immobilière définie par l'institution. Selon la figure 27, ce sont 74% des collectivités interrogées qui jugent le développement de cette catégorie d'outil de gestion du patrimoine nécessaire ou indispensable.

Figure 27 - Importance du développement des instruments infra-annuels de la gestion du patrimoine



Pour finir, les outils annuels de moyen terme forment la famille la mieux représentée au sein de l'instrumentation de gestion spécifique aux ressources immobilières. Parmi eux, les outils

de suivi des contrats (entretien, assurances, baux, etc.) sont employés dans 64% des collectivités répondantes, et les outils de la gestion comptable financière et fiscale du patrimoine sont utilisés par plus de 84% des institutions. En revanche, les collectivités ne sont que 47% à avoir mis en œuvre des outils de suivi règlementaire sur l'immobilier.

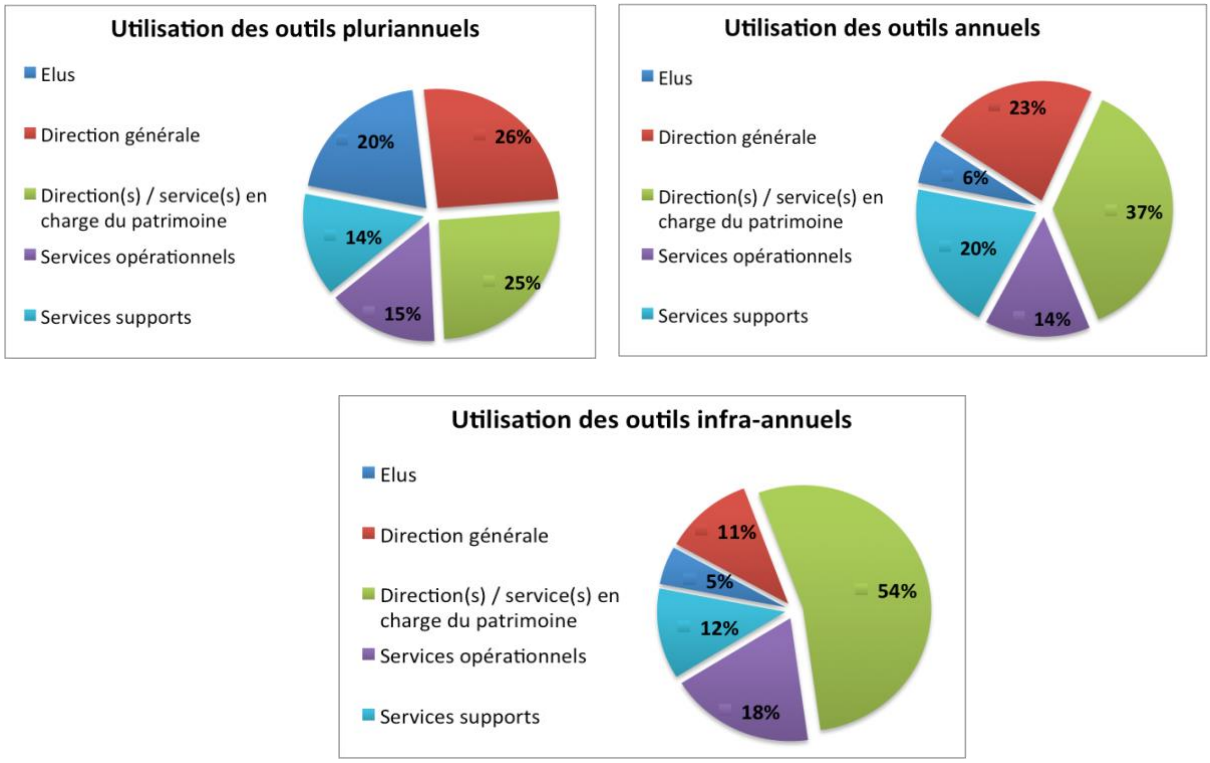
Force est de constater qu'à l'heure actuelle, la gestion patrimoniale publique locale se trouve en général plutôt démunie en outils de gestion et de pilotage de long terme, mais aussi de court terme. Ce constat global met en lumière le manque de vision à longue échéance des collectivités locales sur l'évolution de leurs ressources patrimoniales. De même, les décisions journalières affectant le patrimoine immobilier semblent trop souvent prises en dehors de l'utilisation de tout outil de gestion. Or, des activités techniques quotidiennes telles que le suivi de la maintenance, ou la gestion de l'énergie et des fluides pâtissent du faible développement d'outils qui leur seraient destinés.

3.2.2 Des niveaux d'action et d'utilisation des outils centrés sur les acteurs opérationnels et administratifs

La seconde caractéristique constitutive des dimensions de notre modèle instrumental est déterminée par les niveaux d'utilisation des outils. En conséquence, nous avons cherché à caractériser les outils en fonction des acteurs de la fonction patrimoniale et de leurs responsabilités respectives (Cf. figure 28). Dès lors, il semble que les utilisateurs les plus importants d'outils dédiés à la gestion du patrimoine, soient le ou les services directement en charge du patrimoine. Ces derniers représentent ainsi 25% des utilisateurs d'outils pluriannuels liés au patrimoine. Ces mêmes acteurs incarnent 37% de l'usage d'outils annuels plutôt de moyen terme, et 54% pour les outils de court terme, infra-annuels. Derrière les agents directement en charge du patrimoine, l'instrumentation de la gestion patrimoniale parait également être utilisée de manière relativement importante par la direction générale des institutions que nous avons interrogées. En effet, 26% des directions générales des collectivités utilisent des outils pluriannuels sur l'immobilier ; 23% de ces mêmes acteurs mobilisent des outils annuels, et seulement 11% utilisent des outils infra-annuels liés à la gestion patrimoniale.

A côté de ces principaux acteurs au centre de la mise en œuvre des instruments de gestion du patrimoine, d'autres types d'agents semblent aussi, de manière plus marginale, mobiliser ces mêmes outils. De cette façon, les directions ou services opérationnels, qui mettent en œuvre les différentes thématiques de l'action publique, sont 18% à mobiliser des outils de court terme sur le patrimoine, 14% à utiliser des outils annuels, et 15% à exploiter les outils de prévision patrimoniale. De même, les autres services supports, tels que les ressources humaines ou les finances semblent eux aussi être des utilisateurs d'outils de gestion dédiés à l'immobilier, mais de façon secondaire. S'ils sont 20% à utiliser des outils de moyen terme, ils ne sont que 14% à mobiliser des outils de long terme, et 12% à exploiter des instruments infra-annuels. En conséquence, même si les outils de gestion du patrimoine sont principalement utilisés par les services directement en charge de ces problématiques, ces chiffres tendent à montrer la multitude d'acteurs susceptibles d'être associés à l'instrumentation de la gestion patrimoniale.

Figure 28 - Utilisation des outils de gestion du patrimoine par les différents acteurs des collectivités locales

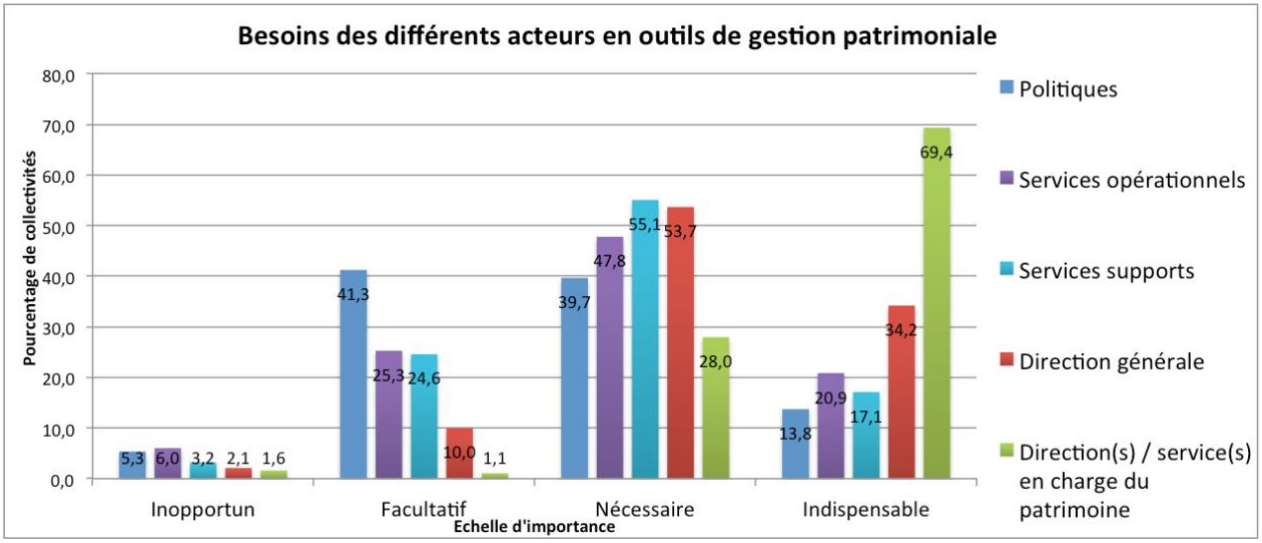


Par ailleurs, nous avons également pu matérialiser l'utilisation des outils de gestion du patrimoine par les élus. Dans ce sens, nous constatons une forte variation concernant le type d'outil mobilisé par ces acteurs. Ils ne sont, tout d'abord, que 20% à exploiter des outils de gestion pluriannuels sur le patrimoine immobilier, alors que ces derniers semblent être dédiés à un niveau stratégique et liés à la politique immobilière. Par ailleurs, les élus ne sont que 6% à mobiliser des outils annuels, et 5% à utiliser des outils de court terme. Néanmoins, ces chiffres sont à relativiser à la vue du faible nombre d'acteurs politiques ayant répondu à notre questionnaire.

En conséquence, tous ces éléments nous permettent de caractériser les niveaux d'actions engendrés par les outils présents au sein des collectivités locales. Ceux-ci apparaissent destinés principalement à des acteurs administratifs et opérationnels dans la mesure où ce sont les agents en charge du patrimoine qui utilisent principalement les différents outils dédiés à l'immobilier. Les actions patrimoniales qui en découlent s'en trouvent elles aussi marquées par une logique administrative et opérationnelle de gestion. Ainsi, les outils actuellement mis en œuvre par les collectivités locales ne semblent que peu générer d'actions stratégiques sur le patrimoine.

En outre, la figure 29 l'opportunité de développement des outils de la gestion patrimoniale pour les différents acteurs de l'organisation. Ainsi, près de 70% de répondants évaluent le besoin d'instruments 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 plutôt facultatif par plus de 41% des collectivités répondantes.

Figure 29 - Caractérisation du besoin d'outils des acteurs de la fonction patrimoniale des collectivités locales



En conséquence, bien que les agents directement en charge du patrimoine (fonction patrimoine) paraissent être les acteurs au centre de l'utilisation des outils de gestion patrimoniale actuellement mis en œuvre, près de 7 collectivités sur 10 déclarent le développement d'outils à destination de ce type d'acteur comme indispensable. Globalement, notre étude indique que la gestion patrimoniale publique locale souffre d'un manque évident d'outils de gestion et de pilotage.

Enfin, les résultats de notre enquête tendent à le démontrer, l'instrumentation de gestion actuellement mise en œuvre par les collectivités locales semble globalement répondre à une logique administrative et opérationnelle du pilotage et de la gestion des ressources immobilières. De ce fait, les outils paraissent essentiellement destinés à des spécialistes, en se focalisant sur des points précis des aspects immobiliers. Dans ce sens, l'instrumentation permet aux agents de terrain de gérer les actions patrimoniales, en étant plutôt adapté à leurs contraintes « métiers ». Toutefois, même si cette dimension semble être couverte par l'utilisation des outils, elle n'en demeure pas moins insatisfaisante. Nous avons effectivement constaté précédemment une insuffisance d'outils de court terme, permettant de gérer le patrimoine sur des actions infra-annuelles.

De surcroît, les acteurs politiques et stratégiques semblent plutôt démunis en matière d'outils dédiés à la gestion du patrimoine immobilier. Dans ces conditions, ces derniers ont des difficultés à disposer d'une vision globale sur le parc immobilier de leur collectivité. De plus, ils n'utilisent que peu de prévisions sur l'évolution des ressources patrimoniales, en vue de leur adaptation aux besoins du service public local. Comme notre étude le démontre, les responsables publics locaux n'ont bien souvent pas à leur disposition d'instrument, leur permettant de dégager ou de formaliser une politique et une stratégie immobilière.

A côté de ces dimensions intrinsèques propres aux outils, nous avons également identifié des dimensions spécifiques à la gestion patrimoniale. Ces dernières vont nous permettre de caractériser les outils actuellement utilisés par les collectivités locales selon leurs finalités managériales.

3.2.3 De fortes disparités dans les finalités couvertes par l'instrumentation de gestion

Une fois les outils de la gestion patrimoniale publique locale analysés sous l'angle de leur temporalité et sur le niveau d'action et d'utilisation qu'ils engendrent, il nous faut caractériser la dernière dimension relative aux finalités managériales qu'ils permettent de couvrir. Pour ce faire, nous nous appuierons sur la typologie anglo-saxonne du *Corporate Real Estate Management*, qui délimite trois grandes catégories d'activités (*Asset Management*, *Property Management*, *Facility Management*[23]). A côté de ces trois fonctions principales, nous trouvons aussi des activités supports transverses, telles que la gestion de l'information, la gestion des moyens et la gestion économique et comptable. C'est pourquoi, dans l'objectif de caractériser les outils par rapport à ce modèle, nous tenterons d'expliquer en deux temps les spécificités de l'instrumentation de la gestion, par rapport au cadre global tout d'abord, entre activités transverses et activités principales ; puis en fonction des trois grandes familles d'activités par la suite.

[23] Cf. Chapitre 1 – section 1.3.2

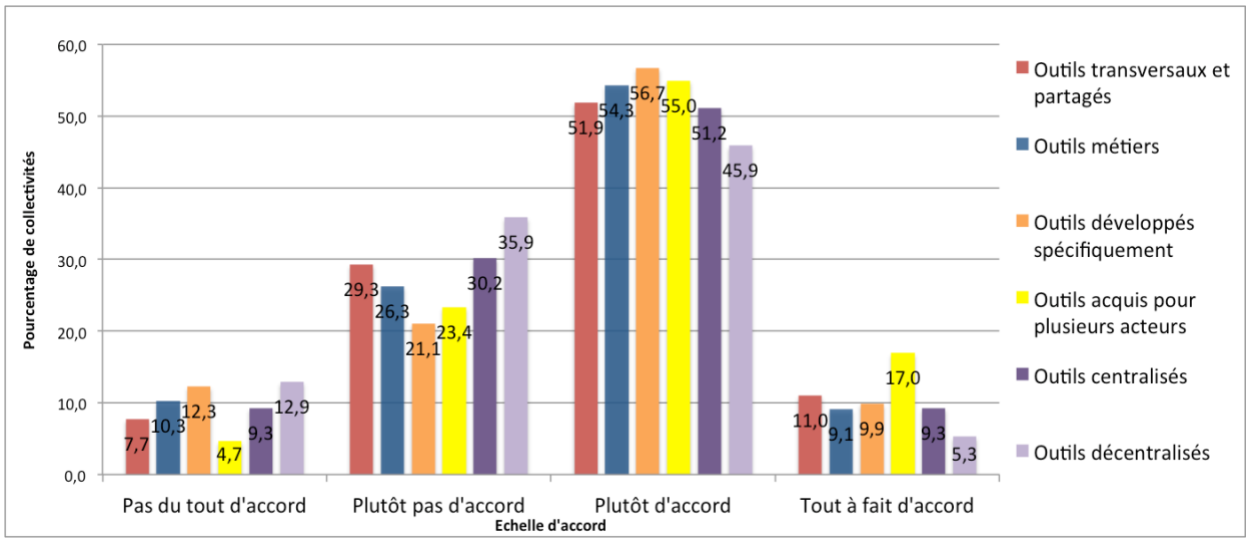
En conséquence, nous étudierons premièrement la nature particulière des outils employés par les collectivités locales dans la gestion de leurs ressources immobilières (3.2.3.1). Ensuite, nous pourrons tenter de décrire les logiques immobilières sous tendues par les outils mis en œuvre dans les institutions publiques locales (3.2.3.2).

3.2.3.1 La nature spécifique des outils de la gestion du patrimoine

La gestion patrimoniale est à la fois un domaine multidimensionnel et pluridisciplinaire. Il découle directement de ces caractéristiques une complexité qui explique en grande partie les difficultés dans la mise en œuvre et le déploiement d'outils dédiés au patrimoine. De plus, les différentes activités liées à la gestion de l'immobilier ne sont que difficilement identifiées par le secteur public en général. Ce dernier doit relever le défi de la mise en cohérence des activités, des actions et des décisions dans des domaines très variés, et aux finalités parfois contradictoires.

Au regard de ces éléments, nous avons cherché à vérifier, de manière globale, la nature des outils de gestion du patrimoine, en questionnant les collectivités sur les caractéristiques particulières de leur instrumentation (Cf. figure 30). De la sorte, nous pouvons constater des réponses très variées. En premier lieu, il nous faut relever le faible pourcentage de collectivités ayant répondu « *pas du tout d'accord* » et « *tout à fait d'accord* » aux affirmations que nous proposions. Ces faibles pourcentages aux extrémités de notre échelle paraissent indiquer une absence de maîtrise des outils développés par les institutions publiques en matière de gestion des ressources patrimoniales. En effet, les collectivités semblent plus subir leur instrumentation de gestion qu'elles ne l'ont pensé et voulu, en réponse à leurs besoins et aux spécificités de l'organisation de leur fonction patrimoine.

Figure 30 - Nature des outils de la gestion patrimoniale publique locale



Au demeurant, l'affirmation « *les outils sont utilisés par les services, directions opérationnelles (sport, éducation, culture, etc.)* », correspondant à des outils de nature décentralisée, est celle avec laquelle les répondants sont le plus en désaccord (49% des interrogés ne sont pas d'accord ou pas du tout d'accord). A l'inverse, plus de 60% des organisations publiques locales déclarent posséder des outils de gestion patrimoniale plutôt centralisés, spécifiques à la direction, au service et aux agents directement en charge du patrimoine immobilier.

En revanche, aucune des autres affirmations proposées ne se démarque véritablement. Ainsi, 72% les collectivités locales possèdent des outils acquis ou mis en œuvre pour plusieurs acteurs de l'organisation, mais elles sont aussi 66% à définir leurs outils comme spécifiques aux besoins d'un agent ou d'un groupe d'agents. De même, 63% des répondants semblent disposer d'outils transversaux et partagés au sein de l'organisation, tandis qu'à l'opposé ils sont 60% à déclarer assurer la gestion patrimoniale avec des outils métiers, réservés à certaines activités ou compétences en particulier. Ces résultats, issus de la répartition des outils de la gestion patrimoniale au sein de l'organisation, sont à mettre directement en relation avec nos analyses sur les modes d'organisation liés à la fonction patrimoniale dans les collectivités locales, en troisième section du présent chapitre.

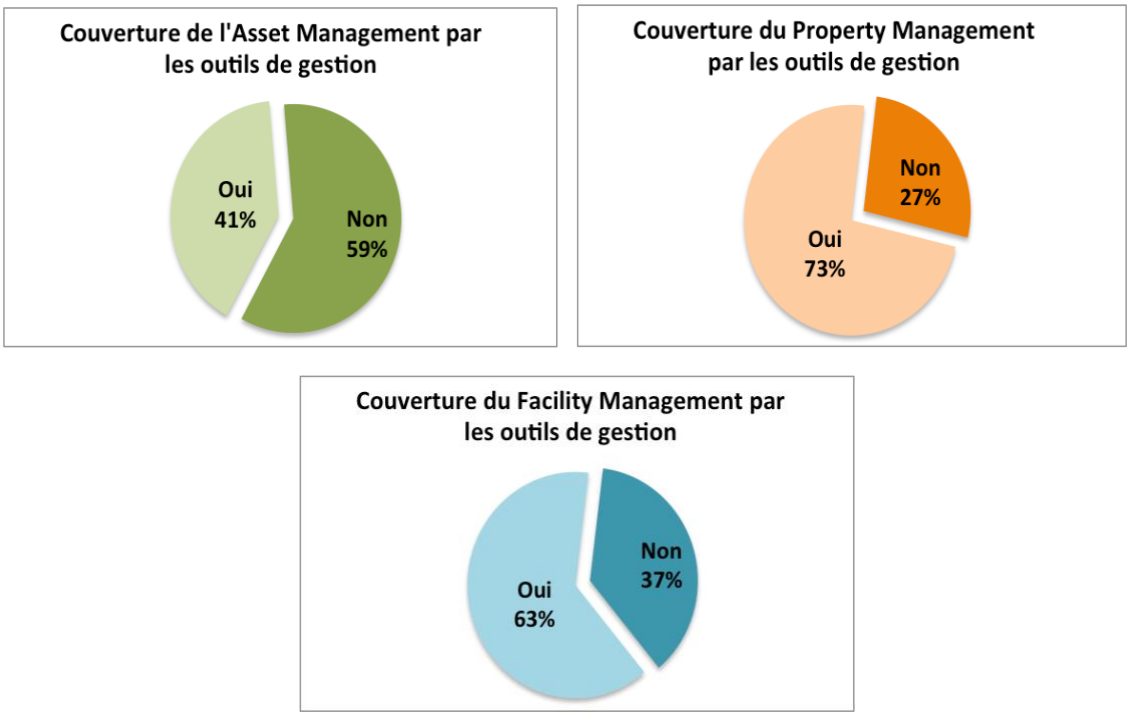
Dès lors, une fois la nature des outils de gestion du patrimoine appréhendée, il nous faut désormais étudier de manière approfondie les finalités managériales qu'ils permettent de couvrir. Cet axe de caractérisation constitue le dernier de notre modèle d'analyse des outils de la gestion patrimoniale.

3.2.3.2 Des finalités managériales immobilières partiellement remplies par l'instrumentation

Cette dernière dimension, propre à la logique managériale couverte par les outils de gestion patrimoniale, nous amène à analyser, par l'intermédiaire de la figure 31, l'instrumentation dans le cadre du triptyque : gestion d'actifs immobilier (*Asset Management*), administration de biens (*Property Management*), et exploitation de parc (*Facility Management*). Dans ce sens, nous avons cherché à comprendre comment les outils de la gestion patrimoniale s'inscrivaient dans ce modèle, en questionnant d'abord les collectivités sur la mise en œuvre de chacun de ces groupes d'activités. Ainsi, l'analyse de nos résultats fait émerger une large réalisation du *Property Management*, et dans une moindre mesure du *Facility Management*. En effet, 73% des collectivités paraissent posséder des outils couvrant l'administration de biens, et 63% affirment détenir des outils mettant en œuvre l'exploitation de parc. En revanche, la gestion d'actifs immobiliers ne semble pas assurée pour 59% des institutions publiques locales.

Ces résultats tendent à démontrer que l'instrumentation de la gestion patrimoniale des collectivités locales prend en partie la mesure 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.

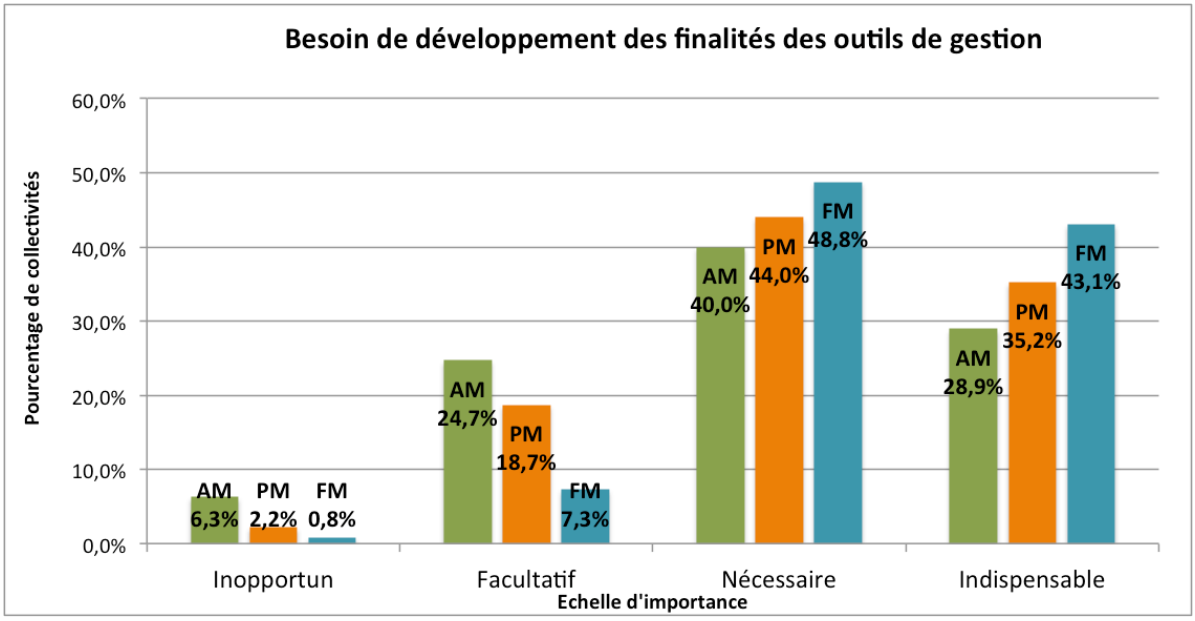
Figure 31 - Finalités des outils de la gestion du patrimoine



Néanmoins, même si le *Property* et le *Facility Management* sont les catégories qui paraissent les plus couvertes par les outils, il reste bien des champs de ces domaines que les collectivités locales ne semblent pas maîtriser en totalité. Dans ce sens, d'après la figure 32, les répondants à notre questionnaire sont 92% à juger qu'il est nécessaire ou indispensable de faire évoluer leurs outils vers une meilleure prise en compte du *Facility Management (FM)*, et ce chiffre est de 79% en ce qui concerne le *Property Management (PM)*. Ces données apparaissent comme révélatrices d'une certaine défaillance de l'instrumentation en matière de gestion patrimoniale, et ce même dans les domaines où les collectivités sont dotées de manière coutumière de certains outils.

En ce qui concerne la fonction de gestion d'actifs immobiliers (AM), regroupant des activités de gestion stratégique et financière des actifs, ce domaine est plutôt très mal couvert par les instruments propres à la gestion patrimoniale. Ce résultat semble alors en partie lié au manque d'outils stratégiques à destination des élus, ainsi qu'au manque de vision à long terme sur les ressources patrimoniales.

Figure 32 - Nécessité du développement des outils sur chaque groupe d'activité de la gestion patrimoniale



Par ailleurs, si les collectivités ressentent très majoritairement un besoin de développement de l'instrumentation spécifique à l'*Asset Management* (69% évaluent l'évolution des outils vers l'*AM* nécessaire ou indispensable), en termes d'importance, elle arrive loin derrière les deux autres familles 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 dix années pour des budgets de plusieurs millions d'euros.

Enfin, eu égard à la faible structuration des outils vis à vis des activités propres à la gestion patrimoniale, les collectivités font face à des difficultés importantes. Globalement, les instruments sont nombreux et épars, et ils ne sont, bien souvent, que peu partagés entre les différents acteurs concernés par la gestion de l'immobilier. Cette situation nuit à la cohérence d'ensemble et à l'émergence d'un pilotage global des problématiques patrimoniales. De plus, les informations immobilières, pourtant communes aux trois fonctions du *Corporate Real Estate Management*, se trouvent dispersées dans plusieurs outils, qui ne permettent pas de

les mettre en relation. Dès lors, chacun des champs d'activités de la gestion du patrimoine fonctionne en vase clos.

Dans une dernière sous partie, nous proposons de centrer notre analyse des outils de la gestion patrimoniale, sur la détermination des relations entre les caractéristiques instrumentales et les variables indépendantes. Ainsi nous obtiendrons une caractérisation plus précise.

3.2.4 La temporalité et la finalité des outils de gestion patrimoniale en partie influencées par la nature des collectivités et leur superficie immobilière

Dans notre enquête, nous avons pu dégager des variables indépendantes propres aux collectivités interrogées, que sont la nature des collectivités locales, et le nombre de mètres carrés de bâti à gérer. Il est en conséquence pertinent que notre étude se propose d'analyser les outils de gestion du patrimoine en fonction de ces deux variables, et d'en déterminer l'influence. Pour ce faire, nous avons effectué des analyses bivariées, en étudiant la relation entre nos variables indépendantes, les niveaux de collectivités locales ou la dimension de leur parc patrimonial, et nos variables dépendantes, les caractéristiques de l'instrumentation de gestion du patrimoine.

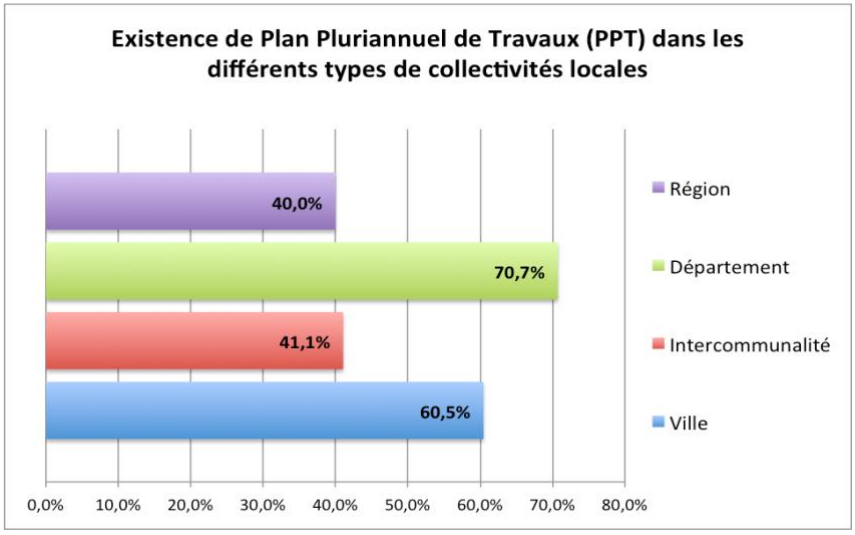
C'est pourquoi, il est question, premièrement, de différencier la temporalité des instruments de la gestion patrimoniale, tant en fonction du niveau des institutions publiques que des caractéristiques de leur patrimoine (3.2.4.1). Puis nous examinons ensuite l'influence de ces deux dernières variables sur les finalités immobilières couvertes par les outils (3.2.4.1).

3.2.4.1 La temporalité des outils de gestion du patrimoine en partie influencée par le type de collectivité locale et la dimension du parc immobilier

Tout d'abord, il nous est possible de mettre en évidence les différences entre les types d'institutions publiques locales et la mise en œuvre des instruments dédiés au patrimoine. Dans cette voie, nous pouvons relever, dans la figure 33, une distinction entre les départements, qui semblent posséder en très grande majorité un Plan Pluriannuel de travaux (71%), et les régions ou les intercommunalités, qui sont beaucoup moins nombreuses à avoir

développé ce type d'instrument. De plus, le test du Khi-deux[24] nous permet de rejeter l'hypothèse d'indépendance entre les deux variables (signification du test du Khi-deux égale à 0,019). Ainsi, il nous est possible d'affirmer qu'il existe bien statistiquement un lien significatif entre le type de collectivité et la présence d'un Plan Pluriannuel de travaux.

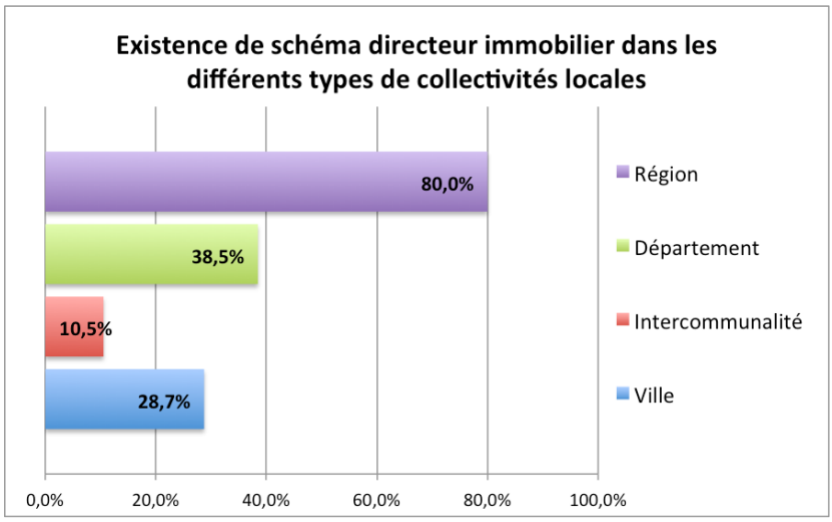
Figure 33 - Existence de Plan Pluriannuel et travaux et nature de collectivités locales



De même, nous avons dégagé un lien significatif (signification du test du Khi-deux égale à 0,001) entre les catégories d'institutions et la présence d'un schéma directeur immobilier. Dès lors, il apparaît que 80% des régions possèdent cet outil, alors que seulement 11% des intercommunalités, 29% des communes, et 38% des départements déclarent utiliser un schéma directeur immobilier.

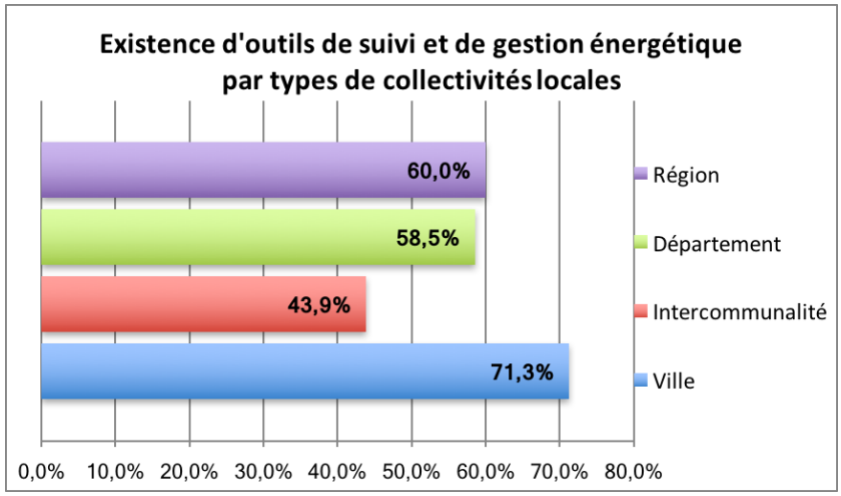
[24] Cf. explications section 3.1.5

Figure 34 - Existence de schéma directeur immobilier et nature de collectivités locales



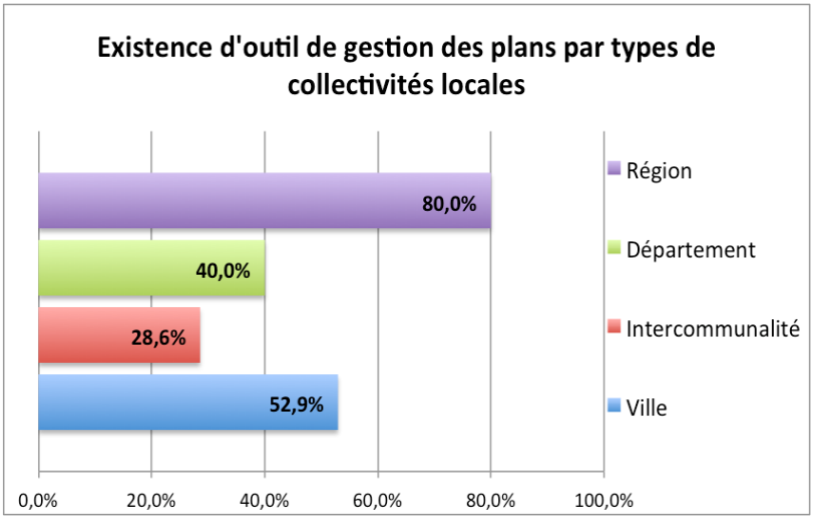
Outre ces deux types d'outils de long terme, nous avons pu ensuite distinguer la présence d'outils de court terme dans les différents niveaux d'organisations publiques locales (Cf. figures 35 et 36). Dans ce sens, nous avons tout d'abord relevé un lien statistique significatif (signification du test du Khi-deux égale à 0,013) entre les types de collectivités et l'existence d'instruments de suivi de la gestion énergétique. De ce point de vue, les communes paraissent davantage posséder ces outils, dédiés à la gestion des fluides et à la consommation énergétique, que les autres organisations publiques.

Figure 35 - Existence d'outils de gestion énergétique et nature de collectivités locales



Ensuite, une dépendance existe entre le type de collectivité locale et l'emploi d'outils de gestion des plans (signification du test du Khi-deux égale à 0,011). Dans ce cadre, ce sont les régions qui sont les mieux dotées, puisque 8 régions sur 10 possèdent un tel instrument. A l'opposé, il semble que les intercommunalités représentent le niveau institutionnel le plus en manque face à cette dernière catégorie d'outils. En revanche, elles sont une majorité à mettre en œuvre des outils de gestion de la maintenance, tout comme les communes. Tandis que les départements et les régions sont en recul sur ce point avec seulement 41% et 40% d'entre eux qui mentionnent l'existence de ce dernier instrument.

Figure 36 - Existence d'outils de gestion des plans et nature de collectivités locales

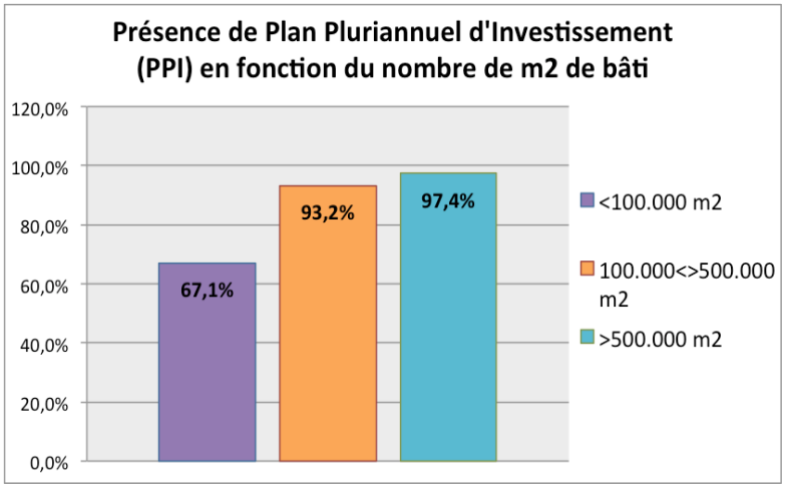


A travers cette comparaison entre collectivités locales, nous avons pu mettre en évidence la situation des institutions face à la temporalité des outils de la gestion du patrimoine. Hormis le niveau intercommunal, qui semble largement sous doté en instruments de gestion ; les trois autres niveaux de collectivités paraissent globalement dans une situation presque identique. En effet, même si les régions semblent largement en avance sur la mise en œuvre de schémas directeurs, elles sont en retard au regard du Plan Pluriannuel de Travaux, à l'inverse des départements. Tout en étant proches des deux niveaux de collectivités précédents, les communes sont, pour leur part, un peu en-dessous en matière d'outils pluriannuels, mais devancent souvent les autres types de collectivités locales sur les outils court-termistes.

Dans un deuxième temps, nous avons aussi regardé le lien qui pouvait exister entre les caractéristiques du parc patrimonial des collectivités locales et la mise en œuvre des outils de long terme de gestion du patrimoine (Cf. figures 37, 38). Il semble alors que ce lien soit significatif entre le nombre de mètres carrés de bâti à gérer et la présence d'un Plan Pluriannuel d'Investissement (signification du test du Khi-deux égale à 0,002), ou encore l'utilisation d'un schéma directeur (signification du test du Khi-deux égale à 0,003). Ce lien démontre que plus le parc patrimonial s'agrandit, cela en fonction de la superficie à gérer, plus la présence d'outils de gestion est avérée.

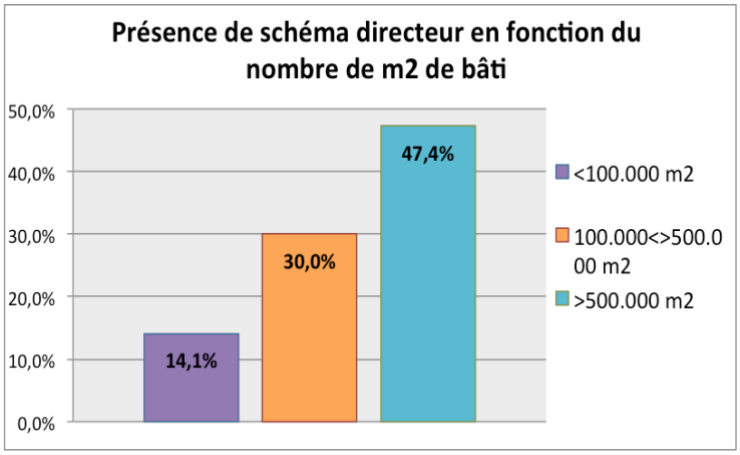
Effectivement, 67% des collectivités gèrent moins de 100.000 mètres carrés de bâti possèdent un PPI, contre 93% des institutions qui disposent d'un parc compris entre 100.000 mètres carrés et 500.000 mètres carrés, et 97% des organisations publiques gérant une superficie totale de plus de 500.000 mètres carrés.

Figure 37 - Existence de PPI et dimensionnement du parc patrimonial des collectivités locales



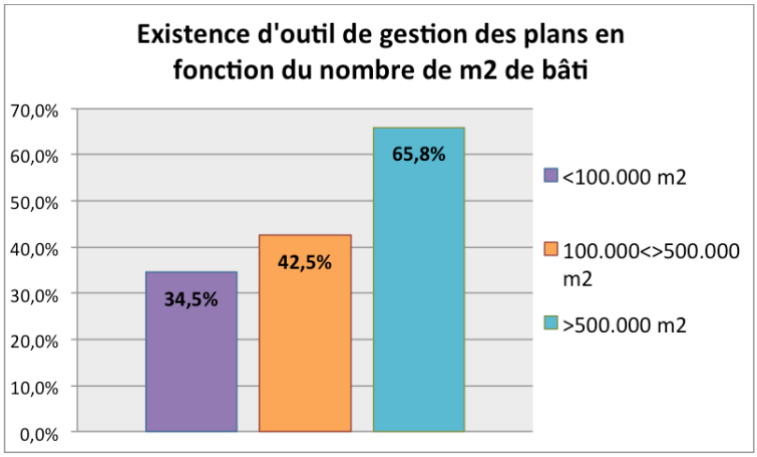
Dans le même sens, si l'existence de schéma directeur immobilier est plutôt marginale dans les collectivités locales, ceci est largement accentué en fonction de la superficie de leur parc immobilier. Les collectivités locales qui ont un parc inférieur à 100.000 mètres carrés sont 14% à mettre en œuvre un schéma directeur, alors qu'elles sont 47% à posséder cet outil lorsqu'elles disposent de plus de 500.000 mètres carrés de bâti à gérer.

Figure 38 - Existence de schéma directeur immobilier et dimensionnement du parc patrimonial des collectivités locales



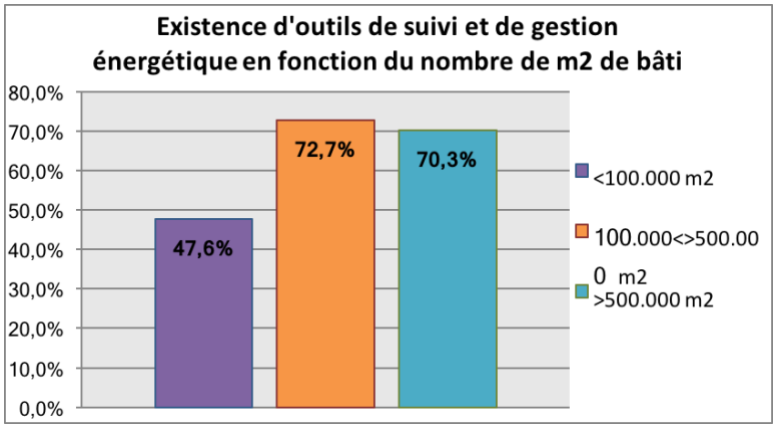
Par ailleurs, nous avons cherché à étudier le lien entre la superficie du parc immobilier des collectivités locales, et la présence d'outils de court terme. Dans ce sens, nous avons relevé un lien significatif entre la superficie patrimoniale et les outils de gestion des plans (signification du test du Khi-deux égale à 0,005), ainsi qu'avec les outils de suivi de la gestion énergétique (taux de signification de la relation égal à 0,007). En ce qui concerne les outils de gestion des plans tout d'abord, tandis que 34% des institutions qui ont moins de 100.000 mètres carrés de bâti possèdent ce type d'instruments, elles sont près de 66% à détenir ce même outil lorsqu'elles ont plus de 500.000 mètres carrés de patrimoine immobilier.

Figure 39 - Existence d'outils de gestion des plans et surface du patrimoine des collectivités locales



Ensuite, concernant les outils de suivi et de gestion énergétique, tout en étant plus nuancées, nos analyses montrent que ces outils sont plutôt mis en œuvre par des collectivités ayant une surface patrimoniale importante, supérieure à 100.000 mètres carrés.

Figure 40 - Existence d'outils de gestion énergétique et surface du patrimoine des collectivités locales



Au final, cette première analyse descriptive, univariée et bivariée, centrée sur les outils de la gestion du patrimoine fournie une lecture, certes partielle, mais source de données caractérisant les instruments globalement utilisés dans les collectivités locales.

Toutefois, si l'étude des outils de la gestion du patrimoine est essentielle, l'organisation de la fonction patrimoniale doit aussi faire l'objet d'une analyse particulière. C'est pourquoi, à travers un second cadre théorique (présenté précédemment dans le chapitre 3), nous proposons une analyse descriptive sur les modes d'organisation mis en place dans le secteur public local, afin de répondre aux enjeux sous-tendus par les ressources immobilières.

3.3 Des modalités organisationnelles de la gestion patrimoniale publique locale peu lisibles et désagrégées

La caractérisation des modes d'organisation de la fonction patrimoniale des collectivités locales est envisagée à travers notre modèle de référence, présenté dans le chapitre 3 du présent document. Ainsi, il est question, premièrement, de décrire le système organisationnel lié à la gestion des ressources immobilières (3.3.1). Nous constatons alors que ce dernier est marqué par une certaine hétérogénéité. Puis, dans un second temps, notre étude est

consacrée à l'approche organisationnelle, avec la mise en évidence d'une certaine instabilité dans l'organisation (3.3.2). Enfin, nous analysons les correspondances entre les caractéristiques organisationnelles de notre modèle et certaines variables indépendantes que sont le type de collectivité locale et la superficie du parc immobilier (3.3.3).

3.3.1 L'hétérogénéité des spécificités du système organisationnel de la gestion du patrimoine

Dans cette partie, nous étudions le système organisationnel de la fonction patrimoine selon son degré de décentralisation ou de centralisation. Ces deux extrêmes ne constituant pas forcément une situation idéale pour les institutions publiques. Ainsi, au cours de notre analyse, nous mettons en évidence, en premier lieu, les éléments sous-tendant la structuration du système de gestion du patrimoine public local. Celui-ci se trouve particulièrement caractérisé par une très faible articulation entre toutes les activités liées à la gestion des ressources immobilières. Les responsabilités en matière de gestion de patrimoine se trouvent considérablement éparpillées au sein de l'organisation, entre différents acteurs ou groupes d'acteurs (3.3.1.1). De la même manière, il sera question dans un second temps de relever les spécificités des processus décisionnels et informationnels liés au patrimoine. Dans ce domaine encore une fois, il semble que les collectivités locales aient des difficultés à mettre en cohérence la production et l'utilisation des informations patrimoniales (3.3.1.2).

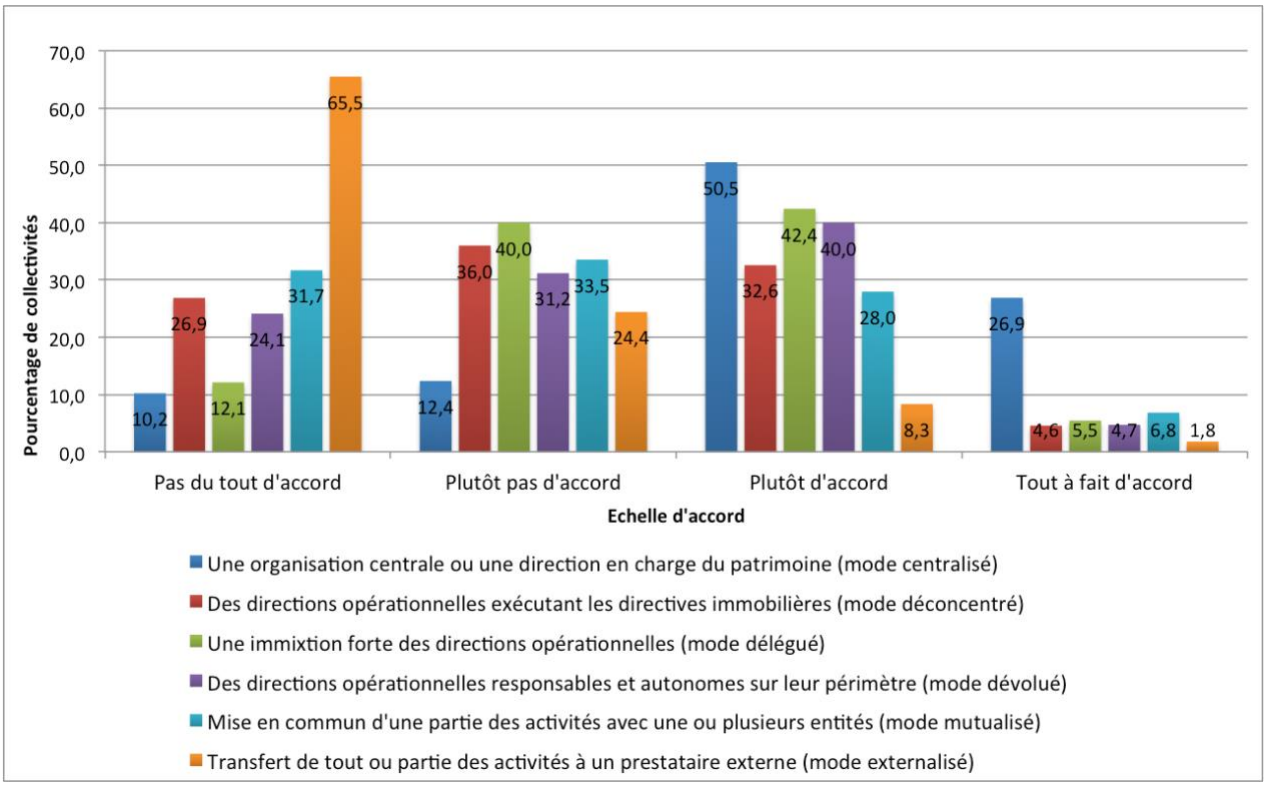
3.3.1.1 Une structuration de la fonction patrimoniale des collectivités locales source de dispersions des responsabilités entre niveau central et local

Les institutions publiques locales rencontrent bien souvent des difficultés à répartir les activités liées à la gestion du patrimoine immobilier. Ceci s'explique en grande partie par la nature même de cette ressource, qui fait intervenir des métiers parfois nouveaux dans le secteur public, ainsi que des domaines de compétences variés que les collectivités ne maîtrisent pas traditionnellement. Il est de ce fait particulièrement fréquent de retrouver des responsabilités sur une partie des activités immobilières dans plusieurs points de l'organigramme. Bien souvent ce sont plusieurs directions ou services, dans plusieurs secteurs de l'organisation qui ont à assurer directement des activités liées au patrimoine. S'ajoute à cela la position des directions thématiques « métiers », responsables de la mise en œuvre de politiques publiques

(éducation, sports, culture, etc.), qui se voient également confier certaines tâches relevant de la gestion patrimoniale. Effectivement, du fait de leur position d'utilisateurs de bâtiments, celles-ci possèdent des responsabilités, qui sont la plupart du temps relativement floues et mal définies, sans forcément avoir les moyens de les assurer. Pour autant, ces types d'acteurs doivent nécessairement trouver leur place dans la gestion patrimoniale de l'institution concernée, autant dans la prise de décision lorsqu'ils sont impactés, que dans la circulation des différentes informations sur le patrimoine.

C'est pourquoi, au cours de notre enquête, nous avons cherché à savoir comment se caractérisait la répartition des responsabilités patrimoniales, de manière globale tout d'abord. A cette fin, nous avons proposé différentes affirmations aux répondants, correspondant chacune à un mode d'organisation que nous avions dégagé (Cf. figure 41). De cette façon, plus de 77% des collectivités locales affirment que leur gestion patrimoniale repose sur une organisation centrale ou une direction en charge du patrimoine. Cette affirmation tend ainsi à correspondre à un mode d'organisation plutôt centralisé.

Figure 41 - Caractérisation du système de la fonction patrimoniale publique locale



Pour autant, si une grande majorité d'institutions paraissent disposer d'une seule direction en charge du patrimoine, les responsabilités qui lui sont confiées ne sont parfois que partielles. Dans ce sens, 63% des répondants manifestent un désaccord sur le fait que les directions « métiers » exécutent les directives immobilières provenant d'un service patrimoine. Par contre, 48% des interrogés déclarent qu'il existe une immixtion forte des directions « métiers » dans la gestion patrimoniale de leur institution. De plus, pour près de 48% des collectivités, il semble même que les directions opérationnelles soient responsables et autonomes sur les équipements concernant directement leur activité.

Ces résultats tendent donc globalement à démontrer qu'aucun mode d'organisation ne se dégage vraiment concernant la gestion du patrimoine immobilier public local. De la sorte, dans un deuxième temps, nous avons cherché à décrire le fonctionnement de la gestion patrimoniale dans chacune des catégories d'activités immobilières présentées dans notre typologie de référence (*Corporate Real Estate Management*). De cette manière, par l'intermédiaire du tableau 24, nous avons regardé de plus près la mise en œuvre de l'*Asset*, du *Property* et du *Facility Management* par les différents niveaux de l'organisation.

Ainsi, la réalisation des activités de gestion d'actifs immobiliers (*AM*) se fait pratiquement pour moitié dans les niveaux politiques de l'institution, et pour une autre moitié aux niveaux administratifs. Il semble que les collectivités n'aient que très peu recours à l'extérieur dans la réalisation des activités relevant de ce domaine. Au sein des acteurs politiques, ce sont principalement le Maire ou le Président (17%) et l'élu en charge du patrimoine (16%) qui semblent supporter les activités d'*Asset Management*. Si les autres élus, en charge des fonctions supports (finances, RH) ou les élus en charge des politiques publiques paraissent moins sollicités sur ces questions, ils représentent quand même chacun 7% et 8% dans la réalisation de la gestion d'actifs immobiliers (*AM*). Au demeurant, parmi les niveaux administratifs, la direction générale est l'acteur le plus influent sur l'*Asset Management* (près de 22%) ; puis vient ensuite la direction ou le service en charge du patrimoine (16%). Les autres acteurs administratifs, directions supports, ou directions « métiers » interviennent plutôt faiblement dans la réalisation de cette fonction. Enfin, le niveau extérieur semble très peu être intégré à la mise en œuvre de ces dernières activités, puisque les entreprises, les autres

collectivités ou établissements publics, et les utilisateurs n'interviennent presque pas dans le domaine de l'*Asset Management*.

Tableau 24 - Mise en œuvre des différentes activités de la gestion patrimoniale au sein des organisations publiques locales

Acteurs / activités immobilières	Gestion stratégique et planification immobilière (*AM*)	Gestion administrative, juridique, financière et fiscale et opérations d'investissement (*PM*)	Gestion de l'usage, de la maintenance, de l'énergie et des fluides (*FM*)	Total
Maire, Président	63,25% 16,75%	28,31% 7,39%	8,43% 2,67%	100%
Elu patrimoine	53,85% 15,63%	23,63% 6,76%	22,53% 7,82%	100%
Autres élus en charge des activités supports	34,88% 7,18%	45,74% 9,28%	19,38% 4,77%	100%
Elus en charge des activités de politiques publiques	48,54% 7,97%	30,10% 4,87%	21,36% 4,20%	100%
Direction générale	39,19% 21,69%	40,35% 22,01%	20,46% 13,55%	100%
Service, direction et agents directement en charge du patrimoine	27,95% 16,27%	32,05% 18,40%	40,00% 27,86%	100%
Autres services, direction supports	17,31% 5,74%	56,73% 18,55%	25,96% 10,31%	100%
Directions opérationnelles	20,25% 5,26%	37,42% 9,59%	42,33% 13,17%	100%
Entreprises	13,16% 0,80%	15,79% 0,94%	71,05% 5,15%	100%
Autres collectivités, établissements publics	39,29% 1,75%	28,57% 1,26%	32,14% 1,72%	100%
Utilisateurs	10,34% 0,96%	10,34% 0,94%	79,31% 8,78%	100%
Total	100%	100%	100%	

Par ailleurs, le *Property Management*, qui regroupe notamment les opérations administratives et juridiques liées à la propriété, à la location et à la maîtrise d'ouvrage des constructions ou des gros travaux, n'est mis en œuvre que dans 28% des cas au niveau politique, et pour 3% des collectivités au niveau extérieur. Au sein des acteurs politiques, les élus en charge des autres fonctions supports sont ceux qui paraissent les plus influents (9%). Nous pouvons

supposer que les élus aux finances interviennent beaucoup sur ce domaine qui concerne, entre autres, la gestion financière et fiscale des bâtiments. A l'opposé, le niveau administratif intervient dans 69% des cas dans la mise en œuvre de l'administration de bien (*PM*). Aussi, la direction générale est encore une fois plutôt fortement concernée par ces activités (22%) ; de même que la direction en charge du patrimoine et les autres services supports qui jouent un rôle important dans le *Property management,* puisqu'ils représentent tous les deux un poids de plus de 18% dans la réalisation de ce domaine d'activité.

Pour finir, le *Facility Management*, qui comprend de manière globale l'activité d'allocation des ressources patrimoniales afin de garantir l'adéquation entre les conditions immobilières et les activités qui s'y déroulent, est la fonction la moins mise en œuvre au niveau politique (avec un poids de seulement 19%). Elle semble en revanche bien assurée par les acteurs administratifs, dans la mesure où ces derniers prennent part à hauteur de 65% à ces activités, et dans une moindre mesure par le niveau extérieur de la collectivité, à hauteur de près de 16%. L'élu patrimoine est l'acteur politique le plus influent dans le *Facility Management* (8%). De plus, parmi les acteurs administratifs, la direction ou le service en charge du patrimoine se démarque nettement puisqu'il représente une part de 28% dans la réalisation de la gestion de l'usage, de la maintenance, de l'énergie et des fluides. Nous trouvons ensuite les directions métiers, opérationnelles qui prennent part de manière notable à cette fonction (13%).

Dans un troisième temps, et toujours d'après le tableau 24, il peut être intéressant d'analyser la part des différents domaines de la gestion patrimoniale dans les responsabilités de chaque type d'acteur. De cette façon, il semble que les élus interviennent bien plus sur l'*Asset Management* que sur le *Facility,* et dans une moindre mesure le *Property Management.* Concernant les acteurs administratifs, la situation est plus contrastée. Si la gestion d'actifs immobiliers (39%) et l'administration de biens (40%) représentent une part presque égale dans la responsabilité de la direction générale, l'exploitation de parc (*FM*) semble en revanche moins bien assurée par cet acteur (20%). A l'opposé, la direction ou le service en charge du patrimoine des collectivités se voit confier de manière très importante des responsabilités d'exploitation de parc (40%), et dans une moindre mesure des activités de *Property Management* (32%). En revanche, l'*Asset management* ne représente qu'une faible part de

l'activité de ce type d'acteurs (28%). A côté de cela, les autres directions supports (finances, RH, etc.) ont principalement des responsabilités dans la mise en œuvre de l'administration de bien (*PM*). Les directions opérationnelles sont pour leur part surtout impliquées dans l'exploitation de parc (42%) ainsi que dans le *Property Management* (37%). Pour ce qui concerne les partenaires externes des collectivités, les utilisateurs et les entreprises voient leur implication dans la gestion patrimoniale se traduire essentiellement dans le *Facility Management* ; alors que les collectivités locales semblent utiliser de façon quasiment égale le recours à d'autres institutions publiques dans les trois catégories d'activités de la gestion immobilière.

Finalement, une caractéristique principale émerge de l'analyse de ces premiers résultats sur les modes d'organisation de la gestion du patrimoine. Il s'agit du nombre important d'acteurs concernés par la gestion patrimoniale dans les collectivités locales. En effet, même si certains acteurs paraissent prendre plus d'importance que d'autres, notamment eu égard à l'émergence au cours de ces dernières années de directions dédiées aux problématiques immobilières, force est de constater que leurs prérogatives restent encore restreintes. De surcroît, les organisations publiques semblent rencontrer des difficultés à répartir les activités liées à la gestion patrimoniale. Cet élément paraît pouvoir être expliqué par une méconnaissance du périmètre, des fonctions et des sous-fonctions que recouvre la gestion du patrimoine immobilier.

C'est pourquoi, comme le montre la répartition des responsabilités entre les acteurs, il est très fréquent de retrouver plusieurs services ou directions qui ont en charge une partie des activités immobilières dans plusieurs points de l'organigramme d'une organisation publique. Cette caractéristique est aussi marquée par le rôle fluctuant des acteurs de l'organisation, en fonction des différents domaines de la gestion immobilière. En outre, le rôle des directions « métiers », utilisatrices de bâtiments supports de leurs activités de service public, paraît plutôt mal défini dans de nombreuses institutions. Si cette catégorie d'acteurs est associée à la gestion du patrimoine, aucun champ de responsabilité ne semble leur être confié clairement. Ces remarques sont également renforcées par l'analyse des flux informationnels liés à la gestion patrimoniale. Ces derniers font état de l'éclatement des responsabilités immobilières

au sein des organisations, tout en faisant également naître de nouveaux éléments de description. Ils font alors l'objet de la sous-section suivante.

3.3.1.2 Une production et une utilisation des informations immobilières centrées sur les niveaux intermédiaires administratifs de l'organisation

En tant que fonction très transversale, la gestion patrimoniale implique une pléiade d'acteurs. De ce fait, un grand nombre de compétences et de connaissances sont mobilisées dans des domaines très variés, tels que la technique, les sciences juridiques, économiques, de gestion, ou encore environnementales. Il en découle conséquemment des pertes d'informations importantes, des doublons, un manque de communication et un travail très souvent cloisonné, limitant la vision globale et l'efficacité. D'ailleurs, nous pouvons constater un éparpillement des informations patrimoniales au sein du système organisationnel. Pratiquement tous les acteurs de l'organisation sont concernés par ce type d'informations, qu'ils soient du niveau politique global (Maire/Président), en lien direct (élu patrimoine) ou indirect (élus thématiques) avec les ressources patrimoniales ; du niveau administratif central (direction générale), ou de niveaux administratifs intermédiaires et opérationnels. Il semble que les acteurs extérieurs à l'organisation aient un rôle plus important à jouer dans le domaine du *Facility Management*.

De plus, d'après le tableau 25, les deux plus importants contributeurs et utilisateurs de l'information propre à la gestion patrimoniale semblent être, d'une part, la direction générale, et d'autre part, la direction en charge du patrimoine. La première représente une part de 22% dans l'utilisation des données liées à l'*Asset Management* ; 21% pour les informations de gestion administrative, juridique, financière et fiscale, et les opérations d'investissement (PM) ; et enfin 18% pour les informations liées au *Facility Management*. La direction en charge du patrimoine apparaît aussi logiquement comme un acteur principalement concerné par l'utilisation des données de gestion du patrimoine : 13% pour la gestion d'actifs immobiliers (AM), 17% dans l'administration de biens (PM) et plus de 24% dans l'exploitation de parc (FM).

Par ailleurs, si le niveau politique semble pour sa part jouer un rôle relativement marquant sur l'utilisation des informations d'*Asset Management*, ce type d'acteur est beaucoup moins concerné par les informations liées aux deux autres domaines de la gestion immobilière. Il faut

toutefois noter que si des acteurs principaux semblent se dégager dans la prise d'initiatives sur les ressources immobilières, leur influence reste faiblement marquée. En effet, il semble que la gestion patrimoniale soit le fruit de l'action d'une multitude d'acteurs, aux influences variées.

Tableau 25 - Utilisation de l'information patrimoniale au sein des organisations publiques locales

Acteurs / activités immobilières	Gestion stratégique et planification immobilière (*AM*)	Gestion administrative, juridique, financière et fiscale et opérations d'investissement (*PM*)	Gestion de l'usage, de la maintenance, de l'énergie et des fluides (*FM*)	Total
Maire, Président	53,10% 19,83%	30,53% 11,46%	16,37% 7,58%	100%
Elu patrimoine	50,25% 16,53%	28,14% 9,30%	21,61% 8,81%	100%
Autres élus en charge des activités supports	35,29% 8,93%	41,83% 10,63%	22,88% 7,17%	100%
Elus en charge des activités de politiques publiques	41,44% 7,60%	32,43% 5,98%	26,13% 5,94%	100%
Direction générale	37,71% 21,82%	36,86% 21,43%	25,43% 18,24%	100%
Service, direction et agents directement en charge du patrimoine	26,82% 13,39%	33,77% 16,94%	39,40% 24,39%	100%
Autres services, direction supports	19,25% 5,12%	50,93% 13,62%	29,81% 9,84%	100%
Services, directions opérationnelles	21,60% 4,46%	34,40% 7,14%	44,00% 11,27%	100%
Entreprises	5,56% 0,17%	33,33% 1,00%	61,11% 2,25%	100%
Autres collectivités, établissements publics	33,33% 1,16%	38,10% 1,33%	28,57% 1,23%	100%
Utilisateurs	20,69% 0,99%	24,14% 1,16%	55,17% 3,28%	100%
Total	100%	100%	100%	

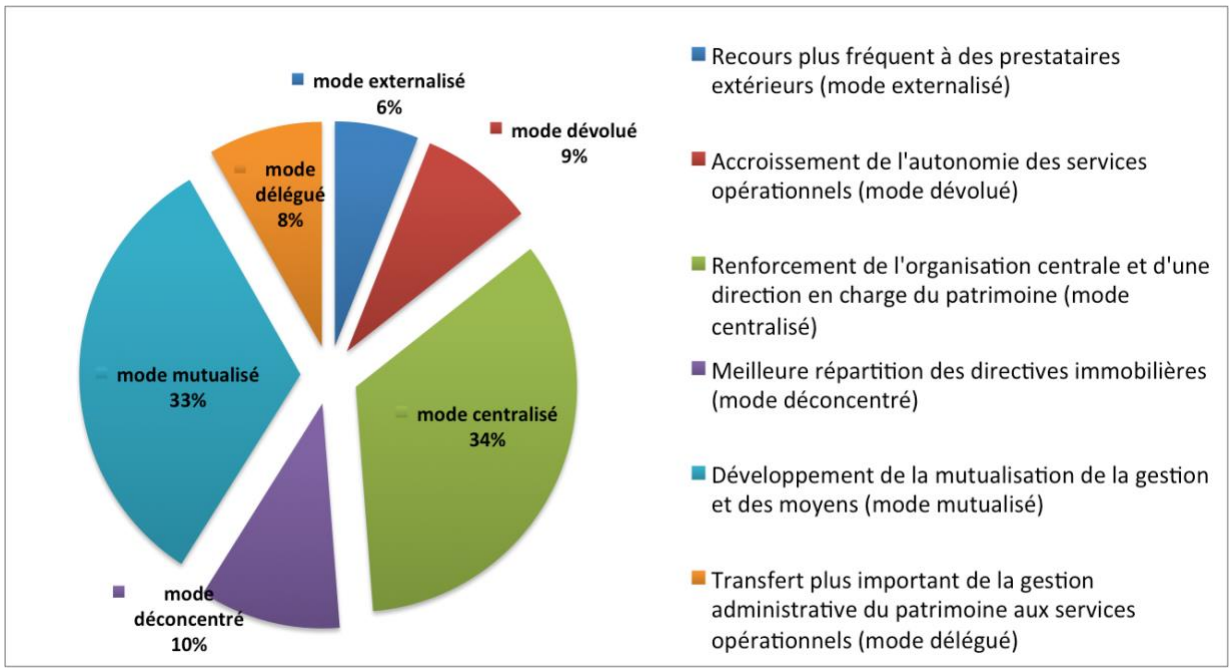
Finalement, bien que ne répondant à aucun modèle et s'adaptant à des situations diverses, le système organisationnel de la gestion patrimoniale des collectivités locales paraît néanmoins marqué par certaines caractéristiques récurrentes. A ce titre, nous avons mis en évidence la faiblesse de sa structuration tout d'abord. Effectivement, il semble difficile pour les collectivités

d'identifier au sein de leur organisation, des responsabilités et des missions clairement définies en matière de gestion du patrimoine immobilier. De même, les institutions publiques paraissent globalement méconnaître les fonctions que recouvre la gestion immobilière. Pourtant, au même titre que la gestion des ressources humaines ou la gestion financière, la gestion des ressources patrimoniales doit répondre à une logique d'organisation et de répartition de toutes les activités et tâches qu'elle regroupe. Ce manque d'identification et de logique nous semble particulièrement dommageable, et constitue la première entrave vers une organisation efficace des équipes et des actions sur le patrimoine immobilier. Au demeurant, nous avons relevé un éclatement conséquent des activités et des tâches entre une pluralité d'individus, que ce soit des acteurs du niveau central de l'organisation, telle que la direction générale, l'élu en charge du patrimoine ou le Maire/Président ; ou que ce soit des acteurs d'un niveau plus localisé, comme les directions opérationnelles « métiers » ou les élus thématiques.

Nous avons également tenté de mettre en exergue les logiques existantes au cœur des flux d'informations liés au patrimoine. Ainsi, les informations paraissent essentiellement cantonnées aux niveaux administratifs et opérationnels des organisations publiques. Même si le niveau politique est davantage associé aux informations découlant du domaine de la gestion d'actifs (*AM*), les élus semblent en carence d'informations et de données propres à la gestion patrimoniale. De surcroît, il n'y a que peu de mise en cohérence globale dans les processus informationnels et décisionnels de la gestion immobilière, et le rôle des acteurs au centre de ces processus n'est pas forcément bien identifié. Cela génère de la confusion et entrave la transparence du système de gestion patrimoniale.

Dans la perspective d'entrevoir les évolutions que les collectivités locales peuvent envisager pour pallier aux écueils que nous avons mis en évidence, nous leurs avons demandé de se positionner sur des mesures de développement du système organisationnel de leur gestion patrimoniale (Cf. figure 42). De cette manière, parmi six propositions renvoyant à des grandes lignes directrices organisationnelles, les répondants devaient nous mentionner leur perception de l'intérêt à adopter ces différentes suggestions dans leurs collectivités respectives.

Figure 42 - Vers quelles évolutions du système organisationnel de la gestion du patrimoine ?



Ainsi, la proposition relative à davantage de centralisation au sein de l'organisation de la fonction patrimoniale regroupe le plus d'avis favorables. Plus de 67% des collectivités locales pensent qu'un renforcement du rôle de l'organisation centrale et/ou d'une direction/service en charge du patrimoine serait adapté à une optimisation du fonctionnement de la gestion patrimoniale de leur institution. De même, les collectivités locales sont près de 64% à accueillir favorablement un développement de la mutualisation de la gestion et des moyens pour la fonction patrimoniale.

A l'inverse, les institutions publiques locales paraissent largement opposées à des mesures visant à accroître la décentralisation de la gestion du patrimoine. A ce titre, 84% d'entre elles déclarent l'accroissement de l'autonomie des directions opérationnelles « métiers », sur les bâtiments qui concernent leur activité, comme étant une proposition inadaptée à une optimisation de l'organisation de la fonction patrimoine. De plus, 84% des répondants réservent également un accueil défavorable à un transfert plus important de la gestion administrative du patrimoine aux directions opérationnelles. Ce chiffre est une conséquence de l'éparpillement des responsabilités patrimoniales au sein des organisations, et traduit la

nécessité, du point de vue des acteurs locaux, de créer un encrage commun et un degré de centralisation minimal dans la gestion du patrimoine.

Parmi toutes les suggestions que les interrogés avaient à leur disposition, nous avons regroupé la part que représente chacun de nos modes d'organisation dans l'ensemble des transformations envisageables. Ainsi, parmi les développements à mettre en œuvre, les modes centralisés et mutualisés représentent les propositions les plus populaires, alors que le mode externalisé, avec un recours plus fréquent à des prestataires extérieurs, est celui qui est le moins envisagé par les collectivités locales. Enfin, les trois modes décentralisés, avec des degrés de décentralisation plus ou moins poussés (RONDINELLI, 1981 ; RONDINELLI et *al.* 1983), ne recueillent que peu d'importance dans les évolutions organisationnelles de la gestion du patrimoine. En conséquence, face à la faiblesse de la structuration de la gestion patrimoniale, les organisations publiques émettent un besoin de centralisation. Cette modalité de fonctionnement paraît effectivement entraîner, au moins dans un premier temps, une plus grande cohérence et un cadre à l'action de différents acteurs.

Au total, le système organisationnel de la gestion du patrimoine des collectivités locales se trouve caractérisé par un manque d'homogénéité important entre les domaines d'activités de la gestion immobilière. Cependant, dans l'analyse que nous faisons des modes d'organisation, il nous faut aussi étudier les relations entre les acteurs. De cette façon, le mode de fonctionnement sera examiné, non plus sur un axe systémique global, mais sur une dimension davantage processuelle. C'est pourquoi, ci-après, nous tentons de caractériser l'approche organisationnelle de la fonction patrimoniale.

3.3.2 Une approche organisationnelle instable de la gestion du patrimoine, entre modalités organiques et mécanistes

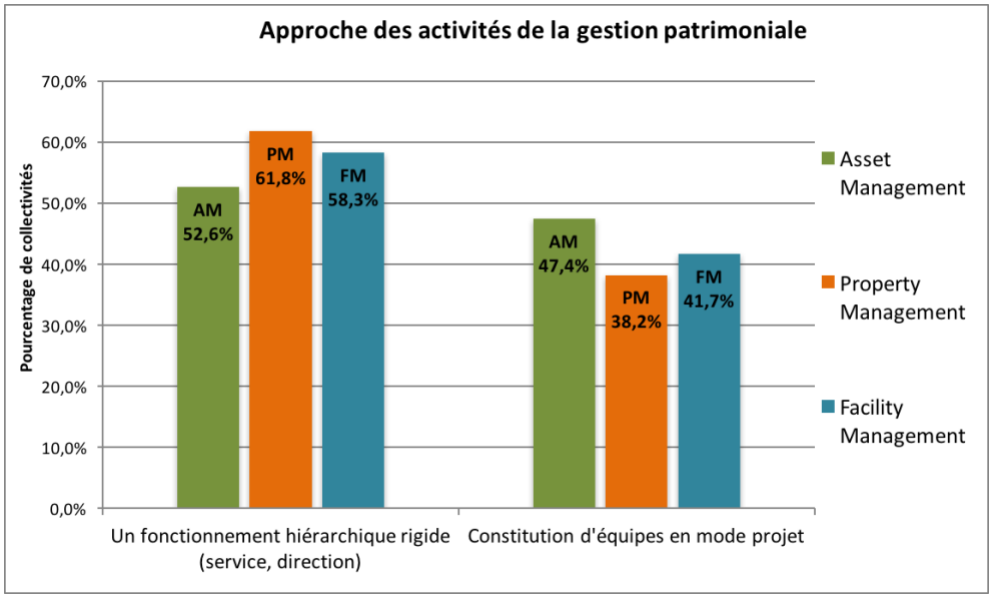
Comme nous l'avons mentionné précédemment, cette dimension s'évalue à travers deux occurrences : mécaniste et organique, toutes deux présentant des avantages et des inconvénients. C'est pourquoi, la seconde phase de notre diagnostic organisationnel s'attache à mettre en évidence les spécificités de l'approche organisationnelle de la gestion patrimoniale publique locale. Dans cet objectif, nous commençons par décrire les modes de coordination qui peuvent exister entre les acteurs de la gestion du patrimoine d'une organisation publique

locale (3.3.2.1). Nous notons alors que la coordination du travail et des missions propres à chacun est considérablement complexifiée, dans un domaine où de multiples considérations sont en jeu. Puis, dans un second temps, il est question de l'adaptation des processus informationnels et décisionnels aux enjeux de la gestion des ressources patrimoniales (3.3.2.2). En la matière, les collectivités locales paraissent en effet peu satisfaites de leur propre fonctionnement.

3.3.2.1 Des modes de coordination divergeant dans l'approche de la gestion du patrimoine

La gestion patrimoniale des collectivités locales se traduit dans l'ensemble, par des modes de coordination variables. C'est aussi le cas si l'on observe les spécificités des différents domaines de la gestion immobilière. Si, d'après la figure 43, le *Property* et le *Facility Management* sont en majorité concernés par un fonctionnement avec une structure hiérarchique rigide, c'est-à-dire plutôt sous la forme d'un service ou d'une direction, c'est moins le cas pour l'*Asset Management*, pour lequel les collectivités s'organisent en mode projet dans 47% des cas.

Figure 43 - Type d'approche des domaines d'activités de la gestion patrimoniale

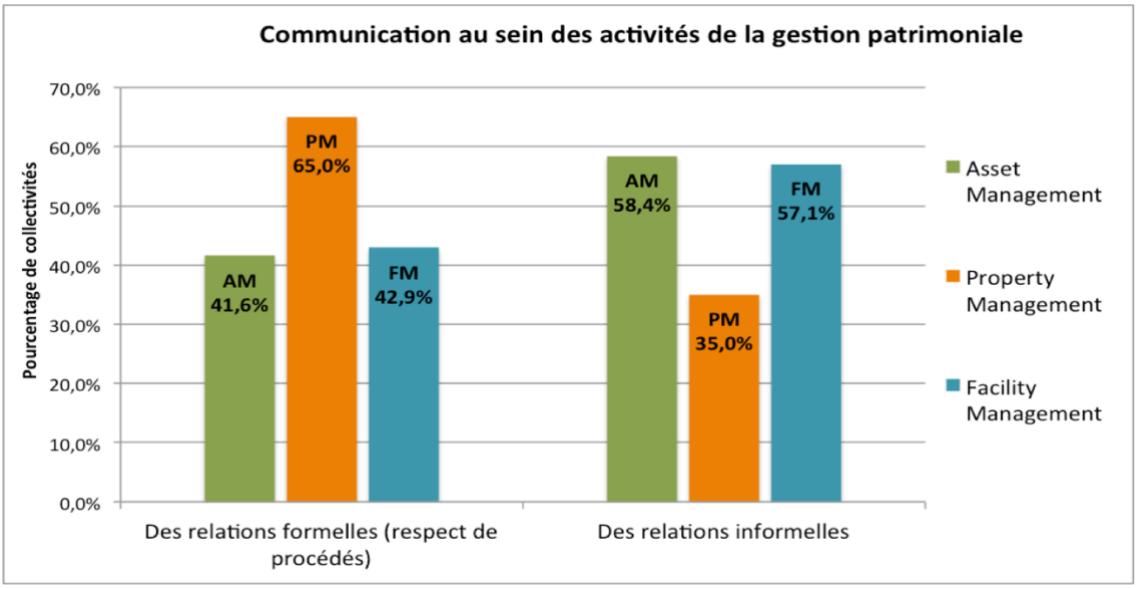


Même si tous les domaines d'activités de la gestion patrimoniale s'intègrent plutôt dans un fonctionnement hiérarchique, que l'on peut inscrire dans d'une approche mécaniste, la gestion

d'actifs immobiliers (*AM*) semble se démarquer quelque peu par rapport aux autres domaines. C'est effectivement, la catégorie la plus sujette à un fonctionnement hiérarchique classique, s'inscrivant alors davantage dans une approche organique.

De plus, la communication au sein des différentes activités de la gestion patrimoniale doit également être évaluée (Cf. figure 44). Cette dernière peut relever de relations formelles, ou, à l'inverse, de relations informelles entre les acteurs. Il semble alors qu'il y ait une différence importante entre le *Property Management* d'une part, et l'*Asset* et le *Facility Management* d'autre part. Effectivement, 65% des organisations publiques déclarent que la communication pour les activités relevant de l'administration de biens (*PM*) est plutôt régie par des relations formelles, donc mécanistes. Tandis que 58% et 57% des institutions déclarent que la gestion d'actifs immobiliers (*AM*) et l'exploitation de parc (*FM*) font l'objet d'une communication globalement informelle.

Figure 44 - Type de communication prédominant au sein des activités de la gestion du patrimoine

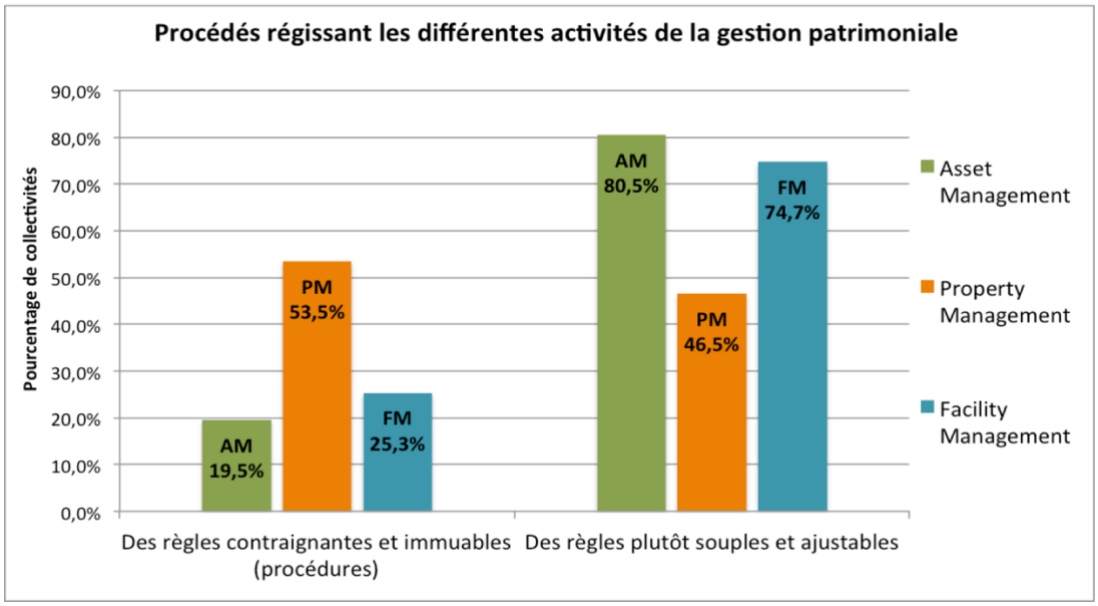


Comme toutes les autres fonctions, la gestion patrimoniale fait l'objet de procédés et de règles qui régissent le fonctionnement de cette activité. Ces procédés peuvent alors être inscrits dans une approche mécaniste, lorsqu'ils sont traduits par des règles contraignantes et immuables (des procédures), ou bien ils peuvent s'ancrer dans une approche organique, en s'exprimant au travers de règles plutôt souples et ajustables pour les différents agents œuvrant sur le

patrimoine. Dès lors, nous avons encore une fois pu dégager des caractéristiques différentes entre l'*Asset* et le *Facility Management* d'une part, et le *Property Management* d'autre part.

Ainsi, d'après la figure 45, pour plus de 53% des collectivités locales, les opérations administratives et juridiques liées à la propriété, à la location et à la maîtrise d'ouvrage des constructions ou des gros travaux (*PM*), ou encore les activités liées à la fourniture aux utilisateurs d'un bâtiment viable du point de vue technique et règlementaire (*PM*), semblent plutôt être régies par des règles contraignantes et immuables (des procédures) en référence à une approche mécaniste. A l'inverse, la gestion stratégique et financière des actifs immobiliers (*AM*) correspond à des procédés organiques, fonctionnant ainsi avec des règles plutôt souples et ajustables dans 80% des collectivités locales. De même, pour 75% des institutions, ce mode de fonctionnement parait orienter les activités liées à l'exploitation de parc (*FM*).

Figure 45 - Types de procédés régissant les trois sous-fonctions de la gestion patrimoniale

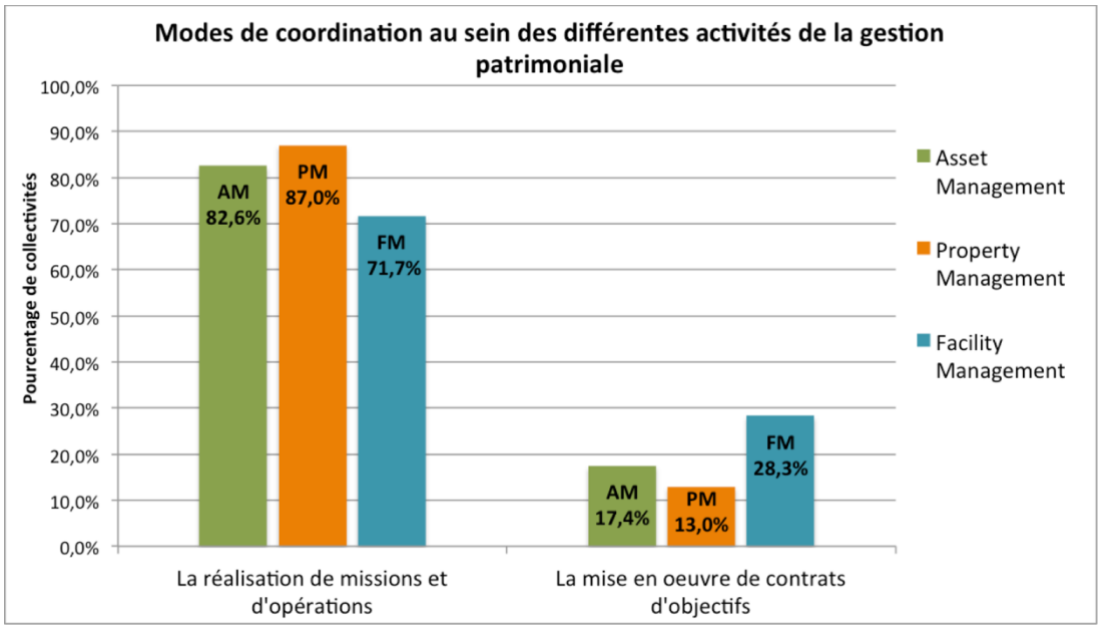


Enfin, nous avons observé, à travers la figure 46, la répartition du travail lié à la gestion patrimoniale au sein des différents domaines d'activités constitutifs de cette fonction. Pour ce faire, nous avons, encore une fois, fait la distinction entre une répartition du travail par la réalisation de missions ou d'opérations par les agents, dans une approche mécaniste, ou bien

par la mise en œuvre de contrats d'objectifs au sein des services de la collectivité, correspondant à une approche plutôt organique. Or dans ce cadre, nos résultats font état d'un statu quo entre les différentes sous-fonctions de la gestion du patrimoine immobilier. Ainsi, toutes trois s'inscrivent plutôt dans une réalisation du travail par des missions et des opérations dévolues aux agents en charge du patrimoine (approche mécaniste). Ce sont 87% des collectivités qui s'inscrivent dans ce cas de figure pour le *Property Management*, près de 83% pour *l'Asset Management*, et 72% pour le *Facility Management*. Ces chiffres paraissent démontrer que les collectivités n'emploient que peu la notion d'objectifs dans la mise en œuvre des activités de gestion du patrimoine.

De surcroît, l'importante mise en tension des ressources immobilières, associée à l'éparpillement des actions des services en charge de la gestion du patrimoine, empêche bien souvent la définition d'objectifs et de missions claires pour les agents de la fonction patrimoniale. D'ailleurs, il n'existe que rarement dans les collectivités locales une stratégie immobilière d'ensemble. En conséquence, les services ne bénéficient bien souvent pas d'une traduction des orientations politiques et stratégiques patrimoniales en objectifs opérationnels clairement formulés.

Figure 46 - Modalités de réalisation du travail au sein des activités de la fonction patrimoine



Globalement, la gestion patrimoniale des collectivités locales peut s'apprécier en fonction des modes de coordination, traduisant l'approche de la fonction immobilière par l'organisation. Dans notre cas d'étude, nous avons tenté de distinguer deux grands types d'approche organisationnelle. Un fonctionnement plutôt mécaniste en premier lieu, induisant une structure organisationnelle rigide, avec pour seul but la recherche d'efficacité technique et économique, comportant des procédures formalisées, et une structure hiérarchique dominante. En second lieu, nous différencions une approche plutôt organique, se matérialisant par plus de flexibilité, une structure avec des ajustements possibles, une prise en compte importante des besoins et des motivations des agents, ainsi que des décisions et informations davantage horizontales et des procédures plus souples.

Suite à l'analyse des réponses que nous avons collectées, il semble que nous puissions différencier la sous-fonction de l'administration de biens (*PM*), qui se traduit en large majorité par une approche mécaniste, des deux autres, gestion d'actifs *(AM*) et exploitation de parc (*FM*), qui induisent une approche marquée par un fonctionnement organique. Cette différence paraît trouver une explication dans la nature même des activités à réaliser par les services des collectivités locales. En effet, le domaine du *Property Management* recouvre une fonction assurée de manière traditionnelle par les institutions. Il s'agit globalement des obligations du propriétaire qui incombent à la collectivité. En revanche, il semble que *l'Asset Management* représente un panel d'activités « nouvelles » que le secteur public n'a pas l'habitude de mettre en œuvre. Ainsi ces objectifs et activités sont moins structurés, voire mal identifiés au sein des organisations. En conséquence, les tâches qui en découlent sont marquées par des modes de coordination à la fois souples et variables en fonction des projets notamment. Pour ce qui est du *Facility Management,* même si ce domaine est habituellement identifié et mis en œuvre par les institutions publiques, il paraît également faire preuve d'une grande diversité de traitement dans les collectivités, ainsi que d'une dispersion importante des responsabilités au sein des organisations. C'est principalement dans ce domaine particulier de la gestion immobilière que l'on relève l'implication la plus importante d'acteurs externes à une collectivité locale (entreprises, autres collectivités, utilisateurs du patrimoine)[25]. Ces éléments font donc

[25] Cf. 3.3.1.1

état de la grande diversité des acteurs impliqués dans cette dernière sous-fonction de la gestion immobilière. Tout ceci explique alors en grande partie la situation de l'exploitation de parc (*FM*) dans les collectivités locales, qui fait l'objet d'une approche organique, pratiquement au même titre que *l'Asset Management*, mais pour des raisons *a priori* différentes.

A côté de ces deux premières variables d'analyse de l'approche organisationnelle de la fonction patrimoniale, selon la répartition du travail au sein de l'organisation, et les modes de coordination entres agents, il convient également d'étudier de manière approfondie un autre item, lié aux processus informationnels et décisionnels existant au cœur du fonctionnement et des relations entre les acteurs.

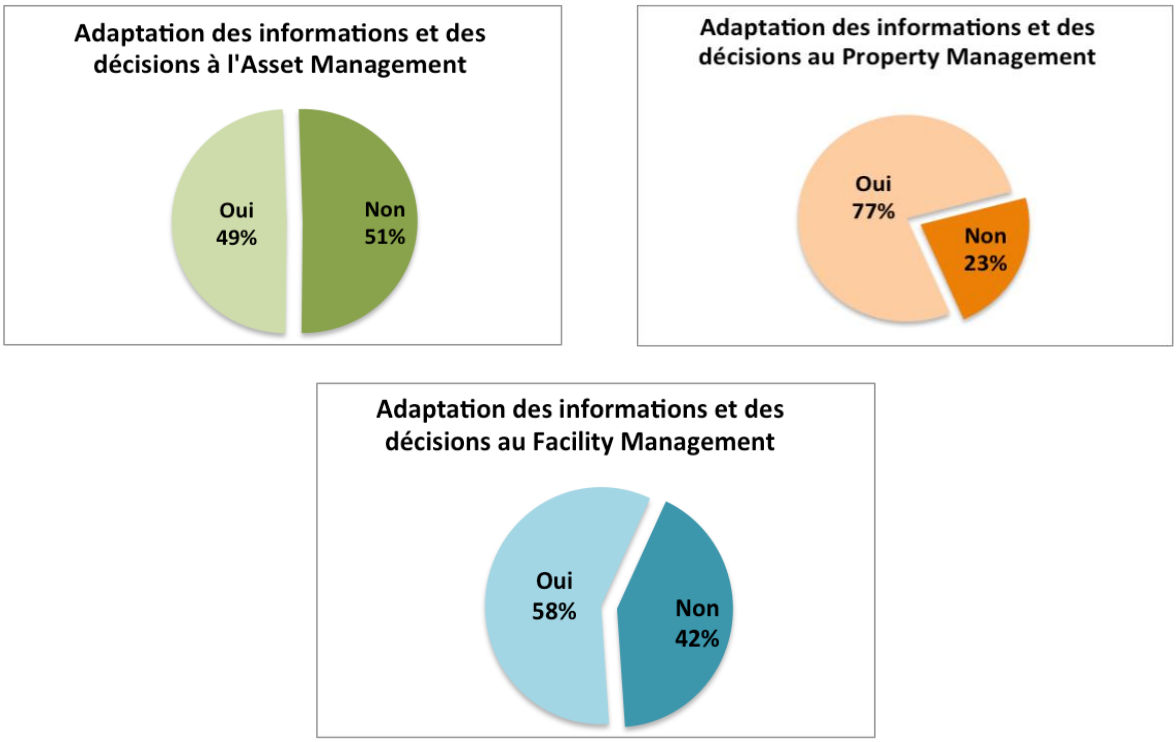
3.3.2.2 Des processus informationnels et décisionnels liés au patrimoine paraissant trop faiblement maîtrisés

Dans notre modèle d'analyse propre aux modes d'organisation de la gestion patrimoniale publique locale, une deuxième variable tend à influencer directement l'approche organisationnelle. Effectivement, outre les modes de coordination entre acteurs, les caractéristiques des processus informationnels et décisionnels sont également révélatrices des modes de fonctionnement de la gestion du patrimoine.

C'est pourquoi, nous avons cherché à déterminer l'adaptation des informations et des décisions aux enjeux sous-tendus par la gestion du patrimoine immobilier. Nous avons déjà observé dans nos précédents résultats la dissémination des informations liées à l'immobilier, ainsi que l'éclatement de la prise de décision patrimoniale. Ces caractéristiques, qui sont dues à l'intervention de multiples acteurs sur les problématiques immobilières, placent l'approche de la fonction patrimoine face à une difficulté de taille dans le but de créer et d'organiser le lien entre tous les domaines d'activités de la gestion patrimoniale.

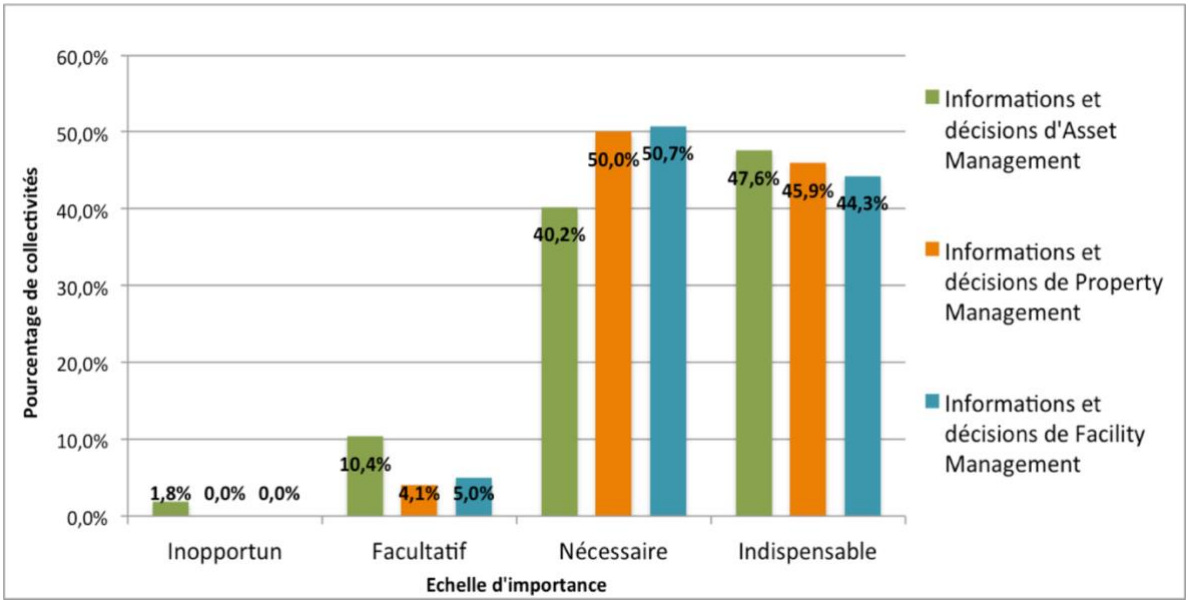
Ainsi la mise en cohérence des activités et des actions patrimoniales dans le temps et dans l'espace constitue le principal défi des organisations publiques. Or, une majorité d'institutions (51%) déclarent que les informations et décisions ne sont plutôt pas adaptées à l'*Asset Management*. Ces dernières conviennent en revanche mieux aux domaines du *Property* et du *Facility Management* pour 77% et 58% des collectivités interrogées (Cf. figure 47).

Figure 47 - Adéquation des informations et des décisions dans les différents groupes d'activités de la gestion patrimoniale



De plus, même si les modalités informationnelles et décisionnelles de la gestion du patrimoine semblent adaptées dans deux des trois domaines de la gestion immobilière, les organisations publiques ne sont pas pour autant satisfaites des flux d'informations et des prises de décisions concernant le patrimoine immobilier. D'après la figure 48, il semble effectivement que, de manière globale, les informations et décisions immobilières nécessitent largement d'être développées, afin d'engendrer un fonctionnement optimal, aussi bien dans le domaine de la gestion d'actifs immobilier (*AM*), que dans l'administration de biens (*PM*) et l'exploitation de parc (*FM*). Dans ce sens, les répondants à notre enquête se sont positionnés en très grande partie pour un développement nécessaire ou indispensable des informations et des décisions dans les trois sous-fonctions de la gestion patrimoniale. Il faut toutefois noter que *l'Asset Management* se démarque quelque peu des autres domaines, en étant la catégorie pour laquelle nous avons le taux le plus important de réponses concernant un développement inopportun ou facultatif des flux informationnels et décisionnels.

Figure 48 - Importance de l'évolution des informations et des décisions liées à la gestion du patrimoine



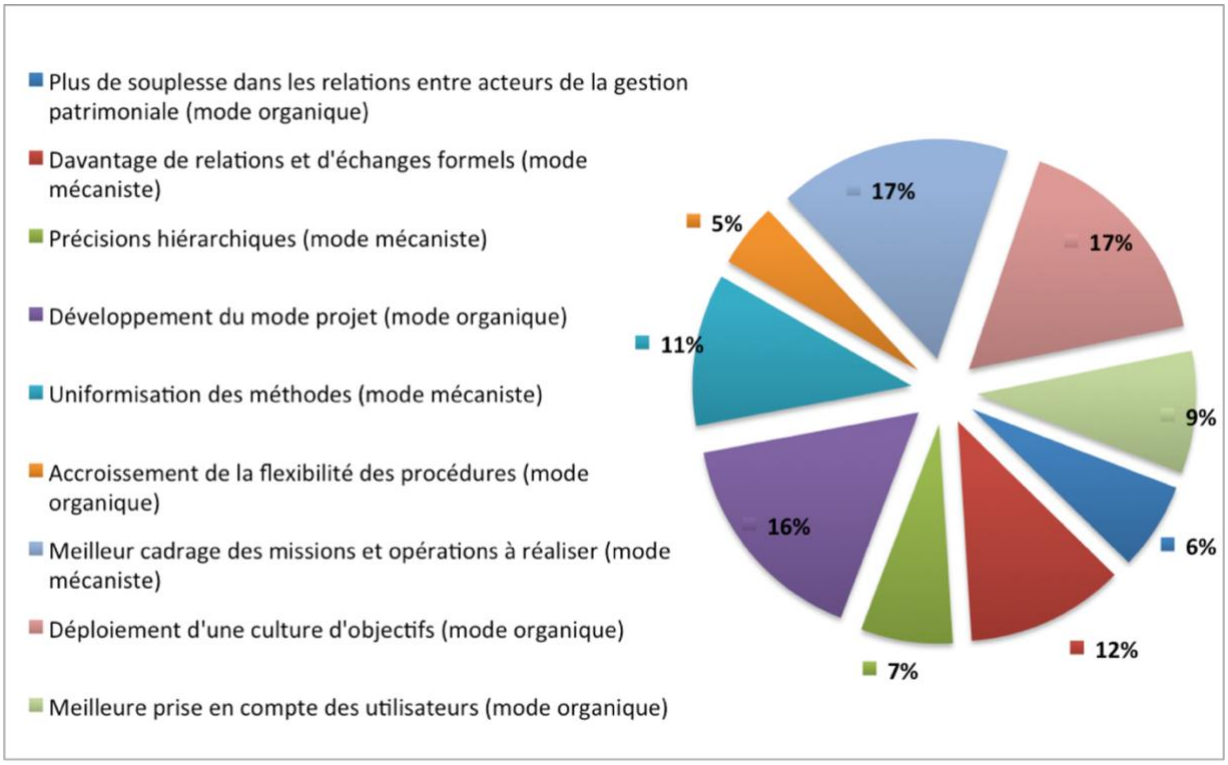
Ces dernières analyses montrent bien la difficulté que rencontrent les collectivités pour parvenir à maîtriser leurs informations patrimoniales, afin d'alimenter et d'orienter les prises de décisions immobilières. Ainsi, parmi toutes les fonctions supports d'une organisation, de par la diversité des acteurs impliqués dans les problématiques immobilières, la fonction patrimoniale est sans doute celle qui doit le plus faire preuve d'organisation et de création de lien entre les différentes missions et objectifs de gestion, parfois contradictoires. Les relations entre les individus de compétences et de sensibilités différentes ne sont pas toujours naturelles. De la sorte, en complément de la répartition des responsabilités et des missions patrimoniales, la collectivité doit aussi élaborer une approche organisationnelle en cohérence avec la structure de son système.

Par ailleurs, dans un objectif davantage prescriptif, notre questionnaire avait vocation à interroger les collectivités sur les mesures à mettre en œuvre dans le but d'améliorer l'approche organisationnelle de la gestion de leur patrimoine. Pour ce faire, comme le résume la figure 49, nous avons demandé aux institutions de se positionner en fonction de neuf propositions, correspondant chacune à une approche mécaniste ou organique. De cette manière, deux propositions se démarquent : le « déploiement d'une culture d'objectifs », et

« un meilleur cadrage des missions et des opérations à réaliser ». Celles-ci arrivent en tête des mesures à mettre en œuvre pour développer l'organisation de la gestion patrimoniale. Arrive ensuite la mesure liée à un développement du mode projet, qui recueille 16% d'avis positifs. Si ces trois mesures se démarquent légèrement, elles ne paraissent pas de même nature. En effet, la mise en place d'objectifs et le développement du mode projet s'insèrent dans une approche organique, alors que la proposition relative à plus de cadrage dans les missions et opérations à réaliser relève d'une approche mécaniste. A l'opposé, deux propositions, classées comme organiques, apparaissent comme les moins plébiscitées par les collectivités locales. Il s'agit de « l'accroissement de la flexibilité des procédures », et de « plus de souplesse dans les relations entre acteurs ».

En résumé, il semble que les collectivités envisagent à la fois des mesures organiques et mécanistes pour développer l'organisation de leur gestion patrimoniale. Cela semble aller dans le sens de la recherche d'équilibre entre rigidité et souplesse de fonctionnement.

Figure 49 - Vers quelles évolutions de l'approche organisationnelle de la fonction patrimoniale ?



Pour finir, comme fait précédemment pour les instruments, nous proposons de recentrer notre analyse de l'organisation de la fonction patrimoine, sur la détermination des relations entre les caractéristiques organisationnelles et les variables indépendantes. De cette manière, le positionnement des collectivités locales sera étudié avec davantage de précision.

3.3.3 Des modes d'organisation liés aux types de collectivités locales et à la dimension du parc immobilier

De manière similaire à ce que nous avons présenté précédemment pour les outils, nous proposons de dresser une caractérisation des modes d'organisation liés au patrimoine en fonction de variables indépendantes. Ainsi, par l'intermédiaire d'analyses bivariées, nous étudions la relation entre nos variables indépendantes, les niveaux de collectivités ou la dimension de leur parc patrimonial, et nos variables dépendantes, les caractéristiques de l'organisation de la fonction patrimoniale.

Pour ce faire, nous identifions d'abord les spécificités du système (3.3.3.1). Ensuite, nous tentons de faire émerger l'influence de nos deux variables indépendantes sur l'approche organisationnelle de la gestion du patrimoine (3.3.3.2).

3.3.3.1 Une relation nuancée entre le système organisationnel, et les types de collectivités locales

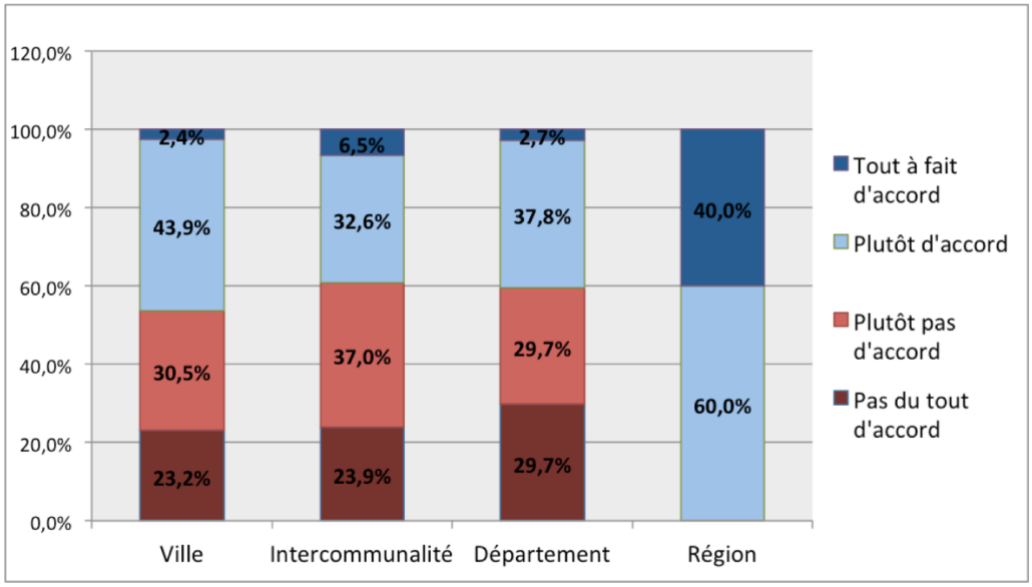
Premièrement, nous avons tenté de mettre en exergue l'influence probable du type d'institutions publiques sur les grands modes d'organisation de la fonction patrimoniale que nous avons dégagés. De cette manière, le test du Khi-deux[26] nous permet de faire émerger un seul lien significatif. Ainsi, d'après la figure 50, il nous est possible de caractériser le mode d'organisation « *dévolué* » (RONDINELLI, 1981) en fonction du niveau d'institution publique (taux de signification de la relation égal 0,018).

Ainsi, les régions semblent beaucoup plus utiliser ce mode d'organisation, reposant sur des directions opérationnelles « métiers » responsables et autonomes sur leur périmètre de patrimoine, que toutes les autres collectivités locales. Elles sont 100% à déclarer être d'accord ou tout à fait d'accord avec la présence de ce mode d'organisation dans leur système. Tandis

[26] Cf. explications section 3.1.5

que seulement 46% des communes, 39% des intercommunalités et 41% des départements emploient ce mode de fonctionnement. Les régions semblent alors donner de larges pouvoirs aux directions « métiers » concernant la gestion de patrimoine.

Figure 50 - Mode d'organisation dévolué et type de collectivité locale

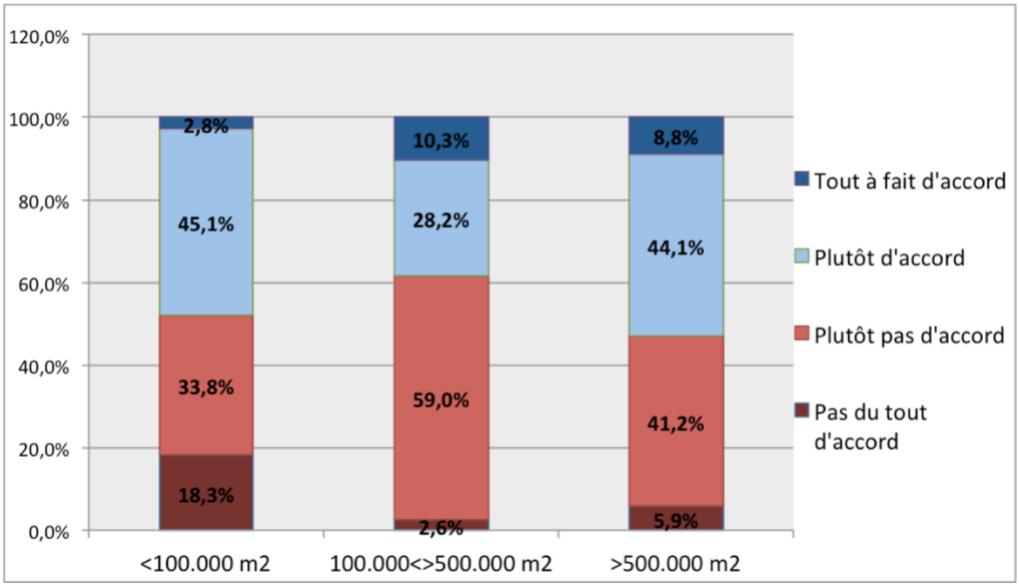


Deuxièmement, la relation entre les modes d'organisation de la gestion du patrimoine et le dimensionnement du parc patrimonial doit aussi être approfondie. Comme précédemment, le test du Khi-deux nous permet de faire émerger une seule relation statistiquement significative, du point de vue de notre enquête. Celle-ci concerne le lien entre la surface de bâti à gérer et le mode d'organisation délégué de la fonction patrimoniale (signification du test du Khi-deux égale à 0,019).

De ce point de vue, les collectivités disposant d'un parc immobilier important, en termes de superficie, paraissent davantage utiliser le mode d'organisation délégué que les institutions ayant un parc patrimonial inférieur à 100.000 mètres carrés, ou compris entre 100.000 et 500.000 mètres carrés (Cf. figure 51). Effectivement, dans 52% et 62% des cas, ces dernières ne sont effectivement pas d'accord avec l'affirmation selon laquelle leur organisation reposerait sur des directions opérationnelles exécutant les directives immobilières.

D'ailleurs, plus de 18% des institutions possédant un parc immobilier d'une superficie relativement faible ne sont même pas du tout d'accord pour affirmer que ce mode d'organisation existe au sein de leur institution. Pour les collectivités ayant un parc de plus de 500.000 mètres carrés, les modalités d'une organisation déléguée de la gestion patrimoniale semblent bien plus fréquemment mises en œuvre. Ainsi, 53% d'entre elles identifient ce mode de fonctionnement au sein de leur fonction patrimoine. En présence d'un parc patrimonial important, les collectivités locales paraissent mettre en œuvre des modes d'organisation qui responsabilisent en partie les acteurs métiers et directions opérationnelles.

Figure 51 - Mode d'organisation délégué et type de collectivité locale



Après avoir caractérisé le système organisationnel de la fonction patrimoine du point de vue de variables indépendantes, nous proposons la même analyse en fonction de l'approche organisationnelle.

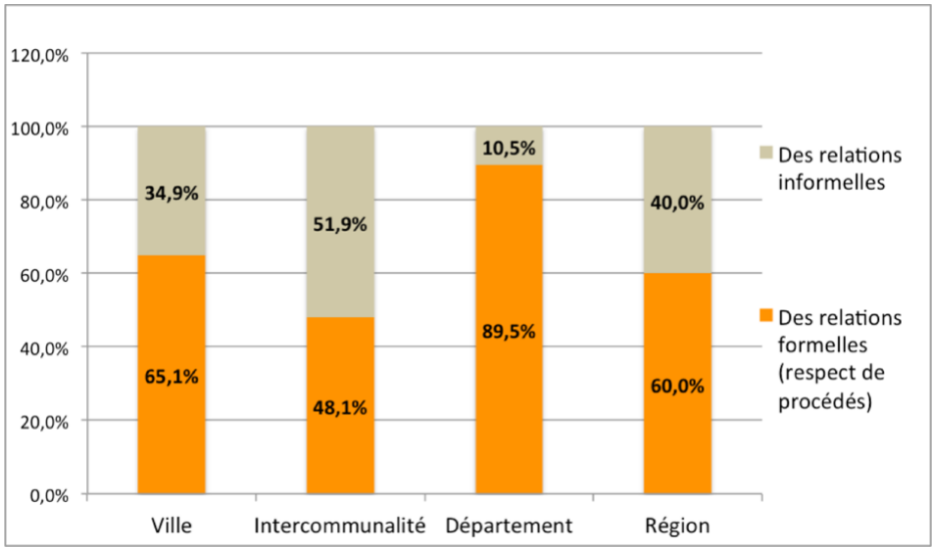
3.3.3.2 L'influence des variables indépendantes sur l'approche organisationnelle de la gestion du patrimoine

Afin de déterminer l'influence des niveaux de collectivités locales et de la superficie du bâti à gérer sur l'approche organisationnelle de la gestion patrimoniale, nous avons distingué le fonctionnement en matière d'*Asset*, de *Property* et de *Facility Management*. Ainsi, statistiquement, il nous est d'abord possible de dégager une relation entre la gestion

administrative, juridique, financière, fiscale, les opérations d'investissements (*PM*), et le type de collectivité locale (signification du test du Khi-deux égale à 0,001).

De cette manière, l'approche organisationnelle de la fonction patrimoniale semble en majorité régie par des relations informelles dans les intercommunalités (Cf. figure 52). En revanche, dans 60% des régions, 65% des communes, et 89% des départements, la communication au sein du *Property Management* se fait plutôt de façon formelle, c'est-à-dire dans le respect de procédés. Cette situation paraît plutôt logique pour une activité qui relève des obligations du propriétaire, et qui est traditionnellement assurée par les collectivités locales. En outre, la position spécifique des intercommunalités par rapport aux autres institutions semble pouvoir provenir de la faible ancienneté de ce type d'institution, avec des modalités d'organisation parfois moins formalisées.

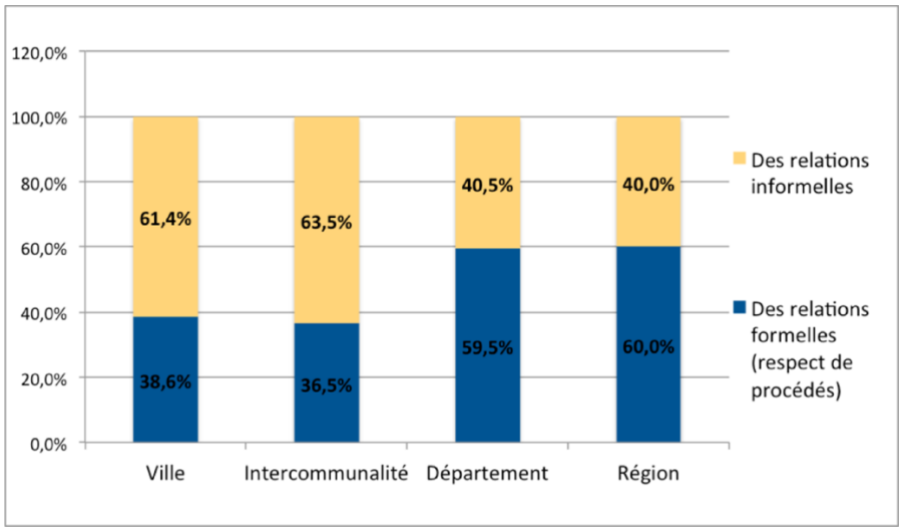
Figure 52 - Type de communication au sein du Property Management et nature de collectivité



De même, il est statistiquement possible d'étudier la relation entre le type de communication au sein du *Facility Management* et la nature des institutions publiques (signification du test du Khi-deux égale à 0,03). Dans ce sens, la figure 53 démontre une légère différence entre les départements et les régions d'une part, et les communes et les intercommunalités d'autre part. Alors que les premiers sont plutôt concernés par des relations formelles entre les acteurs sur les tâches relevant de l'exploitation de parc *(FM)*, le bloc communal connait en majorité une

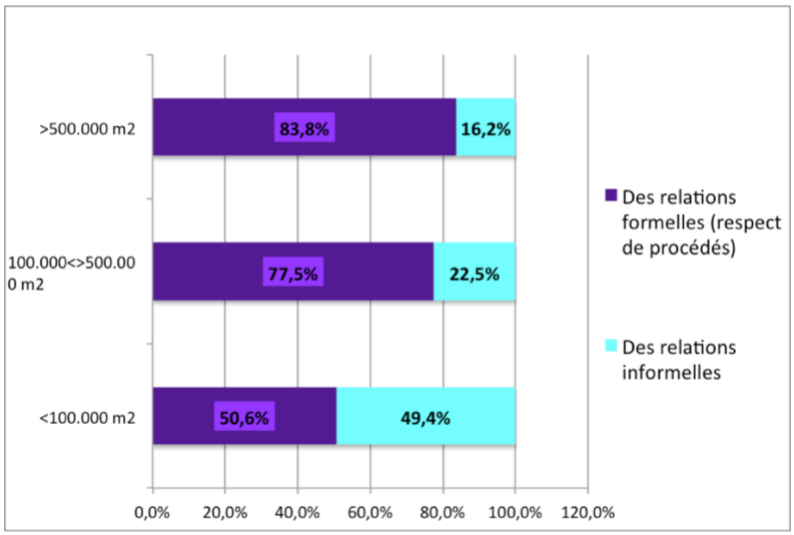
communication plutôt informelle au sujet de la gestion de l'usage, de la maintenance, de l'énergie et des fluides *(PM).* Effectivement, les départements et régions, à travers la gestion d'un parc immobilier davantage homogène, ont pu mettre en place des équipes importantes, spécialisées sur les lycées ou collèges, et dédiées aux questions de gestions des fluides et de consommations d'énergies. Dès lors, la spécialisation de ces équipes les pousse à adopter des mécanismes de fonctionnement plus formels.

Figure 53 - Type de communication au sein du Facility Management et nature de collectivité locale



Ensuite, une relation statistique significative apparaît entre le type de communication prédominant au sein du domaine du *Property Management*, et la dimension du parc patrimonial (signification du test du Khi-deux égale à 0,003). De cette manière, plus les collectivités locales ont une superficie importante de bâtiments à gérer, plus la communication liée aux activités de gestion administrative, juridique, financière et fiscale, et aux opérations de gros travaux semble répondre à des modalités formelles, donc mécanistes. Effectivement, d'après la figure 54, ce sont 49% des institutions possédant moins de 100.000 mètres carrés de bâti qui ont une communication reposant plutôt sur des relations informelles (organiques) pour les activités précédemment citées. Tandis qu'elles sont 22% et 16% à être dans ce cas de figure lorsque le parc immobilier est d'une superficie plus importante.

Figure 54 - Type de communication au sein du Property Management et superficie patrimoniale



Pour finir, nous avons relevé les relations entre la superficie de patrimoine et les procédés régissant l'Administration de biens (signification du test du Khi-deux égale à 0,004) et l'exploitation de parc (taux de signification de la relation égal à 0,05). De cette façon, nous observons une même relation de corrélation, remarquable dans les figures 55 et 56. Au fur et à mesure que la dimension du parc immobilier augmente, les collectivités locales paraissent davantage fonctionner avec des relations contraignantes et des procédures écrites.

C'est donc le cas tout d'abord en matière de *Property Management*, où 41% des institutions qui ont moins de 100.000 mètres carrés à gérer utilisent plutôt des procédés mécanistes, alors qu'elles sont 70% dans ce cas de figure lorsqu'elles ont plus de 500.000 mètres carrés de bâti. Dans le même sens, en matière de *Facility Management*, les collectivités possédant une faible superficie de bâtiments sont 18% à fonctionner avec des relations contraignantes et immuables, tandis qu'elles sont 38% à être dans cette situation quand elles doivent gérer un parc patrimonial de grande superficie. En conséquence, ces chiffres montrent que la taille du patrimoine d'une collectivité locale entraîne une complexification organisationnelle, et pousse l'institution à mettre en place des règles et procédés de gestion.

Figure 55 - Types de procédés régissant le Property Management et superficie patrimoniale

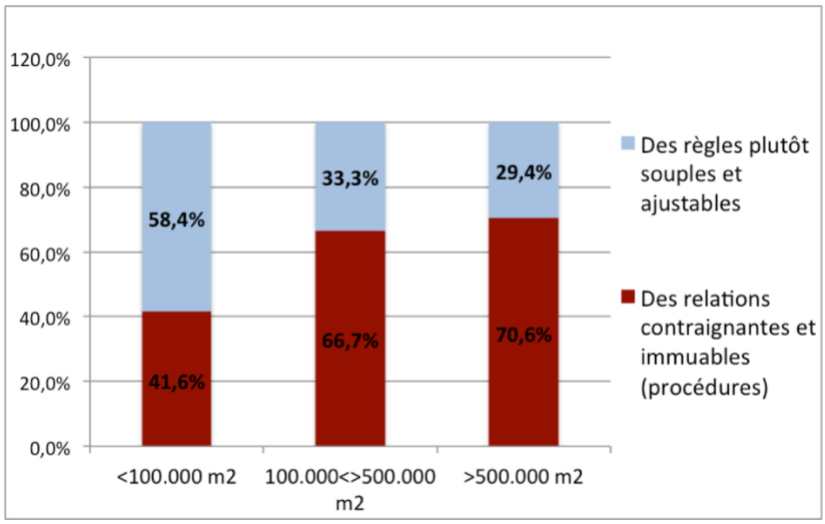
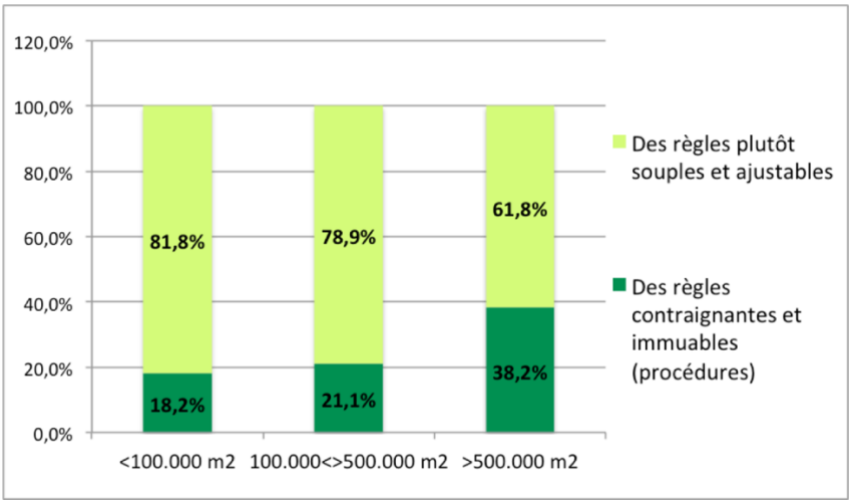


Figure 56 - Types de procédés régissant le Facility Management et dimension du parc patrimonial



A la suite de la présentation des résultats de l'analyse univariée et bivarivée du questionnaire sur la gestion patrimoniale publique locale, il est important de revenir de manière détaillée sur la structure du modèle de recherche. Cette thèse envisage en effet de produire un cadre de caractérisation des outils et de l'organisation de la gestion du patrimoine. Plusieurs propositions sont formulées dans ce sens[27]. En conséquence, dans la dernière partie de ce

[27] Cf. Chapitre 2.

chapitre, nous cherchons à valider les différents éléments de caractérisation des instruments de la gestion patrimoniale.

Nous précisons également que les propositions de recherche liées à la dimension organisationnelle de la gestion du patrimoine ne sont analysées qu'à travers notre étude qualitative. En effet, eu égard à la complexité de décrire un cadre organisationnel sur la base d'une enquête quantitative, nous revenons sur ce second modèle dans le chapitre détaillant les analyses qualitatives (Cf. Chapitre 4).

3.4 La validation du modèle d'analyse des outils de la gestion du patrimoine immobilier des collectivités locales

Dans cette sous-partie, nous nous consacrons à effectuer les tests relatifs au modèle de caractérisation des outils de la gestion patrimoniale publique locale. Ces analyses réalisées sur les axes de caractérisation des instruments de gestion du patrimoine, mais aussi de manière spécifique sur la composition de chacune de ces dimensions, doivent nous permettre de vérifier nos propositions de recherche.

Tableau 26 - Rappel des propositions de recherche liées au concept des outils du pilotage patrimonial

P1	Les outils du pilotage patrimonial public local sont caractérisés selon leur niveau d'utilisation, leur temporalité et leur finalité.	
	P1.1	Les outils du pilotage patrimonial public local couvrent des niveaux d'utilisation à la fois stratégiques, administratifs et opérationnels.
	P1.2	Les outils du pilotage patrimonial public local couvrent des temporalités court, moyen et long-termistes.
	P1.3	Les outils du pilotage patrimonial public local couvrent les finalités managériales immobilières d'*Asset*, de *Property* et de *Facility Management.*

Nous présentons d'abord la mesure du concept d'outils de pilotage patrimonial des collectivités locales (3.4.1). Ensuite, sont abordées les différentes analyses effectuées dans le cadre de la

validation de ce modèle d'analyse, concernant la globalité du modèle (3.4.2), mais aussi sur la composition même de chacune des dimensions (3.4.3).

3.4.1 La mesure du concept d'outils du pilotage patrimonial public local

Dans cette recherche doctorale, la littérature constitue le point de départ du design de la recherche. Nous cherchons alors à confronter les éléments théoriques que nous mobilisons avec les données empiriques que nous avons pu récolter. Le passage du monde théorique au monde empirique nécessite qu'un changement de langue soit adopté par le chercheur (ZELLER et CARMINES, 1980 ; ANGOT et MILANO, 2005). Cette démarche de passage de la théorie aux éléments empiriques repose sur la mesure, c'est-à-dire la construction, pour un concept donné, des indicateurs qui lui correspondent (ANGOT et MILANO, 2005). Dans ce sens, selon DIRENZO (1966), la mesure « *fait référence aux procédures par lesquelles les observations empiriques sont ordonnées (…) pour représenter la conceptualisation qui doit être expliquée* ».

Ainsi, nous avons construit un questionnaire nous permettant de mesurer les différents concepts que nous mobilisons dans le cadre de cette thèse. Dès lors, les modalités et la structuration de la mesure de ces concepts sont abordées (3.4.1.1), puis nous expliquons la technique d'analyse que nous avons retenue afin d'évaluer nos propositions de recherche (3.4.1.2).

3.4.1.1 Les différents construits étudiés dans le cadre de cette analyse

En relation avec la littérature, nous avons déterminé trois dimensions composant le concept général d'outils de pilotage de la gestion du patrimoine des collectivités locales, et permettant de le décrire. Nous nous sommes appuyés dans ce sens sur BREID (1994), qui nous éclaire sur trois facteurs qui pourraient être à la source d'évolutions des outils de pilotage. Il s'agit selon lui, de l'horizon temporel, du niveau de couverture des facteurs contribuant à la performance, et de la dimension comportementale, liée aux acteurs.

En conséquence, nous avons repris ces dimensions, liées au temps, à la finalité managériale et aux acteurs utilisant les outils, pour proposer un modèle de caractérisation des instruments de la gestion patrimoniale. De plus, nous cherchons aussi à mesurer chacun de ces trois concepts dans leurs compositions. Nous détaillons donc les modalités qui nous ont permis de les mesurer.

- **La dimension acteurs**

Les outils de la gestion patrimoniale doivent être orientés vers tous les niveaux d'une organisation, des acteurs stratégiques, jusqu'aux acteurs opérationnels. Selon ANTHONY (1965, 1988), il est en effet possible de distinguer trois niveaux de contrôle dans une organisation, les niveaux stratégiques, administratifs ou de gestion, et opérationnels.

En outre, les acteurs de terrains ne sont bien souvent pas pris en compte dans l'instrumentation de gestion, ne bénéficiant que de peu d'outils. Or, les outils de pilotage patrimonial doivent être tournés vers le terrain car ce dernier est source de données physiques et qualitatives importantes pour enrichir le pilotage d'une organisation (LONING et *al*., 2013).

C'est pourquoi, trois niveaux d'utilisation des outils de gestion du patrimoine ont été retenus pour caractériser ce concept : opérationnel, administratif et stratégique. Aussi, afin de mesurer ce concept, des items ont été déterminés sur chacune de ces modalités. Dans ce sens, concernant le niveau stratégique, nous avons positionné les acteurs politiques, ainsi que les directions générales des organisations publiques locales. Les services dont la mission première est de gérer du patrimoine, ainsi que les autres services supports (finances, ressources humaines, etc.) illustrent le niveau intermédiaire, administratif. Alors que le niveau opérationnel est représenté par les services métiers ayant la charge d'une politique publique et qui sont consommateurs de patrimoine.

Dès lors, nous avons posé une question nous permettant d'étudier le construit du niveau d'utilisation des outils de la gestion patrimoniale publique locale. Pour ce faire, nous avons procédé à un codage des modalités de réponse de 1 à 4.

Tableau 27 - Question posée sur la dimension comportementale du modèle de caractérisation des outils de la gestion patrimoniale

Selon- vous, les outils de gestion du patrimoine de votre collectivité doivent évoluer vers une meilleure prise en compte :	Inopportun	Facultatif	Nécessaire	Indispensable
Des élus	1	2	3	4
De la direction générale	1	2	3	4
Du ou des services directement en charge du patrimoine	1	2	3	4
Des autres services supports (finances, RH, SI, etc.)	1	2	3	4
Des services/directions opérationnels (sports, éducation, culture, etc.)	1	2	3	4

- **La dimension temporelle**

Le temps apparaît comme un facteur important dans la prise en compte des outils du pilotage patrimonial. Dans cette voie, la littérature fait référence à une prise en compte plus large de ce dernier, dans des outils qui sont amenés à dépasser la vision financière classique, basée sur l'annualité. Ainsi, BREID (1994) pointe la difficulté de piloter une organisation sur la base de simples mesures court-termistes et opérationnelles. De plus, pour CROZIER (1991), des mesures essentiellement comptables et financières n'appréhenderont que difficilement la complexité d'une organisation publique locale.

Dès lors, les mesures court-termistes axées sur des dimensions comptables et financières, malgré leurs insuffisances, ne sont toutefois pas écartées, mais 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 (KAPLAN et NORTON, 1992 ; OTLEY, 1999).

Les collectivités locales ont effectivement commencé à prendre en compte ces évolutions, à travers la redéfinition de la notion de contrôle interne. Les logiques propres au contrôle de gestion font désormais de la place à un contrôle plus stratégique, et à la mise en œuvre de l'évaluation des politiques publiques (BATAC et *al.*, 2009), davantage focalisée sur une vision de long terme.

En conséquence, nous avons retenu trois modalités composant cet axe temporel des outils de la gestion patrimoniale, court, moyen et long terme. De plus, dans l'objectif de mesurer ce concept de temps, nous avons déterminé des items en lien avec ces trois modalités. Dans ce sens, nous interrogeons les collectivités locales sur la présence et la nécessité du développement de différents outils. Nous avons construit la dimension de court terme avec les outils de suivi de la maintenance, les outils de gestion des plans, et les outils de suivi de la gestion énergétique. Le concept de moyen terme est plutôt déterminé par des outils de suivi réglementaire, de gestion comptable, financière et fiscale, et par des outils de suivi des contrats. Enfin, les Plans Pluriannuels d'Investissements, les Plans Pluriannuels de Travaux et de Maintenance, et les schémas directeurs immobiliers représentent le concept de long terme.

Dès lors, nous avons posé une question afin de mesurer ce concept de temps appliqué aux outils de la gestion patrimoniale. Nous avons alors codé les réponses sur un plan binaire oui-non. Puis nous avons proposé une échelle pour caractériser le besoin sur les différents outils proposés en codant les réponses de 1 à 4.

Tableau 28 - Question posée sur la dimension temps du modèle de caractérisation des outils de la gestion patrimoniale

A votre connaissance, dans votre collectivité, les outils de gestion patrimoniale suivants sont-ils mis en œuvre ?			Caractérisez le besoin :			
	Oui	Non	Inopportun	Facultatif	Nécessaire	Indispensable
Des Plans pluriannuels d'investissements	1	0	1	2	3	4
Des Plans pluriannuels de Travaux et de maintenance	1	0	1	2	3	4
Des schémas directeurs	1	0	1	2	3	4
Des outils de suivi des contrats (DSP, entretien, assurances, baux)	1	0	1	2	3	4
Des outils de gestion comptable financière et fiscale	1	0	1	2	3	4
Des outils de suivi règlementaire	1	0	1	2	3	4
Des outils de suivi de gestion énergétique	1	0	1	2	3	4
Des outils de gestion des plans, GED	1	0	1	2	3	4
Des outils de suivi de la maintenance	1	0	1	2	3	4

- **La dimension managériale**

Le modèle de caractérisation des outils de la gestion patrimoniale se compose enfin d'un dernier facteur majeur, celui de la finalité managériale couverte par les instruments. La théorie nous éclaire à ce sujet sur la composition de la fonction de gestion du patrimoine. A ce titre, NAPPI-CHOULET (2007) s'appuie sur la typologie anglo-saxonne du « *Corporate Real Estate Management* » pour séquencer la gestion patrimoniale en activités métiers.

Ainsi, la gestion du patrimoine est associée à un premier domaine, celui du *« Facility Management »,* couvrant l'exploitation de parc. Ce dernier représente l'allocation des ressources immobilières dans le but de garantir l'adéquation entre les conditions immobilières et les activités qui s'y déroulent. Selon BONETTO et SAUCE (2006), la gestion de l'usage du

patrimoine, la gestion du fonctionnement technique des installations, et la fourniture des services associés composent, entre autres, ce premier domaine.

D'autre part, le *« Property Management » représente la seconde composante de la typologie du* « *Corporate Real Estate Management* » (NAPPI-CHOULET, 2007). Celle-ci 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. Cette sous-fonction vise à fournir à l'utilisateur un bâtiment viable du point de vue technique et règlementaire.

Enfin, la dernière composante de la gestion patrimoniale est incarnée par *« l'Asset Management »* (NAPPI-CHOULET, 2007), qui représente la gestion d'actifs immobiliers. Celle-ci concerne plus précisément la gestion financière et stratégique des actifs (BONETTO et SAUCE, 2006). 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.

Compte tenu de cette littérature, nous retenons trois variables caractérisant la finalité managériale des outils de la gestion patrimoniale : *Asset, Property* et *Facility Management* (BONETTO et SAUCE, 2006 ; NAPPI-CHOULET, 2007). Dans cette logique, le questionnaire de cette recherche doctorale visait à caractériser les instruments employés par les collectivités locales du point de vue de leur finalité, en interrogeant les institutions sur les activités que permettent de couvrir leurs différents outils. Pour ce faire, nous avons déterminé deux items sur chacun des trois concepts. Ainsi, les activités de gestion stratégique immobilière et de planification immobilière concernent l'*Asset Management*. La gestion administrative, juridique, financière et fiscale du patrimoine, ainsi que le suivi et la gestion des opérations d'investissements composent le *Property Management.* Pour finir, le *Facility Management* est traduit par l'activité de gestion de l'usage et de la maintenance, et par la gestion de l'énergie et des fluides.

Afin de mesurer cette dimension liée à la finalité des outils de gestion du patrimoine, nous avons posé une question en deux temps. Tout d'abord, nous avons proposé aux répondants de se prononcer sur la couverture des différents groupes d'activités par les outils à travers une question dichotomique, oui ou non. Dans un second temps, nous questionnons l'importance de la prise en charge des différentes activités par les outils, en proposant une échelle codée de 1 à 4.

Tableau 29 - Question posée sur la dimension finalité managériale du modèle de caractérisation des outils de la gestion du patrimoine public local

A votre connaissance, les outils de gestion du patrimoine de votre collectivité permettent-ils de mettre en œuvre les activités suivantes ?			Est-ce important que les outils prennent en charge ces domaines ?			
	Oui	Non	Inopportun	Facultatif	Nécessaire	Indispensable
La gestion stratégique immobilière	1	0	1	2	3	4
La planification immobilière	1	0	1	2	3	4
La gestion administrative, juridique, financière et fiscale du patrimoine	1	0	1	2	3	4
Le suivi et la gestion des opérations d'investissements et des gros travaux	1	0	1	2	3	4
La gestion de l'usage et de la maintenance	1	0	1	2	3	4
La gestion de l'énergie et des fluides	1	0	1	2	3	4

Au total, nous cherchons à analyser le construit d'outils de la gestion patrimoniale publique locale. Pour ce faire, nous avons recours à trois dimensions : temps, niveau d'utilisation et finalité. De plus, nous cherchons également à mesurer chacun de ces trois concepts associés aux outils, avec des occurrences de court, moyen et long terme dans le cadre du concept de temporalité ; avec un niveau stratégique, administratif, et opérationnel dans le cadre du concept de niveau d'utilisation ; ainsi qu'avec l'*Asset*, le *Property* et le *Facilty Management* pour le concept de finalité managériale des outils. Le tableau ci-dessous reprend donc ce modèle de recherche construit en tryptique.

Tableau 30 - Structuration du questionnaire sur le concept des outils de la gestion patrimoniale

Concept de référence	Variables	Sous-variables	Modalités de réponse
OUTILS DU PILOTAGE PATRIMONIAL PUBLIC LOCAL	Niveau d'utilisation/ décision des outils	Stratégique	Elus
			Direction générale
		Administratif	Services directement en charge du patrimoine
		Opérationnel	Services opérationnels métiers (sports, éducation, etc.)
			Autres services supports (finances, etc.)
	Temporalité des outils	Long terme	PPI
			PPT
			Schéma directeur
		Moyen terme	Suivi énergétique
			Suivi des contrats
			Gestion comptable et financière du patrimoine
		Court terme	Suivi règlementaire du patrimoine
			Gestion des plans
			Suivi et gestion de la maintenance
	Finalité des outils	*Asset Management*	Gestion stratégique immobilière
			Planification immobilière
		Property Management	Gestion administrative, juridique, financière et fiscale
			Suivi des opérations d'investissement et de gros travaux
		Facility Management	Gestion de l'usage et de la maintenance
			Gestion de l'énergie et des fluides

Après avoir détaillé la façon dont nous avons construit l'enquête, ainsi que la structuration des questions et des variables du modèle de recherche, nous abordons la technique d'analyse que nous avons employée afin de mesurer les différents concepts mobilisés.

3.4.1.2 Le choix de la technique de l'analyse en composantes principales pour valider le modèle de recherche

Nous souhaitons confronter le cadre d'étude sur les outils de la gestion du patrimoine, repris ci-dessus, à la réalité du terrain. C'est pourquoi, afin de mener à bien ces analyses, nous employons des méthodes exploratoires. Celles-ci consistent à identifier pourquoi et comment les variables sont liées les unes avec les autres, et si des individus proches peuvent être regroupés (GAVARD-PERRET et *al*., 2012). Nous recherchons alors des structures préexistantes dans nos données en réalisant une analyse factorielle. C'est le psychologue Anglais SPEARMAN (1904), qui introduit pour la première fois le concept de facteur. Par la suite, plusieurs techniques d'analyses factorielles sont apparues.

Ainsi, il s'agit d'une méthode exploratoire surtout développée en France par BENZECRI (entre 1970 et 1990), pour déterminer la structure des corrélations sur un grand nombre de variables. Les variables sont alors considérées les unes par rapport aux autres, et si ces variables covarient de manière significative, elles peuvent être résumées par un nombre plus faible de construits. L'analyse factorielle poursuit classiquement des objectifs de synthèse et de réduction des données (CARRICANO et al., 2010).

Dès lors, nous avons réalisé ces analyses factorielles en utilisant la méthode d'extraction dite d'Analyse en Composantes Principales (ACP). Cette dernière consiste, à partir de *n* variables quantitatives, à passer à un repère orthonormé à *n* dimensions (LIQUET et *al.,* 2003). Ce changement de repère s'effectue en vue de décrire un concept. Les nouvelles dimensions du repère sont appelées facteurs ou composantes principales.

Par le biais de cette technique, nous cherchons à construire des facteurs synthétiques, sur la base du lien observé entre nos variables. Nous regardons alors les corrélations entre des items que nous avons définis pour mesurer des concepts. Cette analyse vise effectivement à chercher, à partir d'un ensemble de variables, mesurées sur des échelles d'intervalle, une logique, une structure sous-jacente aux données collectées. De cette manière, plus les individus auront répondu de façon liée à nos questions, plus la probabilité que les deux variables correspondantes contribuent à la formation d'un même axe sera grande. Les variables qui se ressemblent seront donc projetées sur des axes appelés composantes

principales. Ces dernières représentent alors l'ensemble des coordonnées que prennent les sujets sur un axe principal après projection.

En outre, en permettant de résumer l'ensemble des données quantitatives d'un tableau individus/variables, des composantes sont alors créées, en plus faible nombre que les variables initiales. Ainsi, les composantes principales ne sont pas déterminées à partir d'une base quantitative exacte, et par ailleurs, une déperdition d'informations existe dès lors qu'une ACP est effectuée, et que ne sont retenues moins de composantes que de variables initiales (CARRICANO et *al*., 2010). L'objectif du chercheur doit être de trouver le meilleur compromis entre les bénéfices de la simplification et les inconvénients de la perte d'information due au passage d'un nombre de variables à un nombre de facteurs moins importants (GAVARD-PERRET et *al*., 2012).

Tout d'abord, nous remplissons les conditions pour le bon fonctionnement d'une ACP, avec un minimum de cinq observations par variables (CARRICANO et *al*., 2010), nous permettant de regrouper celles qui sont les plus corrélées en un facteur unique. Aussi, pour mener à bien cette analyse, nous avons été attentifs au critère de pourcentage de variance, et particulièrement aux pourcentages cumulés de la variance extraite par les facteurs. De la sorte, il est communément admis qu'un pourcentage de variance expliquée égal ou supérieur à 60% puisse être retenu pour éviter une trop forte déformation de l'information (HAIR et *al*., 2006). Ce seuil doit toutefois être adapté aux objectifs de la recherche. A cette fin, nous avons cherché à supprimer les communalités (part de la variance des composantes expliquées) inférieures à 0,5, et par la lecture de la matrice des composantes principales après rotation Oblimin. Nous effectuons cette rotation oblique puisque nous supposons une interdépendance de nos facteurs. Nous ne sommes pas ainsi sur une représentation orthogonale.

Finalement, les questions posées dans l'enquête visent à analyser un premier construit global, celui des instruments du pilotage patrimonial local. Puis, nous cherchons également à mesurer les concepts de niveau d'utilisation/décision, de temps et de finalité, appliqués aux outils de gestion du patrimoine. Pour ce faire, plusieurs ACP sont réalisées. Nous présentons ci-après les différents résultats de ces analyses.

3.4.2 La réalisation d'une ACP validant le modèle de caractérisation des outils du pilotage patrimonial public local

Dans cette sous partie, nous recherchons, par le biais des résultats, les différents construits de la gestion patrimoniale publique locale. Nous présentons donc ici les résultats de l'analyse que nous avons menée concernant notre première proposition, à savoir :

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

Dans ce sens, le modèle est confronté en premier lieu à l'ensemble des collectivités locales (3.4.2.1), puis nous étudions ensuite d'éventuelles divergences d'application en fonction des types de structures : les départements (3.4.2.2), les communes (3.4.2.3), et enfin les EPCI (3.4.2.4).

3.4.2.1 Le modèle de caractérisation des outils de la gestion du patrimoine est validé à l'égard de l'ensemble des collectivités locales

Une première analyse a été menée, visant à déterminer les construits de la gestion patrimoniale de l'ensemble du secteur public local.

Il est tout d'abord intéressant de regarder la qualité de représentation de l'ACP réalisée. Ces éléments sont repris dans le tableau ci-après. La colonne « initiales » exprime la restitution de l'information contenue dans les variables sur l'espace considéré avant extraction. Quant à la colonne « extraction », elle exprime la restitution de l'information contenue dans les variables sur l'espace considéré après extraction. On obtient donc la signification de chacune des variables dans le nouveau repère résultant de l'ACP.

Tableau 31- Qualité de représentation de la première ACP sur le modèle global des outils de la gestion patrimoniale publique locale

Outils de la gestion patrimoniale	Initiales	Extraction
PPI	**1,000**	**,155**
PPT	1,000	,621
Schéma directeur	1,000	,407
Suivi énergétique	1,000	,994
Suivi des contrats	**1,000**	**,087**
Gestion comptable et financière du patrimoine	**1,000**	**,031**
Suivi règlementaire du patrimoine	**1,000**	**,131**
Gestion des plans	1,000	,661
Suivi et gestion de la maintenance	1,000	,638
Elus	1,000	,984
Direction générale	1,000	,985
Services directement en charge du patrimoine	1,000	,994
Services opérationnels métiers (sports, éducation, etc.)	1,000	,989
Autres services supports (finances, etc.)	1,000	,990
Gestion stratégique immobilière	1,000	,994
Planification immobilière	1,000	,994
Gestion administrative, juridique, financière et fiscale	1,000	,994
Suivi des opérations d'investissement et de gros travaux	1,000	,994
Gestion de l'usage et de la maintenance	1,000	,994
Gestion de l'énergie et des fluides	1,000	,994

Nous notons que quatre items obtiennent une qualité de représentation très faible. C'est le cas de l'item « PPI », de l'item « Suivi des contrats », de la « Gestion comptable et financière du patrimoine », et du « Suivi règlementaire du patrimoine ». Nous regardons tout de même l'information que permet de retranscrire ce modèle. Le tableau ci-dessous nous éclaire dans ce sens, avec une variance totale de 73%. Les trois composantes alors mentionnées permettent de décrire plus de sept collectivités sur dix qui ont répondu à notre enquête.

Tableau 32- Variance totale expliquée de la première ACP sur le modèle global des outils de la gestion patrimoniale publique locale

Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	6,379	31,895	31,895	6,379	31,895	31,895
2	6,017	30,087	61,983	6,017	30,087	61,983
3	2,234	11,168	73,151	2,234	11,168	73,151
4	1,498	7,489	80,639			
5	1,135	5,674	86,313			
6	,913	4,565	90,878			
7	,749	3,747	94,625			
8	,600	3,002	97,627			
9	,231	1,154	98,780			
10	,204	1,021	99,802			
11	,018	,089	99,891			
12	,006	,029	99,920			
13	,005	,025	99,945			
14	,005	,023	99,968			
15	,003	,013	99,981			
16	,002	,011	99,992			
17	,001	,004	99,996			
18	,000	,002	99,997			
19	,000	,001	99,999			
20	,000	,001	100,000			

Nous relevions toutefois ci-dessus, que quatre items obtenaient une qualité de représentation très faible. Nous les avons alors supprimés afin d'obtenir une meilleure qualité d'information pour l'ACP sur les outils de la gestion patrimoniale.

Tableau 33- Qualité de représentation pour l'ACP finale sur le modèle global des outils de la gestion patrimoniale publique locale

Outils de la gestion patrimoniale	Initiales	Extraction
PPT	1,000	,690
Schéma directeur	1,000	,426
Suivi énergétique	1,000	,995
Gestion des plans	1,000	,793
Suivi et gestion de la maintenance	1,000	,526
Elus	1,000	,991
Direction générale	1,000	,991

Tableau 34 - Qualité de représentation pour l'ACP finale sur le modèle global des outils de la gestion patrimoniale publique locale (suite)

Outils de la gestion patrimoniale	Initiales	Extraction
Services directement en charge du patrimoine	1,000	,995
Services opérationnels métiers (sports, éducation, etc.)	1,000	,993
Autres services supports (finances, etc.)	1,000	,993
Gestion stratégique immobilière	1,000	,997
Planification immobilière	1,000	,997
Gestion administrative, juridique, financière et fiscale	1,000	,997
Suivi des opérations d'investissement et de gros travaux	1,000	,997
Gestion de l'usage et de la maintenance	1,000	,997
Gestion de l'énergie et des fluides	1,000	,997

Ainsi, la représentation globale est de très bonne qualité, puisque toutes les variables ont une représentation supérieure à 0,42. Cela signifie qu'au moins 40% de la variance de chacune des variables de cette analyse est prise en compte par l'une des composantes qui seront extraites.

Tableau 35- Variance totale expliquée de l'ACP finale du modèle global des outils de gestion du patrimoine public local

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

Ensuite, cette nouvelle ACP réalisée sur le modèle global des outils met en évidence trois composantes, expliquant plus de 89% de la variance totale. Nous obtenons donc une meilleure qualité d'information que lors de notre première analyse.

Tableau 36- Matrice de structure de l'ACP finale du modèle global des outils de gestion du patrimoine public local

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

La première composante extraite (39,4% de la variance expliquée) regroupe six items. Ces variables représentent la finalité managériale des outils de la gestion patrimoniale. De plus, cinq variables sont projetées sur la seconde composante (36,93% de la variance expliquée), traduisant le niveau d'utilisation des outils. Cependant, nous retrouvons aussi sur cette même composante une variable liée à la temporalité. Enfin, la troisième composante (13,49% de la variance expliquée) représente globalement le temps, avec quatre items.

Finalement, afin de caractériser la gestion patrimoniale des collectivités locales, nous avons cherché à étudier dans un premier temps les outils dédiés à cette gestion du patrimoine, à travers leurs éléments caractéristiques. Dans ce sens, les résultats démontrent que le modèle de caractérisation des outils permet de représenter près de 90% des collectivités locales françaises. Cette analyse permet en conséquence de valider le modèle.

Dès lors, notre proposition 1 est validée. Il est possible et pertinent de décrire les outils de la gestion patrimoniale locale selon trois concepts, représentés par le niveau d'utilisation, le temps, et la finalité managériale.

Toutefois, si le modèle est validé, puisque les facteurs qui ressortent de nos analyses correspondent bien aux dimensions de notre modèle de caractérisation des outils, force est de constater que le facteur temps pose un certain nombre de questions. En effet, tous les items de la dimension temporelle de notre modèle ne se retrouvent pas sur la même composante principale. « Les outils de suivi énergétique » se trouvent alors représentés sur la composante n°2, alors que les autres sont projetés sur la composante n°3.

En outre, le modèle est marqué par une interdépendance entre les facteurs. Effectivement, les facteurs temps, acteurs et finalités ne paraissent pas indépendants, de telle sorte que les outils de court terme sont plutôt liés avec les finalités de *Property* et *Facility Management*, et avec des acteurs de niveau opérationnel. De même, les outils d'*Asset Management* correspondent davantage avec des horizons pluriannuels, et les niveaux stratégiques d'une organisation.

Par ailleurs, trois types de collectivités sont représentés dans notre étude. Il nous paraît en conséquence intéressant de savoir si le modèle s'applique de manière équivalente à toutes les collectivités locales. Dans ce sens, nous proposons d'étudier ci-après les résultats avec l'introduction d'une variable filtre liée aux types de collectivités locales, en analysant d'abord le cas des départements, puis celui des communes et enfin les intercommunalités. Notons à ce stade, le nombre trop faible de réponses des régions pour pouvoir produire ce type d'analyse.

3.4.2.2 L'étude de l'adaptation du modèle au cas des départements

Le questionnaire a permis de récolter les réponses de 41 départements. Ainsi nous produisons une nouvelle ACP focalisée sur ce type d'organisation publique. Les modalités de représentation de cette dernière sont ainsi reprises dans le tableau ci-dessous.

Tableau 37 - Qualité de représentation de l'ACP sur les instruments de la gestion patrimoniale des départements

Outils de la gestion patrimoniale des départements	Initiales	Extraction
PPI	**1,000**	**,158**
PPT	**1,000**	**,323**
Schéma directeur	**1,000**	**,094**
Suivi énergétique	**1,000**	**,241**
Suivi des contrats	1,000	,507
Gestion comptable et financière du patrimoine	1,000	,733
Suivi règlementaire du patrimoine	1,000	,792
Gestion des plans	**1,000**	**,298**
Suivi et gestion de la maintenance	1,000	,737
Elus	1,000	,560
Direction générale	1,000	,789
Services directement en charge du patrimoine	**1,000**	**,222**
Services opérationnels métiers (sports, éducation, etc.)	**1,000**	**,307**
Autres services supports (finances, etc.)	**1,000**	**,240**
Gestion stratégique immobilière	1,000	,983
Planification immobilière	1,000	,983
Gestion administrative, juridique, financière et fiscale	1,000	,986
Suivi des opérations d'investissement et de gros travaux	1,000	,985
Gestion de l'usage et de la maintenance	1,000	,984
Gestion de l'énergie et des fluides	1,000	,986

A la lecture de la colonne « extraction », la qualité de restitution de l'information ne paraît pas satisfaisante pour toutes les variables. En effet, huit d'entre elles : « PPI », « PPT », « schéma directeur », outils de « suivi énergétique », de « gestion des plans », « service directement en charge du patrimoine », « services opérationnels métiers », et enfin « autres services supports » possèdent une qualité de représentation inférieure à 0,33. Ce qui veut dire pour ces huit variables, moins de 33% de l'information est retranscrite dans la factorisation produite. Toutefois, par souci de comparaison, nous maintenons ces items pour mener à bien notre analyse.

Tableau 38 - Variance totale expliquée de l'ACP des outils de la gestion patrimoniale des départements

Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	6,667	33,337	33,337	6,667	33,337	33,337
2	3,692	18,460	51,797	3,692	18,460	51,797
3	1,547	7,733	59,530	1,547	7,733	59,530
4	1,499	7,493	67,023			
5	1,373	6,867	73,890			
6	1,079	5,396	79,286			
7	,974	4,870	84,156			
8	,875	4,373	88,528			
9	,683	3,414	91,943			
10	,569	2,846	94,788			
11	,421	2,107	96,896			
12	,290	1,449	98,344			
13	,172	,858	99,203			
14	,157	,787	99,990			
15	,001	,004	99,994			
16	,000	,002	99,996			
17	,000	,002	99,998			
18	,000	,001	99,999			
19	,000	,001	100,000			
20	$8,691^{E}$-05	,000	100,000			

L'ACP réalisée sur le modèle global des outils de la gestion patrimoniale des départements met en évidence trois composantes, expliquant plus de 59% de la variance totale. Le modèle de caractérisation des outils de la gestion patrimoniale semble donc être moins bien adapté aux seuls départements qu'aux collectivités prises dans leur globalité, puisqu'il permettait de représenter 89% de l'ensemble des collectivités locales.

Si le modèle de caractérisation des outils de la gestion patrimoniale semble moins bien décrire la situation des départements, nous essayons ensuite de confronter celui-ci aux seules communes.

3.4.2.3 L'étude de l'adaptation du cadre d'analyse aux communes

Afin d'étudier les divergences entre types de collectivités locales, nous poursuivons notre analyse en réalisant une ACP sur les 88 communes ayant répondu à notre enquête.

Les qualités de représentation de cette dernière ACP sont reprises dans le tableau ci-dessous.

Tableau 39 - Qualité de représentation de l'ACP sur les outils de la gestion du patrimoine des communes

Outils de la gestion patrimoniale des communes	Initiales	Extraction
PPI	**1,000**	**,026**
PPT	1,000	,574
Schéma directeur	1,000	,441
Suivi énergétique	**1,000**	**,101**
Suivi des contrats	**1,000**	**,159**
Gestion comptable et financière du patrimoine	**1,000**	**,040**
Suivi règlementaire du patrimoine	**1,000**	**,253**
Gestion des plans	1,000	,946
Suivi et gestion de la maintenance	1,000	,951
Elus	1,000	,577
Direction générale	1,000	,510
Services directement en charge du patrimoine	**1,000**	**,197**
Services opérationnels métiers (sports, éducation, etc.)	**1,000**	**,413**
Autres services supports (finances, etc.)	**1,000**	**,448**
Gestion stratégique immobilière	1,000	,990
Planification immobilière	1,000	,991
Gestion administrative, juridique, financière et fiscale	1,000	,991
Suivi des opérations d'investissement et de gros travaux	1,000	,992
Gestion de l'usage et de la maintenance	1,000	,992
Gestion de l'énergie et des fluides	1,000	,992

A la lecture de ce premier tableau, plusieurs items ressortent de l'analyse avec une qualité de restitution de l'information insuffisante. Il s'agit des items : « PPI », des outils de « suivi énergétique, de « suivi des contrats », de « gestion comptable et financière », de « suivi réglementaire », des « services en charge du patrimoine », des « services opérationnels métiers », et des « autres services supports ». Moins de 45% de l'information est retranscrite pour chacun d'entre eux. Néanmoins, afin de comparer les types de collectivités locales entre eux, nous maintenons ces items en totalité dans notre analyse.

Tableau 40 - Variance totale de l'ACP sur les outils de la gestion du patrimoine des communes

Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	6,474	32,369	32,369	6,474	32,369	32,369
2	3,288	16,441	48,810	3,288	16,441	48,810
3	1,823	9,114	57,924	1,823	9,114	57,924
4	1,431	7,156	65,079			
5	1,205	6,023	71,102			
6	1,187	5,933	77,035			
7	1,000	4,999	82,033			
8	,870	4,349	86,382			
9	,680	3,398	89,780			
10	,656	3,282	93,062			
11	,489	2,446	95,508			
12	,375	1,873	97,381			
13	,315	1,576	98,957			
14	,204	1,019	99,976			
15	,002	,010	99,986			
16	,002	,008	99,995			
17	,001	,003	99,997			
18	,000	,001	99,999			
19	,000	,001	99,999			
20	,000	,001	100,000			

L'analyse du modèle des outils de la gestion patrimoniale appliqué aux communes met en évidence trois composantes principales, expliquant près de 58% de la variance totale. En conséquence, ce schéma de description des outils permet de représenter près de 58% des communes répondantes à notre étude. Encore une fois, comme pour les départements, notre modèle semble être moins bien adapté aux communes qu'aux collectivités locales dans leur ensemble (58% de variance totale contre 73%).

Puisque nous venons d'étudier l'adaptation du modèle des outils de la gestion patrimoniale au cas des communes et des départements, il nous reste désormais à étudier les intercommunalités.

3.4.2.4 L'étude de l'adaptation du modèle aux EPCI

Pour conclure cette analyse par type de collectivités, nous confrontons le modèle aux EPCI ayant répondu à notre enquête. Nous procédons alors à une ACP sur les 58 réponses d'intercommunalités que nous avons récoltées.

Cette nouvelle ACP connaît tout d'abord les qualités de représentation ci-dessous.

Tableau 41 - Qualité de représentation de l'ACP sur les instruments de la gestion patrimoniale des intercommunalités

Outils de la gestion patrimoniale des intercommunalités	Initiales	Extraction
PPI	**1,000**	**,209**
PPT	1,000	,903
Schéma directeur	1,000	,735
Suivi énergétique	1,000	,994
Suivi des contrats	**1,000**	**,309**
Gestion comptable et financière du patrimoine	**1,000**	**,008**
Suivi règlementaire du patrimoine	**1,000**	**,214**
Gestion des plans	1,000	,821
Suivi et gestion de la maintenance	1,000	,570
Elus	1,000	,982
Direction générale	1,000	,984
Services directement en charge du patrimoine	1,000	,991
Services opérationnels métiers (sports, éducation, etc.)	1,000	,990
Autres services supports (finances, etc.)	1,000	,990
Gestion stratégique immobilière	1,000	,989
Planification immobilière	1,000	,990
Gestion administrative, juridique, financière et fiscale	1,000	,990
Suivi des opérations d'investissement et de gros travaux	1,000	,990
Gestion de l'usage et de la maintenance	1,000	,990
Gestion de l'énergie et des fluides	1,000	,990

Sur cette analyse, nous relevons quatre items qui ont une trop faible qualité de représentation. En effet, les variables « PPI », « suivi des contrats », « gestion comptable et financière », et « suivi règlementaire du patrimoine » ont moins de 30% d'informations reprises suite à la factorisation. Nous gardons néanmoins ces items afin de comparer l'analyse spécifique aux intercommunalités avec les résultats sur les autres catégories de collectivités locales.

Tableau 42 - Variance totale expliquée de l'ACP sur les instruments de la gestion du patrimoine des intercommunalités

Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	7,282	36,410	36,410	7,282	36,410	36,410
2	6,146	30,732	67,141	6,146	30,732	67,141
3	2,211	11,053	78,194	2,211	11,053	78,194
4	1,061	5,305	83,499			
5	1,026	5,128	88,627			
6	,895	4,475	93,102			
7	,629	3,146	96,248			
8	,510	2,551	98,798			
9	,223	1,115	99,913			
10	,007	,033	99,946			
11	,003	,015	99,960			
12	,002	,011	99,972			
13	,002	,010	99,981			
14	,001	,006	99,987			
15	,001	,004	99,992			
16	,001	,003	99,995			
17	,000	,002	99,997			
18	,000	,002	99,999			
19	,000	,001	100,000			
20	$7{,}500^{E}$-05	,000	100,000			

Trois composantes principales sont matérialisées dans notre analyse, représentant plus de 78% de la variance totale. Notre modèle paraît, dans ce sens, très bien s'appliquer aux EPCI, puisque celui-ci permet de décrire plus de sept intercommunalités sur dix.

Au final, le modèle des outils de la gestion du patrimoine s'adapte différemment aux collectivités locales. S'il ne retranscrit qu'assez faiblement les départements et les communes, ce schéma de caractérisation s'adapte très bien aux EPCI.

Cette différence entre catégories de collectivités locales peut trouver une première explication dans la recherche-intervention que nous avons effectuée au sein d'une commune de plus de 85.000 habitants, dans des services mutualisés avec l'agglomération. Ainsi, plongé dans cet environnement particulier, nous avons pu être influencé dans la construction du modèle par notre environnement de travail. En effet, tous les types de collectivités locales ne sont pas

amenés à gérer le même patrimoine. Si les grandes communes et EPCI disposent d'un patrimoine très divers et hétérogène, constitué à la fois de nombreux bâtiments appartenant à leur domaine privé, mais aussi d'immeubles affectés au service public, la situation est plus nuancée pour les petites communes, les départements et les régions dans lesquelles les acteurs locaux sont confrontés à des ressources immobilières plus spécifiques.

De cette façon, le patrimoine immobilier des régions est essentiellement composé des lycées, alors que les départements doivent assurer la gestion des collèges. Cette situation a conduit ces deux niveaux de collectivités à se spécialiser, et à développer des compétences particulières vis à vis d'ouvrages lourds, concernant la maintenance, et en proie aux attentes toujours plus importantes des utilisateurs, enseignants et élèves. Nous reviendrons d'ailleurs plus en détail sur le cas de ces deux catégories de collectivités dans l'étude qualitative. D'autre part, les petites communes ne sont pas forcément outillées pour gérer un petit patrimoine que les élus et agents locaux connaissent bien et dont ils font le contrôle quotidiennement sur le terrain. Une vaste palette d'instruments de gestion du patrimoine ne semble en effet être nécessaire au-delà d'une certaine envergure de parc immobilier.

En outre, dans toutes les analyses que nous avons menées, le facteur temps de notre modèle paraît plus difficile à caractériser que les deux autres dimensions. D'abord, vis-à-vis de la qualité des informations fournies par les composantes principales caractérisant cet axe temporel, mais également au regard de la difficulté à caractériser ce facteur dans sa composition. Effectivement, les composantes qui ressortent de nos ACP ne révèlent que partiellement les items que nous avions fléchés comme décrivant la temporalité des outils de gestion du patrimoine. Nous remarquons tout de même que, de ce point de vue aussi, les intercommunalités représentent le niveau de collectivité locale pour lequel le facteur temps est le mieux caractérisé. Ceci peut s'expliquer par le fait que les EPCI sont une catégorie de collectivités locales spécifique. En tant que récente collectivité de projet, les agents de ces structures sont davantage habitués à manipuler des notions de gestion et de temporalité, que dans les collectivités territoriales traditionnellement présentes dans le paysage local français. De surcroît, les intercommunalités ont choisi leur patrimoine, à travers les compétences autour desquelles elles se sont construites. Celui-ci ne leur a pas été imposé par des transferts de

compétences de l'Etat, mais il est plutôt le fruit d'une volonté des communes membres, de se décharger d'éléments immobiliers, en général, au profit d'un projet intercommunal.

Finalement, si ces premières analyses, liées au modèle global de caractérisation des outils de la gestion patrimoniale, nous amènent à valider notre première proposition de recherche, elles mettent également en lumière la nécessité d'étudier la composition même des facteurs du modèle. Cela doit notamment nous permettre de pousser notre réflexion sur la consistance d'une variable temporelle qui nous interroge.

3.4.3 La création de composantes principales pour chacun des axes de description des outils du pilotage du patrimoine immobilier

Nous recherchons désormais à décrire les trois concepts constitutifs de notre modèle, le temps, le niveau d'utilisation et la finalité managériale des outils de gestion du patrimoine. En effet, chacun d'entre eux est composé, selon la littérature, de trois variables. Pour la dimension acteurs, il s'agit des niveaux stratégiques, administratifs et opérationnels ; pour le temps, nous avons déterminé des occurrences de court, moyen et long terme ; enfin la finalité managériale des outils est déterminée par l'*Asset*, le *Property* et le *Facility Management*.

Nous procédons ainsi à de nouvelles analyses nous permettant de chercher ces construits, tels que nous les avons avancés dans le modèle. C'est pourquoi, en premier lieu, nous nous intéressons aux différents niveaux d'utilisation des outils de la gestion du patrimoine (3.4.3.1). En second lieu, nous abordons la difficulté rencontrée pour décrire la dimension temporelle de ces instruments (3.4.3.2). Enfin, nous évoquons la composition de l'axe finalité, représenté par trois champs d'application (3.4.3.3).

3.4.3.1 Des instruments de gestion du patrimoine distingués par des utilisations opérationnelles et stratégiques

Nous nous attachons ici à étudier la variable « niveau d'utilisation » du cadre d'analyse des instruments de gestion du patrimoine. Sur cette variable, nous avons en effet formulé une proposition que nous cherchons à confronter à la pratique, à savoir :

Proposition 1.1 : Les outils du pilotage patrimonial public local couvrent des niveaux d'utilisation à la fois stratégiques, administratifs et opérationnels.

Pour mener à bien notre analyse, nous avons réalisé une ACP, donnant les modalités de représentation ci-dessous.

Tableau 43 - Qualité de représentation de l'ACP sur la dimension acteurs des outils de gestion du patrimoine publique locale

Niveau d'utilisation des outils de la gestion patrimoniale	Initiales	Extraction
Elus	1,000	,867
Direction générale	1,000	,764
Services directement en charge du patrimoine	1,000	,624
Services opérationnels métiers (sports, éducation, etc.)	1,000	,658
Autres services supports (finances, etc.)	1,000	,574

Nous obtenons de bonnes qualités de représentation puisque toutes les variables ont une représentation supérieure à 0,57. C'est-à-dire qu'au moins 57% de l'information de chacune des variables de cette analyse est prise en compte par l'une des composantes qui seront extraites de l'ACP.

Tableau 44 - Variance totale expliquée de l'ACP sur la dimension acteurs des outils de la gestion patrimoniale publique locale

Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	2,581	51,625	51,625	2,581	51,625	51,625
2	,906	18,113	69,738	,906	18,113	69,738
3	,722	14,431	84,169			
4	,492	9,834	93,003			
5	,300	5,997	100,000			

Ainsi, l'ACP spécifique à la dimension « acteurs » met en évidence trois composantes principales, retraçant près de 70% de l'information.

Tableau 45 - Matrice de structure de l'ACP sur la dimension acteurs des instruments de gestion du patrimoine public local

Niveau d'utilisation des outils de la gestion patrimoniale	Composante	
	1	2
Elus		**,927**
Direction générale		**,858**
Services directement en charge du patrimoine	**,785**	
Services opérationnels métiers (sports, éducation, etc.)	**,811**	
Autres services supports (finances, etc.)	**,724**	

Aussi, en regardant la constitution des composantes, nous notons que la première d'entre elles (51% de la variance expliquée), représente le niveau opérationnel. Elle regroupe dans ce sens, à la fois des acteurs de terrain, pour qui le patrimoine n'est pas une finalité mais un moyen dans la mise en œuvre des politiques publiques dont ils ont la charge, mais également des acteurs de fonctions supports, pour qui le patrimoine est l'objet de leur travail quotidien. De plus, la seconde composante (18% de la variance expliquée) est constituée de la direction générale et des élus, c'est-à-dire d'acteurs de niveau stratégique.

Au final, notre réflexion sur la détermination des instruments du pilotage patrimonial nous amène à considérer ces derniers du point de vue de la variable liée aux acteurs. De cette façon, nous avons cherché à étudier les niveaux d'utilisation des outils, que ce soit en matière de mobilisation de ces derniers par les personnels, mais aussi concernant la destination des informations produites par les instruments.

Ainsi, nous avons déterminé trois variables sur ce concept du niveau d'utilisation des outils de la gestion du patrimoine, à savoir : niveau opérationnel, administratif et stratégique.

Dès lors, il semble que notre proposition 1.1 soit validée partiellement, puisqu'il est possible de décrire les outils de la gestion patrimoniale locale selon des utilisations de niveau opérationnel et stratégique, sans qu'un niveau intermédiaire, qualifié d'administratif, ne puisse être retenu.

Effectivement, nous avions initialement positionné les agents directement en charge du patrimoine (direction patrimoine, bâtiments, services techniques, services fonciers, etc.) comme des acteurs de niveau administratif dans le sens d'ANTHONY (1965). Toutefois, l'analyse factorielle pointe l'inutilité de cette variable de distinction dans la description des outils de gestion patrimoniale. Dans ce sens, ces acteurs paraissent dans les faits, très proches du terrain. Ils mettent en œuvre de manière très opérationnelle toutes les décisions prises sur le patrimoine immobilier d'une collectivité locale. De surcroît, ils semblent ne connaître que peu de considérations stratégiques. En effet, la fonction immobilière des collectivités locales les cantonne bien souvent à de l'exécution et de la mise en œuvre. Peu de services « patrimoine » paraissent posséder de réelles prérogatives en ce qui concerne l'*Asset Management* par exemple. Nous revenons d'ailleurs plus en détail sur ces considérations dans le chapitre dédié à l'étude qualitative, lors des analyses liées à l'organisation de la gestion du patrimoine (Cf. Chapitre 4).

A la suite de l'étude de ce premier axe d'analyse des instruments de gestion du patrimoine, nous nous sommes intéressés de près à l'axe temporel de ces mêmes outils.

3.4.3.2 Une temporalité des outils de gestion du patrimoine complexe à caractériser

Dans le but de caractériser l'horizon temporel des outils de gestion du patrimoine, nous avons réalisé des analyses spécifiques à cette dimension. Nous avons notamment cherché à vérifier la proposition de recherche que nous avons formulée sur la base de notre revue de littérature.

Proposition 1.2 : Les outils du pilotage patrimonial public local couvrent des temporalités court, moyen et long-termistes.

Pour ce faire, nous réalisons une ACP sur ce concept de temps associé aux outils de la gestion patrimoniale publique locale. Les qualités de représentation de cette analyse sont reprises ci-dessous.

Tableau 46 - Qualité de représentation de l'ACP sur la temporalité des outils de la gestion patrimoniale publique locale

Temporalité des outils de la gestion patrimoniale	Initiales	Extraction
PPI	1,000	,713
PPT	1,000	,594
Schéma directeur	1,000	,567
Suivi énergétique	1,000	,620
Suivi des contrats	1,000	,498
Gestion comptable et financière du patrimoine	1,000	,635
Suivi règlementaire du patrimoine	1,000	,503
Gestion des plans	1,000	,616
Suivi et gestion de la maintenance	1,000	,573

Les qualités de représentation obtenues sont satisfaisantes, puisque toutes les variables ont une représentation supérieure à 0,49. C'est-à-dire qu'au moins 49% de la variance de chacune des variables de cette analyse est prise en compte par l'une des composantes qui seront extraites.

Tableau 47 - Variance totale expliquée de l'ACP sur la dimension temps des outils de la gestion du patrimoine des collectivités locales

Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	3,176	35,285	35,285	3,176	35,285	35,285
2	1,302	14,472	49,757	1,302	14,472	49,757
3	,839	9,318	59,076	,839	9,318	59,076
4	,817	9,081	68,157			
5	,713	7,927	76,084			
6	,642	7,134	83,218			
7	,563	6,250	89,468			
8	,523	5,816	95,284			
9	,424	4,716	100,000			

L'analyse factorielle réalisée alors sur ce concept de temps met en exergue trois composantes principales, expliquant plus de 59% de la variance totale.

Tableau 48 - Matrice de structure de l'ACP sur la temporalité des outils de la gestion patrimoniale des collectivités locales

Temporalité des outils de la gestion patrimoniale	Composante		
	1	2	3
PPI		**,840**	
PPT		**,769**	
Schéma directeur		**,628**	
Suivi énergétique	**,720**		
Suivi des contrats			**-,643**
Gestion comptable et financière du patrimoine			**-,790**
Suivi règlementaire du patrimoine	**,576**		
Gestion des plans	**,785**		
Suivi et gestion de la maintenance	**,699**		

De plus, la matrice de structure de cette ACP nous informe sur la structure des composantes principales. De cette manière, la première composante extraite (35% de la variance expliquée) regroupe les items représentant les outils de court terme, mais aussi un outil de moyen terme. La seconde composante (14% de la variance expliquée) regroupe les outils de long terme, pluriannuels. Enfin, deux items se trouvent projetés sur la troisième et dernière composante (9% de la variance expliquée). Ils sont plutôt liés à du moyen terme.

Dès lors, si les trois variables constitutives du concept de temporalité des outils de gestion du patrimoine se retrouvent sur les composantes extraites de l'ACP, force est de constater que la variance totale de la factorisation reste relativement faible, ne permettant de retranscrire que 59% de l'information.

En résumé, l'analyse que nous menons sur la détermination des instruments de la gestion patrimoniale publique locale nous amène à considérer les outils selon leur relation au temps. Nous avons alors cherché à étudier les instruments en fonction de la logique temporelle avec laquelle ils permettent de gérer le patrimoine. Pour ce faire, nous avons distingué trois variables nous permettant de mesurer ce concept de temps, à savoir : court, moyen, et long terme.

Dès lors, notre proposition 1.2 n'est pas validée, puisque s'il est possible de décrire les outils de la gestion patrimoniale locale selon une dimension temporelle, nous ne pouvons pas, en revanche, conclure à la pertinence d'une description des outils par des horizons de court, moyen et long terme.

Effectivement, les analyses que nous avons menées ne nous donnent pas la possibilité de valider ou d'invalider notre proposition de recherche 1.2, car la factorisation réalisée ne permet pas de retranscrire assez d'information. Nous n'obtenons ainsi pas d'éléments précis sur la composition de la dimension temporelle des outils de gestion du patrimoine.

Nous pouvons fournir un premier élément d'explication quant à cette difficulté pour caractériser la dimension temporelle. Nous avons effectivement déterminé nous même les items et leur relation au temps, grâce à la littérature et aux observations menées dans le cadre de la recherche-intervention. Ainsi par exemple, si des outils de suivi énergétique peuvent être entendus comme des instruments à usage presque quotidien, pour suivre les consommations des bâtiments, ils peuvent aussi être vus comme des outils d'analyse et de comparaison des évolutions des consommations sur plusieurs années.

Dès lors, ce lien entre outils et temps semble relevé d'une perception assez subjective, dépendante du point de vue des différentes personnes que nous avons interrogées. Le temps apparaît ainsi comme un facteur sensible à la fonction et au positionnement des acteurs au sein d'une organisation. Un outil peut ainsi être considéré par un élu comme un instrument ayant une relation au temps longue, et à l'opposé, pour agent de terrain, ce même outil peut être vu comme d'usage plus courant, car lui servant au quotidien dans la mise en œuvre des actions sur le patrimoine. L'horizon temporel se présente ainsi comme une variable subjective.

Par ailleurs, ce concept de temps nous semble également difficile à caractériser dans la mesure où, dans une collectivité locale, la relation au temps reste fortement dépendante de la logique comptable. Or cette dernière est plutôt traditionnellement basée sur l'annualité (GUITTON, 1970). En effet, la majorité des outils et des processus comptables sont basés sur l'année. Aussi, même si les instruments de nature financière, abordant une gestion de long

terme, se développent au sein du secteur public, ils paraissent n'avoir que peu d'impacts dans les faits, et semblent très peu suivis par les services des collectivités locales. Dans ce sens, malgré la présence de PPI dans de nombreuses organisations publiques locales, nous constatons dans la pratique une faible communication de cet instrument, et sa non prise en compte par les agents. Cet outil pluriannuel se positionne alors souvent en tant qu'instrument d'affichage politique, plus qu'un véritable outil de pilotage. Nous revenons plus en détail sur ces éléments d'analyse dans le chapitre consacré à l'analyse qualitative (Cf. Chapitre 4).

Enfin, un dernier concept compose le cadre d'analyse des outils de la gestion du patrimoine locale. Il s'agit de la dimension liée à la finalité managériale des instruments. Nous cherchons donc à analyser également les modalités de caractérisation de cet axe.

3.4.3.3 Des finalités managériales d'Asset, de Property et de Facility Management allouées aux instruments de pilotage patrimonial

Nous recherchons le construit de finalité managériale des outils de gestion du patrimoine, tel que nous l'avons déterminé en lien avec la littérature. Cette dimension liée à la relation des outils avec les activités de la fonction de gestion de patrimoine se distingue effectivement par trois variables : *Asset*, *Property* et *Facility Management* (BONETTO et SAUCE, 2006 ; NAPPI-CHOULET, 2007). Nous cherchons ainsi à vérifier la proposition de recherche ci-dessous :

Proposition 1.3 : Les outils du pilotage patrimonial public local couvrent les finalités managériales immobilières : d'*Asset*, de *Property* et de *Facility Management*.

La technique de l'analyse en composantes principales réalisée sur ce dernier axe doit nous permettre de rechercher l'existence de ces trois variables dans la structure des réponses recueillies.

Tableau 49 - Qualité de représentation de l'ACP sur la finalité des outils de la gestion patrimoniale publique locale

Finalité des outils de la gestion patrimoniale	Initiales	Extraction
Gestion stratégique immobilière	1,000	,883
Planification immobilière	1,000	,849
Gestion administrative, juridique, financière et fiscale	1,000	,800
Suivi des opérations d'investissement et de gros travaux	1,000	,709
Gestion de l'usage et de la maintenance	1,000	,821
Gestion de l'énergie et des fluides	1,000	554

Le tableau ci-dessus nous informe sur la qualité des informations sur la factorisation que nous avons effectuée. De ce point de vue, les extractions de chacun des items sont satisfaisantes, puisque au moins 55% de l'information de chacun d'entre eux est reprise sur les composantes extraites de l'ACP.

Tableau 50 - Variance totale expliquée de l'ACP sur la variable finalité des outils de la gestion du patrimoine des collectivités locales

Composante	Valeurs propres initiales			Sommes extraites du carré des chargements		
	Total	% de la variance	% cumulé	Total	% de la variance	% cumulé
1	2,354	39,237	39,237	2,354	39,237	39,237
2	1,309	21,815	61,052	1,309	21,815	61,052
3	,953	15,891	76,943	,953	15,891	76,943
4	,653	10,878	87,821			
5	,504	8,407	96,228			
6	,226	3,372	100,000			

En outre, sur cette dimension « finalité managériale » des outils de la gestion du patrimoine, l'ACP met en exergue trois composantes principales pour plus de 76% de variance totale. Autrement dit, la distinction de trois niveaux de finalité pour déterminer les outils de la gestion patrimoniale est pertinente pour plus de sept collectivités locales sur dix ayant répondu au questionnaire.

Tableau 51 - Matrice de structure de l'ACP sur la finalité des outils de la gestion patrimoniale des collectivités locales

Finalité des outils de la gestion patrimoniale	Composante		
	1	2	3
Gestion stratégique immobilière	**-,938**		
Planification immobilière	**-,921**		
Gestion administrative, juridique, financière et fiscale		**,883**	
Suivi des opérations d'investissement et de gros travaux		**,821**	
Gestion de l'usage et de la maintenance			**,898**
Gestion de l'énergie et des fluides			**,667**

De plus, la constitution des composantes nous informe sur la projection des items sur ces axes. A ce titre, la première composante principale extraite (39% de variance expliquée) représente l'*Asset Management*, puisqu'elle regroupe les items « gestion et stratégique immobilière » et « planification immobilière ». Ensuite, sur la seconde composante (21% de variance expliquée), se trouvent projetées les variables « gestion administrative, juridique, financière et fiscale », et « suivi des opérations d'investissement et de gros travaux ». Cet axe représente ainsi le facteur *Property Management*. Pour finir, la troisième composante principale (15% de variance expliquée) caractérise le *Facility Management*, en présentant les items « gestion de l'usage et de la maintenance », et « gestion de l'énergie et des fluides ».

L'analyse menée sur le concept de finalité managériale des outils a pour but de vérifier les différentes variables que nous avons prédéterminées pour caractériser cette dimension.

Au final, l'étude de cet axe nous permet de valider la proposition de recherche 1.3. Effectivement, les outils de la gestion patrimoniale des collectivités locales se distinguent selon trois niveaux de finalité : l'*Asset*, le *Property* et le *Facility Management*.

Pour terminer ce chapitre, nous proposons d'éclairer ces résultats par un retour sur la littérature.

3.5 Discussion des résultats de l'étude quantitative : de la nécessité d'évolution des outils dans le cadre du pilotage patrimonial

L'objectif de cette recherche menée auprès des collectivités locales françaises réside dans la caractérisation de la gestion du patrimoine immobilier, du point de vue des instruments actuellement mobilisés dans le milieu public local, ainsi que de celui des modes d'organisation. Toutefois, dans ce chapitre dédié à l'étude quantitative, nous n'avons pas pu tester notre modèle de recherche dans sa partie liée à l'organisation. Les propositions qui en découlent seront abordées dans le chapitre suivant. En conséquence, nous présentons ici, un retour sur la littérature d'après nos résultats liés aux outils du pilotage patrimonial.

Ainsi, fort d'une analyse de la littérature, nous avons identifié trois dimensions liées et complémentaires, nous permettant de décrire les pratiques instrumentales des collectivités locales en matière de gestion de patrimoine. Au travers de cette étude quantitative, les résultats obtenus nous permettent de vérifier que l'instrumentation dédiée au patrimoine mise en œuvre dans le secteur public local s'inscrit dans les voies d'évolutions du pilotage mis en avant par la littérature. Globalement, notre recherche exploratoire présente l'intérêt de soumettre un cadre englobant des outils de la gestion du patrimoine, dans la perspective d'une performance multidimensionnelle (KAPLAN et NORTON, 1992 ; OTLEY, 1999).

Premièrement, comme nous avons pu le souligner dans la revue de littérature, les outils doivent concilier une temporalité de court terme avec une vision à long terme sur l'évolution des ressources patrimoniales (BREID, 1994 ; CROZIER, 1991 ; ATKINSON et *al*., 1997 ; BATAC et *al*., 2009). Or, les collectivités possédant majoritairement des instruments annuels de moyen terme, nos analyses descriptives mettent en exergue un déficit d'outils de long terme dédiés au patrimoine. Pourtant, à travers la vision des risques et des opportunités que ces outils de planification et de prévision immobilière apportent aux institutions, ils concentrent la majeure partie des enjeux de la gestion patrimoniale. Pour NANNI et *al*. (1992), il incombe aux organisations de développer des logiques qui privilégient des systèmes de mesure mettant en relation les choix stratégiques et les actions. De même, le contrôle de gestion se doit de diagnostiquer et de piloter la relation entre stratégie et action (LORINO, 1991). Or, les

collectivités locales paraissent également démunies en outils infra-annuels. 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, ces outils assurent un rôle de remontée d'informations de gestion, fonction indispensable pour la mise en œuvre 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 manière opérationnelle la stratégie et la politique immobilière définie par l'institution lorsqu'elle existe.

Par ailleurs, nos résultats nous amènent à soulever la spécificité de la caractérisation du facteur temps de notre modèle. Dans ce sens, si nos analyses révèlent bien l'existence d'une dimension temporelle pour décrire les outils du pilotage patrimonial, elles ne nous permettent pas d'obtenir d'éléments confirmant sa composition. En effet, comme nous l'indique MERIC (1998), si le terme de temps paraît d'une signification simple, il recouvre une grande pluralité de conceptions. Ainsi, d'après HALL (1992), « *loin d'être une constante immuable, comme le supposait Newton, le temps est un agrégat de concepts, de phénomènes et de rythmes recouvrant une très large réalité* ».

Par ailleurs, ce concept de temps nous semble également difficile à caractériser, dans la mesure où la relation au temps reste fortement dépendante de la logique comptable dans une collectivité locale. Or cette dernière est plutôt traditionnellement basée sur l'annualité. Effectivement, selon GUITTON (1970), *« le chemin autour du soleil définit la période annuelle qui a constitué la période objective la plus intuitive. Celle par rapport à laquelle l'équilibre budgétaire était pensé, obtenu, contrôlé* ». Ainsi, en comptabilité, le temps repose sur la notion de période cadre, entendue comme un *« cadre temporel prédéfini à l'intérieur duquel on observe des phénomènes »* (MERIC, 1998). Ainsi, la majorité des outils et des processus comptables sont basés sur l'année. Même si les instruments de nature financière abordant une gestion de long terme se développent au sein du secteur public, ils ne constituent que des projections supplémentaires via à vis de ce cadre annuel. Pour LASSEGUE (1962), le découpage du temps en comptabilité est « *arbitraire* », et celle-ci considère le temps comme une variable discrète, scindée en portion de même longueur. En conclusion, ce même auteur considère que le modèle du temps comptable se destine à la description d'une période

artificiellement construite, et induisant des considérations essentiellement tournées vers de la rétrospection (LASSEGUE, 1962).

Deuxièmement, il est primordial que l'instrumentation de gestion des collectivités locales mette en relation les différents niveaux d'acteurs en charge de l'immobilier. En plus d'être présents à tous les niveaux décisionnels de l'organisation, les outils doivent également être source de cohérence au sein des équipes et cela au service des actions liées au patrimoine. A ce titre, l'instrumentation de gestion actuelle semble devoir faire l'objet d'adaptations. Elle apparaît devoir franchir le cap d'une vision succincte relative à des outils financiers court-termistes, vers des analyses privilégiant des « *schémas d'interprétation qui sont à l'origine de l'action et des résultats* » (MALO et MATHE, 1998).

Troisièmement, en tant que fonction transversale, la gestion du patrimoine immobilier fait intervenir de multiples activités et connaissances dans des domaines très variés. D'ailleurs, d'après les recherches de NAPPI-CHOULET dans le cadre de l'Observatoire du Management Immobilier (2005), le positionnement de la gestion immobilière est relativement fluctuant à l'intérieur des différentes entreprises, et relève, en outre, d'une hiérarchie variable. Il semble qu'un parallèle puisse être établi avec le secteur public, qui doit en outre assurer la mise en œuvre des politiques publiques. De ce fait, la gestion de patrimoine doit conjuguer des intérêts divergents, parfois contradictoires, et satisfaire les attentes de multiples acteurs. Le système de pilotage et de mesure de la performance apparaît alors devoir impérativement prendre en compte cette spécificité, afin de rendre à cette fonction support de l'identité et de la cohérence.

En outre, d'un point de vue théorique et empirique, nos résultats viennent appuyer cette littérature, confirmant les évolutions à apporter aux instruments développés par les organisations publiques dans le cadre du pilotage par la performance (LORINO, 1997 ; MAUREL et *al*., 2014). Au-delà de cette confirmation, notre recherche permet de préciser les spécificités d'une gestion patrimoniale publique, jusqu'ici peu étudiée. Elle contribue conséquemment à enrichir la littérature sur le management public local, et la performance du système de gestion des collectivités locales, en se plaçant comme une contribution aux

recherches de CARASSUS (2009) sur la détermination des leviers de performance des collectivités locales.

De surcroît, si quelques travaux portant sur le secteur privé existent, tout en décrivant le manque de management des actifs immobiliers par les sociétés (DUCKWORTH, 1993 ; RODRIGUEZ et SIRMANS, 1996 ; NAPPI-CHOULET, 2007), ils paraissent se borner à étudier le manque de connaissance, l'organisation, le positionnement du management de l'immobilier au sein de l'entreprise, ainsi que les facteurs déterminants de son efficacité. En revanche, peu de travaux s'intéressent à la cohérence des instruments de gestion, sur un thème qui fait cohabiter de nombreux métiers, compétences, et de nombreuses finalités. Cette recherche doctorale vise alors à enrichir la littérature de ce point de vue.

Enfin, sur un plan managérial, notre étude dégage un cadre du pilotage de la gestion patrimoniale des organisations publiques. En conséquence, cette recherche propose un cadre conceptuel et méthodologique, en partie destiné aux praticiens des collectivités locales, en permettant une réflexion sur leur propre niveau de performance instrumentale patrimoniale, et ainsi les guider vers la construction ou le développement d'outils dans une approche proportionnée, remplissant toutes les modalités de nos axes de caractérisation.

CONCLUSION DU CHAPITRE 3 : DESCRIPTION DES PRATIQUES DE GESTION PATRIMONIALE, ET DETERMINATION DES COMPOSANTES INSTRUMENTALES

Le manque de données sur la gestion patrimoniale des collectivités locales nous a incité à mobiliser, dans un premier temps, une approche quantitative, par le biais d'un premier questionnaire quantitatif, diffusé à l'échelle nationale. Grâce à ce dernier, nous avons recueilli près de 200 réponses d'acteurs publics locaux (élus ou cadres territoriaux). Ainsi, cette approche nous a permis de répondre aux premiers objectifs descriptifs de ce travail de recherche. Dans ce cadre, par l'intermédiaire de statistiques descriptives générales, nous avons tout d'abord cherché à décrire les pratiques publiques locales en matière de gestion patrimoniale, tant sur le plan des outils utilisés, que sur le plan des modes d'organisation déployés par les collectivités locales.

- **Un besoin important de développement des outils de la gestion patrimoniale publique locale**

En premier lieu, au cours de ce chapitre, nous avons étudié les pratiques instrumentales de la gestion patrimoniale publique locale. Ainsi, les outils mis en œuvre semblent plutôt être moyen-termiste, centrés sur des actions opérationnelles et administratives, et ne couvrant qu'une partie des dimensions et des finalités immobilières, en étant majoritairement destinés au *Property*, et dans une moindre mesure au *Facility Management*.

De plus, nous avons cherché à relever l'influence de variables indépendantes sur les caractéristiques instrumentales de la gestion du patrimoine. D'abord, la temporalité des outils de la gestion patrimoniale paraît en partie influencée par le type de collectivité locale, ainsi que par la dimension du parc immobilier. Dans ce sens, si le niveau intercommunal semble largement sous doté en instruments de gestion, les autres types de collectivités sont globalement dans une situation équivoque. Par ailleurs, plus le parc patrimonial s'agrandit, en superficie, plus des outils de gestion de court et de long terme se révèlent utilisés par les organisations publiques locales. Ensuite, il semble que la catégorie de collectivité locale et la

superficie de bâtiments aient une certaine influence sur les finalités immobilières des outils. A ce titre, l'*Asset Management* se révèle plus pris en charge dans les départements que dans les autres niveaux d'institutions, et la gestion d'actifs immobiliers (*AM*) est davantage assurée par les outils au fur et à mesure que la superficie du parc patrimonial augmente. Cette relation est inversée concernant le suivi des opérations d'investissements et de gros travaux (relevant du *Property Management*).

Ces caractéristiques instrumentales sont également accompagnées de formalités d'organisation de la fonction patrimoine que nous avons cherché à décrire.

- **Des modes d'organisation de la gestion patrimoniale peu lisibles et désagrégés**

En second lieu, nos analyses statistiques nous ont conduit à décrire les pratiques organisationnelles liées à la gestion patrimoniale publique locale. Ainsi, selon notre enquête, la gestion du patrimoine des collectivités locales paraît caractérisée par un système organisationnel plutôt fragmenté et assez hétérogène, mais aussi par une approche organisationnelle différenciée en fonction des domaines constitutifs de la gestion patrimoniale. Dans ce sens, alors que les activités relevant du *Property Management* paraissent plutôt régies par une approche mécaniste, l'*Asset* et le *Facility Management* sont globalement concernés par une approche organique. En définitive, l'approche organisationnelle de l'ensemble de la fonction patrimoine ne semble pas permettre de répondre aux enjeux immobiliers actuels.

Par ailleurs, nous dressons également une caractérisation des modes d'organisation de la gestion du patrimoine en fonction du type de collectivité locale et de la surface de bâti à gérer. D'une part, concernant le système organisationnel, l'organisation dévoluée paraît largement mis en œuvre au sein des régions, alors que les autres collectivités locales sont beaucoup plus nuancées quant à l'application de ce mode d'organisation. A côté de cela, l'organisation déléguée est davantage mise en œuvre dans des collectivités locales qui ont une superficie de bâtiments à gérer importante. D'autre part, au sujet de l'approche organisationnelle, nos analyses démontrent que le domaine du *Property Management* est compris dans une

approche plutôt mécaniste pour les régions, les départements et les communes, et à l'inverse, dans une approche organique pour les intercommunalités. De plus, les communes font plutôt preuve d'une approche organique dans la mise en œuvre du *Facility Management*, tout comme les EPCI, alors que les régions et les départements sont encore une fois dans une démarche mécaniste. Au demeurant, toutes les activités de la gestion patrimoniale (*AM, PM, et FM*) paraissent davantage relever d'une approche mécaniste au fur et à mesure que la superficie patrimoniale croît.

Finalement, cette étude permet de dégager des grandes tendances permettant d'apprécier le fonctionnement de la gestion patrimoniale publique locale. Cette étape constitue un préalable essentiel dans un questionnement plus prescriptif, sur les évolutions futures de la gestion patrimoniale publique locale. En complément de ces premiers éléments descriptifs, nous avons cherché à confronter le modèle d'analyse des outils de la gestion patrimoniale à la pratique, en recherchant la validité des propositions de recherche que nous avions formulées sur le plan instrumental. Notons que les propositions de recherche liées à la dimension organisationnelle sont analysées via notre méthodologie qualitative. En effet, compte tenu de la complexité inhérente à la description d'un cadre organisationnel sur la base d'une enquête quantitative, nous reviendrons sur ce second modèle dans le chapitre suivant.

Dans le but de tester les propositions sur la dimension instrumentale, nous avons employé des analyses factorielles. Cette méthode exploratoire nous a permis de déterminer la structure des corrélations sur plusieurs de nos variables. Nous avons alors réalisé ces analyses en utilisant la méthode d'extraction dite d'Analyse en Composantes Principales (ACP) afin de décrire notre concept. Ainsi, nous nous sommes d'abord intéressés au concept global d'outils du pilotage patrimonial, à travers ses différents éléments constitutifs. Dans ce sens, les résultats que nous obtenons démontrent que le modèle de caractérisation des outils permet de représenter près de 90% des collectivités locales françaises. Cette analyse permet en conséquence de valider ce modèle.

Dès lors, notre première proposition de recherche est validée. Il est possible et pertinent de décrire les outils de la gestion patrimoniale locale selon trois concepts, représentés par le niveau d'utilisation, le temps, et la finalité managériale.

Ensuite, notre réflexion sur la détermination des instruments du pilotage patrimonial nous amène à considérer ces derniers du point de vue d'une variable liée aux acteurs. De cette façon, nous avons cherché à étudier les niveaux d'utilisation des outils, que ce soit en matière de mobilisation par les personnels, mais aussi concernant la destination des informations qu'ils produisent. Ainsi, nous avons déterminé trois variables sur ce concept de niveau d'utilisation des outils du pilotage patrimonial, à savoir : niveau opérationnel, administratif et stratégique.

De la sorte, il semble que notre proposition 1.1 ne soit validée que partiellement, puisque s'il est possible de décrire les outils de la gestion patrimoniale locale selon des utilisations de niveau opérationnel et stratégique, il ne semble pas pertinent d'inclure un niveau intermédiaire, qualifié d'administratif.

Par ailleurs, l'analyse que nous menons sur la caractérisation du pilotage patrimonial nous amène à considérer les outils selon leur relation au temps. Nous avons alors cherché à étudier les instruments en fonction de la logique temporelle avec laquelle ils permettent de gérer le patrimoine. Trois variables nous permettent de mesurer ce concept de temps, à savoir : court, moyen, et long terme. Dès lors, s'il est possible de décrire les outils de la gestion patrimoniale locale selon une dimension temporelle, nous ne pouvons en revanche pas conclure à la pertinence de caractériser les outils par des horizons de court, moyen et long terme.

Effectivement, les analyses que nous avons menées ne nous donnent pas la possibilité de valider notre proposition de recherche 1.2, car la factorisation réalisée ne permet pas de retranscrire assez d'information. Ainsi, nous n'obtenons pas d'éléments précis sur la composition de la dimension temporelle des outils du pilotage patrimonial. En outre, MERIC (1998, 2009) souligne la variabilité du temps qui recouvre une pluralité de significations. Il semble d'ailleurs que dans les collectivités locales, la vision temporelle soit fortement liée à la comptabilité. Or celle-ci induit un découpage du temps arbitraire et ne fournit qu'une vision imparfaite du temps, tourné vers la rétrospection (LASSEGUE, 1962).

Enfin, nous menons une analyse sur le concept de finalité managériale des outils dans le but de vérifier les différentes variables caractéristiques de cette dimension. Au final, l'étude de cet axe nous permet de valider la proposition de recherche 1.3. Effectivement, les outils du pilotage patrimonial des collectivités locales se distinguent selon trois niveaux de finalité : *Asset*, *Property* et *Facility Management*.

Nous reprenons en synthèse dans le tableau ci-dessous les résultats concernant nos propositions de recherche sur les outils du pilotage patrimonial public local.

Tableau 52 – Résultats de l'analyse quantitative sur le concept des outils du pilotage patrimonial public local

Concept	Variables	Propositions de recherche		Résultats	
OUTILS DU PILOTAGE PATRIMONIAL PUBLIC LOCAL	**Niveau d'utilisation/ décision des outils**	**1.** Les outils du pilotage patrimonial public local sont caractérisés selon leur niveau d'utilisation, leur temporalité et leur finalité	**1.1**. Les outils du pilotage patrimonial public local couvrent des niveaux d'utilisation à la fois stratégiques, administratifs et opérationnels.	**P1 : validé** Outils caractérisés par le niveau d'utilisation, le temps et la finalité	**P1.1 : non validé** Niveaux d'utilisation stratégiques et opérationnels
	Temporalité des outils		**1.2.** Les outils du pilotage patrimonial public local couvrent des temporalités court, moyen et long-termistes.		**P1.2 : non validé** Dimension temps non caractérisée
	Finalité des outils		**1.3.** Les outils du pilotage patrimonial public local couvrent les finalités managériales immobilières d'*Asset*, de *Property* et de *Facility Management*.		**P3 : validé** Finalités d'*Asset*, de *Property* et de *Facility Management*

Pour finir cette conclusion du chapitre dédié à l'analyse quantitative, nous présentons à nouveau le schéma général de structuration de la recherche. Par la suite, nous abordons, dans un chapitre 4, les résultats de nos analyses qualitatives.

Figure 57 - Schéma n°4 de structuration de la recherche

Partie 1 - Cadre conceptuel

Chapitre 1 –
Cadre général de caractérisation

Du contrôle patrimonial vers le pilotage patrimonial dans le cadre de la performance publique locale

Chapitre 2 –
Construction des grilles d'analyse instrumentale et organisationnelle

Les outils du pilotage patrimonial

P1 : Caractérisation par des dimensions de niveau d'utilisation, de temps et de finalité.
P1.1 : Niveaux d'utilisation opérationnels, administratifs et stratégiques.
P1.2 : Temporalité de court, moyen et long terme.
P1.3 : Finalités d'*Asset*, de *Property* et de *Facility Management.*

L'organisation du pilotage patrimonial

P2 : Caractérisation par la structure et par l'approche organisationnelle.

P2.1 : Degré de décentralisation de la structure organisationnelle.
P2.2 : Approche organisationnelle mécaniste ou organique.

Partie 2 – Caractérisation des pratiques locales

Chapitre 3 –
Analyse quantitative

Résultats descriptifs

Outils court et moyen termistes, centrés sur des utilisations opérationnelles et administratives, et ne couvrant que le *PM*

Validation du modèle instrumental

Trois dimensions d'analyses :
Utilisations opérationnelles et stratégiques
Temporalité difficilement caractérisée
Finalités d'*Asset* de *Property* et de *Facility*

Chapitre 4 –
Analyse qualitative

CHAPITRE 4.
DES ETUDES QUALITATIVES CONFORTANT LES PREMIERS RESULTATS ET DEGAGEANT DES PISTES D'EVOLUTION DE LA GESTION PATRIMONIALE

Ce chapitre est entièrement consacré à la présentation et à l'analyse des résultats de notre étude qualitative. Effectivement, comme précisé en introduction de la partie 2, nous avons souhaité associer analyse quantitative et qualitative afin de tester notre modèle de recherche et ainsi donner plus d'envergure à notre raisonnement, améliorer la qualité de notre recherche et son sentiment de réalité (LINCOLN et GUBA, 1990 ; JOHNSON et *al*., 2007). De plus, par cette seconde approche qualitative, nous souhaitons compléter le modèle de recherche sur la partie organisationnelle, plus difficilement saisissable avec une enquête quantitative.

Deux dispositifs nous ont permis de mener à bien cette recherche : une recherche-intervention menée dans une commune (ci-après nommée « commune Alpha »), ainsi que des entretiens semi-directifs réalisés dans quatre autres collectivités locales françaises :

- Le premier dispositif, celui de la recherche-intervention, a consisté au pilotage d'une démarche de diagnostic et d'évolution de la gestion patrimoniale d'une commune, dans le cadre d'une Convention CIFRE-CRAPS ;
- Le second dispositif, incarné par les études de cas et la réalisation d'entretiens semi-directifs, nous a permis de conforter les premiers résultats quantitatifs, mais aussi de prolonger notre analyse pour être force de proposition sur des évolutions instrumentales et organisationnelles de la fonction patrimoine des quatre collectivités locales étudiées.

Dès lors, nous présentons en premier lieu le cadre d'étude de cette recherche qualitative en sciences de gestion (4.1). Ensuite, nous détaillons le contexte, et les modalités de la démarche menée au sein de la ville Alpha, ainsi que des études de cas sur les trois autres collectivités locales (4.2). Enfin, dans une troisième sous partie, nous exposons les résultats de cette recherche au regard de notre problématique (4.3).

4.1 Le cadre d'étude de cette recherche qualitative

La présentation de cette recherche qualitative se base d'abord sur les principes et les finalités d'une recherche qualitative en sciences de gestion (4.1.1). Puis nous revenons sur les enjeux de ce type de recherche au regard de notre terrain d'étude (4.1.2). Pour finir, nous abordons les modalités théoriques de mise en œuvre de cette méthode de recherche (4.1.3).

4.1.1 Les principes et finalités d'une recherche qualitative en sciences de gestion

D'après PAILLE (1996), une analyse qualitative peut être définie comme « *une démarche discursive de reformulation, d'explicitation, ou de théorisation d'un témoignage, d'une expérience ou d'un phénomène. C'est un travail complexe qui consiste, à l'aide des seules ressources de la langue, à porter un matériau qualitatif dense et plus ou moins explicite, à un niveau de compréhension ou de théorisation satisfaisant* ». De cette manière, en sciences de gestion, la recherche qualitative vise à comprendre et à donner du sens à des phénomènes ou des comportements.

Ce travail de recherche qualitative repose sur la récolte de données qualitatives, c'est-à-dire des expressions, mots, documents, etc. Dans ce sens, MILES et HUBERMAN (1991) présentent les données qualitatives comme des mots et non comme des chiffres. De même, pour EVRARD et *al*. (2003), les données qualitatives correspondent à des variables mesurées sur des échelles nominales ou ordinales, autrement dit, non métriques. Ces considérations mettent donc en avant le caractère complexe et ouvert des données qualitatives, qui peuvent donner lieu à de nombreuses interprétations.

Aussi, ces analyses qualitatives pâtissent de certaines limites aux yeux des chercheurs en sciences de gestion. En effet, eu égard à leur complexité et à la fiabilité de la mesure du phénomène étudiée, celles-ci peuvent être remises en cause. Ainsi, dans cette méthodologie, l'objet de recherche est fortement dépendant des choix et des interprétations du chercheur.

Néanmoins, ce type d'analyse est porteuse d'opportunités particulières dans le cadre de notre étude. Ces dernières justifient l'adoption d'une telle démarche dans le cadre de cette recherche doctorale.

4.1.2 Les enjeux d'une recherche-intervention et des études de cas

Nous proposons ici de présenter chacune des deux approches que nous avons employées dans la réalisation de cette recherche qualitative, et d'en appréhender les opportunités scientifiques dans la confrontation avec notre modèle de recherche. Nous évoquons d'abord la recherche-intervention (4.1.2.1), puis nous abordons la technique des entretiens semi-directifs (4.1.2.2).

4.1.2.1 Les enjeux de la recherche-intervention en sciences de gestion

La recherche-intervention est une démarche qualitative de traitement de données qui vise l'élaboration de connaissances scientifiques sur et par l'action (GIORDANO, 2003). De plus, selon PEREZ (2008), ce type de recherche « *est née d'une double insatisfaction : d'une part, celle ressentie par les utilisateurs à l'égard de connaissances produites par les sciences de gestion et d'autre part, celle éprouvée par les chercheurs à l'égard des sciences de gestion* ».

Cette démarche tient sa spécificité de l'aspect actif de l'intervention du chercheur sur son terrain de recherche, poursuivant un double objectif, de production de changement social et de production d'informations et de connaissances nouvelles afin d'élargir la connaissance scientifique (VAN TRIER, 1980). Avec cette démarche, le chercheur peut parvenir à théoriser des pratiques professionnelles auxquelles il accède via son immersion sur le terrain et qu'il n'aurait sans doute pas pu observer avec des méthodes classiques (CAPPELLETTI, 2010).

Précurseur de cette démarche de recherche, LEWIN (1947) préconise une approche de terrain, qu'il pense comme essentielle parce que l'observation et l'interprétation du comportement des acteurs est de nature à permettre d'aller plus en profondeur dans l'analyse et la compréhension. Les chercheurs qui interviennent ainsi sur le terrain ont pour ambition de produire ou de tester des connaissances théoriques à travers la production de connaissances pratiques utiles (DAVID, 2000). La force de la recherche-intervention se situe aussi dans sa capacité à influencer la pratique de manière positive, tout en recueillant des données d'étude.

En outre, les intérêts de la recherche-intervention sont doubles. D'une part, celle-ci bénéficie aux acteurs de terrains dans la mesure où elle émane et elle répond à un besoin de

changement qu'ils ont manifesté, sans avoir les connaissances ou le recul nécessaire pour le mettre en œuvre, et d'autre part parce qu'elle s'inscrit dans les problématiques et travaux de recherche d'une équipe de chercheurs, prêts à mener à bien ce projet (RHEAUME, 1982). D'autres chercheurs abordent cette méthodologie dans un sens légèrement différent, et voient dans cette technique de recherche une occasion pour les acteurs de terrain de bénéficier d'apprentissages pour mettre en œuvre eux-mêmes les changements des structures dont ils font parties (CURLE, 1949).

En conséquence, la recherche-intervention se présente comme nécessaire lorsque les sujets ou les projets à mener paraissent complexes, et quand les expériences antérieures n'ont pas permis de dégager des connaissances suffisamment stables pour être re-mobilisables par d'autres acteurs (LIU, 1992). De surcroît, avec cette démarche, les chercheurs visent à produire des connaissances, utiles non seulement aux praticiens, mais aussi apportant un intérêt particulier aux sciences de gestion (PEREZ, 2008).

Globalement, la recherche-intervention est une démarche qui permet au chercheur d'être au contact de la réalité du terrain. Cela lui permet de réajuster les hypothèses de départ, voire même, d'en dégager de nouvelles au contact des conditions réelles La recherche-intervention, par ses allers-retours avec le terrain, va donc enrichir la recherche théorique et générer de l'apprentissage. Dans le cadre de notre recherche doctorale, nous avons pu mener une recherche-intervention au sein d'une collectivité locale partenaire, qui rencontrait certaines problématiques sur sa gestion patrimoniale et souhaitait la faire évoluer.

De plus, dans le cadre d'une démarche qualitative, cette thèse a également fait appel à des études de cas sur la base d'entretiens semi-directifs. Ces derniers sont aussi porteurs d'enjeux importants.

4.1.2.2 Les enjeux des entretiens semi-directifs dans l'analyse affinée des pratiques des collectivités locales

Avec cette approche qualitative particulière, nous complétons notre expérience terrain liée à la recherche-intervention, par des entretiens semi-directifs auprès de plusieurs collectivités locales. Ces entretiens nous donnent la possibilité d'analyser les pratiques de gestion

patrimoniale publique locale vécues et racontées par les acteurs impliqués. Sous cet angle, cette dernière approche nous permet, d'une part, d'approfondir notre enquête quantitative en recueillant des données moins « froides », et d'autre part de compléter la recherche-intervention, en se confrontant à la complexité de plusieurs organisations différentes, et en rencontrant de multiples acteurs.

Ainsi, selon PLANE (2000), les entretiens semi-directifs consistent en « *un dosage entre l'écoute et la libre expression des acteurs interviewés d'une part, et d'autre part la canalisation des discours par l'utilisation d'un guide d'entretien* ». Dès lors, cette méthodologie nous permet de saisir la subjectivité des répondants, ce qui n'est pas le cas avec la première approche quantitative. Or, cela semble important dans la mesure où nous étudions non seulement les dispositifs de gestion patrimoniale existants, mais aussi les utilisations qui en sont fait. Il peut y avoir par exemple un décalage non négligeable, entre les déclarations sur les outils présents, et les outils réellement mis en œuvre ou bien leur appropriation par les agents.

En outre, un des principaux enjeux de la conduite de ce type d'entretien est la compréhension du sens et de l'interprétation que les acteurs donnent à des situations, à partir du cadre personnel, des croyances et valeurs qu'ils ont pu développer, de manière à expliquer et prévoir les événement se produisant dans leur environnement (BURGESS, 1982). Selon JONES (2000), « *lorsqu'ils préparent leurs interviews, les chercheurs auront, et doivent avoir, quelques questions générales à l'esprit, et plus ils mènent d'interviews, plus ils voient de constantes dans les données, plus il est probable qu'ils auront le désir d'utiliser cette compréhension appuyée sur l'investigation pour explorer certaines directions plutôt que d'autres* ». Il paraît donc nécessaire de structurer ces entretiens.

Nous avons conséquemment construit un cadre d'entretien matérialisant les différentes thématiques à aborder auprès des acteurs locaux. Cette méthode se caractérise par une structure souple, servant de support à la recherche de données. De cette manière, ces études menées sur la base d'entretiens et de recherches documentaires ont pour objectif d'illustrer et d'approfondir nos premiers résultats d'analyse.

Par ailleurs, ces études empiriques répondent à des objectifs particuliers pour les collectivités partenaires de notre recherche. D'abord, nous cherchons à éclairer les collectivités locales soucieuses de mieux connaître leurs pratiques, ensuite, nous avons aussi pour ambition de leur proposer des adaptations dans la mise en œuvre de leur gestion patrimoniale. En conséquence, ces institutions publiques ont contribué à l'établissement de propositions de voies d'amélioration dans la mise en œuvre de nouvelles pratiques de gestion du patrimoine.

Les enjeux des deux techniques qualitatives mobilisées ainsi présentés, nous abordons les modalités de leur réalisation.

4.1.3 Les modalités de mise en œuvre de notre méthode de recherche

Deux techniques qualitatives sont mobilisées dans le cadre de cette recherche doctorale. Une recherche-intervention de trois ans au sein d'une commune avec des services mutualisés avec l'agglomération, dans le cadre d'une démarche d'optimisation de la gestion patrimoniale, ainsi que des entretiens semi-directifs dans le cadre de quatre études de cas de collectivités locales, volontaires et en réflexion sur l'évolution de leurs pratiques de gestion du patrimoine.

C'est pourquoi, nous exposons tout d'abord les principes théoriques (4.1.3.1), puis la mise en œuvre pratique (4.1.3.2) de la recherche-intervention que nous avons menée (4.1.3.1), puis nous abordons, dans un second temps, les modalités de réalisation des études de cas des quatre institutions volontaires (4.1.3.3).

4.1.3.1 Les principes théoriques de réalisation de la recherche-intervention

La recherche-intervention menée dans le cadre de cette thèse poursuit un objectif de production de connaissances descriptives des pratiques publiques locales, tout en étant vecteur de changement (DAVID, 2000). Plusieurs principes peuvent être repris d'ARGYRIS et *al*. (1985) dans la mise en œuvre de la démarche de recherche-intervention au sein de la commune partenaire. En effet, nous avons d'abord apporté une vision théorique et pratique dans la réalisation du projet d'optimisation du patrimoine, en réponse à plusieurs problématiques posées par l'organisation. Nous avons ensuite initié des changements de pratiques, tout en intégrant les multiples acteurs à la définition de ces nouveaux procédés,

dans le but de favoriser l'appropriation de la démarche et la diffusion des nouvelles méthodes et outils de gestion.

Par ailleurs, selon DAVID (2000), plusieurs principes, auxquels nous nous conformons, doivent transparaitre dans ce type de démarche scientifique :

- la compréhension de la réalité du terrain, une aide aux choix et à l'évaluation du résultat ;
- les interactions avec le terrain par la présence du chercheur au sein de ce dernier ;
- les difficultés à dégager une revue de littérature sans être confronté au terrain assez en amont ;
- la justification du caractère normatif par des références à des principes scientifiques et démocratiques.

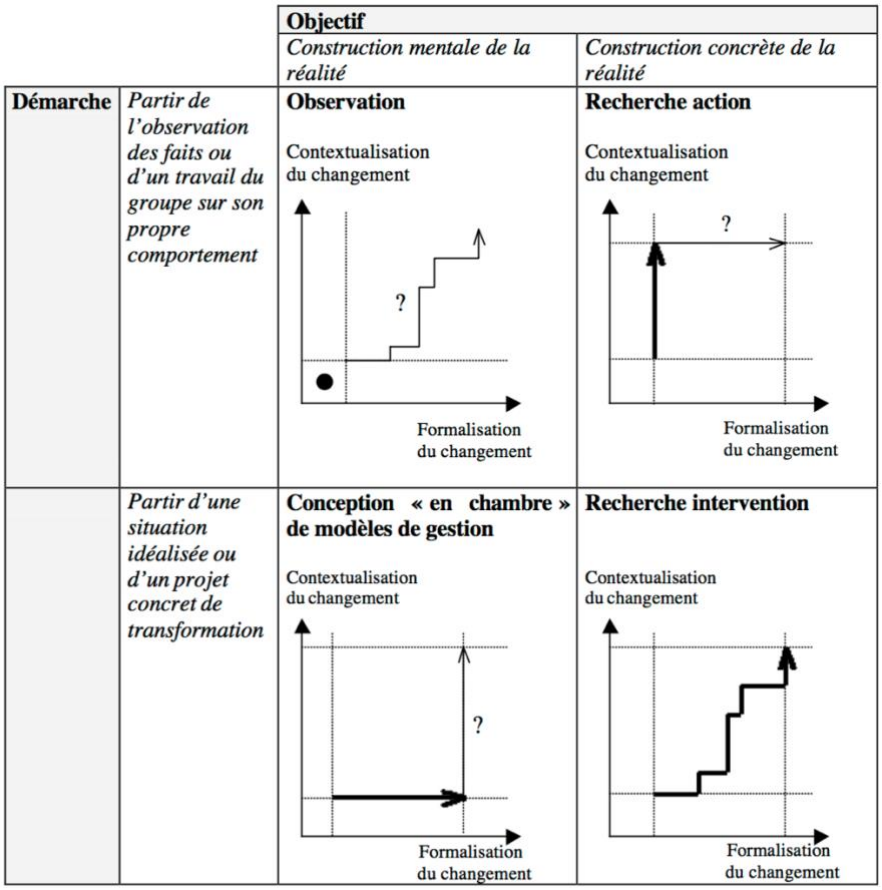
Dès lors, nous avons eu l'opportunité de réaliser de nombreux échanges avec le terrain, et de les confronter à la littérature. Notre présence quotidienne, au sein de la commune Alpha, pendant trois ans nous a ainsi permis de générer et de valider des données et connaissances importantes sur lesquelles nous reviendrons en détail. Au demeurant, le travail mené s'est fait en concertation étroite avec la hiérarchie sous laquelle nous étions placés, ainsi qu'avec la participation de nombreux acteurs concernés en interne par les problématiques que nous soulevions.

Par ailleurs, toujours selon DAVID (2000), les problèmes rencontrés par les acteurs de terrain doivent être au centre des préoccupations du chercheur et de sa démarche. Dès lors, immergé dans les contraintes et les difficultés de fonctionnement quotidien, mais avec la prise de recul et la hauteur inhérente au chercheur, nous avons commencé par diagnostiquer la gestion patrimoniale de cette collectivité partenaire.

Ce même auteur dégage plusieurs situations impliquant le chercheur sur le terrain. De cette façon, à partir des modalités de la démarche de recherche et de ses objectifs, et en se basant sur des étapes de contextualisation ou de formalisation, il met en évidence différentes situations (Cf. figure 58). Effectivement, les procédés de recherche en sciences de gestion

dépendraient de leur capacité à produire du changement. De cette manière, des démarches d'observation, de recherche-action, de conception en « chambre » de modèle de gestion, et de recherche-intervention se distingueraient à partir de dimensions de contextualisation ou de formalisation du changement. D'une part, la formalisation du changement fait appel à production formelle de nouveaux modes de fonctionnement, ou de nouveaux comportements, et d'autre part, la contextualisation du changement correspond à l'intégration des changements dans leur contexte, par le biais de l'action de recherche.

Figure 58 - Formalisation et contextualisation du changement dans les quatre démarches de recherche



Source : DAVID (2000)

Ainsi, dans le cadre de notre recherche doctorale, notre travail se trouve basé sur la volonté de mettre en place un projet de transformation au sein de la commune Alpha. Ce projet lié à l'optimisation de la gestion du patrimoine de la collectivité s'est, dans un premier temps,

concrétisé par notre recrutement en tant que chercheur sur un poste de chargé de mission. De surcroît, cette démarche s'inscrit dans une « *construction concrète de la réalité* » au sens de DAVID (2000), puisque nous avons participé à l'élaboration de nouveaux outils, de nouvelles méthodes de gestion en les vivant depuis l'intérieur de l'organisation. En conséquence, formalisation et contextualisation du changement se sont fait progressivement, en s'adaptant à la complexité de notre champ d'étude et aux spécificités de l'institution. Nous nous situons finalement dans la catégorie « recherche-intervention » décrite par DAVID (2000) dans la figure 58.

Par ailleurs, selon CAPPELLETTI (2010), la recherche-intervention se caractérise par des phases de « *boucles de recherche* » et un processus alternant « *immersion* » et « *distanciation* ». Dans ce sens, la première étape importante concerne la formulation des hypothèses de recherche. Ensuite, en immersion, le chercheur va mettre en œuvre « *un dispositif intégré d'observations* » (CAPPELLETTI, 2010), en coproduisant des connaissances avec les acteurs de terrain. Cette étape a été très importante dans le cadre de ce travail doctoral, puisque nous avons pu prendre plusieurs mois pour appréhender la spécificité et la complexité de notre objet de recherche, en se confrontant aux pratiques et aux processus de gestion. De surcroît, cette première phase nous a permis d'esquisser la méthode de recherche ainsi que nos interventions en liaison avec les acteurs de l'institution. Au demeurant, c'est également à partir de cette immersion, et des questions auxquelles nous étions confrontées, que nous avons pu dégager notre problématique de recherche, ainsi que les propositions instrumentales et organisationnelles que nous cherchons à vérifier.

Pour finir, la phase de distanciation a pour but de confronter les hypothèses ou propositions de recherche au terrain. La validation de ces propositions vise à répondre à la question de recherche initialement identifiée. Cette étape de communication est cruciale, puisqu'elle conduit à tester la réfutabilité de la recherche, et amène à l'interprétation et au débat des résultats (POPPER, 1973 ; WACHEUX, 1996 ; MAXWELL, 2013). Aussi, nous avons eu recours à des phases de distanciation à plusieurs moments de notre cette recherche, lors d'échanges avec les chercheurs au sein même du laboratoire, mais aussi à l'extérieur, au

cours de présentations à des colloques ou congrès scientifiques. Ces moments ont été importants pour orienter et affiner cette recherche doctorale et les analyses qui en découlent.

Toutefois, si la démarche de recherche-intervention présente des avantages, elle comporte aussi certaines contraintes. En effet, les résultats d'une telle technique de recherche pourraient être remis en cause, en raison de l'influence du contexte et de l'environnement de recherche, ainsi que du risque de dérive vers la consultation (CAPPELLETTI, 2010).

D'une part, compte tenu des relations contractuelles existant entre le chercheur et l'institution d'accueil, des pressions et des influences peuvent exister. Par le biais d'un cahier des charges précis, le chercheur doit alors se prémunir contre ce risque, et préserver la communication et la confiance avec l'organisation. Nous avons donc appliqué ces recommandations dans le cadre de cette recherche doctorale, puisque la méthodologie de la recherche et le calendrier ont été discutés avec le partenaire, et nous nous sommes appuyés sur l'expérience du groupe de recherche en la matière. De plus, des comités de suivi ont favorisé les échanges et délimité les orientations du projet tout au long de la recherche.

Alors immergé dans son terrain, le chercheur peut également être influencé par la culture d'entreprise. Si la difficulté de prise de recul avec le terrain lors d'une recherche-intervention est soulignée par les auteurs (PLANE, 1999 ; DAVID, 2000), elle est pourtant nécessaire pour mener à bien le travail de recherche. En conséquence, le temps pris à l'issue de la recherche-intervention, les communications dans des colloques et les échanges avec d'autres chercheurs nous ont assurés cette distanciation, utile à l'analyse scientifique.

D'autre part, le chercheur doit veiller à ne pas tomber dans l'exercice de conseil plutôt que de production scientifique. Tandis que le chercheur vise à exploiter son terrain pour en tirer des connaissances scientifiques, le consultant se caractérise de son côté par la réponse de court terme, est pré-formatée qu'il propose à une institution.

Finalement, face à ces risques, inhérents à une collaboration de terrain, le chercheur doit être vigilent et faire preuve d'anticipation dans la mise en œuvre pratique de la technique de

recherche. C'est ce que nous avons fait, en prenant en compte ces risques dans notre démarche de recherche.

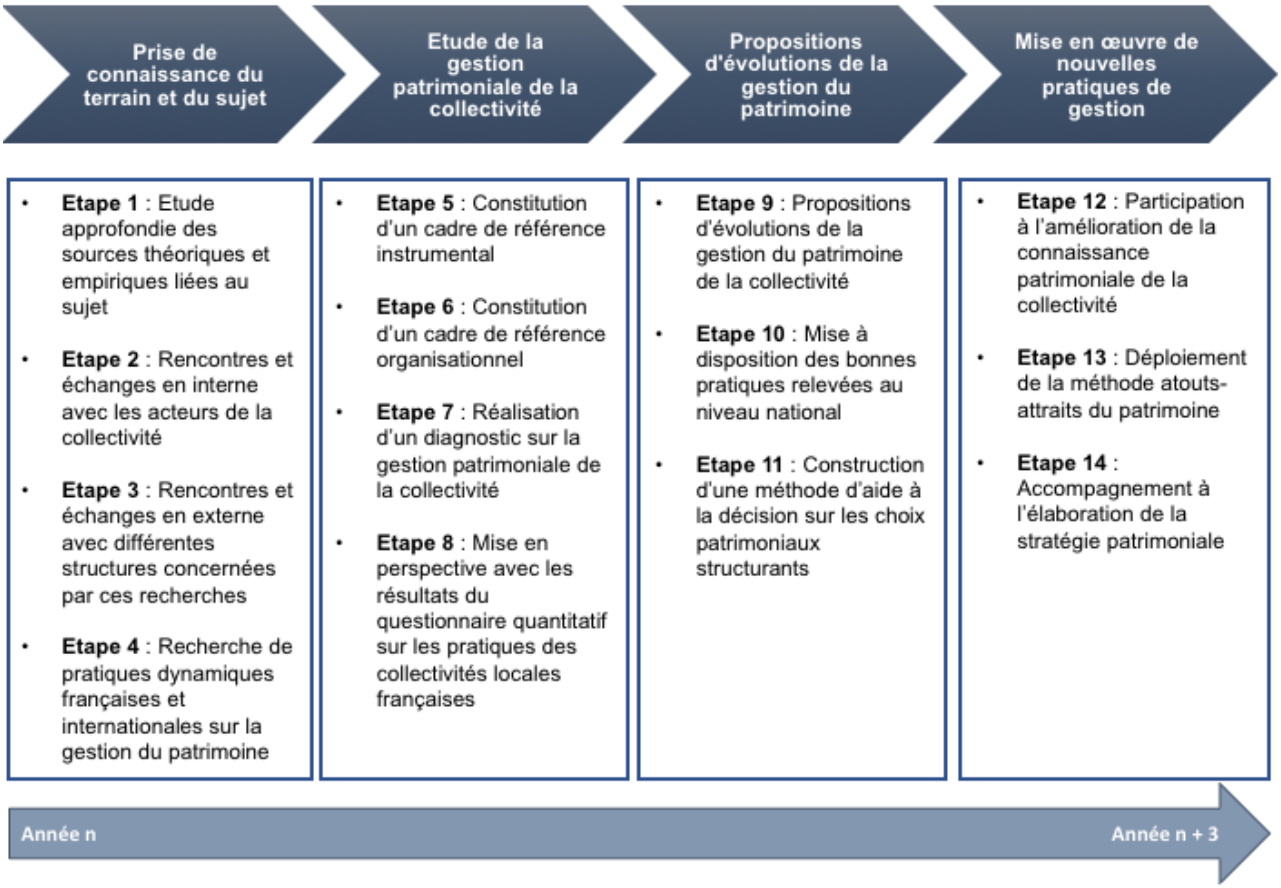
4.1.3.2 La mise en œuvre pratique de la recherche-intervention dans le cadre de cette recherche doctorale

Lors d'une recherche-intervention, le chercheur occupe bien souvent une position *ad hoc* au sein de l'institution. Cette dernière lui permet en effet d'étudier les comportements des acteurs, les process d'une organisation et de proposer des adaptations. Dans notre situation, la fonction qui nous a été confiée n'existait pas au sein des services de la commune partenaire. Il a donc été nécessaire de trouver un champ d'action et des prérogatives liées à ce positionnement.

De plus, selon JOUISON (2007), le chercheur peut être amené à prendre différents rôles lors d'une recherche-intervention. Il peut, dans ce sens, adopter une fonction de « *catalyseur* », en soutenant les acteurs pour qu'ils puissent déterminer des problèmes et trouver des solutions. Le rôle de « *médecin* » peut aussi être endossé par le chercheur, lorsqu'il établit des diagnostics, propose lui-même des solutions et les met en œuvre. En position de « *fournisseur* », il lui arrive aussi d'apporter des informations pointues, spécifiques au domaine d'expertise. Enfin, le chercheur est « *facilitateur* », quand il vise à générer des apprentissages pour les acteurs de l'organisation.

Nous avons dû adopter ces différentes positions au cours du projet de recherche, tout en opérant un rapprochement entre les attentes opérationnelles et concrètes de la collectivité locale partenaire et les intérêts théoriques de la recherche. Dans ce sens, plusieurs phases et étapes de travail ont été suivies au cours de cette recherche-intervention (Cf. figure 59). Nous les détaillons ci-après.

Figure 59 - Les phases et étapes de la recherche-intervention



En premier lieu, nous avons consacré du temps à la prise de connaissance du terrain et du sujet d'étude. Cela a consisté à rechercher et à étudier de manière approfondie les différentes sources théoriques ou empiriques, notamment sur la gestion du patrimoine, sur le contrôle de gestion et le pilotage en contexte public et privé. Nous avons également été amené à constituer et à organiser une base bibliographique, en déterminant des mots-clés couvrant les différents aspects de la gestion patrimoniale et des axes de recherche sur ce sujet[28]. Ensuite, cette première phase de travail a consisté pour une grande partie à réaliser de nombreux entretiens, avec les agents et élus de la collectivité en interne, mais aussi en externe, vis à vis de structures publiques ou de partenaires concernés par ces recherches. Nous avons par exemple rencontré des bailleurs sociaux qui doivent gérer un parc immobilier important, et

[28] Cf. Annexe n°6.

pour qui ces enjeux de gestion du patrimoine se posent aussi. Ces multiples échanges nous ont alors permis de mieux appréhender notre sujet d'étude, et d'être confronté tant aux problématiques quotidiennes des agents, qu'aux attentes des décideurs politiques. De plus, lors de ces entretiens nous avons pu récolter plusieurs outils, de nombreuses données, et nous avons été confrontés aux besoins spécifiques formulés par chacun des acteurs. Globalement, cela nous a donné la possibilité de clarifier le cadre général de fonctionnement de la gestion patrimoniale de la collectivité. Enfin, nous avons terminé cette première phase par la recherche de bonnes pratiques sur la gestion du patrimoine. Pour ce faire, nous avons recensé et pris des contacts dans des collectivités locales, effectué des recherches sur les pratiques du secteur privé, et nous sommes allés à la rencontre de praticiens lors d'un séminaire organisé par le CNFPT, sur le sujet de l'optimisation du patrimoine immobilier.

Dans un second temps, la deuxième phase de cette recherche-intervention fut consacrée à l'étude approfondie de la gestion patrimoniale de la commune partenaire. Ainsi, nous avons d'abord constitué un cadre d'analyse instrumental. Celui-ci fut déterminé sur la base d'une revue de littérature sur les outils de gestion et sur les théories du contrôle. De même, nous avons élaboré un cade de référence sur les modes d'organisation de la gestion du patrimoine en prenant appui sur les théories des organisations. Ces deux modèles nous ont alors servi de support à la réalisation d'un diagnostic complet, instrumental et organisationnel, de la gestion patrimoniale de la collectivité concernée. Au demeurant, nous avons réalisé en parallèle, une enquête quantitative nationale à destination des collectivités locales françaises, dans le but de caractériser leur gestion patrimoniale. Dès lors, nous avons utilisé les résultats descriptifs de ce questionnaire pour éclairer le diagnostic réalisé en interne, et le mettre en perspective avec les pratiques des autres collectivités locales sur le plan national.

Dans un troisième temps, cette recherche-intervention fut orientée sur la formulation de préconisations. Effectivement, à la lumière du diagnostic préalablement établi, des propositions d'amélioration de la gestion du patrimoine de la collectivité ont été formulées, puis présentées à plusieurs reprises devant les agents, les élus, et la direction générale. Nous avons également complété ces propositions par des bonnes pratiques relevées au niveau national. Enfin, nous avons développé un outil d'aide à la décision sur le devenir du patrimoine.

Ainsi, en réponse à un besoin de rationalité managériale émis par les élus, cette innovation fut élaborée à partir d'une pratique identifiée et étudiée par FAVOREU (2008) dans le secteur de l'aéronautique. De la sorte, nous avons construit la méthode d'évaluation atouts-attraits du patrimoine[29] avec un large panel d'indicateurs, permettant 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. L'outil fut ensuite testé sur un périmètre de patrimoine réduit, puis présenté aux décideurs locaux.

Enfin, cette recherche-intervention s'est conclue par une phase d'accompagnement à la mise en œuvre de nouvelles pratiques de gestion du patrimoine pour la collectivité. Dans ce sens, nous avons participé à l'amélioration de la connaissance du patrimoine, à travers l'enrichissement d'un fichier centralisé sur les biens immobiliers de la commune, mais aussi en affectant le patrimoine aux différentes directions métiers. En outre, après le test concluant de la méthode atouts-attraits, nous en avons généralisé l'application en fonctionnant en mode projet, afin de faire participer tous les acteurs, élus et agents. Ce travail nous a conduit à produire des graphiques de répartition du patrimoine selon des classes (bâtiments clés, bâtiments à pérenniser, parc secondaire, parc inadapté), et un indicateur de pilotage atouts-attraits a été affiché, permettant à la commune d'envisager des choix structurants sur ses ressources patrimoniales, telles que des cessions, des démolitions, des rénovations, réaffectations, etc. Pour finir, nous avons initié une démarche de définition de la stratégie patrimoniale[30]. Il s'agit d'une démarche collective visant à déterminer des objectifs et à planifier des actions et activités à engager sur les ressources immobilières. Le pilotage et l'évaluation de la stratégie sont également au cœur de ce projet. Dès lors, la stratégie patrimoniale intègre une arborescence à plusieurs niveaux de détail, permettant de consolider des actions et des activités qui ont un objectif commun. Par ailleurs, celle-ci intègre des éléments financiers et humains affectés aux différents objectifs, et les acteurs politiques et administratifs se trouvent

[29] Cf. Annexe n°3

[30] Cf. Annexe n°4

responsabilisés sur les actions à engager. Enfin, nous avons travaillé sur des calendriers de réalisation estimés et sur des niveaux de priorité.

Au total, ce travail de recherche comportait une visée transformative des pratiques de l'organisation concernée. Nous avons dès lors veillé à respecter les attentes des parties prenantes de l'étude. Pour ce faire, un diagnostic précis du fonctionnement de la gestion patrimoniale de la Commune partenaire a été établi. Cette étape préalable nous a permis de poser les bases d'une volonté plus prescriptive, d'initiation et de suivi du changement au sein de l'organisation.

Pour finir, il nous faut pointer les lourdeurs organisationnelles auxquelles nous avons été confrontées. L'inertie du secteur public peut en effet jouer sur les volontés de modification du fonctionnement d'une organisation. Or, les résultats d'une recherche peuvent être influencés par de telles circonstances. Cette situation s'est ainsi parfois avérée bloquante, mais très enrichissante également, tant vis-à-vis de la méthode que de l'accompagnement. Ces éléments seront repris plus en détail dans la présentation des résultats de cette recherche-intervention.

Outre la réalisation d'une recherche-intervention, cette étude qualitative a également fait appel à plusieurs études de cas par entretiens, afin de compléter l'expérience de terrain liée à la recherche-intervention. Nous avons, de ce fait, eu l'occasion d'appliquer notre cadre d'étude à quatre autres collectivités locales, en étant source de propositions concernant l'évolution sur leur gestion du patrimoine. Nous abordons donc ci-après les principes et les modalités de réalisation de ces études de cas.

4.1.3.3 Les principes théoriques de mise en œuvre des études de cas

Les études de cas réalisées dans quatre collectivités locales, deux communes, un département et une région, ont consisté à réaliser des entretiens pour collecter des données auprès des acteurs locaux.

Aussi, des entretiens individuels semi-directifs ont été privilégiés dans le but de recueillir des réponses et avis personnels. L'approche par entretien doit ainsi nous permettre « *d'ouvrir des*

pistes de réflexion, d'élargir les horizons de lecture et de les préciser, de prendre conscience des dimensions et des aspects d'un problème auxquels le chercheur n'aurait sans doute pas pensé spontanément » (CAMPENHOUDT et QUIVY, 2011). Tous les entretiens réalisés ont fait l'objet d'un enregistrement, en accord avec nos interlocuteurs, afin d'alléger la prise de note et de favoriser l'écoute et les échanges avec nos interlocuteurs.

En complément, nous avons également été amenés à utiliser d'autres contenus, comme des dossiers, des outils, ou tout autre type d'information remis lors des entretiens. Ces données complémentaires nous ont permis d'enrichir et d'illustrer le discours des acteurs.

Par ailleurs, notre étude se base sur un échantillon de convenance, justifié par la difficulté d'accéder aux répondants composant la population d'étude (GAVARD-PERRET et *al.,* 2012). Effectivement, comme dans le cadre de l'enquête quantitative, nous n'avons interrogé que les répondants accessibles, et nous n'avons pas étudié de collectivité locale de petite taille. Ainsi, outre la collectivité partenaire de la recherche-intervention, quatre autres organisations publiques locales ont bien voulu nous accueillir au sein de leur structure.

Sur la base de ces principes, nous avons réalisé plusieurs études de cas dont nous détaillons les modalités ci-après.

4.1.3.4 Les modalités de réalisation des études de cas dans le cadre de notre recherche

Les études de cas ont consisté à rencontrer un maximum d'acteurs de collectivités locales, sur place, pendant trois jours. Aussi, afin de respecter la confidentialité des données et des propos des participants, nous rendons anonymes les collectivités ayant fait l'objet de nos études dans le cadre de cette thèse.

Pour ce faire, la commune partenaire, qui a fait l'objet de la recherche-intervention, sera notée « commune Alpha » ; et les trois autres collectivités locales au sein desquelles ont été réalisés les entretiens semi-directifs seront dénommées « commune Bêta », « département Gamma », « commune Delta », et « région Epsilon ». Le détail des études menées est présenté dans le tableau suivant.

Tableau 53 - Détail des études qualitatives menées

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

Dans ces cinq collectivités locales, plusieurs acteurs ont été interrogés. Il s'agit à la fois d'élus et d'agents, certains ont des problématiques patrimoniales au cœur de leurs préoccupations, alors que d'autres y sont plus indirectement liés. Le positionnement de ces interviewés au sein d'une collectivité se distingue également entre fonctions supports et services métiers, ou opérationnels. Le tableau 54 reprend ces différentes catégories d'acteurs auprès desquelles nous avons pu recueillir des informations.

Tableau 54 - Types d'acteurs interrogés

<table>
<tr><th></th><th></th><th colspan="2">Spécialisé dans la fonction patrimoine</th><th colspan="2">Non spécialisé dans la fonction patrimoine</th></tr>
<tr><td rowspan="3">Positionnement</td><td></td><td>Administratif</td><td>Politique</td><td>Administratif</td><td>Politique</td></tr>
<tr><td>Support</td><td>Directions du patrimoine, des bâtiments, du foncier</td><td rowspan="2">Elus patrimoine, travaux, ou finances</td><td>Autres services et directions supports</td><td rowspan="2">Elus thématiques (sports, éducation, culture, etc.)</td></tr>
<tr><td>Métier</td><td>Directeurs métier et patrimoine</td><td>Directeurs métiers</td></tr>
</table>

Ensuite, nous détaillons notre étude en fonction du nombre et de la localisation des acteurs interrogés. Nous remarquons ainsi la prédominance, dans nos études de cas, d'acteurs travaillant au sein de services supports, tandis qu'une petite dizaine d'acteurs venaient de services métiers. Par ailleurs, nos études ont davantage concerné les acteurs administratifs que politiques. Enfin, les participants à ces entretiens sont majoritairement spécialisés dans la gestion du patrimoine.

Figure 60 - Nombre d'interviewés en fonction de leur positionnement support ou métier

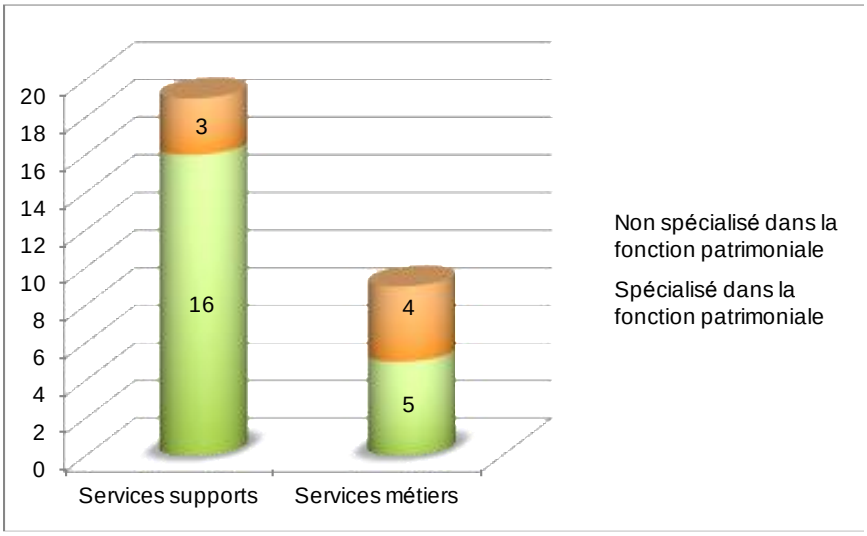
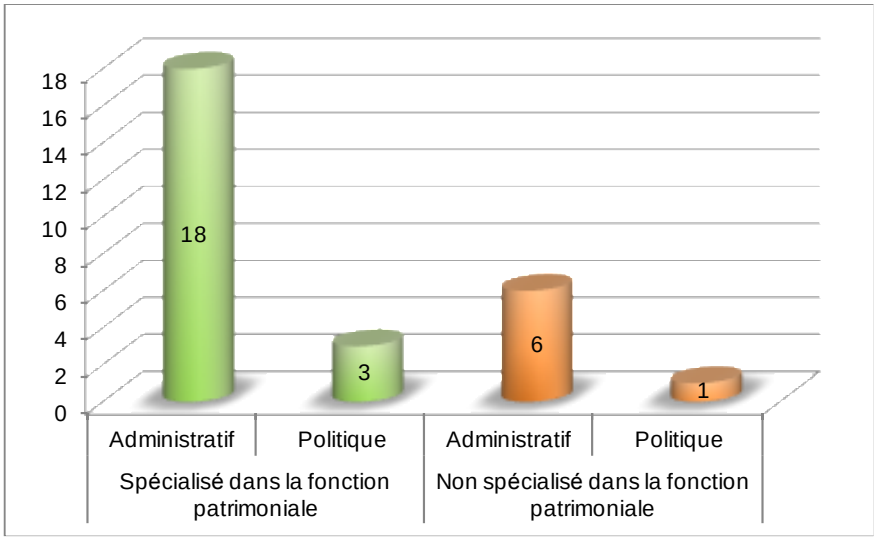


Figure 61 – Nombre d'interviewés en fonction de leur rôle au sein de la collectivité



En outre, les entretiens semi-directifs que nous avons menés nous ont permis d'obtenir un compromis entre la liberté d'expression du répondant, et la structure de la recherche (ROMELAER, 2005). C'est pourquoi, afin de cadrer nos échanges, nous avons eu recours à un guide d'entretien, renfermant les différents thèmes à aborder. Ce dernier visait à reprendre l'ensemble du périmètre instrumental et organisationnel de la première étude quantitative. Effectivement, les conclusions de l'étude quantitative nous ont permis de commencer à compléter le modèle de recherche, et plus particulièrement sur la dimension instrumentale de la gestion patrimoniale. Par cette seconde approche qualitative, nous souhaitons préciser et approfondir les premiers résultats, et compléter le modèle de recherche sur la partie organisationnelle, plus difficilement saisissable avec une enquête en ligne.

C'est pourquoi, nous avons construit un guide d'entretien sur la base des deux grandes dimensions, instrumentales et organisationnelles, de la gestion patrimoniale. Pour commencer, nous introduisons l'entretien par une question assez ouverte et générale en invitant les personnes à se positionner vis-à-vis du fonctionnement général de la gestion patrimoniale de leur collectivité. Cela nous a permis de créer un climat d'échange, et d'orienter la suite de l'entretien en fonction du rôle et du positionnement de l'intéressé par rapport à la gestion du patrimoine de son institution.

Suite à ce préambule, la seconde phase de l'entretien est consacrée aux outils de la gestion du patrimoine. Cette phase se scinde en trois temps, puisque nous envisageons d'aborder les trois variables constitutives de la dimension instrumentale, à savoir : le temps, les acteurs, et la finalité. Dans cette phase, le répondant est convié à présenter les outils qui sont à sa disposition pour gérer le patrimoine, et à se positionner en fonction de leur utilisation effective et de leur pertinence. A chaque fois, nous avons aussi introduit une première visée prescriptive à notre étude, en demandant aux personnes leur avis quant à une évolution des outils de gestion du patrimoine sur nos trois variables.

Enfin, la troisième phase du guide d'entretien a pour objectif d'étudier les aspects organisationnels de la gestion patrimoniale. Pour ce faire, nous avons procédé en deux temps, en cherchant d'abord à analyser les aspects liés au système organisationnel, à travers la

structure de la fonction patrimoine ou encore ses processus décisionnels et informationnels. Puis en étudiant l'approche organisationnelle de la fonction patrimoniale, à travers la description des modes de coordination entre les acteurs. Ici encore, nous avons introduit une volonté prescriptive, en questionnant les acteurs sur les transformations de la fonction patrimoniale de leur collectivité.

Ce guide d'entretien, dont la structure est reprise dans le tableau ci-dessous, a été testé auprès d'agents de la commune Alpha, partenaire de la recherche-intervention. Par ailleurs, lors de la réalisation des entretiens, le guide a parfois dû être adapté en fonction de l'interlocuteur. Comme l'indiquent BAUMARD et *al*. (2007), *« le guide des questions principales peut être modifié si, dans la dynamique de l'entretien, le sujet aborde de lui-même des thèmes prévus (…) certaines questions peuvent être abandonnées si le sujet se montre réticent sur certains thèmes et que le chercheur veut éviter un blocage dans la situation de face à face. Un entretien se déroule rarement comme prévu* ». En conséquence, nous avons utilisé le guide d'entretien comme un outil support de nos entretiens, et garantissant la souplesse nécessaire pour nos échanges.

Tableau 55 - Structure du guide d'entretien

Phases	Variables	Sous-variables	Thèmes / Questions
INTRODUCTION			Rôle de la gestion patrimoniale dans la collectivité
OUTILS DU PILOTAGE PATRIMONIAL PUBLIC LOCAL	**Temporalité des outils**	Long terme / Moyen terme / Court terme	Types d'outils présents dans la collectivité
			Temporalité des actions prises en charge par les outils
			Evolution de la notion de temps couverte par les outils
			Contribution des outils dans les relations entre les acteurs

Tableau 56 - Structure du guide d'entretien (suite)

Phases	Variables	Sous-variables	Thèmes / Questions
OUTILS DU PILOTAGE PATRIMONIAL PUBLIC LOCAL	**Niveau d'utilisation/ décision des outils**	Stratégique / Administratif / Opérationnel	Types d'acteurs mobilisant les outils
			Contribution des outils dans les relations entre les acteurs
			Intérêt de développer les outils vers d'autres acteurs
			Apport des outils dans les modes de relation
	Finalité des outils	*Asset Management / Property Management / Facility Management*	Catégories d'activités couvertes par les instruments
			Lien et cohérence entre les métiers et les types d'activités patrimoniales
			Besoin instrumental par types d'activités
ORGANISATION DU PILOTAGE PATRIMONIAL PUBLIC LOCAL	**Système organisationnel**	Structure / Processus décisionnels et informationnels	Structuration de la fonction patrimoine au sein de l'organigramme
			Circulation des informations patrimoniales au sein de l'organisation
			Modalités des processus décisionnels liés au patrimoine
			Evolution des missions de la gestion patrimoniale de la collectivité
	Approche organisationnelle	Modes de coordination / Relations entre les acteurs	Relations entre acteurs de la fonction patrimoine
			Règles et procédés régissant les activités patrimoniales
			Evolution des modes de répartition du travail entres les acteurs

Finalement, ce document nous a permis de récolter de multiples données auprès d'acteurs locaux. Nous exposons désormais la méthode d'analyse de données employée dans le cadre de cette étude qualitative.

4.1.4 La méthodologie de recherche de cette étude qualitative

Cette recherche qualitative repose sur une analyse thématique. Cette dernière appartient à la famille de l'analyse de contenu, fréquemment utilisée pour les recherches en management (ALLARD-POESI et *al*., 2007). Si l'analyse de contenu est initialement définie par BERELSON (1952) comme « *une technique de recherche pour une description objective, systématique et quantitative du contenu manifeste des communications, ayant pour but de les interpréter* », cette définition semble aujourd'hui incomplète. BARDIN (2003) propose ainsi une vision plus souple en caractérisant l'analyse de contenu comme « *un ensemble de techniques d'analyse des communications visant, par des procédures systématiques et objectives de descriptions du contenu des messages, à obtenir des indicateurs (quantitatifs ou non) permettant de l'inférence de connaissances relatives aux conditions de production/réception (variables inférées) de ces messages* ».

Dans cette thèse, l'analyse thématique a plus précisément été utilisée. Cette démarche nous permet d'observer la manière dont les thèmes du guide d'entretien sont abordés par les acteurs, en s'intéressant à leurs points de vue. L'objectif est alors de trouver, par une approche horizontale, les thèmes récurrents entre les différents entretiens et les contenus qui s'y rattachent. L'analyse thématique peut alors soit être réalisée à partir des thèmes préalablement identifiés et qui ont donné lieu aux rubriques du guide d'entretien, soit reposer sur la lecture et l'analyse du corpus, et en émerger (GAVARD-PERRET et *al.*, 2012).

De plus, deux approches sont possibles et paraissent complémentaires. Une première approche verticale permet de travailler entretien par entretien, en repérant les mots clés, thèmes et structuration du discours des acteurs. Par cette technique, le chercheur doit être en mesure de faire apparaître les thèmes abordés, la logique des idées et l'énonciation de l'interviewé. Une seconde approche, horizontale, se veut à l'inverse transversale. Elle consiste à repérer les récurrences d'un entretien à l'autre. Les discours individuels sont alors déconstruits afin d'extraire des parties communes à chacun. La cohérence est donnée de cette façon par la réunion d'éléments comparables entre les différents entretiens (GAVARD-PERRET et *al.*, 2012).

Dans le cas de notre étude, le guide d'entretien a été structuré en amont, selon les variables du modèle de recherche et en fonction des objectifs de cette étude. C'est pourquoi, à l'opposé d'une démarche plutôt ouverte qui consisterait à créer une grille de lecture à partir des données collectées, nous adoptons une démarche fermée, dans le but de caractériser la gestion patrimoniale publique locale et de compléter le modèle de recherche développé.

Dès lors, nous avons procédé à une analyse de contenu manuelle comme le préconise ROCHE (2009). Nous avons extrait les brèves de discours des interviews pour les replacer en face de nos thèmes.

A l'issue de ces analyses, nous avons pu approfondir nos résultats et compléter notre modèle de recherche. Nous abordons ces éléments dans les sections suivantes.

4.2 Des analyses par collectivité locale pointant les fragilités de la gestion patrimoniale locale

Dans le cadre des analyses verticales que nous avons menées, nous avons étudié le cas de chaque organisation publique locale en particulier. C'est pourquoi, nous présentons les résultats de cette étude qualitative pour la commune Alpha (4.2.1), puis pour les quatre autres études de cas par entretiens (4.2.2).

4.2.1 Présentation du diagnostic instrumental et organisationnel de la gestion patrimoniale de la commune Alpha

Rappelons d'abord que cette première collectivité locale constitue notre terrain d'étude dans le cadre de la recherche-intervention. Les données recueillies ici ne sont donc pas le fruit du guide d'entretien tel que nous l'avons présenté, mais elles proviennent plutôt des multiples échanges, formels et informels, que nous avons eu avec les acteurs en interne, et du travail que nous avons mené pendant trois années, à travers l'organisation de groupes de travail en interne et la réalisation de différents projets d'évolution de la gestion patrimoniale.

Ainsi, nous verrons en premier lieu que les instruments employés par la commune Alpha concernent plutôt un horizon temporel infra-annuel, des actions opérationnelles sur le patrimoine, et sont également destinés à la surveillance, à l'exploitation et à l'administration

des bâtiments (4.2.1.1). Dans un second temps, nous nous intéressons à la dimension organisationnelle de la fonction patrimoine de cette collectivité locale. De ce point de vue, l'organisation de la gestion du patrimoine paraît, de manière générale, assez décentralisée et plutôt organique (4.2.1.2).

4.2.1.1 Des outils de gestion patrimoniale de la commune Alpha court-termistes, à portée opérationnelle et à finalité d'administration et d'exploitation

Nous menons cette analyse sur l'instrumentation de gestion patrimoniale de la commune Alpha en deux temps. Nous effectuons tout d'abord un inventaire des outils destinés à la gestion du patrimoine, en les confrontant à nos variables de caractérisation (4.2.1.1.1), puis, dans un second temps, nous étudions de manière plus qualitative la pertinence de ces outils et la manière dont ils sont employés (4.2.1.1.2).

4.2.1.1.1 Recensement des outils et analyse de leurs caractéristiques

En premier lieu, un recensement des outils de gestion du patrimoine a été effectué. Nous présentons ces outils à la lecture du cadre d'analyse que nous avons produit (Cf. Chapitre 2). Cette grille de caractérisation des instruments existants permet de faire un premier état de l'instrumentation en place pour gérer le patrimoine au sein de cette organisation. Sans être forcément exhaustive, elle résulte de notre observation, ainsi que des multiples échanges avec les agents de la collectivité que nous sommes allés rencontrer dans leurs services respectifs.

Tableau 57 - Inventaire des outils de gestion du patrimoine de la Commune Alpha selon notre cadre d'analyse

Combinaison de variables	Nom des outils
Opérationnel / Court terme / *Facility management*	• Outil de gestion des interventions (Must) • Tableau installations de télésurveillance par bâtiments • Tableau des extincteurs par bâtiments • Tableau des ascenseurs et monte charges par bâtiments • Tableau du système de sécurité incendie par bâtiments • Tableau portes automatiques par bâtiments • Outil de gestion des stocks (Must) • Tableau de suivi des commissions de sécurité • Tableau de suivi des contrats de maintenance • Gestion de la maintenance courante

Tableau 58 - Inventaire des outils de gestion du patrimoine de la commune Alpha selon notre cadre d'analyse (suite)

Combinaison de variables	Nom des outils
Opérationnel / Moyen terme / *Facility Management*	• Néant
Opérationnel / Long terme / *Facility Management*	• Néant
Opérationnel / Court terme / *Property Management*	• Tableau associations et organismes logés • Tableau affectation du patrimoine • Tableau occupation par bâtiment • Tableau de gestion locative • Gestion des fluides • Tableau de suivi des contrats de contrôles réglementaires • Tableau de suivi des commissions de sécurité • Tableau des diagnostics obligatoires et règlementaires (incendie, accessibilité, amiante, etc.)
Opérationnel / Court terme / *Asset Management*	• Livre foncier (suivi des acquisitions et ventes)
Opérationnel / Moyen terme / *Property Management*	• Tableau de suivi des commissions de sécurité • Gestion financière et comptable • Tableau des assurances • Tableau fiscalité des bâtiments
Opérationnel / Moyen terme / *Asset Management*	• Néant
Opérationnel / Long terme / *Property Management*	• Néant
Opérationnel / Long terme / *Asset Management*	• Néant
Administratif / Court terme / *Facility Management*	• Gestion de la maintenance courante
Administratif / Moyen terme / *Facility Management*	• Bilan énergétique des bâtiments
Administratif / Long terme / *Facility Management*	• Néant
Administratif / Court terme / *Property Management*	• Tableau associations et organismes logés • Gestion financière et comptable • Tableau des diagnostics obligatoires et règlementaires (incendie, accessibilité, amiante, etc.) • Tableau affectation du patrimoine
Administratif / Court terme / *Asset Management*	• Livre foncier (suivi des acquisitions et ventes)

Tableau 59 - Inventaire des outils de gestion du patrimoine de la commune Alpha selon notre cadre d'analyse (suite 2)

Combinaison de variables	Nom des outils
Administratif / Moyen terme / *Property Management*	• Gestion financière et comptable (état de l'actif) • Tableau des assurances • Tableau de fiscalité des bâtiments • Tableau des diagnostics obligatoires et règlementaires (incendie, accessibilité, amiante, etc.)
Administratif / Moyen terme / *Asset Management*	• Bilan annuel des entrées et des sorties de surface immobilière
Administratif / Long terme / *Property Management*	• Bilan annuel des entrées et des sorties de surface immobilière
Administratif / Long terme / *Asset Management*	• Plan Pluriannuel d'Investissement
Stratégique / Court terme / *Facility Management*	• Néant
Stratégique / Moyen terme / *Facility Management*	• Néant
Stratégique / Long terme / *Facility Management*	• Outil de diagnostic environnemental
Stratégique / Court terme / *Property Management*	• Néant
Stratégique / Court terme / *Asset Management*	• Néant
Stratégique / Moyen terme / *Property Management*	• Néant
Stratégique / Moyen terme / *Asset Management*	• Bilan annuel des entrées et des sorties de surface immobilière
Stratégique / Long terme / *Property Management*	• Néant
Stratégique / Long terme / *Asset Management*	• Plan Pluriannuel d'Investissement

La lecture de ce tableau nous permet de relever deux caractéristiques importantes. D'une part, nous observons que des outils occupent une place importante en se positionnant dans plusieurs dimensions, c'est-à-dire s'inscrivant potentiellement dans plusieurs combinaisons de variables. Et d'autre part, certaines dimensions ne sont pas couvertes par les outils recensés au sein de la collectivité, au moment de la réalisation de notre étude. Certaines dimensions

apparaissent en effet dépourvues d'instruments, alors que d'autres sont beaucoup plus fournies

C'est ainsi qu'il apparaît tout d'abord que des outils combinent plusieurs groupements de variables. De par leurs caractéristiques, ces instruments peuvent en effet être déclinés selon les besoins, ou bien servir de support aux autres outils. Tel est le cas du diagnostic énergétique des bâtiments par exemple, qui peut être utilisé différemment selon le regard que porte l'acteur qui l'emploie : outil à portée stratégique si les décideurs comparent plusieurs types d'immeubles dans leur ensemble ; mais aussi outil à portée opérationnelle si un acteur de terrain l'utilise en tant qu'instrument de connaissance de la consommation d'un bâtiment en particulier.

En second lieu, plusieurs interprétations peuvent être données aux cases restées vides dans ce tableau d'analyse. Nous pouvons supposer d'un côté que l'absence d'outils dans les cases est le résultat d'une plus faible compatibilité des trois axes. C'est le cas notamment de la configuration stratégique / court terme/ *Facility Management*, pour laquelle il est compliqué de concevoir des instruments de gestion infra annuels à vocation stratégique et qui couvrent l'exploitation du parc.

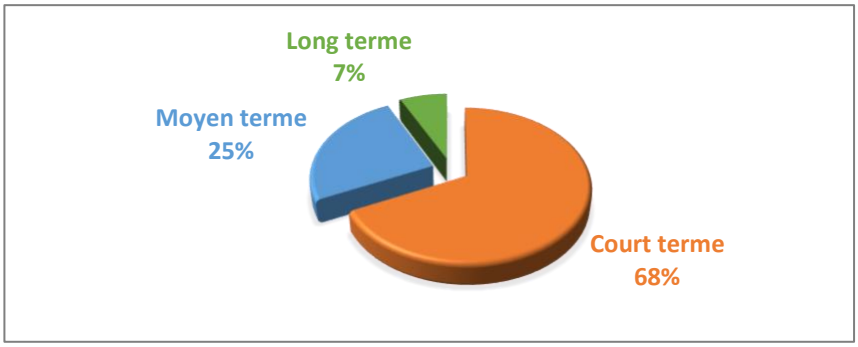
D'un autre côté, lorsque la combinaison des différentes variables reflète plus de logique, la grille d'analyse ci-dessus nous indique que certains versants sont dépourvus d'outils. Cette configuration pointe donc les manques dans l'instrumentation de gestion de la fonction patrimoniale de la commune Alpha.

En conséquence, en s'attardant plus particulièrement sur chacun des facteurs qui caractérisent les outils de la gestion patrimoniale, nous obtenons trois constats majeurs. Les outils sont de temporalité court-termiste, ils sont centrés sur une utilisation opérationnelle, et ils sont liés à des finalités de *Property* et de *Facility Management.* Nous reprenons ci-après chacun de ces points de diagnostic.

- **Des outils de temporalité plutôt court-termiste**

En premier lieu, les outils de gestion du patrimoine de la commune Alpha paraissent de temporalité de court terme. Effectivement, les instruments employés par la collectivité semblent être en grande majorité infra annuels, pour 68% d'entre eux, tandis que 25% sont à portée annuelle, une très faible part concerne l'horizon pluri annuel (7%).

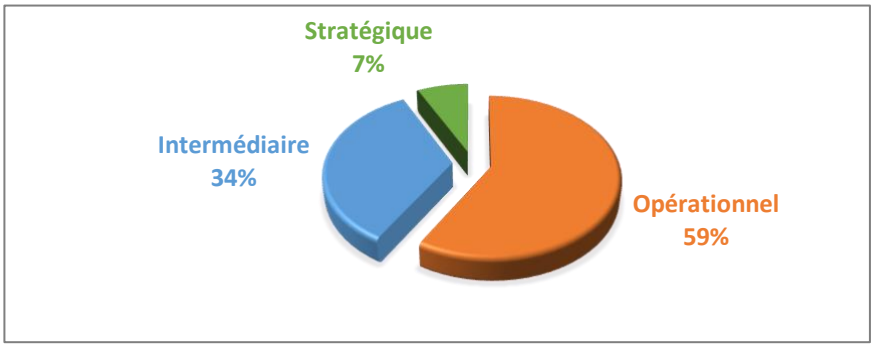
Figure 62 – Caractéristiques temporelles des outils de la gestion patrimoniale de la commune Alpha



- **Des outils majoritairement centrés sur un niveau d'action opérationnel**

En second lieu, les outils de gestion du patrimoine que nous avons pu relever au sein de la commune Alpha semblent centrés sur un niveau d'action plutôt administratif, et dans une moindre mesure sur un niveau opérationnel. En effet, l'instrumentation dédiée au patrimoine est surtout présente au niveau opérationnel (56%) et intermédiaire de gestion (36%). La collectivité locale est à l'inverse largement sous dotée en outils stratégiques (8% des instruments).

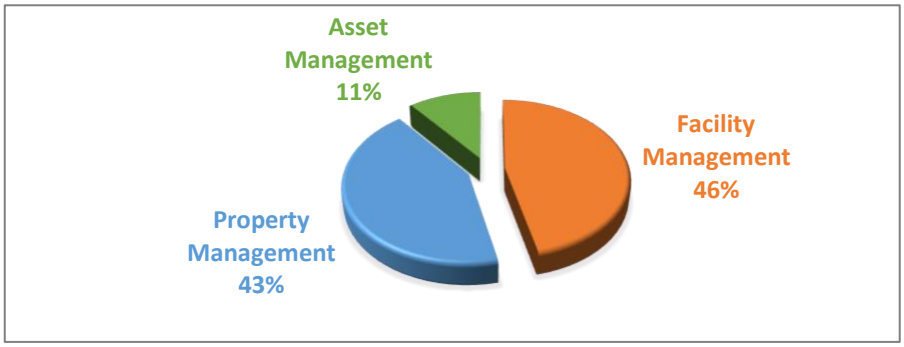
Figure 63 - Le niveau d'action mobilisé par les outils de la gestion du patrimoine de la commune Alpha



- **Des outils à la finalité d'administration de biens (*PM*) et d'exploitation de parc (*FM*)**

Enfin, les outils de la commune Alpha ont plutôt une finalité d'administration de biens (*Property Management*). Ils couvrent pour une large part cette dimension *PM* (48%), mais aussi celle d'exploitation de parc (*FM*) (41%). Ce sont donc en grande majorité des outils destinés au suivi et à la mise en œuvre des opérations administratives et juridiques, à la sécurité des bâtiments, à la maîtrise d'œuvre et aux gros travaux, ou encore des outils de suivi de l'usage et de l'exploitation, et de mise en œuvre de la maintenance. Enfin, très peu d'outils sont consacrés à la politique et la stratégie immobilière (*AM*).

Figure 64 - Les finalités managériales des outils de la gestion patrimoniale de la commune Alpha



Par ailleurs, suite à l'inventaire des outils de gestion du patrimoine à la lumière de notre cadre d'analyse, nous proposons de nous arrêter également sur la qualité et le bien-fondé de ces différents instruments.

4.2.1.1.2 Etude de la pertinence et de l'utilisation des instruments

L'inventaire des outils de gestion du patrimoine tel qu'il est réalisé ci-dessus révèle certaines limites. En effet, la présence d'un instrument au sein d'une collectivité n'est pas significative de l'impact et de l'utilité de l'outil sur la gestion du patrimoine de cette dernière. De la sorte, un outil peut pâtir d'une mauvaise qualité, ou bien ne pas correspondre totalement aux besoins des acteurs. Il peut ne pas être véritablement utilisé par les agents. Enfin, l'utilisation d'un instrument peut aussi être détournée de sa fonctionnalité première. Toutes ces limites, liées à l'appropriation des outils (DE VAUJANY et GRIMAUD, 2005 ; DE VAUJANY, 2006), sont

majeures. C'est pourquoi, nous complétons notre réflexion par une analyse sur les fonctionnalités des outils, leur pertinence et leur utilisation effective.

- **Des outils d'exploitation de parc (*FM*) nombreux et épars**

Les outils de la commune Alpha semblent assez bien couvrir l'activité de *Facility Management*. Toutefois, des distinctions sont à opérer au sein de cette même activité. Si les outils permettent de gérer de manière plutôt satisfaisante l'usage des bâtiments, la gestion de l'énergie et des fluides, ils ne permettent de suivre qu'à *minima* la gestion de la maintenance. Or, ce dernier domaine nécessite des outils techniques adaptés et assez poussés, encore absents au sein de la collectivité.

Globalement, cette catégorie d'instruments liée au *Facility Management* paraît revêtir une place relativement importante dans la collectivité ; mais certaines insuffisances sont tout de même présentes. Effectivement, ces outils sont plutôt de médiocre qualité. A l'exception de Must (logiciel de gestion des interventions et de gestion de stock), ils sont tous gérés par un seul agent ou par un très petit nombre d'agents. Ces outils sont alors constitués de simples fichiers tableurs. Ce format ne permet donc pas un partage de ces outils entre plusieurs services.

En conséquence, les informations patrimoniales sont éclatées dans des instruments de gestion, qui sont souvent de simples fichiers de suivi de l'exploitation des bâtiments. Les informations qu'ils génèrent ne peuvent pas être reprises et traitées par d'autres acteurs que ceux qui ont construits les fichiers. Il est également impossible que ces informations alimentent automatiquement d'autres outils.

- **Des outils d'administration de biens (*PM*) importants mais dispersés**

Le constat est quasiment identique pour les outils de *Property Management*. S'ils prédominent dans l'organisation, ils sont aussi très dispersés entre les services. Ils ne présentent aucun lien entre eux, même s'ils peuvent parfois être sur des problématiques semblables. C'est le cas par exemple du tableau des assurances et du bilan annuel des entrées et des sorties de surface, qui sont deux outils dont les informations ne sont pas reliées. Or le second est plus

que nécessaire au premier puisqu'il permet de faire le point sur les bâtiments et les surfaces qui ne sont plus à assurer par la collectivité. Une liaison plus directe entre ces deux outils permettrait ainsi d'éviter un travail en doublon des divers agents, en générant un gain de temps et en recroisant les informations pour éviter toute erreur.

En outre, il est difficile de faire évoluer la qualité de ces outils d'administration de biens, et donc leur utilisation, dans leur forme actuelle. Ce sont en effet de simples instruments de connaissance et de suivi, encore une fois regroupés sur différents tableurs. Ils ne sont donc pas voués à être des instruments dynamiques, et restent très liés à la volonté d'une personne de retranscrire de l'information et de la mettre à jour.

C'est ainsi que dans le domaine du *Property Management*, des outils permettent d'effectuer le minimum requis de gestion juridique, des taxes, de l'occupation, ou encore des assurances. En matière de sécurité des immeubles, des instruments existent, mais ils sont sans aucun doute à développer. Toutes les informations liées à cette préoccupation ne sont pas suivies de la même manière. Si la maintenance des appareils de sécurité paraît suivie, aucun outil ne semble prendre en compte le niveau de sécurité et de conformité règlementaire globale d'un bien. Enfin, en ce qui concerne les opérations d'investissements, de constructions et de gros travaux, il existe quelques outils permettant de suivre les opérations, mais des manques persistent, notamment dans l'optique d'une véritable gestion de projet et d'une information partagée et accessible à divers services.

- **Des outils de gestion d'actifs (*AM*) manquants**

La Finalité d'*Asset Management* apparaît comme la moins dotée en outils de gestion au sein de la commune Alpha. De la sorte, il n'y a que très peu, voire aucun, outil de gestion d'analyse globale immobilière, et de gestion stratégique du parc patrimonial. S'ajoute à cela, une sous-utilisation des outils qui sont classés dans cette catégorie. C'est le cas du livre foncier notamment, outil de suivi des procédures d'acquisition et vente. Enfin, le Plan Pluriannuel d'Investissements est bien un outil de gestion d'actifs, mais il n'est pas combiné avec une stratégie immobilière. De surcroît, cet instrument n'est en aucun cas porté à la connaissance des agents de la fonction patrimoniale, et il ne se traduit pas en objectifs opérationnels. Le PPI

reste un outil entre les mains des finances et des acteurs politiques qui l'ont voté, mais qui l'oublient assez vite par la suite. En outre, très peu d'instruments s'inscrivent dans le domaine de l'*Asset Management*, ces derniers ne paraissent également pas à la hauteur des enjeux de la stratégie patrimoniale.

Globalement, notre analyse démontre, tout d'abord, un sous dimensionnement de la prise en compte du niveau de décision stratégique dans les outils de la gestion patrimoniale de la commune Alpha. De même, la dimension temporelle de long terme et la finalité de gestion d'actifs (*AM*) ne sont que trop peu développées. Ce constat marque le manque cruel d'instruments alimentant une gestion immobilière globale, développant des axes stratégiques clairs et une vision à long terme sur le patrimoine immobilier de cette collectivité locale. Cela implique une gestion au cas par cas ne permettant pas de répondre aux enjeux patrimoniaux.

A l'inverse, les niveaux de décision opérationnels et administratifs ont pu développer différents outils permettant de couvrir certaines activités de la gestion patrimoniale, mais sans pour autant concerner tous les domaines. Ces outils sont en effet globalement spécialisés dans l'exploitation de parc et l'administration de biens, et sont à temporalité annuelle ou infra annuelle. Aussi, même si ces instruments existent, ils ne sont pas tout à fait satisfaisants. Aucune cohérence n'est établie entre les différents fichiers, et, dans leur globalité, ceux-ci restent des outils de suivi élémentaire et quotidien du patrimoine.

Néanmoins, au cours de notre analyse des instruments de la gestion patrimoniale de la commune Alpha, nous avons eu l'occasion de suivre l'instauration d'un nouveau progiciel de gestion. Alors qu'il n'était pas encore en fonction lors de la clôture de notre convention de recherche avec la collectivité, nous avons tout de même eu l'occasion d'être un observateur de son appropriation. En outre, ce logiciel permet de la tenue d'un référentiel patrimonial, et il a pour principale finalité de diminuer la déperdition d'informations entre les acteurs, d'améliorer le suivi dans la gestion administrative des bâtiments, de sécuriser le patrimoine, et d'améliorer le suivi de la conformité règlementaire des biens. Il permet aussi d'intégrer une gestion documentaire et une gestion des contrats. En conséquence, les activités couvertes par cet outil sont dans la continuité des instruments déjà existants, mais permettent de les réunir dans

un seul et même outil partagé. C'est pourquoi, cet outil est de nature à amener de la cohérence et à faciliter la circulation et le partage de la connaissance et des informations patrimoniales.

Ainsi, ce nouvel outil, qui devait permettre la tenue d'un référentiel patrimonial centralisé et partagé, s'est d'abord confronté à une difficulté de taille en l'absence d'une base de données déjà existante. Effectivement, la plupart des éléments de connaissance étaient éparpillés et peu maîtrisés par les services. Dès lors, il fut impossible de rendre opérationnel l'outil immédiatement. De plus, la formation des agents à l'utilisation de l'outil fut parfois mal calibrée, ce qui a engendré un décalage important dans le temps, entre la mise en service et l'appropriation par les acteurs. De surcroît, ces derniers n'ont pas été associés en amont à la définition des besoins et au choix de l'outil. Or, cette situation de clivage conception-usage est dénoncée par de nombreux chercheurs (LORINO, 2002 ; DE VAUJANY et GRIMAND, 2005 ; BEGUIN et RABERDEL, 2000 ; RABARDEL, 1995).

Au final, cette étude sur les instruments de gestion du patrimoine de la commune Alpha démontre qu'il est nécessaire de dépasser un simple recensement des outils, pour questionner leur mise en œuvre et leur adaptation aux besoins des différents acteurs. De ce point de vue, si plusieurs outils, plutôt court et moyen-termistes, tournés vers des acteurs de terrain, et voués au *Property* et au *Facility Management* sont présents, nous constatons d'une part la volatilité des informations qu'ils permettent de traiter, et d'autre part les difficultés d'appropriation rencontrés par les agents.

Une fois ce constat instrumental de la gestion du patrimoine de la commune Alpha mis en évidence, il nous faut désormais étudier les modalités organisationnelles de la fonction patrimoniale de cette collectivité locale.

4.2.1.1.3 Une fonction patrimoine de la commune Alpha plutôt localisée et organique

La mise en pratique de notre modèle d'analyse, dans le cadre de la fonction patrimoine de la commune Alpha, s'appuie sur les éléments de cadrage que nous avons développés en première partie de cette thèse. De la sorte, nous mettons en évidence les caractéristiques émergeantes sur les variables constitutives du système organisationnel d'une part (4.2.1.2.1),

puis sur les variables d'approche organisationnelle de la fonction patrimoniale d'autre part (4.2.1.2.1).

4.2.1.1.4 Eléments de description du système organisationnel de la gestion patrimoniale de la commune Alpha

Cette première étape dans le diagnostic organisationnel de la gestion patrimoniale doit nous amener à décrire la fonction patrimoine du point de vue de son système organisationnel. Dans cette voie, notre recherche-intervention dans la collectivité nous a permis de caractériser la fonction patrimoine sur le plan de son degré de centralisation-localisation. A cette fin, nous étudions plusieurs variables.

- **Une structure organisationnelle du système patrimonial très peu centralisée**

Il faut tout d'abord préciser que l'activité de gestion du patrimoine au sein de la commune Alpha est éclatée entre plusieurs directions de la collectivité, comme c'est le cas dans de nombreuses organisations publiques locales[31]. Quatre d'entre elles ont en effet un rôle important dans la gestion immobilière. Dans le pôle ressources en premier lieu, la direction des bâtiments et de la logistique est responsable de la mise en œuvre de la maintenance sur les bâtiments, ainsi que de certaines opérations de rénovation et construction. La direction du conseil juridique et de la gestion du patrimoine, dans le même pôle, est concernée par plusieurs activités patrimoniales : les opérations d'acquisitions et cessions, les opérations juridiques sur les immeubles, les assurances et les sinistres sur les bâtiments, ainsi que la gestion locative et l'occupation du patrimoine. Enfin, la direction des finances est également concernée par la gestion du patrimoine, notamment avec la cellule foncière. En second lieu, dans le pôle aménagement de l'espace, la direction des constructions publiques est responsable de grands projets de constructions d'immeubles. En conséquence, l'activité de gestion patrimoniale repose sur tous ces services, chacun intervenant sur les missions qui lui sont confiées. La division du travail se fait donc plutôt par compétences et fonctions.

De surcroît, les directions utilisatrices de bâtiments se voient également confier un rôle et des responsabilités dans la gestion du patrimoine de la collectivité. A cet égard, elles interviennent

[31] Cf. section 3.3.1

sur certaines tâches liées au patrimoine, notamment en impulsant et en portant les projets d'investissement patrimonial, avec leur élu thématique référent. S'ajoute à cela, la responsabilisation des directions métiers envers les usagers-utilisateurs de leur champ d'intervention. En revanche, sur d'autres domaines de la gestion du patrimoine, ces directions métiers, opérationnelles, restent dépendantes des choix de l'institution. Elles restent par exemple dépendantes de la validation de la direction générale sur les dossiers majeurs structurants. De surcroît, même si ces directions directement liées aux politiques publiques se voient confiées des tâches en matière de gestion patrimoniale, celles-ci ne possèdent pas d'agents dédiés au patrimoine dans leurs effectifs.

D'une part, les activités relevant de l'*Asset Management*, même si elles ne sont que peu prises en charge par la collectivité, semblent plutôt centralisées entre les mains des services opérant directement sur le patrimoine. D'autre part, le domaine du *Property Management* paraît connaître une répartition des rôles différenciée selon les activités. Alors que les activités d'administration du patrimoine et de gestion de la sécurité des bâtiments sont plutôt centralisées, la gestion des gros travaux et des rénovations laisse de larges marges de manœuvre aux directions opérationnelles. Enfin, le domaine du *Facility Management* présente également une mise en œuvre différenciée, entre d'un côté, la maintenance et l'exploitation des bâtiments qui sont suivies au niveau central, et d'un autre côté, la gestion de l'usage plutôt entre les mains des directions opérationnelles.

- **Les processus informationnels et décisionnels du système patrimonial déstructurés**

L'analyse de la variable liée aux processus informationnels et décisionnels démontre en premier lieu un éparpillement des informations patrimoniales au sein de l'organisation. Ce constat fait partiellement écho à l'absence de système d'information patrimonial et d'outil centralisé de connaissance du patrimoine. Dès lors, comme nous l'avons évoqué précédemment, les informations sont gérées de manière très dispersée, dans des outils peu formalisés ou concentrés entre les mains d'un seul agent. Cette situation entraîne d'importantes difficultés dans la localisation des centres d'informations, et contribue à la

fragmentation de cette dernière. En effet, plusieurs services disposent d'une partie de l'information seulement, et il est très compliqué de consolider les différentes briques informationnelles.

En second lieu, la prise de décision patrimoniale n'est que peu formalisée, peu de règles ont été formulées en la matière. Selon les domaines, les décisions sont souvent prises au cas par cas, que ce soit par les niveaux localisés de l'organisation ou bien par le niveau central. Concernant l'activité d'exploitation de parc (*FM*), des échanges ont lieu entre les directions opérationnelles et la direction des bâtiments et de la logistique, notamment sur les aspects de maintenance courante. Ainsi, si les décisions sont prises entre ces deux entités, le fonctionnement reste assez informel. En matière de *Property Management*, les décisions sont prises au niveau central de l'organisation sur les aspects financiers et concernant l'administration du patrimoine. En revanche, les niveaux locaux de l'organisation maîtrisent les décisions sur les projets d'investissements structurants. Pour finir, la collectivité n'assure que très peu les fonctions de pilotage et de stratégie immobilière. Dès lors, les décisions dans le domaine de l'*Asset Management* sont prises au coup par coup, par le niveau central.

Face à ce constat, qu'ils soient élus, agents directement liés à la gestion du patrimoine, ou bien encore agents des directions opérationnelles, tous les acteurs sont concernés par l'utilisation de l'information patrimoniale. Tous sont d'ailleurs en demande d'une information plus quantitative, plus disponible, plus partagée, et de meilleure qualité. C'est ainsi que les acteurs de terrain souhaiteraient bénéficier d'informations leur permettant de mieux suivre quotidiennement le patrimoine immobilier, et les acteurs plus stratégiques devraient avoir à disposition des informations globales sur les problématiques patrimoniales et profiter d'aide à la décision.

Par ailleurs, il existe, au sein de la commune Alpha, la commission patrimoine, qui est une instance de diffusion de l'information et de prise de position sur les aspects immobiliers. Celle-ci regroupe des élus (Présidents des commissions thématiques), agents de la fonction patrimoine et des directions utilisatrices au cas par cas. Cette commission, qui a été mise en œuvre en 2011 dans l'optique de réaliser des analyses globales, mais aussi pour donner une

visibilité d'ensemble à la gestion patrimoniale, ne rencontre dans les faits qu'une finalité sous dimensionnée. En effet, cette instance est plutôt utilisée à des fins de gestion spécifique, liée à des procédures d'acquisitions, de ventes de bâtiments, ou pour des questions de gestion de baux. A cette première limite, s'ajoute la fréquentation très aléatoire des participants à cette commission.

- **Une dimension support de la fonction patrimoine peu affirmée**

Dans son système actuel, la gestion patrimoniale de la collectivité semble ne pas assurer pleinement un rôle de fonction support envers les activités métiers de l'institution. Effectivement, la gestion immobilière de la Commune Alpha n'apparaît que peu remplir les missions de contrôle et de reporting qui devraient être mises en œuvre, même s'il y a bien quelques initiatives individuelles, isolées. De plus, la dimension d'aide à la décision et d'expertise sur les actions patrimoniales n'est prise en charge que de manière partielle et de façon non structurée. Enfin, l'application de la politique immobilière de la collectivité, et le respect des règles fixées en matière de gestion de patrimoine ne sont pas contrôlées. D'ailleurs, ces missions ne rentrent dans les compétences d'aucun service. En revanche, les directions en charge de la gestion du patrimoine assurent une mission de prestation de service envers les directions utilisatrices et les activités métiers de l'organisation.

Au total, compte tenu de ces éléments, le système de gestion du patrimoine de la commune Alpha apparaît plutôt centralisé pour l'*Asset Management*. De son côté, le domaine du *Property Management* semble centralisé pour certaines activités, et géré en partie de manière en partie décentralisée pour d'autres. En effet, si les opérations administratives et juridiques liées à la propriété, à la location sont mises en œuvre au niveau central, la maîtrise d'œuvre des constructions ou des gros travaux sont initiées et parfois suivies en partie par les directions utilisatrices métiers. Enfin, le *Facility Management*, à travers la mise en adéquation entre les conditions immobilières et les activités qui s'y déroulent, est caractérisé par un fort degré de localisation au sein du système organisationnel.

Aussi, notre étude met en exergue la faiblesse des processus informationnels et décisionnels. Ces derniers ne sont que peu adaptés au fonctionnement de la gestion patrimoniale de la

collectivité et ne permettent pas de répondre aux enjeux générés par les ressources patrimoniales. De surcroît, pour les élus, les flux informationnels et décisionnels actuels ne jouent pas un rôle favorable dans la définition d'une stratégie immobilière, et dans l'adoption de lignes directrices de gestion de patrimoine.

Du reste, s'il existe une instance de diffusion de l'information et de prise de position sur les actions patrimoniales (la commission patrimoine), celle-ci reste sous exploitée. Le rythme de cette commission ne semble pas à remettre en cause. En revanche, son contenu et la nature des éléments à l'ordre du jour nécessiteraient des évolutions, de manière à adopter une gestion de parc et à étudier l'évolution de sa structuration au regard des besoins de la collectivité.

4.2.1.1.5 Détermination de l'approche organisationnelle de la fonction patrimoniale de la commune Alpha

Dans cette seconde étape du diagnostic organisationnel de la gestion patrimoniale, nous envisageons de qualifier l'approche de la fonction patrimoine. Pour ce faire, nous décrivons la gestion patrimoniale de la collectivité sur la base d'une opposition organique-mécaniste. Nous étudions alors les variables liées aux modes de coordination, et les relations entre les acteurs métiers et supports.

- **Des modes de coordination variables au sein de la fonction patrimoine**

La gestion patrimoniale de la commune Alpha se traduit par des modes de coordination plutôt variables. Dans ce sens, nous relevons tout d'abord que très peu de procédures sont établies en matière de gestion de patrimoine. Quelques-unes ont néanmoins été mises en place, mais elles demeurent le résultat d'initiatives relativement isolées, et concernent des tâches précises. Très souvent, ces procédures ont été pensées pour palier à un problème de délimitation des missions entre deux ou trois services. Ainsi, en réponse à une tâche récurrente, les acteurs formalisent une procédure pour fixer leur rôle respectif. A titre d'illustration, une procédure entre la direction du conseil juridique et de la gestion du patrimoine et la direction de la vie associative, du sport et de l'animation concerne le traitement d'une demande de mise à disposition permanente d'un local municipal.

Ensuite, nous avons pu observer une certaine souplesse dans les règles préfigurant la gestion de patrimoine. Si elles ne sont pas fréquemment redéfinies par la collectivité, elles font très souvent l'objet d'ajustements entre les services, afin de fixer les modes opératoires. De plus, l'éparpillement des actions des services en charge de la gestion immobilière, nuit la définition d'objectifs et de missions pour les agents concernés. Ceux-ci se voient plutôt confier des tâches et des projets à mettre en œuvre. D'ailleurs, il n'existe pas de stratégie immobilière. Même si une ligne directrice a bien été mise en exergue, l'organisation ne semble pas se donner les moyens d'accompagner ces grandes orientations. Il n'existe alors aucune traduction des orientations stratégiques patrimoniales en objectifs opérationnels pour les services et les agents.

- **Des relations informelles entre les acteurs de la fonction patrimoine**

En premier lieu, les agents directement en charge du patrimoine, dispersés entre quatre directions, doivent fréquemment se rapprocher les uns des autres pour mener à bien leurs tâches. La structure du système précédemment définie (4.2.1.2.1) ne permet pas aux agents en charge du patrimoine de s'identifier comme travaillant dans un même but, sur un même objet. Ils n'ont d'ailleurs en aucun cas ce sentiment de travail en équipe sur le patrimoine. Etant dans des locaux distants, ils se voient obligés de travailler de manière dissociée, mais en se rapprochant en fonction des dossiers ou des projets, et de manière informelle (email, téléphone, etc.). A ce titre, de très étroites relations de travail se sont nouées entre le service des bâtiments et le service gestion du patrimoine, sans qu'aucune instance de rencontre ou de travail ne soit instaurée entre les agents.

En second lieu, nous observons des relations plutôt fluctuantes entre les différents acteurs de la gestion patrimoniale, qu'ils soient élus, direction générale, agents de la fonction patrimoniale, ou encore directions utilisatrices. Même si la commission patrimoine a été instaurée pour donner un support formel aux enjeux patrimoniaux, à côté de cette instance, la plupart du temps, de nombreuses relations informelles persistent, et mobilisent les actions et décisions immobilières.

Au demeurant, les parties prenantes secondaires (usagers, occupants) ne sont globalement associées aux actions sur le patrimoine que lorsque celles-ci les concernent directement. Par exemple lors d'opérations de maintenance ou de rénovations de bâtiments. Dans ce cadre, si ces acteurs sont généralement bien informés en amont, les usagers ne participent aux décisions qu'à de très rares occasions. En outre, il convient de distinguer les opérations immobilières de très grande envergure, pour lesquelles plusieurs instances de démocratie participative ont été mises en place, et les opérations de gestion courante et quotidienne, qui ont vu les directions utilisatrices se doter d'un rôle crucial d'information et de responsabilisation de leurs occupants. Pour autant, les interlocuteurs de la collectivité en matière d'immobilier ne sont que difficilement identifiables. En effet, les directions peuvent être démunies face à la multiplicité d'occupations, parfois au sein d'un même immeuble, ce qui complexifie grandement les relations entre les usagers et la collectivité.

Au total, compte tenu de ces caractéristiques, l'approche organisationnelle dans le domaine de l'*Asset Management* paraît nettement correspondre à une approche organique, puisque peu de règles existent dans ce cadre, et cela ne rentre dans les prérogatives d'aucun service. A côté de cela, le *Property Management* est plutôt régi par une approche organique sur certains points, comme sur la gestion des opérations de rénovations ou constructions, pour lesquels nous avons relevé la porosité du périmètre d'intervention entre les services. En revanche, d'autres activités comme la gestion administrative par exemple sont plus mécanistes. Pour finir, le *Facility Management* tend également vers une approche organique, mais dans un moindre degré. Effectivement, même si cette activité paraît plus structurée que les autres, elle reste majoritairement caractérisée par une approche souple et ajustable entre les acteurs.

Finalement, l'approche organisationnelle de la fonction patrimoine de la commune Alpha ne semble pas permettre de répondre pleinement aux enjeux patrimoniaux actuels. De la sorte, les modes de coordination (tâches, règles et procédés) ne sont pas pleinement adaptés à une mise en en œuvre de toutes les missions de la gestion patrimoniale. De même, les processus décisionnels et informationnels ne contribuent pas à constituer une approche organisationnelle équilibrée et fonctionnant en transparence. Enfin, le manque de visibilité au sein de

l'organisation, ainsi que la faiblesse du positionnement de la gestion patrimoniale en tant que support des activités métiers de la collectivité semblent particulièrement préjudiciable.

En conclusion, l'objet de cette étude longitudinale visait à décrire les pratiques de la commune Alpha en matière de gestion des ressources patrimoniales, sur la base de deux modèles, un cadre conceptuel englobant des outils de la gestion patrimoniale, ainsi qu'un cadre d'analyse de la structuration de la fonction patrimoniale. Ainsi, la méthodologie adoptée pour construire cet état des lieux nous permet, au final, d'identifier les spécificités de la collectivité, et ainsi, dégager des voies d'évolution cohérentes.

Pour cela, nous avons tout d'abord identifié la dimension instrumentale de la gestion patrimoniale de la collectivité. Les outils employés par la Commune Alpha sont ainsi caractérisés par une temporalité principalement court-termiste, par des actions opérationnelles, et ils sont en grande majorité destinés à l'administration de biens (*PM*) et l'exploitation de parc (*FM*). Outre ces insuffisances majeures, les outils mobilisés actuellement par la collectivité paraissent sous dimensionnés ou inadaptés aux enjeux de la gestion des ressources immobilières.

Dans un second temps, ce sont les pratiques organisationnelles de la gestion patrimoniale qui ont été étudiées. Ainsi, l'analyse de plusieurs variables, comme la structure organisationnelle, les processus décisionnels et informationnels, le lien entre la gestion patrimoniale et les fonctions métiers, ou encore les modes de coordination et les relations entre les acteurs, ont mis en évidence plusieurs faiblesses dans le système et l'approche organisationnelle de la fonction patrimoine de la commune Alpha.

Pour finir, nous proposons en synthèse un tableau reprenant les différentes caractéristiques de la gestion patrimoniale de cette collectivité sur chacune des variables étudiées.

Tableau 60 - Synthèse de la caractérisation du pilotage patrimonial de la commune Alpha

Variables	*Commune Alpha*
Niveau d'utilisation/ décision des outils	Opérationnel et administratif avec l'ambition de développer la portée stratégique
Temporalité des outils	Court-termiste
Finalité des outils	*Property* et *Facility Management. Volonté de développer de l'Asset Management*
Système organisationnel	Une structure en partie décentralisée
Approche organisationnelle	Une approche aux modalités organiques

Une fois ce constat réalisé, notre travail nous a amené à proposer des évolutions sur le plan des outils et de l'organisation de la gestion du patrimoine[32]. Encore bien trop souvent, les collectivités locales ne basent leur réflexion que sur l'un de ces deux aspects, pourtant étroitement imbriqués. Il n'est pas inutile de rappeler que la question de l'appropriation des outils (DE VAUJANY, 2006) est liée à notre réflexion, que ce soit concernant l'adaptabilité d'un outil de gestion à l'organisation dans laquelle il s'insère, mais aussi sur le fait que toute organisation peut s'enrichir de l'insertion d'outils de gestion, et dans une certaine mesure, en moduler les ajustements. A la suite de ces éléments de caractérisation, nous avons pu nous appuyer sur ce diagnostic pour apporter des réponses adaptées au cas de la gestion patrimoine de la commune Alpha, et tentant de répondre aux écueils soulevés.

[32] Voir notamment l'annexe n°2 qui reprend les propositions d'évolutions instrumentales et organisationnelles de la gestion patrimoniale de la commune Alpha, et l'annexe n°3 qui concerne la présentation d'un outil développé au sein de la collectivité : la méthode atouts-attraits.

A côté de cette recherche-intervention qui nous a permis d'entrer dans le quotidien de la gestion patrimoniale d'une collectivité locale, nous avons réalisé des études de cas dont nous présentons les résultats ci-après.

4.2.2 Des études de cas de la gestion patrimoniale relevant des faiblesses récurrentes

Ces études de cas nous ont amené à analyser la situation de chaque institution en particulier. Ainsi, nous nous appuyons sur les différents entretiens réalisés, mais aussi sur la documentation que nous avons récoltée, pour formuler de courts états des lieux de la gestion patrimoniale des collectivités locales concernées. Pour ce faire, nous utilisons un guide d'entretien dont la structure fut présentée plus haut (Cf. 4.1.3.4). De plus, pour rappel, il s'agit d'un échantillon par convenance, qui concerne des organisations publiques d'une certaine taille, et qui ont bien voulu nous accueillir. Nous présentons d'abord les résultats de cette étude qualitative pour la commune Beta (4.2.2.1), puis pour le département Gamma (4.2.2.2), pour la commune Delta (4.2.2.3), et enfin pour la région Epsilon (4.2.2.4).

4.2.2.1 La gestion du patrimoine de la commune Beta

Comme dans beaucoup de collectivités locales, la prise de conscience de la nécessité de gérer au mieux le patrimoine immobilier est relativement récente au sein de la commune Beta. D'ailleurs, cette volonté a émergé avec la contrainte sans cesse croissante sur les ressources financières de la commune. A ce titre, une élue adjointe de la collectivité nous indiquait que *« pendant des décennies, les municipalités ont laissé un peu couler leur patrimoine, sans jamais regarder cette richesse comme une véritable ressource. Désormais, la situation financière des collectivités nous a fait davantage prendre conscience des enjeux de ces ressources, et de l'intérêt de travailler pour les optimiser ».*

En conséquence, la collectivité locale a engagé plusieurs réflexions dans ce domaine, ce qui la rend particulièrement intéressante à analyser. Aussi, l'étude de cas de la commune Beta fut menée en 2013 auprès de neuf acteurs, sept agents et deux élus de la collectivité locale. Les entretiens semi-directifs que nous avons menés nous permettent de tirer certaines caractéristiques de la gestion du patrimoine de cette institution.

En cela, nous relevons en premier lieu les spécificités de l'instrumentation. Cette dernière a fait l'objet d'importantes évolutions ces dernières années, mais elle reste tout de même cantonnée à une temporalité de court et moyen terme, ainsi qu'à une finalité de *Property Management* (4.2.2.1.1). De plus, notre étude pointe les caractéristiques de l'organisation de la fonction patrimoine de la commune Beta. De ce point de vue, la gestion patrimoniale est marquée par un système organisationnel assez désordonné, ainsi que par une faible mise en cohésion de toutes les parties prenantes (4.2.2.1.2).

4.2.2.1.1 Des instruments de gestion qui se sont fortement développés mais qui restent majoritairement destinés à du court terme et à de l'administration de biens

L'état des lieux instrumental que nous dressons fait état de grandes tendances dans la gestion patrimoniale de la commune Beta. Ces caractéristiques ressortent de la confrontation des pratiques rencontrées sur le terrain, avec notre cadre d'analyse des outils (Cf. Chapitre 2).

- **Une connaissance patrimoniale qui s'est considérablement accrue ces dernières années**

Nous avons tout d'abord observé un net intérêt pour la connaissance des ensembles bâtis et non-bâtis de la collectivité. En effet, ces éléments ont fait l'objet d'un important travail d'acquisition puisqu'ils ne faisaient pas l'objet d'une maîtrise suffisante de la part des services. *« Nous n'avons pas encore une vision exacte de notre patrimoine, de son état, même si ces dernières années nous avons beaucoup travaillé pour améliorer cette connaissance » (Elue adjointe au patrimoine).* Ainsi, la collectivité a pu mettre en place un outil informatique (GIMA) support de cette base de connaissance. Dans ce sens, un chef de service nous indique que *« le logiciel GIMA possède un référentiel dans lequel est enregistré la description physique du bâtiment, ainsi que la description fonctionnelle. Dans cet outil, les occupants deviennent un centre de coûts ».*

Néanmoins, ces améliorations assez récentes restent fragiles, puisqu'il semble qu'il existe un outil support de la connaissance patrimoniale autre que le logiciel mentionné ci-dessus, dans la direction des sports. L'existence d'une autre base de données est de nature à mettre en péril la connaissance patrimoniale, puisque les informations ne sont pas centralisées. De

surcroît, si la mise à jour de l'outil GIMA a été centralisée, celle-ci rencontre certaines difficultés. *« Le service observatoire du patrimoine possède la maîtrise sur le logiciel GIMA, dans la mesure où il est le seul à mettre à jour et à fiabiliser la base de données. Pour autant, des difficultés sont rencontrées sur le circuit de l'information, en matière de centralisation de la connaissance et de la mise à jour »* (Chef du service observatoire du patrimoine).

Finalement, si cette connaissance patrimoniale s'est accrue, elle reste propre à la direction des bâtiments. Elle n'est que peu partagée dans l'organisation, avec les autres services supports, et envers les directions opérationnelles.

- **Une temporalité des outils encore peu orientée vers du long terme**

Du point de vue de la temporalité des outils, nous avons encore une fois constaté une volonté de la part de la collectivité de développer la programmation et la planification de sa gestion du patrimoine. Dans ce sens, nous avons relevé l'existence de plusieurs schémas directeurs immobiliers, aboutis ou en cours de réalisation, même si ces derniers restent très sectoriels, ne concernant que certains bâtiments administratifs, ou bien la réglementation et l'accessibilité.

Au demeurant, malgré cette volonté, les acteurs interrogés nous ont tous fait part de la faiblesse persistante de la pluri-annualité des outils de gestion du patrimoine au sein de leur institution. La programmation de la maintenance n'apparaît par exemple pas satisfaisante, tout comme la vision à long terme sur l'occupation et l'utilisation du patrimoine. *« Nous devons élaborer tous les ans des sommes très importantes en travaux sur les bâtiments, pour revoir ensuite ce montant à la baisse de moitié, alors que si ces questions étaient mieux programmées et analysées, nous n'aurions pas le même problème chaque année »* (Chef de service gestion technique des obligations du propriétaire). *« La faiblesse de la pluri-annualité de la gestion patrimoniale est liée à un manque de projection à moyen et long terme sur l'occupation et l'utilisation du patrimoine »* (Chef de service travaux bâtiments).

Ce défaut de prise en compte d'un temps long par les outils de la gestion patrimoniale pose plusieurs difficultés. Ainsi, certains acteurs de la collectivité peuvent être amenés à prendre

des décisions à court terme sur un bâtiment qui vont à l'encontre des orientations de long terme. Or, en la matière, des situations d'occupation même transitoires, par exemple, peuvent durer. Dans ce sens, *« certaines décisions patrimoniales échappent à la vision pluriannuelle et viennent parfois se mettre en contradiction avec des travaux ou des commandes qui sont faites de manière annuelle »* (Chef de service gestion technique des obligations du propriétaire).

A côté de la temporalité, nous avons étudié l'utilisation des outils de la gestion du patrimoine.

- **Une instrumentalisation essentiellement tournée vers des acteurs supports**

Les outils de la gestion patrimoniale de la commune Beta sont majoritairement présents dans les niveaux administratifs et opérationnels des services supports. En effet, nous avons d'abord remarqué une sous-dotation d'instruments destinés aux acteurs stratégiques, même si ces derniers tendent à se développer. De même, il existe un important manque d'outils pour les acteurs politiques. Dans ce sens, un chef de service nous confiait : *« les élus ont des besoins en outils de pilotage. Des besoins importants existent notamment dans la fourniture d'informations aux élus, leur permettant d'orienter les actions patrimoniales. Les élus ont également besoin d'avoir un retour sur les orientations qu'ils auront données »* (Chef de service pilotage stratégique du patrimoine).

Toutefois, certaines activités spécifiques, telles que la gestion des locaux associatifs, font l'objet d'indicateurs et de tableaux de bord fournis aux acteurs politiques. *« Dans la décision d'attribuer un local à une association, les services en charge du patrimoine et les directions thématiques vont fournir aux élus toute sorte d'indicateurs, d'informations d'aide à la décision lors de la réunion de la commission d'attribution »* (Chef de service pilotage stratégique du patrimoine). Ces indicateurs concernent alors le public visé par l'association, les finances de la structure, l'intérêt public communal, ou encore le coût supporté par la collectivité pour l'implantation de l'association. *« Toutes ces informations doivent faire l'interface et le croisement entre le coût induit pour la collectivité d'accueillir cette association, et l'impact de l'activité de l'association pour les orientations stratégiques et politiques de la collectivité »* (Chef de service pilotage stratégique du patrimoine). Cela montre que les élus peuvent

mobiliser des outils et les utiliser dans leurs décisions lorsqu'ils permettent de répondre à un objectif politique.

Enfin, nous observons un certain manque de logique et de cohérence sur les utilisateurs des outils dédiés au patrimoine. Dans ce sens, alors que la collectivité cherche à impliquer davantage les directions thématiques métiers dans l'optimisation du patrimoine, celles-ci ne bénéficient d'aucun accès aux outils. Ainsi, ces acteurs n'ont pas été associés au développement de l'instrumentation de gestion. Dans ce contexte, il est évident que la remontée d'informations pâtisse d'une faible implication de tous les acteurs. *« Les directions thématiques n'utilisent pas d'outils de gestion de patrimoine. Elles disposent seulement d'informations financières sur la gestion des crédits »* (Directeur bâtiments). Or il semble difficile, dans ce contexte, d'impliquer et de responsabiliser tous les acteurs dans la gestion de leurs ressources patrimoniales.

- **Des outils privilégiant une finalité d'administration de biens**

L'activité de *Property Management*, déjà relativement bien outillée, semble avoir fait l'objet d'efforts importants de la part de la commune Beta. Ainsi, des outils et indicateurs visant à une meilleure gestion de l'occupation du patrimoine et de l'affectation des locaux ont été développés.

En revanche, le *Facility Management* et, de surcroît, l'*Asset Management* ne bénéficient pas d'une bonne couverture par les instruments de gestion. A ce titre, un chef de service nous confiait : *« Nous avons besoin de développer des outils de pilotage, des indicateurs, des informations alimentant la stratégie patrimoniale, la vision d'ensemble du parc patrimonial »* (Chef de service pilotage stratégique du patrimoine).

Par ailleurs, les outils ne paraissent pas en mesure de créer du lien et de la cohérence entre toutes les activités de la gestion patrimoniale. En effet, leur développement n'a pas été pensé dans un cadre de gestion incluant toutes les activités, depuis la gestion administrative et financière du patrimoine, en passant par le suivi technique, la gestion des équipements, jusqu'à la stratégie patrimoniale et la gestion de parc. *« Les outils de gestion ne font pas*

forcément le lien entre toutes les activités liées au patrimoine. Il n'y a pas de prise en charge commune de toutes les activités et compétences immobilières, à travers les outils de gestion et de pilotage » (Directeur bâtiments).

Une fois cette analyse instrumentale présentée, nous abordons un état des lieux organisationnel de la gestion du patrimoine de la commune Beta.

4.2.2.1.2 Une gestion patrimoniale éparpillée au sein de l'organisation et non coordonnée

Le diagnostic organisationnel que nous dressons ici est la conséquence de la confrontation des entretiens semi-directifs réalisés et de nos observations, avec le cadre d'étude que nous avons produit au préalable (présenté dans le chapitre 2).

- **Une structuration éclatée de la gestion du patrimoine au sein de l'organisation**

Au sein de la commune Beta, quatre directions dans deux départements supportent directement l'activité de gestion patrimoniale. De surcroît, les directions thématiques métiers ont également des responsabilités dans la gestion patrimoniale, sur les bâtiments qui sont affectés aux activités avec lesquelles elles sont en lien. Cette dilution de la gestion du patrimoine entre de multiples acteurs n'est pas neutre, puisqu'elle semble poser un certain nombre de difficultés aux services. Ainsi, selon un chef de service, *« au niveau de la ville, la gestion patrimoniale est le seul domaine qui est aussi dispersé entre l'ensemble des acteurs municipaux. Le patrimoine municipal est géré partout, dans chaque département, et dans beaucoup de directions ».*

En effet ce partage de responsabilités entre tous les acteurs paraît nuire fortement à la visibilité et à la mise en place d'une gestion d'ensemble cohérente. Ainsi, un agent nous confiait : *« au quotidien, c'est très difficile, d'une part parce qu'il y a un éparpillement des crédits, et d'autre part parce que les responsabilités partagées ont aussi un effet déresponsabilisant. La maîtrise d'ouvrage est assurée par les services thématiques, qui ne se sentent pourtant pas forcément responsables lorsqu'il y a toutes sortes de problèmes sur les bâtiments, notamment des problèmes de sécurité et d'avis défavorables des commissions »* (Chef de service gestion technique des obligations du propriétaire). De surcroît, les missions des directions

thématiques ne sont pas clairement définies, et ces dernières sont aussi variables d'une direction à l'autre. *« Hormis la gestion des crédits, les directions thématiques n'ont pas vraiment de rôle défini et clair sur le patrimoine. Elles ne possèdent pas non plus les mêmes moyens pour mettre en œuvre leurs responsabilités* » (Chef de service des ateliers municipaux). Ces modalités de fonctionnement peu homogènes et non transparentes paraissent devoir être modifiées pour permettre une organisation plus cohérente de la gestion patrimoniale.

En outre, ces modalités d'organisation de la fonction patrimoine semblent être source d'évolutions. En effet, si la collectivité a travaillé sur une partie de son instrumentation ces dernières années, la problématique organisationnelle n'a pour le moment pas fait l'objet d'une véritable réflexion. *« Le mode de fonctionnement de la gestion du patrimoine de la ville, traduit par une certaine décentralisation de la gestion des crédits et de la prise de décision sur le patrimoine, n'est pas un mode d'organisation choisi, une orientation donnée. Ce fonctionnement est hérité de l'histoire de la collectivité. Les directions thématiques ont toujours géré leurs crédits sur le patrimoine »* (Directeur bâtiments).

Au demeurant, le même schéma de fonctionnement existe au niveau politique. Un élu s'est vu confier une délégation au patrimoine il y a peu. *« L'acteur politique en charge du patrimoine constitue un très grand pas vers une meilleure gestion des ressources patrimoniales. Malgré toutes les difficultés de cette fonction, nous arrivons à faire passer des messages et à faire évoluer les mentalités »* (Elue adjointe au patrimoine). Néanmoins, les autres élus en charge des thématiques métiers interviennent eux aussi sur le patrimoine, aux côtés des directions thématiques. En conséquence, au niveau politique, nous constatons également un enchevêtrement des orientations et des objectifs.

- **Des processus informationnels et décisionnels manquant de structuration**

Les acteurs que nous avons interrogés ont pointé à plusieurs reprises le manque de clarté et d'agencement d'un processus décisionnel qui traduit l'éparpillement de la fonction patrimoine dans l'organisation. A cet égard, les décisions patrimoniales peuvent émaner de toute part, sans qu'un processus de validation préalable n'ait été saisi. *« Les instances de validation se*

situent seulement au niveau des directions thématiques. Les décisions sont prises en fonction des budgets qui leurs sont affectés, et il n'y a pas de coordination d'ensemble. Chaque direction gère ses crédits comme elle l'entend. Les services en charge du patrimoine ne sont pas là pour orienter les actions, mais simplement pour apporter des réponses techniques à ces acteurs métiers » (Chef de service gestion technique des obligations du propriétaire). De ce fait, les directions thématiques sont au centre de la gestion budgétaire et de la prise de décision sur les opérations patrimoniales.

De même, au niveau politique, les prérogatives de l'élu au patrimoine restent partielles, puisque de nombreuses décisions concernant le patrimoine restent entre les mains des élus en charge des thématiques métiers. *« L'élu au patrimoine ne peut que tenter de s'intégrer dans les débats. Les décisions patrimoniales politiques relèvent des élus thématiques, à l'exception des associations, pour lesquelles une commission d'attribution présidée par l'élu patrimoine possède une réelle légitimité aujourd'hui »* (Elue adjointe au patrimoine*).* Dès lors, la mise en place d'une délégation au patrimoine, alors qu'elle est présentée comme une avancée importante par l'organisation, reste relativement fragile. Cette fonction se heurte ainsi à plusieurs réticences organisationnelles. *« Le fait de vouloir sortir les actions patrimoniales du champ de compétence des élus et des directions thématiques leur donne l'impression d'avoir une marge de manœuvre considérablement réduite pour la mise en place des politiques publiques »* (Elue adjointe au patrimoine). Effectivement, les élus thématiques interviennent sur le patrimoine en fonction de leur secteur de compétence, notamment en assurant le portage des problématiques d'investissements.

Aussi, nous observons un manque d'instance de pilotage de la gestion du patrimoine, au niveau politique comme au niveau opérationnel. Cela participe à conforter un processus de décision éclaté, mais cela concourt également à certaines défaillances dans la communication autour du patrimoine et dans la circulation des informations entre les acteurs. *« La gestion du patrimoine pâtit d'une absence d'instance, de lieu de communication et d'information. Se pose la question de qui va valider et comment. Il y a beaucoup de flou autour de la validation sur le patrimoine, ce qui est une perte de temps importante »* (Chef de service gestion technique des obligations du propriétaire).

En conséquence, la situation du système organisationnel que nous avons décrite ci-dessus oppose services supports et directions thématiques métiers. En effet, face à des acteurs métiers forts, et opérant des actions sur le patrimoine affecté à leurs activités, les services et acteurs politiques supports manifestent le besoin d'obtenir plus de prérogatives. Nous avons recueilli plusieurs témoignages dans ce sens. Celui de l'élue au patrimoine tout d'abord, pour qui *« le rôle d'un élu thématique ne doit pas être de s'occuper des bâtiments en eux-mêmes, mais de l'activité hébergée dans ces derniers. Il faut arriver à faire la différence entre les problématiques immobilières d'un côté, et les politiques publiques auxquelles est rattaché un bâtiment d'un autre côté. Les élus et les directions thématiques perdent beaucoup de temps sur tous les aspects techniques liés à l'immobilier. Ils doivent pouvoir avoir un regard sur ces éléments, en étant associés aux actions patrimoniales qui touchent leur secteur d'activité ».* Dans le même sens, un chef de service met en avant la nécessité d'un rôle de prescripteur donné à la direction des bâtiments, ceci *« afin de donner une vision d'ensemble sur les problématiques immobilières. (…) Dans cet aller-retour d'informations entre directions thématiques, qui formalisent la demande, et direction bâtiments, qui formule une réponse technique, il manque une vision globale »* (Chef de service pilotage stratégique du patrimoine).

- **Le manque de coordination au sein de la fonction patrimoine**

Qu'ils soient au sein des services supports ou bien dans les directions métiers, les agents semblent entretenir des relations de travail compliquées. De ce point de vue, les contacts s'opèrent par la force des choses, mais paraissent loin d'être satisfaisants. Nous avons noté également l'absence de sentiment d'appartenance et de travail en équipe sur l'objet patrimonial. La fonction patrimoine n'est pas appréhendée dans toutes ses dimensions. Dans le même sens, il n'existe pas de stratégie immobilière traduite en objectif de travail pour les services et les agents. De ce point de vue, la commune Beta présente donc une approche organisationnelle relativement organique. *« Il manque une vision globale qui permette de donner une cohérence d'ensemble »* (Chef de service pilotage stratégique du patrimoine).

Par ailleurs, nous avons relevé et étudié quelques procédures, mises en place pour des tâches assez spécifiques, telles que les attributions de locaux associatifs par exemple. Outre ces

domaines particuliers, les règles et les procédures sont presque inexistantes. De ce fait, il existe un manque important de coordination entre toutes les activités liées à la gestion patrimoniale. *« Il y a une absence totale de suivi structuré de l'activité de la gestion patrimoniale. Il n'y a aucune coordination entre les agents relevant de directions différentes »* (Directeur bâtiments).

Finalement, la fonction patrimoine de la commune Beta se retrouve dans une situation ambiguë, dans laquelle des outils de gestion du patrimoine sont plutôt centralisés, et face à cela l'organisation fait preuve de certaines modalités de décentralisation dans la gestion de son patrimoine. Les instruments existants n'apportent alors aucune cohérence d'ensemble, et ne contribuent que peu à créer du lien entre plusieurs activités qui ne sont pas consolidées. En synthèse, nous proposons ci-dessous un tableau reprenant les différentes caractéristiques de la gestion patrimoniale de la Commune Beta sur chacune des variables de notre modèle. Enfin, outre la mise en évidence de ces derniers éléments de diagnostic, nos études de cas nous ont amené à formuler des préconisations et à les présenter aux collectivités locales étudiées[33].

Tableau 61 - Synthèse de la caractérisation du pilotage patrimonial de la commune Beta

Variables	*Commune Beta*
Niveau d'utilisation/ décision des outils	Administratif et opérationnel, tendance au développement du niveau stratégique
Temporalité des outils	Court-termiste, avec la volonté de prendre en compte le long terme
Finalité des outils	*Property* et évolution vers du *Facility et de l'Asset Management*
Système organisationnel	Une structuration éparpillée et en partie décentralisée
Approche organisationnelle	Une approche majoritairement organique en voie de formalisation

[33] Cf. Annexe n°5 qui concerne la présentation du diagnostic et des préconisations sur la gestion du patrimoine de la Commune Beta.

Suite à l'étude des pratiques de gestion du patrimoine de la commune Beta, nous proposons d'analyser le cas du département Gamma.

4.2.2.2 La gestion patrimoniale du département Gamma

Le département Gamma s'inscrit pleinement dans un mouvement général poussant les collectivités locales à davantage de rigueur dans la gestion de leurs ressources. De plus, au-delà de la rationalisation de leurs ressources, les collectivités départementales sont soumises de manière générale à des logiques supplémentaires de territorialisation (FAURE, 2004). En effet, les départements, qui doivent composer avec un territoire relativement vaste, doivent gérer leurs ressources patrimoniales avec une problématique spatiale plus prégnante que pour les communes et les intercommunalités. Comme nous le confiait un élu : *« L'afflux de compétences, qui a entrainé un développement énorme de personnel mis à disposition, nous amène à nous poser la question de l'hébergement et de la meilleure efficacité possible de notre fonctionnement. Tout en sachant qu'un territoire départemental est grand, et qu'il ne faut pas tout centraliser au chef-lieu de département (…) Le fait d'avoir connu un développement conséquent de tâches, de fonctions, et d'obligations de gestion fait que le personnel affecté à ces tâches doit être logé. Il a fallu que le conseil départemental s'organise pour arriver à la fois, à répondre à ce besoin de logement de personnel, mais en même temps, souscrire à la couverture géographique du territoire départemental »* (Vice-Président aux finances).

Compte tenu de cette situation, le département Gamma semble relativement sensibilisé en interne à la démarche d'optimisation patrimoniale. A ce titre, un chef de service nous indiquait : *« Il nous faut désormais prévoir, connaître, évaluer, peser, suivre, anticiper, prévoir et décider en connaissance de cause. Aujourd'hui, la fonction de gestionnaire de patrimoine a évolué profondément »* (Directeur éducation et collèges).

Ainsi, l'étude de cas du département Gamma fut menée en 2013 auprès de six acteurs : cinq agents et un élu de la collectivité locale. Les entretiens semi-directifs que nous avons menés nous permettent de tirer certaines grandes caractéristiques de la gestion du patrimoine de cette collectivité locale. Dans ce sens, nous relevons en premier lieu les caractéristiques des outils de gestion du patrimoine. Ces derniers paraissent au centre des préoccupations des

acteurs locaux, mais restent à développer car trop peu d'outils sont utilisés au sein de l'organisation. De ce fait, toutes les temporalités et tous les acteurs sont concernés par ce manque, de même que les instruments ne couvrent pas suffisamment les finalités de la gestion patrimoniale (4.2.2.2.1). De plus, notre étude concerne les modalités de l'organisation de la fonction patrimoine du département Gamma. Dans ce sens, la gestion patrimoniale est marquée par un système organisationnel relativement centralisé, mais qui subit également une scission entre la gestion des collèges et des autres ensembles patrimoniaux (4.2.2.2.2).

4.2.2.2.1 Des instruments de gestion du patrimoine globalement assez insuffisants

L'étude de cas que nous avons menée nous permet de formuler un diagnostic général sur l'instrumentation mise en place au sein de la collectivité pour gérer son patrimoine immobilier. Ces éléments de diagnostic se fondent sur les dimensions du cadre d'analyse des outils de la gestion patrimoniale publique locale (Cf. Chapitre 2). Nous formulons ainsi plusieurs grandes tendances. De manière globale, la connaissance patrimoniale est plutôt fragile. En outre, l'instrumentation est à développer sur le plan du suivi quotidien comme sur la programmation et la prévision. Enfin, les outils mis en œuvre sont voués aux acteurs supports et administratifs, et à une finalité de *Property Management.*

- **Une connaissance patrimoniale qui reste fragile et non partagée entre acteurs**

Au sein du département Gamma, nous avons tout d'abord constaté une faiblesse dans la connaissance patrimoniale. Effectivement, si depuis quelques années de multiples acteurs paraissent ancrés dans la nécessité de mettre en place des outils de connaissance et d'inventaire du patrimoine, force est de constater que la collectivité semble loin d'être en capacité de gérer la connaissance sur ses ensembles bâtis et non bâtis. *« Quand je suis arrivé dans le département en 2005, les dossiers papiers, qui représentaient la partie juridique et financière du patrimoine immobilier, ne logeaient que dans une seule armoire. Nous avions alors tout un tas de lacunes, nous ne connaissions pas les bâtiments, leur origine. Nous avons dû jouer les enquêteurs pour remettre tous ces dossiers « au carré ». Aujourd'hui, nous connaissons davantage nos bâtiments, nous avons certaines informations, mais nous n'en*

sommes pas encore à l'outil idéal, même s'il y a des avancées » (Chef du service gestion du patrimoine immobilier).

De plus, ce témoignage traduit la nécessité de développer et d'organiser la connaissance patrimoniale. En effet, chacun dispose ici des informations concernant son périmètre d'intervention, et chaque agent a pu se construire sa propre base d'information. Or, une telle connaissance patrimoniale éclatée présente rapidement certaines limites, quant à la mise à jour des informations, le partage, ou encore la mise en perspective d'informations. Un chef de service nous fait part dans ce sens de la nécessité de partage de la connaissance : *« Dans mon service, nous sommes par exemple tout juste en train de passer de la version papier vers la version informatique. Nos sources reposent encore sur les dossiers et non pas sur l'informatique. Un des buts que l'on s'était fixé était d'inventorier, scanner, tout avoir dans l'ordinateur, partagé par plusieurs services ; mais nous en sommes encore vraiment loin »* (Chef du service gestion du patrimoine immobilier).

Aussi, les difficultés de la collectivité en matière de connaissance de son patrimoine semblent en partie liées à une mauvaise décision d'implantation d'un outil informatique dédié. Ainsi, le département paraît avoir fait le choix d'un outil alors même que la collectivité n'avait pas structuré ses éléments de connaissance en amont. *« Nous avions demandé un logiciel permettant un inventaire du patrimoine, qui n'existe aujourd'hui que sous forme de dossier, non informatisé. Ce logiciel devait permettre de saisir toutes les informations que nous avons. Nous avons été munis de ce logiciel, mais c'est un échec, nous nous sommes trompés sur le choix de l'outil »* (Directeur éducation et collèges).

De la sorte, pour les acteurs de la collectivité, il semble bien que ce soit le mauvais choix de l'outil qui soit responsable de cette insuffisance dans la connaissance patrimoniale du département. *« Ma direction s'est vue attribuer un programme de gestion (Visélia) qui n'a jamais fonctionné. On nous a attribué ce programme sans demander l'avis des utilisateurs. Cela veut dire que je suis dans l'incapacité de tenir un inventaire du patrimoine mobilier et immobilier parce que je ne possède pas les outils de gestion. Sans outil pour la gestion quotidienne, nous allons être en grande difficulté. A mon avis, l'inventaire du patrimoine est*

absolument nécessaire. Et pourtant, je me bats depuis 14 mois pour obtenir des programmes informatiques pour cela » (Directrice du patrimoine).

En conséquence, si le département Gamma semble pâtir d'un certain nombre de faiblesses sur la connaissance de son patrimoine, en partie imputables à un mauvais choix d'outil. De notre point de vue, il s'agit surtout de défaillances organisationnelles qui sont à l'origine de cette situation. Nous y reviendrons plus en détails dans la sous-partie suivante consacrée à l'état des lieux des pratiques organisationnelles du département Gamma.

- **Des outils à consolider sur toutes les temporalités**

Les acteurs interrogés nous ont fait part de leur volonté d'accroître le développement des outils sur toutes les dimensions temporelles, de la gestion quotidienne jusqu'à la programmation. En effet, comme en témoigne un chef de service : *« nous avons la nécessité d'avoir des outils et des indicateurs de gestion, car les outils permettent une traçabilité, une vision, un arbitrage, une feuille de route. Les indicateurs nous permettent de savoir comment nous évoluons par rapport aux objectifs fixés. Puis nous devons évaluer, afin de faire évoluer nos actions »* (Directeur éducation et collèges).

Egalement, depuis quelques années, le département Gamma a fait l'effort de développer des outils de prévision pluriannuels. C'est le cas concernant les collèges notamment : *« nous avons un PPI spécialisé sur les collèges qui est autant technique que financier, car il détaille des opérations avec des ordres de priorité et des natures d'opérations avec en face, des autorisations de programme et crédits de paiement, ainsi que la part consacrée aux études, à l'ingénierie, la part de fonctionnement »* (Directeur éducation et collèges). Toutefois, cet instrument n'est pas mobilisé sur la totalité du parc immobilier, et semble centré sur les collèges. C'est pourquoi, plusieurs témoignages vont dans le sens d'une nécessité de mieux programmer les interventions sur le bâti. *« Sans plan pluriannuel, établissant des priorités et respectant aussi les montants financiers souhaités investir dans un secteur, nous ne pouvons pas envisager de résoudre tous ces problèmes. Il est nécessaire d'avoir à la fois un état des lieux, et une prospective dans l'aménagement des locaux. Cet outil amène un confort de*

travail, en sachant que tout est rationalisé et que les travaux ne se font pas au jour le jour, mais sont pensés dans une perspective plus globale » (Vice-Président aux finances).

De surcroît, sur les quelques projections pluriannuelles réalisées, les prévisions de coût des opérations semblent assez aléatoires, comme nous le confiait une directrice : *« Nous sommes obligés de compter nos forces, de juger du moment opportun pour lancer une opération, de savoir combien de temps cela durera, et surtout de se lancer dans l'opération que lorsque nous en connaissons le coût. Ne nous pouvons plus nous permettre de partir sur de l'aléatoire dans des programmations bâtimentaires »* (Directrice du patrimoine).

Outre les PPI à renforcer, la collectivité ne dispose pas non plus de schéma directeur immobilier. Quelques prémices sont à relever, mais tout un travail de stratégie est encore à mener. *« Nous avions mis en place un schéma de perspectives immobilières des collèges, qui n'avait pas fait l'objet d'une validation. Nous n'en n'avons donc pas fait un document de travail au sein de la collectivité et il n'a pas été porté par la direction générale. Il y a ainsi un embryon de schéma directeur qui devrait être repris, et être mis en parallèle avec le PPI, puisque ce dernier découle de ce document. Ce document avait pour but de faire positionner les élus sur des choix en matière de gestion patrimoniale »* (Directeur éducation et collèges).

Au-delà des outils de long terme à développer, la gestion patrimoniale du département Gamma subit un manque d'instruments de court terme, de gestion quotidienne, et de plus, les quelques outils existants sont peu qualitatifs et très spécifiques. Effectivement, pour palier à l'absence d'outil global et multi-acteurs, certains agents ou services ont développé leurs propres instruments leur servant quotidiennement dans leurs tâches respectives. A ce titre, nous avons recueillis plusieurs exemples : *« nous avons des outils de gestion et de pilotage qui ne sont qu'artisanaux. Nous avons un suivi énergétique des bâtiments, nous avons sur Excel un tableau de toutes nos propriétés. Ce sont des outils maison que nous avons déployés* » (Chef de service gestion du patrimoine immobilier)*. « Nous nous sommes fabriqué certains outils internes de gestion. Par exemple, pour tout ce qui concerne les bons de commande, nous avons l'historique sur un outil Access »* (Chef de service bâtiments).

- **Des outils essentiellement développés pour des acteurs supports et administratifs**

Les outils de la gestion du patrimoine de la collectivité nous paraissent majoritairement présents au sein d'un niveau organisationnel administratif. Ainsi, les acteurs stratégiques tout comme les opérationnels ne paraissent que peu pris en compte par les instruments présents, même si quelques tentatives sont engagées pour développer des outils à portée stratégique.

En outre, le témoignage d'un élu traduit une certaine passivité des acteurs politiques face aux instruments de gestion : *« Au niveau des outils, je ne suis pas équipé, je me fais assister par les services »* (Vice-Président aux finances). Cette position souligne la faible culture managériale des élus en interne, et leur intérêt relatif pour les instruments de pilotage.

Par ailleurs, les outils de gestion du patrimoine sont plutôt tournés vers des acteurs supports et peu vers les services métiers. Pourtant, ces derniers sont demandeurs d'instruments pour mieux suivre les bâtiments qui supportent leurs activités : *« Nous n'avons pas d'outils pour suivre nos bâtiments. Nous aurions par contre besoin de visibilité, notamment sur les consommations, les fluides. Cette vision manque aux directions métiers »* (Directrice générale adjointe solidarité).

- **Des outils à la finalité d'administration de biens**

Au sein de la collectivité, nous avons relevé des outils majoritairement de *Property Management*. Effectivement, les instruments présents permettent de remplir des missions de gestion financière, de gestion juridique et administrative, et de gestion technique des travaux et grosses opérations. C'est le cas par exemple avec les fiches opérations, ou encore certaines bases de données : *« En matière de suivi, nous avons mis en place des fiches d'opérations, techniques et comptables qui ont plusieurs intérêts. Elles retracent les tenants et les aboutissants d'une opération, l'historique, les enjeux, les objectifs, la chronologie, les arbitrages et l'état d'avancement. Elles nous permettent d'informer les élus qui veulent savoir où nous en sommes sur une opération. Ensuite nous avons un suivi comptable opération par opération, avec les factures, les engagements, les mandatements. Nous avons au final un*

suivi comptable et financier de chaque opération, qui permet de savoir où nous en sommes » (Directeur éducation et collèges).

En revanche, nous n'avons relevé que peu d'outils aux finalités d'*Asset* et de *Facility Management*. Dans ce sens, si des outils comme le PPI collèges, ou encore le suivi des demandes de travaux, ont été développés, ils ne semblent que largement insuffisants pour couvrir la stratégie patrimoniale, la planification immobilière, la relation aux utilisateurs, et l'exploitation des bâtiments. *« Nous n'avons pas de stratégie immobilière. Le peu de stratégie découle du fait que le département s'est doté d'un projet politique, et que tous les projets immobiliers dépendent et s'inscrivent dans des grandes orientations de ce projet global. Mais il n'existe pas de stratégie patrimoniale »* (Directrice du patrimoine).

Finalement, le diagnostic instrumental que nous venons de dresser, s'il pointe certains manques importants dans l'instrumentation de gestion du patrimoine, met aussi en exergue des voies d'évolution à privilégier. A la suite de ces considérations sur les outils, nous nous sommes également intéressés à l'organisation du département Gamma pour gérer son patrimoine.

4.2.2.2.2 Une organisation désolidarisée de la gestion du patrimoine

Dans cette seconde sous partie destinée à l'étude de la gestion patrimoniale du département Gamma, nous analysons plus particulièrement les modalités organisationnelles mises en place par la collectivité dans le cadre de sa fonction patrimoniale. Nous formulons ainsi un état des lieux sur la base du cadre théorique que nous avons construit, et présenté dans le chapitre 2. Nous relevons d'abord une scission de la gestion patrimoniale, entre le patrimoine scolaire et le reste des bâtiments. Ensuite, la gestion du patrimoine paraît relativement centralisée, avec des processus informationnels et décisionnels peu développés, et un manque important de coordination.

- **Une scission de gestion la patrimoniale en deux domaines**

La fonction patrimoine du département Gamma propose une organisation scindée en deux entre d'un côté la gestion des collèges, et de l'autre la gestion de tous les autres bâtiments

départementaux, toutes deux confiées à des directions différentes. *« Avant 2011, la direction des collèges et la direction du patrimoine ne formait qu'une seule et même direction. Nous avons beaucoup lutté en interne contre cette séparation, mais pour des raisons politiques la gestion du patrimoine a été scindée en deux »* (Chef de service des bâtiments). En effet, les collèges représentent une grosse partie du patrimoine immobilier de la collectivité, et sont porteurs d'enjeux importants au niveau des départements. Le choix a été fait de confier la gestion patrimoniale des collèges à une direction éducation, alors qu'une direction du patrimoine a en charge le reste du parc immobilier. *« Ils ont regroupé la composante éducation et la composante technique pour faire un lien entre la partie éducative et la partie travaux. De ce fait, nous avons créé une direction du patrimoine en charge du reste des bâtiments* » (Chef de service bâtiments).

Toutefois, cette désolidarisation n'est pas sans créer certaines difficultés en interne. De la sorte, de nombreux témoignages nous ont manifesté un ressenti plutôt négatif vis-à-vis de cette double gestion. *« C'est aussi deux équipes techniques qui suivent les dossiers, les techniciens des travaux collèges et les techniciens des travaux bâtiments, qui, quelque part, font le même métier (…) Nous gérerions mieux si tout le monde était regroupé avec des équipes techniques uniques, un budget unique, des comptables uniques. Parce qu'aujourd'hui, lorsqu'il y a des arbitrages à faire, nous en arrivons à scinder des choses qui ne devraient pas l'être »* (Chef du service gestion du patrimoine immobilier).

Ainsi, cette organisation duale de la gestion du patrimoine semble engendrer des difficultés organisationnelles, des frictions entre acteurs, mais aussi des coûts supplémentaires liés au doublement des ressources humaines, des compétences, et des financements. *« Cela crée des tensions, dans la mesure où la direction éducation et collèges n'est jamais vraiment satisfaite du travail rendu par le service architecture (…) Le fait d'avoir scindé la gestion des bâtiments collèges et des autres a entraîné un doublement de toute la logistique qui va derrière. Et cela a forcément un coût pour la collectivité »* (Directrice du patrimoine). Effectivement le positionnement d'un troisième service support, en charge de la conception bâtimentaire, se révèle source de conflits, comme nous l'explique un chef de service : *« ce qui pose problème tient au fait qu'entre ces deux services, il existe un service architecture, qui est*

responsable de la conception. Or ce service-là est balancé d'un côté ou de l'autre. Il est positionné dans la direction du patrimoine, mais travaille à 98% pour les collèges, car ce sont eux qui ont les plus gros budgets et le plus de besoins. Pour notre part, nous ne l'utilisons que peu souvent. Mais le problème, c'est qu'entre les phases de conception, de réalisation, et de maintenance, ce service n'est pas sous la même hiérarchie, et cela est compliqué dans le fonctionnement interne » (Chef de service des bâtiments).

Enfin, le système que nous venons de décrire engendre une difficulté supplémentaire dans l'émergence d'un véritable pilotage de la gestion patrimoniale du département. Cette organisation paraît aller à l'encontre d'une vision consolidée sur la totalité des ressources immobilières de la collectivité. *« Ce fonctionnement nuit à l'émergence d'une réelle gestion globale et d'un pilotage de la gestion du patrimoine* » (Chef de service gestion du patrimoine immobilier). C'est pourquoi, de nombreux agents plaident pour une remise en cause de ces modalités d'organisation. *« Il est complexe de mettre en place un pilotage aujourd'hui. Il me semble que nous pouvions envisager la même gestion qu'aujourd'hui, mais dans une direction unique avec un budget centralisé et une présentation des investissements centralisée. Je ne suis pas sûre que cela aurait nuit à l'identification de la politique enseignement collège, loin s'en faut »* (Chef de service gestion du patrimoine immobilier). Dans le même sens, un autre chef de service fait état du manque de cohérence lié à l'existence de deux services effectuant les mêmes tâches : *« je ne pense pas qu'il y ait de bâtiments spécifiques, ce sont tous des bâtiments avec les mêmes problématiques. En ayant tout isolé dans les collèges nous sommes en train de doubler les coûts. Nous avons par exemple des marchés de maintenance qui sont identiques et pourtant qui existent en double. Nous ferions des économies de coûts en ayant un seul interlocuteur ».*

- **Une relative centralisation de la gestion patrimoniale**

Si la fonction patrimoine du département Gamma se retrouve désolidarisée, elle n'en reste pas moins caractérisée par un degré de centralisation important. Comme nous l'explique un chef de service : *« Au sein du département, toute la gestion du patrimoine est centralisée, sauf pour les collèges. Parce que les autres directions métiers n'ont aucune responsabilité sur le*

patrimoine » (Chef de service gestion du patrimoine immobilier). Ainsi, toute la gestion des collèges et toute la gestion des autres bâtiments sont confiées à deux directions.

De plus, nous observons un rôle relativement mineur des directions utilisatrices dans la gestion patrimoniale de la collectivité. En effet, outre la direction de l'éducation, les autres directions métiers ont seulement en charge l'émergence et la formulation de leur besoin patrimonial. Ensuite, la direction du patrimoine prend le relais, en développant tous les projets immobiliers de la collectivité. De même, celle-ci est en charge de la gestion administrative et juridique des bâtiments. *« C'est la direction utilisatrice concernée qui porte son projet de construction ou de rénovation. Quand le projet a été validé, il y a une collaboration très étroite qui se fait entre la direction thématique et la direction du patrimoine. Cette dernière porte ensuite le projet de construction. Il y a une sorte de transfert, qui fait en sorte que nous allons essayer de coller au plus près de leurs besoins, et nous allons leur livrer un bâtiment. La direction métier ne fait qu'exprimer et formuler son besoin. C'est à nous de traduire celui-ci, avec plusieurs réponses bâtimentaires, et des coûts »* (Chef de service des bâtiments).

Néanmoins, cette organisation centralisée semble créer certaines contraintes, notamment liées à la déresponsabilisation des directions métiers, donc des utilisateurs du patrimoine. Ces derniers se retrouvent éloignés des décisions de gestion comme nous en fait part un acteur interrogé : *« l'aspect négatif de cette centralisation de la gestion du patrimoine pour les bâtiments hors collèges, vient du fait que tout cela crée de la distance, et qu'il y a parfois des incompréhensions et des distances avec les utilisateurs »* (Chef de service gestion du patrimoine immobilier).

- **Des processus informationnels peu développés**

Du point de vue de la circulation des informations, la collectivité présente certaines insuffisances que les acteurs nous ont fréquemment mis en évidence. Si ces difficultés s'appliquent au patrimoine, elles concernent aussi toute l'organisation. Dans cette voie, les services paraissent n'avoir que peu d'échanges avec le niveau politique de la collectivité. Dès lors, en l'absence de stratégie patrimoniale clairement établie avec des orientations politiques et stratégiques communiquées et déclinées en objectifs opérationnels, les agents de terrain

ressentent des difficultés à positionner leurs actions. *« Tout le monde se plaint de ce manque d'échange. L'information remonte mais ne redescend pas bien, ce qui crée un malaise. Et c'est le cas en matière de gestion de patrimoine, mais aussi plus globalement dans toute la collectivité. Nous avons coupé la gestion administrative de la politique. Le DGS est le seul relais au niveau politique. Tout cela crée des dysfonctionnements importants dans la collectivité, ainsi qu'un malaise certain parce que les agents ne savent pas où ils vont »* (Directrice du patrimoine).

En conséquence, les acteurs tentent au cas par cas de palier à ces difficultés en enrichissant la formalisation des interactions entre acteurs. C'est le cas notamment de la Directrice du patrimoine : *« la seule chose que j'ai pu instituer c'est deux réunions annuelles, soit de bilan, soit d'arbitrage et de présentation des travaux bâtimentaires à nos élus. Nous manquons cruellement de communication efficace, transversale, horizontale, montante et descendante »* (Directrice du patrimoine).

Dans le même sens, des rencontres ont été instaurées entre la direction support et les directions métiers, dans le but d'impliquer encore plus ces derniers dans la gestion du patrimoine, mais elles se font sur des projets spécifiques. *« Des réunions se font régulièrement entre les agents de la direction métier concernés et les agents de la direction patrimoine. Elles portent sur l'évolution des bâtiments. Ces derniers nous accompagnent aussi sur l'expression de nos besoins »* (Directrice générale adjointe solidarité).

Par ailleurs, au niveau stratégique, il n'existe que peu de d'instance de débat sur les problématiques patrimoniales. Ces questions sont abordées par les Vice-Présidents, mais ne font pas l'objet d'un pilotage propre : *« La réunion des Vice-Présidents est un lieu de débat, notamment sur le patrimoine. Mise à part cette instance, il n'existe pas vraiment d'autre lieu, ou d'autres instances de dialogue à ce sujet »* (Directrice générale adjointe solidarité).

- **Un manque de coordination au sein de la fonction patrimoine**

Pour terminer notre état des lieux organisationnel, nous nous intéressons aux modes de coordination en vigueur au sein de la fonction patrimoine du département Gamma. De ce point

de vue, la collectivité n'apparaît pas très structurée, et présente plutôt une approche organique. En effet, peu de règles et de procédés de gestion ont été instaurés. Certains acteurs manifestent d'ailleurs leur désir de voir émerger ce type de modes de coordination : *« Nous manquons de procédures, et de voies hiérarchiques établies, notamment en matière de travaux sur le patrimoine »* (Directrice générale adjointe solidarité).

De plus, les modes de relations entre acteurs sont plutôt individuels et dépendent des volontés de chacun de travailler en collaboration sur la gestion patrimoniale. *« Pour le moment, le fonctionnement repose sur l'engagement personnel des uns et des autres, et la bonne volonté de vouloir travailler ensemble »* (Directrice du patrimoine). De surcroît, en l'absence d'outils transversaux, comme nous l'avons vu plus haut, le partage de données et d'informations dépend des réseaux que les acteurs sont capables de mobiliser en interne.

Par ailleurs, la coordination est aussi fonction des relations biparties entre la direction support et les directions métiers prises individuellement. De cette façon, il n'existe que peu de vision et de gestion d'ensemble. Les problématiques sont traitées de manière cloisonnée. *« Les besoins liés au patrimoine remontent au cas par cas, des directions métiers vers la direction du patrimoine ; cependant, il n'y a pas d'arbitrage global. Il n'existe pas de visibilité globale au sein même de mon pôle. Tous les budgets logistiques sont gérés au sein du pôle ressources. La direction du patrimoine maîtrise donc le budget pour toutes les opérations sur les bâtiments, hormis les collèges »* (Directrice générale adjointe solidarité).

Toutefois, si de manière globale la gestion du patrimoine du département ne dispose que de peu de règles et de formalisation, il existe quelques rares procédures comme dans le cas des demandes de travaux. La collectivité envisage ainsi de développer ce type d'approche. *« Pour les demandes de travaux, je ne voulais plus que cela se traite directement par téléphone ou internet. Nous avons mis en place des fiches de demande d'intervention assez précises. Et nous essayons de mettre en place ce genre de processus pour communiquer, avec des validations »* (Directrice du patrimoine).

Au total, la gestion patrimoniale du département Gamma est caractérisée par une faible instrumentation. Les domaines de l'*Asset* et du *Facility Management* ne sont que peu pris en

compte dans des outils. De même, ceux-ci sont déployés essentiellement au niveau administratif support de la collectivité, et ils concernent essentiellement une temporalité de moyen terme. En outre, le département se trouve caractérisé par une gestion patrimoniale duale avec une très forte centralisation pour la gestion des bâtiments hors collèges, et une très forte décentralisation concernant la gestion des collèges. Cette situation semble d'ailleurs poser un certain nombre de difficultés que nous avons essayé de pointer ci-dessus. De manière synthétique, nous proposons ci-dessous un tableau reprenant les différentes spécificités de la gestion patrimoniale du département Gamma sur chacune des variables de notre modèle.

Tableau 62 - Synthèse de la caractérisation du pilotage du patrimoine du département Gamma

Variables	*Département Gamma*
Niveau d'utilisation/ décision des outils	Administratif avec la volonté de développer le niveau stratégique
Temporalité des outils	Moyen-termiste
Finalité des outils	*Propery Management*
Système organisationnel	Décentralisation de la gestion des collèges, et centralisation de la gestion du reste du patrimoine
Approche organisationnelle	Une approche essentiellement organique

A la suite de l'étude de cas du département Gamma, nous présentons l'analyse de la gestion du patrimoine de la commune Delta.

4.2.2.3 La gestion du patrimoine immobilier de la commune Delta

Ces dernières années, face à un contexte local contraint, la commune Delta s'est tournée vers ses ressources immobilières pour tenter de dégager des marges de manœuvre. Comme nous l'indique un élu : *« le patrimoine de la collectivité est trop important, et dans la logique de*

rigueur financière dans laquelle toutes les collectivités sont inscrites, nous devons essayer de dégager des économies » (Adjoint cadre de vie).

Aussi, ces orientations politiques ont notamment poussé la collectivité à questionner de manière plus large son fonctionnement en matière de gestion patrimoniale. En effet, le facteur financier semble prédominant dans les démarches entreprises. *« La collectivité possède un patrimoine très vieillissant, et du point de vue des élus, ce patrimoine constitue une variable d'ajustement »* (Directeur général des services). Toutefois, les leviers sont multiples et ont amené l'organisation à se structurer et à essayer de développer des outils pour optimiser la gestion de son patrimoine immobilier.

C'est dans ce contexte que nous avons rencontré plusieurs acteurs de la commune Delta, six agents et un élu, afin d'étudier les pratiques locales en matière de gestion patrimoniale. Ces rencontres nous ont permis de dresser des éléments de constat importants sur le plan instrumental et organisationnel. En premier lieu, les outils employés par la collectivité locale se révèlent plutôt sous dimensionnés, même s'ils ont fait l'objet de développements conséquents ces dernières années. Ils ne semblent pas permettre de répondre pleinement aux enjeux soulevés par la gestion patrimoniale locale. (4.2.2.3.1). En second lieu, les modalités d'organisation de la gestion patrimoniale ont aussi fait l'objet de récentes évolutions, traduisant notamment une prédominance des logiques métiers, ainsi que des difficultés dans les modes de coordination entre acteurs (4.2.2.3.2).

4.2.2.3.1 Une instrumentation au centre des préoccupations mais qui reste encore sous dimensionnée

A travers les entretiens semi-directifs et ainsi que les documents récoltés, nous avons recueillis des éléments de diagnostic sur l'instrumentation de la gestion patrimoniale. Ainsi, nous sommes à même d'établir quelques grandes caractéristiques sur les outils mobilisés par la commune Delta dans le cadre de sa gestion patrimoniale. Si la connaissance patrimoniale s'est développée ces dernières années, les outils pâtissent encore d'un manque de cohérence, entre ceux concernant les tâches quotidiennes, et ceux destinés à la programmation. D'autre part, les acteurs politiques ne sont que peu pris en compte par l'instrumentation, et celle-ci reste majoritairement destinée au *Property Management.*

- **Une connaissance patrimoniale qui s'est développée mais qui reste peu structurée**

Comme dans beaucoup de collectivités locales, la commune Delta ne possédait que de très faibles éléments de connaissance de son patrimoine immobilier. Ce n'est que très récemment que cette dernière a entrepris de constituer une base de données unique, à travers un inventaire patrimonial. *« Nous avons fait, il n'y a que 2 ou 3 ans, un inventaire de notre patrimoine, car il n'y avait pas d'inventaire partagé. Nous avons donc fait un premier travail afin de savoir ce que nous possédions en patrimoine, et à quelle direction nous pouvions le rattacher »* (Directeur général des services). En outre, l'objectif poursuivi était de regrouper et de partager les informations que certains services pouvaient détenir de manière sectorielle. *« Avant que le poste de chargé de mission patrimoine soit créé, chaque direction avait son propre inventaire. Rien n'était partagé. J'ai donc essayé de faire une synthèse, et d'avoir au moins une appellation commune pour les bâtiments »* (Chargé de gestion du patrimoine bâti municipal).

Toutefois, même si cette connaissance patrimoniale fut améliorée, elle n'est pas forcément complète, puisqu'elle concerne surtout les aspects administratifs des biens. Comme nous l'indique le Directeur général des services, sur le plan technique, la connaissance reste à développer : *« Nous ne disposons pas d'un référentiel technique complet sous forme informatique »* (Directeur général des services).

Enfin, le travail de recensement réalisé n'apparaît pas forcément institutionnalisé, puisque nous avons pu relever certaines difficultés dans la mise à jour et dans la remontée des informations depuis le terrain. Un agent nous indique dans ce sens que si *« un document d'inventaire visible par tous a été créé, il y a des habitudes de service qui font que ce document partagé n'est pas forcément trop utilisé »* (Chargé de gestion du patrimoine bâti municipal).

- **Des outils de long terme caractérisés par une déconnexion avec les temporalités court et moyen-termistes**

Depuis peu, la commune Delta a développé certains instruments pluriannuels, comme par exemple un PPI. Cet outil semble d'ailleurs être particulièrement apprécié par les acteurs en interne qui en font un instrument de dialogue et d'information. De plus, certains secteurs de la gestion patrimoniale font aussi l'objet de manière plus spécifique de vision à long terme. C'est le cas par exemple du domaine de l'énergie pour lequel la collectivité a mis en place des éléments de gestion pluriannuelle. *« Nous avons aussi des outils de programmation sur des secteurs précis, par exemple sur l'énergie ; par un contrat avec un prestataire sur 6 ans dans lequel il y a un plan de gros entretien, renouvellement sur les équipements de chauffage. Il est ajusté chaque année par les constats faits en matière de conduite d'opération. Ensuite nous avons des outils davantage de gestion, c'est-à-dire avec de la gestion plus annuelle, sur les actions à effectuer dans l'année »* (Directeur des études sur le patrimoine).

Néanmoins, ces outils semblent incomplets pour couvrir le besoin de gestion à long terme du patrimoine de l'institution. Comme nous l'indique un élu, *« Nous avons encore besoin d'avoir une meilleure vision dans le temps pour savoir où l'on va »* (Adjoint au cadre de vie). Aussi, même si quelques outils de long terme ont été développés, les services restent dans un positionnement à court terme vis-à-vis des ressources immobilières. La capacité de projection de la collectivité reste limitée. *« Malgré les efforts de développement d'outils pluriannuels, l'action des services tend de plus en plus vers la gestion de l'urgence dans tous les domaines techniques »* (Directeur entretien maintenance sur le patrimoine).

En outre, les outils de programmation et de prévision ne paraissent pas toujours suffisants dans la mesure où ils manquent de traduction opérationnelle. *« Il nous manque aujourd'hui des tableaux de bord de suivi de la PPI. Ils n'existent pas, et cela nuit au lien et à la mise en œuvre de la programmation »* (Directeur général des services). Ainsi comme nous le confiait le DGS, les prévisions restent aléatoires concernant le calendrier et les coûts, notamment en matière d'opérations de gros travaux sur les bâtiments, *« ce que nous n'avons pas encore réussi, c'est le lien entre la prévision et la réalisation. Nous sommes particulièrement faibles*

sur une programmation fine du moment de l'intervention dans les bâtiments » (Directeur général des services). En effet, il n'y a que peu de liens entre tous les outils employés par la collectivité. C'est pourquoi, la gestion du patrimoine de la commune Delta connaît une insuffisance de mise en relation de ses différents outils, pouvant se traduire par des actions contradictoires entre les orientations de long terme et les buts quotidiens. *« Il y a une absence de lien entre les outils de planification et de programmation, et les outils quotidiens de gestion et de suivi opérationnel. Les plans pluriannuels d'investissements et de travaux ne se traduisent pas en objectifs de travail pour les services et les agents. Ce manque semble dû à un problème de partage des informations, de diffusion des outils et de management des services »* (Directeur entretien maintenance sur le patrimoine).

Enfin, les informations à la source de la production des outils long-termistes ne sont pas stabilisées. D'après un agent, du fait de l'absence de liens entre les outils et entre les différentes finalités, les prévisions et programmations sur la gestion patrimoniale ne sont pas organisées avec des retours quotidiens formalisés provenant du terrain. *« Les outils de programmation et de prévision ne sont construits que sur des éléments de connaissance subjective des techniciens, à travers des remontées d'informations sous forme de rapports, ou de tableaux de synthèse ; mais pas vraiment basés sur des indicateurs ou des éléments de perspective »* (Directeur entretien maintenance sur le patrimoine).

- **Des outils destinés aux acteurs opérationnels et administratifs sans mise en cohérence**

Au sein de la collectivité, ce sont les acteurs opérationnels et administratifs dans les services supports qui sont le plus à même d'avoir accès aux instruments de gestion du patrimoine. Pour autant, il s'agit la plupart du temps d'outils développés de manière quasi individuelle, par un agent ou un service pour répondre à ses besoins propres.

Par ailleurs, face à cette situation les directions métiers ont, elles aussi, ressenti le besoin d'acquérir et de gérer de l'information sur leurs bâtiments. Mais n'étant que peu associées aux outils supports, elles ont parfois fait l'acquisition de logiciel de gestion, comme nous l'explique la direction des sports. *« La direction des sports utilise un logiciel qui nous sert à la fois à*

recenser les équipements et à rentrer toutes les données utiles de la maintenance des équipements, jusqu'à leur mise à disposition, leur mise en sécurité, etc. Chaque bâtiment est recensé et nous y rentrons tous les renseignements utiles à la gestion » (Directeur des sports). De plus, les agents de ces directions ont aussi été amenés à développer des bases de données sur Excel pour acquérir et gérer de l'information patrimoniale. *« Nous avons pratiquement toutes nos statistiques sur des tableurs Excel : le suivi des consommations des bâtiments, suivi des équipes techniques, suivi des coûts des manifestations sportives »* (Directeur des sports).

En outre, si les acteurs opérationnels ont su développer certains outils de gestion du patrimoine, les acteurs politiques ne sont que très peu associés aux instruments. *« Aujourd'hui les élus ne sont destinataires d'aucun outil de gestion patrimoniale. Nous n'avons pas, par exemple, de tableau de bord stratégique, qui remonterait vers le maire et qui monterait une vue d'ensemble du fonctionnement des services »* (Directeur général des services). Effectivement, peu d'outils sont destinés aux acteurs stratégiques. S'il existe un plan de cessions de patrimoine qui a impliqué le niveau politique et stratégique de l'institution, les élus ne paraissent pas demandeurs d'outils visant à piloter la gestion du patrimoine communal, et ne manifestent que peu d'intérêt pour acquérir une rationalité managériale dans les décisions qu'ils sont amenés à prendre sur le patrimoine. *« Au sein de la collectivité, les élus ne sont pas forcément demandeurs d'outils, d'informations techniques, d'indicateurs sur lesquels ils pourraient appuyer leurs décisions. Ils ont même parfois une réaction de rejet. Ils considèrent peut-être qu'il y a d'autres approches, ils ont une autre vision des choses qui n'est pas forcément rationnelle, scientifique, gestionnaire. Or, la vérité doit surement être au croisement de toutes ces rationalités. La rationalité gestionnaire existe, mais ce n'est pas la rationalité politique. Et l'enjeu consiste à arriver à croiser les deux »* (Directeur général des services).

En conséquence, il semble que l'instrumentation dédiée à la gestion du patrimoine de la commune Delta puisse être développée avec la perspective de créer des passerelles entre les différents niveaux de décision de l'organisation. *« Les quelques outils que possède la collectivité créent de la communication et du lien entre les différents acteurs, mais il est indispensable de les développer »* (Directeur entretien maintenance sur le patrimoine). Aussi,

le partage d'outils et la mise en place d'instruments communs semble plus que nécessaire face à la multiplication des initiatives individuelles. *« Il n'y a aucune cohérence d'ensemble entre nos outils et ceux des services techniques. Il n'y a pas d'échanges, de croisements. Aujourd'hui, c'est la direction des sports qui gère son patrimoine avec ses propres outils, sans croisements d'informations »* (Directeur des sports).

- **Une instrumentation plutôt destinée à une finalité administrative de gestion du patrimoine**

Notre étude des outils de la gestion patrimoniale de la commune Delta révèle la présence d'instruments destinés à une finalité de *Property Management*. En effet, la majorité des outils sont destinés à de la gestion des gros travaux, à du suivi administratif des biens, ou encore à la gestion quotidienne de l'occupation. *« Nous avons un tableau de suivi du coût de chaque bâtiment, avec des indicateurs sur les dépenses liées à la sécurité, à l'eau, à l'électricité, au chauffage, à la maintenance »* (Chargé de gestion du patrimoine bâti municipal). Dans une moindre mesure, quelques outils sont voués au *Facility* et à l'*Asset Management*. C'est le cas par exemple du plan de cessions. *« Nous avons établi un plan stratégique patrimonial, qui a pour objectif d'évaluer le patrimoine cessible (…) Le seul objectif de ce plan est de dégager des marges de manœuvres pour équilibrer le budget »* (Directeur général des services).

Ces dernières finalités (*AM* et *FM*) se trouvent relativement peu couvertes par des instruments de gestion. La collectivité locale reste dans une logique relativement centrée sur les coûts du patrimoine. Ainsi comme nous l'explique un directeur : *« les services sont seulement capables de produire des indicateurs de suivi, principalement du suivi des dépenses, et de tenter d'apprécier la suite par rapport aux dépenses antérieures »* (Directeur entretien maintenance sur le patrimoine).

Cette approche de la gestion du patrimoine ne pousse pas la collectivité à élaborer une stratégie patrimoniale et à déployer des outils de pilotage de sa politique immobilière. *« Dans la collectivité, on voit encore le patrimoine comme une dépense, un coût, et non pas comme un élément stratégique »* (Directeur des études sur le patrimoine). Dans ce sens, beaucoup d'agents nous ont mentionné avoir une vision à court terme et au cas par cas sur la gestion

patrimoniale. Les enjeux de gestion de parc et d'adéquation entre la ressource patrimoniale et les besoins de la collectivité ne sont ainsi que peu abordés. *« Nous ne sommes pas encore structuré pour développer une vraie politique immobilière. Nous sommes davantage dans du cas par cas »* (Adjoint au cadre de vie). *« Aujourd'hui, nous ne croisons pas encore totalement les ressources patrimoniales et les politiques publiques. Il n'y a pas de corrélation entre les deux, les politiques publiques et les ressources »* (Directeur des études sur le patrimoine).

Enfin, les outils ne permettent pas de créer des passerelles entre les différentes activités de gestion du patrimoine. Les domaines d'actions restent ainsi très segmentés entre des acteurs qui ne communiquent que peu. *« Toutes les directions possèdent des outils, des tableaux de suivi, pour autant, il n'y a pas de compilation, de synthétisation, d'analyse globale. En conséquence, il y a une absence de lien entre les différents domaines liés au patrimoine »* (Directeur entretien maintenance sur le patrimoine). Dès lors, la commune Delta semble souffrir d'une insuffisante mise en relation des missions de sa gestion patrimoniale. *« Nous avons un manque pour avoir une vision polymorphe, transversale, pluridisciplinaire de la gestion patrimoniale »* (Directeur général des services).

A la suite de ce diagnostic des instruments utilisés par la commune Delta pour gérer son patrimoine immobilier, nous avons étudié l'organisation de la fonction patrimoine de cette collectivité locale.

4.2.2.3.2 Une fonction patrimoniale mise au service des politiques publiques

Nous dressons ci-dessous un diagnostic organisationnel de la gestion du patrimoine de la commune Delta. Pour ce faire, nous avons confronté les données recueillies lors des entretiens semi-directifs réalisés, avec le cadre d'analyse présenté dans la première partie de cette thèse (Cf. Chapitre 2). L'organisation de la gestion du patrimoine de cette collectivité semble alors partagée entre plusieurs acteurs, les décisions et informations ne sont que peu structurées, et les modes de travail manquent de coordination.

- **Une organisation de la gestion patrimoniale en partie dissoute au sein des services**

L'organisation de la gestion du patrimoine de cette collectivité locale fait preuve d'une décentralisation relativement importante. Effectivement, si deux services techniques ont en charge de manière directe la gestion du patrimoine bâti, les directions métiers ont également certaines responsabilités sur les ressources patrimoniales. *« Dans notre collectivité, nous considérons que les directeurs sont des managers, mais pas seulement sur leur métier, ils sont responsables de leurs ressources humaines, des moyens que nous mettons à leur disposition, mais aussi de leur patrimoine. Au-delà de l'expertise métier, leur rôle est de faire en sorte d'utiliser les ressources que la collectivité met à leur disposition avec le plus d'efficacité et d'efficience possible. Le but est de les responsabiliser dans l'utilisation des moyens immobiliers »* (Directeur général des services).

Ainsi, les services techniques endossent un rôle de prestataire au service des directions thématiques. Alors que ces dernières sont responsables de leurs bâtiments, en assurent le suivi quotidien en relation avec les usagers, et font remonter leurs demandes d'intervention auprès des services support. *« Nous avons défini le rôle d'un gestionnaire de patrimoine. Ce dernier a un rôle d'alerte des dysfonctionnements courants ; il est le correspondant des services techniques, garant du suivi de l'affectation des locaux. Il doit donc connaître l'occupation spatiale et temporelle des locaux. Il doit aussi réaliser les états des lieux en cas de changement d'occupants »* (Chargé de gestion du patrimoine municipal).

Dès lors, la gestion patrimoniale de la commune Delta se trouve désagrégée au sein des services métiers, qui, de façon respective, utilisent, font évoluer le patrimoine immobilier, et doivent le mettre en correspondance avec les besoins de la politique publique qu'ils portent. *« Les responsabilités que nous avons confiées aux directions permettent d'impliquer et de responsabiliser tout le monde dans l'utilisation des ressources »* (Adjoint cadre de vie).

Toutefois, nous avons pu remarquer que ces principes d'organisation connaissent des faiblesses, ou bien se heurtent parfois à des résistances. En effet, malgré la formalisation dont ils ont fait l'objet, certaines directions métiers ne comprennent pas toujours complètement leur

rôle. De même, ces directions utilisatrices ne sont pas égales face à ces responsabilités. Si certains services possèdent des outils, et du personnel dédié (sports, éducation), d'autres structures sont plus démunies. *« La relation gestionnaires-utilisateurs est acquise, mais elle n'est pas traduite dans une réalité tangible au quotidien. Toutes les directions ne sont pas logées à la même enseigne, car il est vrai qu'il y a une équipe technique dans la direction des sports, et un agent technique dans la direction éducation et des factotums dans les écoles qui ont une compétence technique. D'autres directions comme la culture, n'ont pas ces ressources-là »* (Directeur Général des Services).

En outre, cette organisation, qui s'est traduite sur le plan de la gestion des crédits par une décentralisation des enveloppes consacrées au patrimoine, rencontre des difficultés de mise en pratique, comme en témoigne le DGS : *« ce que l'on a imaginé au plan budgétaire ne fonctionne pas, dû au manque de dialogue client/fournisseur. La logique serait que ce soit la direction métier qui engage les crédits sous le contrôle du gestionnaire. En réalité, ce sont les services gestionnaires qui utilisent les crédits ».* De surcroît, certains dysfonctionnements sont aussi apparus avec l'autonomie allouée aux directions métiers et le manque de contrôle des services supports. *« Certains problèmes ou difficultés ont pu apparaître lorsque les directions métiers ne pensent pas forcément à faire appel aux services techniques sur tel ou tel point »* (Directrice enfance et jeunesse).

En cela, plusieurs acteurs interrogés ont remis en cause ce mode de fonctionnement en partie déséquilibré en faveur des directions métiers, utilisatrices. En effet, en quelques années, la collectivité locale semble avoir changé de vision, en passant d'une gestion centralisée entre les mains des services supports, à une gestion du patrimoine décentralisée. *« Il fut une époque où les directions métiers ne décidaient de rien et subissaient un petit peu ce que voulaient les services techniques. Aujourd'hui, l'équilibre est inversé ; c'est-à-dire que les utilisateurs font ce qu'ils veulent dans leurs bâtiments, lancent les projets qu'ils veulent et puis les services techniques doivent rattraper derrière ; or il faut se trouver sur un juste milieu »* (Directeur des études sur le patrimoine).

Enfin, selon l'élu en charge du cadre de vie, les modes d'organisation de la collectivité pour gérer son patrimoine sont encore en cours de construction. Les règles développées récemment doivent notamment être approfondies et enrichies. *« Il nous faut une vraie ligne directrice de fonctionnement. Nous devons construire une structure où chacun connaît son rôle, où la logique et les objectifs sont les mêmes pour tout le monde. Il faut que chacun accepte de partager son savoir »* (Adjoint cadre de vie).

- **Des processus informationnels et décisionnels peu structurés**

Outre les caractéristiques d'une organisation de la gestion du patrimoine diluée entre plusieurs acteurs métiers, la fonction patrimoine de la commune Delta présente également des insuffisances du point de vue des informations et des décisions patrimoniales. Effectivement, les échanges entre les services supports et les directions métiers semblent trop faibles et non structurés. Ils n'interviennent qu'au moment de la préparation budgétaire et au cas par cas lors de la préparation de projets importants. Dès lors, les discussions et échanges d'informations pourraient se développer, au quotidien, dans le suivi du patrimoine, mais aussi sur des phases d'évaluation et de bilan. *« Il n'y a pas de dialogue aujourd'hui établi entre services techniques et services utilisateurs ; simplement il existe juste sur la préparation des opérations, sur la constitution de la PPI, mais pas sur sa vie et son déroulement »* (Directeur général des services).

Ces manques relevés au niveau de la circulation des informations et des échanges entre services, associés à une organisation décentralisée de la gestion du patrimoine, ne favorisent pas la constitution et le pilotage d'une politique patrimoniale. La stratégie pâtie en effet d'une dilution trop importante des logiques d'actions sur les ressources immobilières de la collectivité. *« A l'heure actuelle, il y a des vues trop partagées et trop diluées sur le patrimoine immobilier. Il n'y a pas de politique de l'immobilier sur la collectivité, même si nous tentons de la mettre en place ; l'organisation nuit surement à son émergence »* (Directeur entretien maintenance sur le patrimoine).

Par ailleurs, nous avons constaté l'absence d'instance de débat au niveau politique et stratégique, sur les questions patrimoniales. *« A ce jour il n'y a pas d'instance de dialogue*

spécifique au patrimoine immobilier » (Adjoint cadre de vie). De la sorte, les décisions patrimoniales sont prises de manière non consolidée dans différentes instances ne permettant pas une mise en perspective des enjeux. *« Les problématiques patrimoniales sont abordées dans différentes commissions, et il n'y a donc plus de dialogue sur la gestion patrimoniale dans son ensemble »* (Directeur entretien maintenance sur le patrimoine). De ce fait, les processus décisionnels et informationnels affectants les ressources patrimoniales paraissent devoir évoluer, vers une meilleure structuration. *« Les processus de décisions en matière de patrimoine immobilier méritent encore d'être améliorés »* (Adjoint cadre de vie).

- **Des modes de travail qui manquent de coordination**

L'approche de la fonction patrimoine au sein de la commune Delta semble être marquée par une certaine formalisation des rôles de chacun. Or, si cette répartition des responsabilités est connue de tous les acteurs dans ses principes, en pratique, nous relevons des difficultés de coordination entre les services. *« Aujourd'hui, nous sommes plus sur des relations ponctuelles que sur quelque chose de construit. Elles tiennent aux affinités »* (Directrice enfance et jeunesse). Les agents œuvrant pour la gestion du patrimoine de la collectivité travaillent de manière déconnectée, en étant centrés sur les problématiques propres à leur domaine ou service. Or, comme en témoigne un directeur, il est nécessaire de dépasser ce clivage pour que des orientations communes soient trouvées : *« nous avons vraiment un problème de répartition d'hommes et de personnes qui ne travaillent plus ensemble depuis trop longtemps, et il faut recréer du lien, se retrouver les uns avec les autres »* (Directeur entretien maintenance sur le patrimoine).

Aussi, ces difficultés de coordination semblent être liées à un manque d'animation et d'impulsion de la politique patrimoniale. *« Les responsabilités et le rôle des directions métiers ont été formalisés, et écrits. Or, aujourd'hui, elles ont sûrement oublié que tout ça a fait l'objet d'une formalisation. Il faudrait faire des rappels sur le patrimoine qu'on leur a affecté et leur rôle. C'est une fonction d'animation qui n'est pas réalisée à ce jour* » (Directeur général des services). Effectivement, dans le cadre d'une implication de multiples acteurs, il existe un besoin de prise de recul sur des enjeux sectoriels, et une volonté de contrôle et de pilotage.

« Dans la collectivité, la gestion patrimoniale est répartie entre plusieurs acteurs, mais à mon sens, il n'y a pas d'approche unique » (Chargé de gestion du patrimoine municipal).

Au demeurant, la fonction patrimoine de la collectivité paraît plutôt flexible, fonctionnant dans une logique informelle et assez souple. Toutefois, ce caractère organique est remis en cause par plusieurs acteurs qui font état de la nécessité d'instaurer certaines règles, et de leur souhait d'évoluer dans un cadre mieux défini. *Dans ce sens, selon un directeur, « la gestion du patrimoine de la ville nécessiterait que l'on se penche sur le cadre général, sur l'élaboration du squelette de l'organisation et des procédures ». De même, pour un autre agent, « il nous faut construire de la rigidité, créer un cadre dans notre mode de fonctionnement, notamment autour du patrimoine. Le temps de la souplesse est derrière nous, et malheureusement il faut être réactif, performant, et cela passe par une information rapide et structurée, par la bonne information au bon moment. Il nous faut des processus qui fonctionnent bien ».*

De manière synthétique, nous proposons ci-dessous un tableau reprenant les différentes caractéristiques de la gestion patrimoniale de la commune Delta sur chacune des variables de notre modèle.

Tableau 63 - Synthèse de la caractérisation du pilotage patrimonial de la commune Delta

Variables	*Commune Delta*
Niveau d'utilisation/ décision des outils	Administratif et opérationnel tendant vers du stratégique
Temporalité des outils	Court et moyen-termiste, mais en développement vers du long terme
Finalité des outils	*Property Management* et tendance au développement de l'*Asset Management*
Système organisationnel	Un système assez décentralisé responsabilisant les directions métiers
Approche organisationnelle	Une approche majoritairement organique même si quelques formalismes existent

Suite à la présentation de l'étude de cas de la commune Delta, nous abordons la dernière analyse, celle de la région Epsilon.

4.2.2.4 La gestion patrimoniale de la Région Epsilon

Les régions françaises possèdent un patrimoine immobilier beaucoup moins hétérogène que les autres types de collectivités locales. En effet, avec un parc essentiellement composé de lycées, les régions doivent souvent gérer de gros ensembles immobiliers. Toutefois, les collectivités régionales se trouvent confrontées à d'autres contraintes vis-à-vis de la gestion de leurs ressources immobilières. Dans ce sens, l'étendue du territoire, et la distance entre sites, entre autres, façonnent de façon importante la gestion du patrimoine régional. La région Epsilon se trouve dans ce cas de figure, avec 154 lycées pour près de 2,5 millions de mètres carrés de bâti, et 4,3 millions de mètres carrés de surface non bâtie à gérer.

C'est dans ce contexte spécifique que nous avons étudié en 2013, la gestion du patrimoine de la région Epsilon. Nous avons procédé à des entretiens semi-directifs auprès de six acteurs, tous administratifs. Ces derniers nous ont permis de tirer des caractéristiques et certains enseignements de la gestion patrimoniale de la région, tant sur le plan des outils, que du point de vue des modes d'organisation mis en œuvre.

Ainsi, nous décrivons tout d'abord les spécificités des outils employés par la collectivité pour gérer son patrimoine. Ces derniers paraissent marqués par un enjeu très fort liés aux travaux sur les bâtiments. Ils sont de ce fait plutôt tournés vers des finalités d'administration de biens (*PM*) et dans une moindre mesure d'exploitation de parc (*FM*) tout en étant relativement développés sur du long terme (4.2.2.4.1). Ensuite, notre étude s'intéresse aux modalités organisationnelles de la gestion du patrimoine la région Epsilon. Celles-ci sont caractérisées par une séparation entre les problématiques propres aux lycées d'une part, et la gestion des autres équipements publics d'autre part (4.2.2.4.2).

4.2.2.4.1 Une instrumentation de gestion très orientée vers une gestion à long terme du Property Management

L'étude de cas que nous avons menée nous permet de formuler un diagnostic général sur l'instrumentation mise en place au sein de la collectivité pour gérer son patrimoine immobilier.

Sur la base du cadre d'analyse des outils que nous avons développé précédemment (Cf. Chapitre 2), nous formulons plusieurs grandes tendances sur l'instrumentation mise en place au sein de la région Epsilon. Ainsi, la connaissance patrimoniale a fortement progressé ces dernières années, les outils sont orientés de manière importante vers la programmation, ils sont destinés à des acteurs opérationnels et sont liés au *Property* et au *Facility Management.*

- **Une progression importante de la connaissance d'un patrimoine immobilier de grande envergure**

Face à l'étendue de son parc immobilier, la collectivité locale a engagé ces dernières années des mesures pour développer sa connaissance patrimoniale. En effet, ce besoin de connaissance précise du patrimoine régional s'est matérialisé tout d'abord au niveau des lycées, avec le versement de dotations en fonction des surfaces. Comme nous le confie un chef de service : *« La direction de la maîtrise d'ouvrage ne connaissait que très mal la surface de ses lycées, à plus ou moins 20% près. Sachant qu'à 2 millions et demi de mètres carrés de bâtiments sur 153 lycées, les plus ou moins 20% représentent une surface énorme. Comme les dotations de fonctionnement des lycées sont calculées sur la base des surfaces, cela peut poser un gros problème pour la région. Il y a donc eu une grosse réflexion d'engagée. Ils ont cherché à acquérir un outil de gestion du patrimoine : Abyla. C'est un progiciel acheté. Et puis il y a aussi un recensement avec un levé topographique qui est engagé sur l'ensemble des bâtiments »* (Chef de service gestion immobilière). De même, la connaissance ne s'est accrue sur le reste du patrimoine régional qu'assez récemment. *« Quand je suis arrivé au sein de la région, en 2006, il n'y avait aucun inventaire du patrimoine, aucune liste. Nous avons donc commencé par travailler sur ces éléments »* (Chef du service gestion immobilière).

Ainsi, les éléments de connaissance sur le patrimoine de l'institution paraissent s'être structurés de manière importante. *« Sur un tableur, nous avons l'inventaire du patrimoine. Il comprend la liste des bâtiments, la surface totale, des informations sur les découpages des surfaces, les références cadastrales, la situation juridique, la date d'acquisition, ou le début du bail, la durée du bail, et puis les occupations du bâtiment et le nombre d'agents par bâtiments,*

qui est difficile à tenir à jour. Ensuite, des onglets par bâtiments qui détaillent toutes les informations sur les surfaces et sur l'utilisation » (Chef du service gestion immobilière).

Néanmoins, la question du partage et de l'accessibilité de cette connaissance patrimoniale reste à approfondir. Effectivement, d'une part les outils ne sont pas communs entre la direction qui gère les lycées et celle qui gère les autres bâtiments, et d'autre part certains de ces outils sont développés sous Excel, ce qui réduit fortement la collaboration et le partage des informations.

- **Une instrumentation orientée vers la programmation et la gestion pluriannuelle du patrimoine**

La région Epsilon possède plusieurs outils de gestion du patrimoine tournés vers la planification et la programmation des interventions. Au niveau des lycées notamment, la direction de la maîtrise d'ouvrage a mis en place un processus de programmation pluriannuelle de ces opérations d'investissements. *« Nous avons un PPI, qui définit dans quel cadre s'inscrivent nos projets, qui arrête les grosses opérations modifiant profondément des établissements »* (Directeur de la maîtrise d'ouvrage). Cet outil est également décliné en domaines pour les opérations non identifiables, ce qui permet à la collectivité d'afficher des orientations stratégiques en matière de gestion de son patrimoine. *« Certaines autres opérations ne sont pas identifiées mais les volontés politiques sont répertoriées sur 6 catégories dans le PPI : sur les conditions de travail ; le développement numérique ; la maîtrise de l'énergie ; la préservation et l'adaptation du patrimoine, avec la sécurité et l'accessibilité ; le maintien des équipements sportifs »* (Directeur de la maîtrise d'ouvrage).

De plus, ces outils de prévision sur la gestion à long terme du patrimoine immobilier de la collectivité semblent être complétés par des outils de suivi, permettant de consulter et de surveiller l'avancement des opérations. *« Le PPI est décliné en tout un tas de tableaux de suivi, de gestion, qui nous permettent de savoir comment nous allons positionner ces montants de travaux »* (Directeur de la maîtrise d'ouvrage). *« Nous avons donc des outils de prévision et de suivi qui sont mis en place »* (Directeur de la maîtrise d'ouvrage).

Enfin, si la gestion des lycées est ancrée dans la pluri annualité, il semble en être de même pour la gestion des autres bâtiments de la région. Effectivement, un PPI a aussi été élaboré par le service de la gestion immobilière sur les bâtiments dont ils ont la charge. *« Puisque notre cœur de métier est l'entretien maintenance sur les bâtiments dont nous avons la charge, nous avons un plan pluriannuel de travaux d'entretien, qui court sur 3 ans. Nous mettons en place différents travaux que nous estimons nécessaire pour faire vivre ou évoluer les bâtiments. Nous avons des pré-études de besoins techniques et des chiffrages »* (Chef de service gestion immobilière).

- **Des outils majoritairement à destination des acteurs opérationnels et administratifs**

Notre étude a mis en évidence la présence de certains outils au niveau politique. Ainsi, les élus de la collectivité paraissent se saisir du PPI notamment pour définir et suivre les actions menées par la région sur les lycées. *« Le PPI est utilisé par les élus, pour communiquer et pour suivre l'activité de la région »* (Directeur de la maîtrise d'ouvrage). Aussi, concernant les autres bâtiments régionaux, la relation avec les élus passe par un outil de stratégie patrimoniale. Toutefois, ce dernier semble assez sommaire comme nous l'indique un chef de service : *« Les élus n'utilisent pas tous les outils que nous avons pu développer. La communication sur la gestion patrimoniale auprès des élus se fait avec un document qui s'appelle stratégie patrimoniale. C'est un peu un schéma directeur, avec une vision prospective par projets, sur plusieurs années »* (Chef de service gestion immobilière).

Outre l'exception liée au PPI, il semble que les élus ne disposent et ne se saisissent que de peu d'outils de pilotage patrimonial. D'ailleurs, certains agents interrogés ne pensent pas nécessaire que les acteurs politiques mobilisent certains outils. *« Les élus doivent avoir connaissance des grandes masses, des grands éléments, des points de difficulté, des points saillants, mais ils ne doivent pas à avoir à interpréter des outils »* (Directeur de la maîtrise d'ouvrage). Toutefois, certains acteurs stratégiques mobilisent tout de même des instruments de suivi sur les investissements importants, comme nous l'explique un directeur : *« Les outils sont davantage pour les services que pour les élus. Nous avons aussi des outils de suivi qui*

remontent au DGS. Ce dernier possède des tableaux de bord, qui lui permettent de savoir où nous en sommes sur les aspects financiers, sur l'avancement de l'engagement des opérations, sur les grosses opérations de la région » (Directeur de la maîtrise d'ouvrage).

Enfin, les outils qui ont été déployés par la collectivité sont source de liens entre les acteurs. Dans ce sens, même s'ils ne restent que peu partagés entre les différentes directions, au sein d'un même service, les instruments semblent permettre de partager de l'information. *« La mise en place des outils nous a permis de créer du lien et de partager l'information entre les différents acteurs »* (Directeur de la maîtrise d'ouvrage).

- **Une couverture importante des fonctions de *Property* et *Facility Management***

Les instruments présents au sein de la gestion patrimoniale de la région Epsilon sont essentiellement destinés aux fonctions d'administration de biens (*PM*) et d'exploitation de parc (*FM*). Ainsi, les témoignages recueillis font très souvent état d'outils de gestion et de programmation des travaux et des investissements sur le patrimoine. Outre le PPI, un guide de maintenance a été élaboré, en vue de clarifier les actions de maintenance effectuées entre les différents intervenants (conseil régional, mandataires de terrains ou bien encore les lycées). *« Nous avons ensuite un guide de maintenance, qui est un dossier assez épais. Ce guide est fourni aux lycées et aux mandataires. Il fixe les responsabilités de chacun en matière de maintenance. Les lycées ont des devoirs de gestion du patrimoine courant, à travers les entretiens et les contrôles périodiques »* (Ingénieur de secteur).

De même, dans le secteur de la gestion énergétique, relevant du *Facility Management*, nous avons constaté un développement important d'instruments destinés à une amélioration de l'efficacité énergétique du patrimoine. Tout d'abord en matière de programmation, avec l'existence de diagnostic et de plan d'action : *« Nous avons fait un pré-diagnostic énergétique en 2007 sur les 153 lycées qui a mis en évidence des actions à portée énergétique à réaliser. Cela a donné lieu à une liste de quelques 900 opérations regroupées en 19 familles et classées en fonction de leur coût, de leur réponse en matière d'économie d'énergie et de réponse carbone, et tout cela par rapport à l'euro investi. Nous avons abouti à un plan d'action énergétique avec des priorités d'actions* » (Chef de service de la performance

environnementale). Mais aussi avec des informations de reporting sur l'évolution des consommations de fluides par exemple. *« Les exploitants nous doivent également mensuellement une remontée de données de consommations, pour le chauffage, l'eau chaude sanitaire, l'eau froide. Et cela nous permet d'alimenter une base de données (…) nous permettant ensuite d'établir notre bilan annuel d'énergie et de gaz à effets de serre »* (Chef de service de la performance environnementale).

En revanche, si plusieurs outils existent sur l'administration de biens et l'exploitation de parc, ils ne présentent que peu de liaisons entre eux. Ils ne sont pas structurés de manière à permettre des croisements d'informations. *« Nos outils sont très localisés. Nous n'avons pas trop d'entre croisements »* (Chef de service performance environnementale). *« Jusqu'à présent, nous avions quelques outils, mais avec aucune cohésion, aucune passerelle entre chaque outil. Le logiciel que nous pourrons utiliser demain, va nous permettre de remédier en partie à ce problème »* (Ingénieur secteur).

Finalement, notre diagnostic pointe un manque d'outil d'*Asset Management*. S'il existe bien un schéma directeur dans le domaine des bâtiments autres que les lycées, il semble que ce dernier reste un outil peu satisfaisant. De surcroît, au niveau des lycées, nous n'avons pas relevé d'outil dédié à la gestion de parc, à la prévision de l'évolution des lycées, et à la prévision des besoins des établissements.

En complément de ce diagnostic instrumental, nous étudions également l'organisation mise en place par la région Epsilon pour gérer ses ressources patrimoniales.

4.2.2.4.2 Une organisation de la gestion patrimoniale orientée vers la politique publique de l'éducation

Comme précédemment, cette seconde sous-partie, dédiée au diagnostic de l'organisation de la gestion patrimoniale de la région Epsilon, s'appuie sur le cadre d'analyse que nous avons développé plus haut (Cf. Chapitre 2). Plusieurs caractéristiques se dégagent dans ce sens. Ainsi, l'organisation de la gestion du patrimoine repose tout d'abord sur deux services. Ensuite, la région a fait le choix d'une externalisation importante des activités de maintenance de ses

bâtiments. Enfin, les processus décisionnels sont peu harmonisés et les modes de coordination sont variables.

- **Une structuration bicéphale de la gestion patrimoniale de l'institution**

La structure de l'organisation de la fonction patrimoine de la région se caractérise par le partage des missions entre deux services. D'un côté, la direction de la maîtrise d'ouvrage gère les lycées, et de l'autre, le service de la gestion immobilière assure la gestion du reste du patrimoine régional. Aussi, la gestion des lycées a été rapprochée de la politique publique d'éducation dans la mesure où direction éducation et gestion des lycées se trouvent sous la même autorité hiérarchique directe. *« Deux directions travaillent directement sur le patrimoine au sein de la région. Il s'agit de la direction de la maîtrise d'ouvrage, au sein du pôle culture, éducation, jeunesse et sports ; et puis le service de la gestion immobilière, qui est dans la direction logistique et patrimoine, elle-même située dans le pôle secrétariat général et modernisation »* (Chef de service gestion immobilière).

Cette structuration n'a pas toujours existé au sein de la collectivité, mais elle semble bénéfique aux yeux des différents acteurs qui mentionnent la nécessité d'être en contact direct avec les besoins de l'éducation nationale. *« Nous adaptons le patrimoine par rapport aux besoins pédagogiques, et à leur évolution. Donc les besoins en matière d'équipements, l'organisation des lycées etc., relèvent de la direction de l'éducation. Le fait de rapprocher les deux directions avait une certaine logique, par rapport à l'usage. Nous avons désormais un niveau d'information beaucoup plus prégnant, par rapport aux besoins à moyen terme de nos structures »* (Directeur de la maîtrise d'ouvrage).

En outre, la direction de la maîtrise d'ouvrage a été dimensionnée de manière conséquente, afin de donner une place importante à la gestion des équipements phares des régions, et sensibles vis à vis de la population. *« Nous avons des ingénieurs qui ont tourné sur quasiment la totalité de l'Aquitaine, et qui connaissent à peu près tous les lycées. En appui auprès d'eux, nous avons un service de l'environnement, un service de la gestion du patrimoine et de la programmation, et la partie gestion budgétaire et financière avec une personne »* (Directeur de la maîtrise d'ouvrage). Dès lors, la direction de la maîtrise d'ouvrage paraît entièrement

tournée vers les opérations d'investissements sur les lycées. Ses missions ne relèvent pas des opérations d'entretien courant, à l'inverse du service de la gestion immobilière. *« La différence entre les deux services tient au fait que la direction de la maîtrise d'ouvrage ne s'occupe pas de l'entretien / maintenance des bâtiments. Ils ne font que construire, rénover, réhabilité, et livrer »* (Chef de service gestion immobilière). *D'ailleurs*, le directeur de la maîtrise d'ouvrage est opposé à une éventuelle fusion des deux services : *« Réunir la direction de la gestion immobilière et celle de la maîtrise d'ouvrage semble inopportun dans la mesure où le fonctionnement risquerait de prendre totalement le pas sur l'investissement. Cela nous empêcherait d'avancer sur nos opérations d'investissements »* (Directeur de la maîtrise d'ouvrage).

Enfin, la gestion des lycées est spécifique du fait de l'absence de lien d'autorité entre la région et les chefs d'établissements. La collectivité locale fournit ainsi un bâtiment sans avoir de véritables moyens d'actions sur son utilisation. *« A la différence du reste du patrimoine régional, sur les lycées nous ne maîtrisons pas du tout l'utilisation et l'utilisateur. Le lycée est une entité de gestion responsable et le proviseur gère cet ensemble. Quand il y a au quotidien de la petite maintenance, des travaux locataires, ce sont les lycées qui les gèrent »* (Directeur de la maîtrise d'ouvrage).

- **Le choix d'une externalisation importante en matière de maintenance**

La région Epsilon a opté pour une organisation externalisée de sa gestion technique de patrimoine. En effet, le peu d'agents techniques dont elle dispose, et l'étendue du territoire régional ont motivé ce choix. Comme nous l'explique le directeur de la maîtrise d'ouvrage : *« étant donné l'éclatement de notre patrimoine sur l'ensemble de la région, et tenant compte des temps de transports, et des nécessités de réactivité, et de présence sur le territoire, nous n'avons pas le choix. Soit nous avons des antennes locales, soit la région s'appuie sur des acteurs locaux. C'est ce dernier choix qui a été fait, en s'appuyant sur des mandataires, choisi dans le cadre de marchés publics pour une période de 4 ans ».*

Ainsi, les mandataires de la région sont des acteurs locaux représentants la collectivité locale, et exécutant ses décisions. Selon un directeur, *« ils font le suivi des travaux, les participations*

aux réunions, les visites des commissions de sécurité. Nous y allons que sur des réunions très importantes ». La collectivité locale garde tout de même une maîtrise totale des opérations puisque la liberté d'action de ces mandataires est réduite, *« ce sont nos représentants locaux, mais ils n'ont pas de moyens de décision à la fois sur les opérations qui sont avancées, mais aussi sur les choix des maîtres d'œuvre, des entreprises, etc. »* (Directeur de la maîtrise d'ouvrage).

En outre, ce mode de fonctionnement pour les opérations techniques et de maintenance sur le patrimoine représente un volume important d'actions. Une prise en charge en direct de ses missions nécessiterait de nombreux moyens humains supplémentaires en interne. Aujourd'hui la collectivité à fait le choix de suivre ses prestataires avec des ingénieurs responsables de secteurs géographiques. *« Nous avons approximativement 800 opérations par an qui sont votées. Une opération dure 1 an et demi à 2 ans. Ce qui veut dire que le nombre d'opérations vivantes est énorme, et si nous voulions que la région fasse ce travail, il faudrait embaucher massivement. Nos mandataires représentent à peu près 70 équivalents temps plein. La région a donc fait le choix de la maîtrise d'ouvrage déléguée, et nous avons un ingénieur qui s'occupe de chaque territoire, et travaille en lien direct avec le prestataire »* (Directeur de la maîtrise d'ouvrage).

- **Des processus d'information et de décision manquant d'harmonisation**

L'organisation de la gestion du patrimoine de cette collectivité locale se caractérise par des informations et décisions qui paraissent assez bien structurées dans la gestion des lycées, et à l'opposé, qui manquent de formalisation concernant la gestion de tout le reste du patrimoine régional. En effet, comme nous l'indique un chef de service, la prédominance donnée aux lycées est telle, que le service de la gestion immobilière qui doit assurer le reste de la gestion du patrimoine est dans une position ambiguë. *« Nous nous marchons un peu les uns sur les autres, et pour la direction générale, le qui fait quoi n'est pas toujours clair »* (Chef de service gestion immobilière). En outre, ce dernier service ne possède pas d'élu dédié, et les décisions concernant le patrimoine dont il a la charge semblent être prises sans processus clairement établi. *« Nous n'avons pas d'élu dédié au patrimoine autre que les lycées, et c'est assez*

difficile au quotidien dans le travail, dans les validations » (Chef de service gestion immobilière).

A l'opposé, la direction de la maîtrise d'ouvrage paraît très structurée sur la plan informationnel et décisionnel. Le mode de fonctionnement externalisé avec les mandataires les a notamment poussés à structurer la remontée d'information du terrain, et à formaliser les processus de décisions. *« Nous sommes régulièrement en contact avec les lycées, et les mandataires. Nous avons des réunions régulières avec un point d'avancement tous les 3 mois avec les mandataires. Au quotidien, nous sommes donc amenés à suivre la compétence que nous avons externalisée auprès des mandataires »* (Ingénieur secteur). De plus, avec des utilisateurs autonomes dans les structures, les services de la région ont dû organiser des modes d'information bilatéraux, à la fois ascendants pour être informés de tout évènement concernant les bâtiments, mais aussi descendants dans le cadre des relations et de la concertation avec les usagers. *« Nous devons avoir une très forte réactivité, et avec une information aussi en continu, pour pouvoir expliquer ce que l'on fait, dans quels délais, etc. Nous avons une concertation régulière avec les établissements. Tous les ans, le chef d'établissement et son équipe rencontrent l'élu de la région qui siège à son conseil d'administration »* (Directeur de la maîtrise d'ouvrage).

Enfin, nous avons constaté la faible structuration des informations entre les deux services gérant le patrimoine. Si les informations et décisions paraissent assez bien organisées au niveau de la gestion des lycées et de manière endogène au sein du secteur de l'éducation, le service gestion immobilière pourrait être davantage associé à cette dynamique.

- **Des modes de coordination variables entre acteurs**

Pour finir, il est intéressant de décrire les modes de coordination entre acteurs. Dans ce sens, en premier lieu, nous remarquons la proximité de la direction de la maîtrise d'ouvrage et de la direction de l'éducation. Sous l'autorité hiérarchique du même pôle, ces deux acteurs paraissent en étroite collaboration. *« Toutes les réformes éducatives ont un impact également sur les bâtiments. Dans un même pôle, avec un même directeur adjoint, les décisions se font beaucoup plus simplement et rapidement » (Ingénieur secteur).*

En second lieu, nous avons relevé des difficultés de coordination entre la direction de la maîtrise d'ouvrage et le service de la gestion immobilière. Effectivement, dans certaines situations, ce dernier peut être impliqué sur des décisions patrimoniales propres aux lycées. C'est le cas lorsqu'un lycée se trouve désaffecté notamment, et revient dans les missions du service de la gestion immobilière. Ce dernier n'est pas forcément associé en amont et prend connaissance de la problématique au dernier moment, sans anticipation. *« Les relations entre la direction de la maîtrise d'ouvrage et le service de la gestion immobilière sont des relations plutôt informelles »* (Chef de service gestion immobilière).

De surcroît, si les missions des deux services sont complémentaires, certains agents nous ont manifesté la complexité à travailler ensemble, alors même que des collaborations étroites seraient nécessaires. *« Le problème avec une organisation scindée en deux, avec les lycées d'un côté et les autres bâtiments d'un autre, c'est que nous sommes plusieurs agents à faire la même chose. Il y a des compétences et des connaissances qui ne sont pas utilisées. Nous sommes d'ailleurs amenés à travailler ensemble »* (Chef de service prospective budget). C'est le cas également du service de la performance environnementale qui œuvre en totalité au bénéfice des lycées alors même que les compétences qu'il développe n'existe pas dans la gestion du reste du patrimoine régional. Ce service n'entretien aucun lien avec le service de la gestion immobilière. *« Nous n'avons pas de relations avec la direction des affaires immobilières. En effet, la performance environnementale des bâtiments autres que les lycées n'entre pas dans nos missions. Cependant, il peut être dommageable qu'ils ne bénéficient pas des compétences développées au sein du service performance environnementale »* (Chef service performance environnementale).

En synthèse, nous proposons ci-dessous un tableau reprenant les différentes caractéristiques de la gestion patrimoniale de la région Epsilon sur chacune des variables de notre modèle de recherche.

Tableau 64 - Synthèse de la caractérisation du pilotage patrimonial de la région Epsilon

Variables	*Région Epsilon*
Niveau d'utilisation/ décision des outils	Administratif et dans une moindre mesure, opérationnel
Temporalité des outils	Moyen et long-termiste
Finalité des outils	*Property* et *Facility Management*
Système organisationnel	Forte décentralisation de la gestion des lycées et centralisation de la gestion du reste du patrimoine
Approche organisationnelle	Une approche mécaniste au niveau de la gestion des lycées, et plus organique sur le reste du patrimoine

Globalement, les quatre études de cas que nous venons de retranscrire, ainsi que les enseignements révélés par la recherche-intervention, marquent de grandes tendances sur les pratiques des collectivités locales pour gérer leurs ressources patrimoniales. Nous avons rencontré plusieurs thématiques récurrentes que nous analyserons plus en détail ci-après.

4.3 Présentation des résultats des analyses horizontales, par variable et validation des grilles de caractérisation

Après avoir détaillé les entretiens pour chaque collectivité locale, nous développons dans le tableau ci-dessous la synthèse des résultats qualitatifs de manière horizontale et de façon plus concise (Cf. tableau 65). Cette présentation est ainsi de nature à nous permettre de répondre à nos propositions de recherche.

Tableau 65 - Synthèse des résultats des analyses des données qualitatives

Variables	***Commune Alpha***	***Commune Beta***	***Département Gamma***	***Commune Delta***	***Région Epsilon***	**Synthèse des résultats**
Niveau d'utilisation / décision des outils	Opérationnel et administratif. Ambition de développer la portée stratégique.	Administratif et opérationnel. Développement du niveau stratégique	Administratif avec la volonté de développer le niveau stratégique	Administratif et opérationnel tendant vers du stratégique	Administratif et dans une moindre mesure, opérationnel	**Des outils globalement administratifs et opérationnels mais avec des évolutions vers le niveau stratégique**
Temporalité des outils	Court-termiste	Court-termiste, volonté de prendre compte le long terme	Court et moyen-termiste	Court et moyen-termiste. Mais développement du long terme	Moyen et long-termiste	**Des outils plutôt de moyen et court terme mais avec une prise de conscience de la nécessité de la pluri annualité**
Finalité des outils	*Property* et *Facility Management Volonté de développer l'Asset Management*	*Property Management* Evolution vers du *Facility et de l'Asset*	*Propery Management*	*Property Management* Développement de l'*Asset Management*	*Property* et Facility *Management*	**Des outils privilégiant le *Property* et *Facility Management. Tendance à l'évolution de l'Asset Management***
Système organisationnel	Une structure en partie décentralisée	Une structuration éparpillée et en partie décentralisée	Décentralisation de la gestion des collèges et centralisation de la gestion du reste du patrimoine	Un système assez décentralisé, responsabilisant les directions métiers	Décentralisation de la gestion des lycées. Centralisation de la gestion du reste du patrimoine	**Une organisation oscillant entre centralisation et décentralisation**
Approche organisationnelle	Une approche aux modalités organiques	Une approche majoritairement organique, en voie de formalisation	Une approche essentiellement organique	Une approche majoritairement organique même si quelques formalismes existent	Une approche mécaniste au niveau de la gestion des collèges et plus organique sur le reste du patrimoine	**Une organisation adoptant dans l'ensemble une approche organique**

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

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

Dès lors, la proposition 1 : « Les outils de pilotage patrimonial sont caractérisés selon leur niveau d'utilisation, leur temporalité et leur finalité » paraît validée par nos analyses quantitatives et qualitatives. Effectivement, les acteurs interrogés reprennent ces trois éléments pour décrire leurs outils de gestion du patrimoine. De plus, de manière plus spécifique, nous proposons une décomposition de ces trois variables en sous variables.

Dans ce sens, la proposition 1.1 « Les outils de la gestion patrimoniale publique locale couvrent des niveaux d'utilisation à la fois stratégiques, administratifs et opérationnels » n'apparaît pas totalement validée par nos analyses. Nous relevons en effet la proximité entre

les sous-variables de niveau opérationnel et niveau administratif. Ceci nous amène plutôt à caractériser les outils de la gestion patrimoniale selon des utilisations stratégiques et opérationnelles.

Ensuite, la proposition 1.2 « Les outils de la gestion patrimoniale publique locale couvrent des temporalités court, moyen et long-termistes » semble également invalidée. Nous avions en effet rencontré une difficulté pour caractériser ce facteur temporel avec nos analyses quantitatives. Or, ici aussi, il semble complexe de distinguer les logiques de court et moyen terme. En conséquence, il serait peut-être pertinent de réunir ces deux sous variables, et de caractériser les outils de la gestion patrimoniale sur des temporalités long-termiste d'une part, et de court terme d'autre part. Néanmoins, cette dimension liée au temps des outils du pilotage patrimonial mériterait une analyse spécifique sur laquelle nous reviendrons en conclusion générale.

Enfin, s'agissant des sous-propositions de notre dimension instrumentale, la sous-proposition 1.3 selon laquelle « Les outils de la gestion patrimoniale publique locale couvrent l'ensemble des finalités managériales immobilières » est validée. Les instruments de la gestion patrimoniale des collectivités locales se caractérisent en effet par des finalités d'*Asset*, de *Property* et de *Facility Management*.

En second lieu, l'intérêt de ces études qualitatives repose également sur la confrontation de notre modèle d'analyse organisationnel de la gestion patrimoniale avec les pratiques locales. En effet, la complexité de la description des modes d'organisation rendant difficile une appréhension quantitative de ces résultats, nous revenons sur les deux propositions de cette dimension organisationnelle par le biais de la méthodologie qualitative.

A ce propos, notre proposition générale, qui indiquait que « L'organisation du pilotage patrimonial public local est caractérisée par sa structure et par son approche organisationnelle », est validée avec les analyses qualitatives effectuées. De cette manière, nos résultats révèlent la pertinence de ces deux axes d'études pour caractériser les modes d'organisation du pilotage patrimonial. De surcroît, cette proposition est scindée en deux sous variables.

La proposition 2.1 « L'organisation du pilotage patrimonial public local se caractérise par le degré de centralisation ou de décentralisation de son système organisationnel » est validée. Effectivement, les acteurs rencontrés nous mentionnent évoluer dans des organisations au sein desquelles ces problématiques de centralisation ou décentralisation des activités de gestion patrimoniale se posent. Dans ce cadre, les collectivités semblent déplacer le curseur au gré du contexte local et des difficultés rencontrées.

Pour finir, la proposition 2.2 « L'organisation du pilotage patrimonial public local se caractérise par une approche organisationnelle mécaniste ou organique » est également validée. Dans ce sens, les institutions étudiées adoptent des approches souples ou plus formelles en fonction des domaines et des activités de la gestion de patrimoine. De manière globale, si les collectivités sont majoritairement organisées avec une gestion patrimoniale organique, de nombreux processus de mise en place de règles sont en cours, ou bien sont souhaités par les acteurs.

Pour terminer ce chapitre sur nos analyses qualitatives, nous proposons une discussion de nos résultats et un retour sur la littérature.

4.4 Discussion des résultats et apports de l'étude qualitative dans la continuité de la littérature scientifique

Cette recherche doctorale vise à apporter des éléments de réponse au questionnement sur la caractérisation de la gestion patrimoniale publique locale. Ainsi, par le biais de l'étude qualitative développée ci-dessus, nous avons pu tester notre modèle de recherche et ses propositions relatives au pilotage instrumental et organisationnel du patrimoine. Or, nous avons déjà eu l'occasion de faire un retour sur la littérature concernant la dimension des outils. Cela nous conduit à privilégier ici une discussion sur les résultats concernant la dimension organisationnelle de la gestion patrimoniale.

Sur la base de la littérature, nous avions ainsi identifié deux axes de lecture des modes d'organisation : le système et l'approche organisationnelle. Dès lors, cette étude qualitative nous permet de vérifier la cohérence de notre cadre d'étude. De la sorte, l'évolution des modes d'organisation de la fonction patrimoine locale paraît s'inscrire dans la logique de la littérature,

sur le fondement de la grille d'analyse que nous proposons. Au global, notre recherche exploratoire propose une contribution académique, en soumettant un cadre d'étude organisationnel placé dans la perspective la performance publique locale (MAUREL et *al.,* 2014).

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

Néanmoins, si la littérature met à jour l'évolution des organisations, de modes centralisés vers une décentralisation accrue, les résultats de nos recherches nous amènent à mettre en garde les collectivités contre un excès d'autonomie octroyée aux acteurs de terrain. Effectivement, un système localisé de manière trop importante pourrait entraîner une séparation des considérations patrimoniales avec le sommet stratégique et politique d'une institution. Dès lors, ce mode d'organisation nuirait à la formulation d'une politique patrimoniale à part entière, et à l'émergence d'objectifs stratégiques. De plus, la transversalité et le lien entre les décisions et les actions entreprises sur l'immobilier s'en trouveraient distendus. Pour autant, à l'inverse, une centralisation à l'excès de la gestion du patrimoine est de nature à couper le pilotage immobilier de sa base, et engendrer de fait, un éloignement avec les considérations pratiques des usagers, utilisateurs des équipements. Un tel système semble pouvoir être la source d'importantes défaillances dans la qualité du service public produit.

En conséquence, il nous semble que les collectivités locales devraient être soucieuses de préserver un équilibre, entre le global et le local, entre une centralisation trop importante préjudiciable à plusieurs titres, et une décentralisation non maîtrisée, qui risque d'entraîner des incohérences et des contradictions entre les logiques locales et la stratégie générale de la collectivité (THIETART, 2012). C'est pourquoi, un ancrage de la gestion patrimoniale au sommet politique et stratégique de l'institution est primordial, tout en structurant le traitement des problématiques patrimoniales au plus près des besoins du service public et de ses usagers.

Ensuite, nous nous appuyons sur un second axe, celui de l'approche organisationnelle, afin de caractériser l'organisation de la gestion patrimoniale selon des modalités organiques ou mécanistes. Dans ce sens, nos résultats montrent que les travaux de BURNS et STALKER (1961) s'appliquent à l'organisation de la gestion patrimoniale. Aussi, plusieurs auteurs insistent sur la nécessité de faire évoluer les modes d'organisation en réponse à un environnement complexe et mouvant (MINTZBERG, 1982 ; LAWRENCE et LORSH, 1967). Les organisations seraient alors poussées à adopter une approche organique, gage d'une plus grande souplesse (BURNS et STALKER, 1961 ; MINTZBERG, 1982). Ainsi, compte-tenu des multiples évolutions du secteur public et de la complexité croissante de l'environnement des collectivités locales, nos résultats démontrent que des approches organiques restent largement à inventer pour les institutions publiques, dans un domaine aussi structurant que celui de la gestion patrimoniale.

Néanmoins, nous nous positionnons dans le sens de MINTZBERG (1982), qui considère les deux modalités, mécaniste et organique, comme deux « *extrêmes* » d'un *continuum* sur lequel l'organisation doit faire « *varier sa standardisation* ». De la sorte, ces deux approches adoptées exclusivement ne seraient pas forcément bénéfiques pour une organisation. En tant qu'approche uniquement organique, l'organisation de la gestion patrimoniale se trouverait enfermée dans une structure non définie, avec des fonctionnements reposant sur des relations informelles, et un processus de décision ajustable. Il nous semble en conséquence que des évolutions devraient dans ce cas intervenir, afin d'intégrer de la cohésion dans un système trop flexible. Toutefois, une approche trop mécaniste ne paraît pas non plus à préconiser.

Cette dernière, impliquant une structure organisationnelle rigide avec pour seul but la recherche d'efficacité, et d'efficience, présente également des inconvénients majeurs. Cette forme d'approche déconnecte notamment l'organisation des préoccupations et des besoins des parties prenantes secondaires, dans notre cas, des utilisateurs, occupants des infrastructures. Un fonctionnement trop rigide entraîne aussi des pertes importantes de qualité et de délais dans les actions engagées par la fonction patrimoniale. C'est pourquoi, il nous semble opportun d'envisager un juste milieu entre des processus mécanistes et organiques, vers une approche proportionnée et équilibrée de l'organisation.

Au total, cette recherche souligne la disparité des modes d'organisation de la fonction patrimoine des collectivités locales, et il ne semble pas y avoir de situation idéale en la matière. Ainsi, nos travaux se placent dans le sens de la théorie de la contingence (LAWRENCE et LORSH, 1986), selon laquelle il n'existe que peu de grandes solutions générales à tous les problèmes, mais plutôt des analyses au cas par cas. Nous pensons en effet qu'il serait illusoire de penser qu'il se dégage un modèle universel d'organisation de la fonction patrimoniale publique locale. De la sorte, il paraît plus réaliste de considérer que pour chaque structure, il existe des adaptations possibles, au regard non seulement du positionnement actuel de l'organisation dans notre cadre d'analyse, mais aussi de celui envisagé ou souhaitable compte tenu de ses spécificités internes (MINTZBERG, 1982), de sa stratégie (CHANDLER, 1962), ou encore de son environnement (BURNS et STALKER, 1961 ; LAWRENCE et LORSH, 1967). En la matière, nous reprenons les conclusions de DESREUMAUX (2015), pour qui il faut s'attendre à une diversité des destins des structures et de leurs configurations organisationnelles. Les organisations n'ont ainsi pas toutes la même capacité d'adaptation, ni la même trajectoire d'évolution. Dès lors, *« face à un contexte, certes devenu globalement turbulent, mais auquel correspond encore un degré de variété certain, il y a la place pour une pluralité de modes d'organisation et de formes hybrides comme cela a toujours été le cas jusqu'à présent* » (DESREUMAUX, 2015).

D'un point de vue théorique et empirique, nos résultats viennent soutenir cette littérature, en confirmant les voies d'évolution possibles à apporter aux modes d'organisation déployés par les collectivités locales dans le cadre du pilotage de leur patrimoine immobilier (LORINO,

1997). Sans être des mesures généralisables, ces voies d'évolution se présentent plutôt comme des pistes de réflexions à destination des acteurs locaux.

En outre, cette étude contribue à préciser les particularismes de l'organisation de la fonction patrimoine locale. Effectivement, si certaines recherches concernent l'analyse de l'organisation du management de l'immobilier dans le secteur privé (NAPPI-CHOULET, 2007), les travaux antérieurs ne s'intéressent que peu au secteur public local. En conséquence, cette recherche doctorale concourt à enrichir la littérature scientifique sur le management public local. De surcroît, les recherches en sciences de gestion s'orientent habituellement de manière accrue vers l'étude des outils du contrôle. Dans ce sens, BERLAND et GERVAIS (2008) soulignent que la comptabilité de gestion, les tableaux de bord, la mesure de la performance, ainsi que les budgets sont les thèmes dominants des recherches en contrôle depuis le début des années 2000. Ainsi, en combinant approche instrumentale et organisationnelle, dans un cadre englobant, ce travail de recherche est original.

Pour finir, sur un plan managérial, notre étude dégage une grille de lecture organisationnelle du pilotage de la gestion patrimoniale des organisations publiques. Elle propose un cadre conceptuel et méthodologique dont les acteurs locaux peuvent se saisir comme support dans l'analyse de leurs modes de fonctionnement.

CONCLUSION DU CHAPITRE 4 : DES ETUDES QUALITATIVES VALIDANT LES GRILLES EXPLORATOIRES ET REVELATRICES DES FAIBLESSES DE LA GESTION PATRIMONIALE LOCALE

En complément d'une méthodologie quantitative, cette recherche doctorale s'appuie sur une étude qualitative composée d'une recherche-intervention et de quatre études de cas. Le quatrième chapitre fut ainsi entièrement dédié à l'exploitation des données recueillies dans ce cadre. Ainsi, les études qualitatives que nous avons menées nous ont permis d'accéder à un terrain riche et varié, source d'apprentissages importants en vue de conforter et d'approfondir nos premiers résultats liés à l'enquête nationale, mais aussi d'engager une visée prescriptive.

Ainsi, nous avons procédé à deux formes d'analyses complémentaires. Par une première approche verticale, nous avons travaillé, entretien par entretien, en faisant apparaître, pour un même cas d'étude, les thèmes abordés, les mots clés et les lignes directrices. Cette première analyse met en exergue les multiples insuffisances dans le pilotage patrimonial des collectivités locales, tant du point de vue des outils mobilisés, que des modes organisation mis en place.

Nous avons également mené une analyse horizontale, davantage transversale, nous permettant de travailler, par variables, sur les récurrences d'un cas d'étude à l'autre. De cette manière, nous faisons état des résultats pour chacune des collectivités locales étudiées, mais aussi sur les variables de notre modèle de recherche. Ainsi nous aboutissons au test des propositions de recherche formulées.

Dans ce sens, par le biais de cette méthodologie qualitative, nous aboutissons à approfondir nos premiers résultats quantitatifs, et à compléter nos propositions de recherche liées à la caractérisation des outils, et à l'organisation du pilotage patrimonial. Nous reprenons dans le tableau ci-dessous les variables du modèle de recherche, les énoncés de ces propositions ainsi que leurs résultats. De plus, nous représentons le schéma de structuration de la recherche finalisé.

Tableau 66 – Variables du modèle de recherche et résultats de l'analyse qualitative

Concept	Variables	Propositions de recherche		Résultats	
OUTILS DU PILOTAGE PATRIMONIAL PUBLIC LOCAL	**Niveau d'utilisation/ décision des outils**	**1.** Les outils du pilotage patrimonial public local sont caractérisés selon leur niveau d'utilisation, leur temporalité et leur finalité	**1.1**. Les outils du pilotage patrimonial public local couvrent des niveaux d'utilisation à la fois stratégiques, administratifs et opérationnels.	**P1 : Validé**	**P1.1 : non validé** Niveaux d'utilisation stratégiques et opérationnels
	Temporalité des outils		**1.2.** Les outils du pilotage patrimonial public local couvrent des temporalités court, moyen et long-termistes.		**P1.2 : non validé** Temporalité de court et long terme
	Finalité des outils		**1.3.** Les outils du pilotage patrimonial public local couvrent les finalités managériales immobilières d'*Asset,* de *Property* et de *Facility Management*		**P3 : Validé**
ORGANISATION DU PILOTAGE PATRIMONIAL PUBLIC LOCAL	**Système organisationnel**	**2.** L'organisation du pilotage patrimonial public local est caractérisée par sa structure et par son approche organisationnelle	**2.1.** L'organisation du pilotage patrimonial public local se caractérise par le degré de centralisation ou de localisation de son système organisationnel	**P2 : validé**	**P2.1 : validé**
	Approche organisationnelle		**2.2.** L'organisation du pilotage patrimonial public local se caractérise par une approche organisationnelle mécaniste ou organique		**P2.2 : validé**

Figure 65 - Schéma n°5 de structuration de la recherche

Partie 1 - Cadre conceptuel

Chapitre 1 Cadre général de caractérisation	**Chapitre 2** Construction des grilles d'analyse instrumentale et organisationnelle
Du contrôle patrimonial vers le pilotage patrimonial dans le cadre de la performance publique locale	**Les outils du pilotage patrimonial**
	P1 : Caractérisation par des dimensions de niveau d'utilisation, de temps et de finalité. **P1.1** : Niveaux d'utilisation opérationnels, administratifs et stratégiques. **P1.2** : Temporalité de court, moyen et long terme. **P1.3** : Finalités d'*Asset*, de *Property* et de *Facility Management.*
	L'organisation du pilotage patrimonial
	P2 : Caractérisation par la structure et par l'approche organisationnelle. **P2.1** : Degré de décentralisation de la structure organisationnelle. **P2.2** : Approche organisationnelle mécaniste ou organique.

Partie 2 – Caractérisation des pratiques locales

Chapitre 3 Analyse quantitative	**Chapitre 4** Analyse qualitative
Résultats descriptifs	**Validation de la grille instrumentale**
Outils court et moyen termistes. Utilisation opérationnelle et administrative. Finalités de *Property Management.*	Un niveau d'utilisation à deux variables : opérationnel et stratégique. Une temporalité de court et long terme. Trois types de finalités : *AM, PM, FM.*
Validation du modèle instrumental	**Validation de la grille organisationnelle**
Trois dimensions d'analyse : Utilisations opérationnelles et stratégiques Temporalité difficilement caractérisée Finalités d'*Asset* de *Property* et de *Facility*	Deux dimensions d'analyse : Une structure plus ou moins décentralisée Une organisation oscillant entre approche mécaniste et organique

CONCLUSION DE LA PARTIE 2 : DES RESULTATS EXPLORATOIRES OUVRANT LA VOIE VERS DE NOUVELLES PROPOSITIONS

Face au manque de connaissance formalisée concernant la gestion patrimoniale locale, nous avons opté pour l'exploitation d'une enquête quantitative nationale. Celle-ci nous a permis de dresser un large panorama des pratiques des collectivités locales, instrumentales et organisationnelles, quant à la gestion de leurs ressources patrimoniales. Cette étude nous a donné la possibilité de répondre à un premier objectif descriptif général dans le cadre de ce travail de recherche. De surcroît, nous avons pu tester nos propositions sur la partie instrumentale.

De manière complémentaire, nous avons également réalisé des études qualitatives. Ces dernières se composent d'une recherche-intervention, à laquelle nous avons adossé plusieurs études de cas par entretiens. Cette méthodologie qualitative répond à une volonté de lever les limites du modèle, soulevées à l'occasion de l'enquête nationale. De plus, nous avons de cette façon pu donner une plus grande envergure à notre raisonnement, en améliorant la qualité, ainsi que le sentiment de réalité de notre recherche (LINCOLN et GUBA, 1990 ; JOHNSON et *al*., 2007). Enfin, par l'intermédiaire de ces analyses qualitatives, nous avons pu tester le concept d'organisation du pilotage patrimonial, plus facilement appréhendable que par enquête quantitative.

Finalement, ces différentes analyses, quantitatives et qualitatives, que nous avons effectuées nous ont amené à confronter notre modèle de recherche à la pratique. Ainsi, les propositions qui sous-tendent ce modèle paraissent partiellement validées par les résultats de nos analyses. Dès lors, le cadre que nous développons est une vision partielle, comportant des limites et des perspectives d'amélioration. En synthèse, nous reprenons les résultats des analyses sur notre modèle de recherche dans le tableau 67.

Tableau 67 – Synthèse générale du modèle de recherche et des résultats

Concept	Variables	Auteurs	Propositions de recherche		Résultats	
OUTILS DU PILOTAGE PATRIMONIAL PUBLIC LOCAL	**Niveau d'utilisation / décision des outils**	ANTHONY (1965, 1988) ; LONING et *al*. (2013)	**1.** Les outils du pilotage patrimonial public local sont caractérisés selon leur niveau d'utilisation, leur temporalité et leur finalité	**1.1**. Les outils du pilotage patrimonial public local couvrent des niveaux d'utilisation à la fois stratégiques, administratifs et opérationnels.	**P1 : validé**	**P1.1 : non validé**
	Temporalité des outils	BREID (1994) ; CROZIER (1991) ; ATKINSON et *al.* (1997) ; BATAC et al. (2009)		**1.2.** Les outils du pilotage patrimonial public local couvrent des temporalités court, moyen et long-termistes.		**P1.2 : non validé**
	Finalité des outils	BONETTO et SAUCE, (2006) ; NAPPI-CHOULET (2007) ; TAILLANDIER (2009)		**1.3.** Les outils du pilotage patrimonial public local couvrent les finalités managériales immobilières d'*Asset*, de *Property* et de *Facility Management*		**P3 : validé**
ORGANISATION DU PILOTAGE PATRIMONIAL PUBLIC LOCAL	**Système organisationnel**	MINTZBERG (1982, 1989) ; RONDINELLI et *al.* (1981, 1983) ; LEMIEUX (1997, 2001) ; BOSSERT (1998) ; VRANGBAECK (2004) ; DENIS et *al.* (1998)	**2.** L'organisation du pilotage patrimonial public local est caractérisée par sa structure et par son approche organisationnelle	**2.1.** L'organisation du pilotage patrimonial public local se caractérise par le degré de centralisation ou de localisation de son système organisationnel	**P2 : validé**	**P2.1 : validé**
	Approche organisationnelle	BURNS et STALKER (1961) ; MINTZBERG (1982, 1989) ; WOODWARD, (1965); PORTER (1986)		**2.2.** L'organisation du pilotage patrimonial public local se caractérise par une approche organisationnelle mécaniste ou organique		**P2.2 : validé**

En conséquence, nos deux grilles d'analyses constituent une clé de lecture des instruments et des modes d'organisation du pilotage patrimonial au sein d'une collectivité locale. En outre, ces grilles permettent aux organisations locales d'obtenir un cadre, en vue de faire évoluer leurs pratiques de gestion du patrimoine.

Pour terminer, nous reprenons nos propositions de recherche et en les actualisant compte tenu de nos résultats.

Tableau 68 - Propositions de recherche actualisées

P1	Les outils du pilotage patrimonial local sont caractérisés selon leur niveau d'utilisation, leur temporalité et leur finalité.	
	P1.1	Les outils du pilotage patrimonial public local couvrent des niveaux d'utilisation à la fois stratégiques et opérationnels.
	P1.2	Les outils du pilotage patrimonial public local couvrent des temporalités court et long-termistes.
	P1.3	Les outils du pilotage patrimonial public local couvrent les finalités managériales immobilières d'*Asset*, de *Property* et de *Facility Management.*
P2	L'organisation du pilotage patrimonial public local est caractérisée selon sa structure et son approche organisationnelle.	
	P2.1	L'organisation du pilotage patrimonial public local se caractérise par le degré de centralisation ou de décentralisation de sa structure organisationnelle.
	P2.2	L'organisation du pilotage patrimonial public local se caractérise par une approche organisationnelle mécaniste ou organique.

CONCLUSION GENERALE :
INTERETS ET APPORTS MANAGERIAUX DE LA RECHERCHE, LIMITES ET PERSPECTIVES D'ETUDES

Cette recherche doctorale s'inscrit dans un contexte particulièrement riche, source d'attendus importants de la part des acteurs locaux en recherche de leviers d'optimisation de la gestion locale. En effet, la prise de conscience des enjeux autour de la gestion patrimoniale n'a fait que croître ces dernières années. En témoignent, les nombreux articles professionnels consacrés à ce sujet, ainsi que les rapports et recommandations de la COUR DES COMPTES (2006, 2009, 2012, 2013), du SENAT (2003, 2010, 2013, 2017), de l'Assemblée Nationale (2005, 2006), ou bien encore d'associations de praticiens (AITF, 2005 ; ARTIES, 2007).

C'est sur ce cadre que notre réflexion s'est développée, et se veut être une contribution à la détermination et l'analyse des leviers de performance des collectivités locales. Nous avons tout d'abord dû faire face à la faiblesse de la recherche scientifique en gestion sur cette thématique. Dès lors, notre travail fut exploratoire, et a consisté, sur les plans théoriques et empiriques, à étudier et caractériser les pratiques de gestion du patrimoine des organisations publiques locales. Nous avons alors poursuivi plusieurs objectifs. Tout d'abord, celui de construire un cadre d'analyse de la gestion patrimoniale, que nous avons voulu penser de manière prescriptive en l'insérant dans la perspective de la performance publique locale. De cette manière, notre grille d'analyse s'est scindée en deux, avec la détermination des outils d'une part, et des modes d'organisation du pilotage patrimonial local d'autre part. Deuxièmement, nous nous sommes appuyés sur ce cadre d'analyse pour développer plusieurs préconisations liées aux instruments et aux modalités d'organisation de la gestion du patrimoine, et attirer l'attention des acteurs locaux quant à la nécessité d'évolution de leurs pratiques en la matière.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, nous avons fait le choix, dans cette conclusion, d'aborder quatre sous parties. Nous synthétisons d'abord les résultats obtenus sur nos analyses quantitatives et qualitatives (1), puis nous revenons sur la contribution théorique de cette recherche doctorale (2), et nous détaillons les apports managériaux conséquents de notre étude (3). Enfin, nous examinons les limites et les prolongements envisagés de ce travail doctoral (4).

1. Des résultats qui mettent en évidence la pertinence de notre cadre d'analyse du pilotage patrimonial local et les insuffisances des pratiques actuelles

Cette recherche doctorale a pour finalité de caractériser et de modéliser les pratiques actuelles de gestion patrimoniale des collectivités locales françaises. Pour ce faire, notre travail repose sur la complémentarité d'une étude quantitative et d'analyses qualitatives. Ainsi, nous avons utilisé cette double méthodologie, reposant sur la nécessité de disposer de données de terrain vis-à-vis d'un sujet sur lequel la littérature ne dispose que de très peu d'éléments. Nous revenons donc de manière synthétique sur nos différents résultats, qui, en premier lieu pointent le nécessaire développement des outils vers le pilotage patrimonial (1.1). Ils soulèvent également l'hétérogénéité des organisations liées à la fonction patrimoine (1.2). Enfin, l'ensemble de nos analyses sont de nature à démontrer la pertinence du modèle proposé (1.3).

1.1. Des résultats soulevant la nécessité de développer les outils du pilotage patrimonial

Ainsi, concernant les instruments de la gestion patrimoniale premièrement, certaines grandes tendances se dégagent. Effectivement, les outils destinés à la gestion du patrimoine ne sont globalement que peu développés au sein du secteur public local. Les institutions font alors état d'un certain manque d'instruments, d'indicateurs de suivi, de gestion et de pilotage à tous les niveaux de leur organisation.

Parallèlement à cette carence globale en outils dédiés au patrimoine, les instruments existants, et mis en œuvre dans les collectivités locales, restent bien souvent focalisés sur une logique temporelle de moyen terme, plutôt annuelle. Ces derniers n'abordent que peu les dimensions temporelles de court mais aussi de long terme, c'est-à-dire de suivi quotidien, de planification et de prévision. En conséquence, les acteurs publics sont amenés à prendre des décisions au cas par cas, sans vision pluriannuelle, en ne se fondant que sur des informations qui, bien souvent, ne sont pas issues de l'instrumentation de gestion.

En outre, tous les acteurs d'une même organisation publique ne semblent souvent pas bénéficier du même accès aux instruments de gestion patrimoniale. Dans ce sens, la mobilisation des outils relève plutôt d'un niveau administratif intermédiaire, et dans une

moindre mesure du niveau opérationnel d'une collectivité, tandis que les niveaux stratégiques et politiques ne sont que peu concernés. Ces derniers acteurs sont en effet souvent à l'écart de l'instrumentation de gestion du patrimoine mise en œuvre dans les collectivités locales.

Enfin, nous avons voulu déterminer les finalités des outils de gestion du patrimoine employés par les collectivités locales. De ce dernier point de vue, les instruments existants semblent plutôt être destinés au domaine de l'administration de biens (*PM*), c'est-à-dire à la gestion administrative, juridique et financière, et au suivi des opérations liées à la maîtrise d'ouvrage. Les outils paraissent alors ne prendre en charge que dans une moindre mesure des activités liées à l'exploitation du parc patrimonial (*FM*), et très marginalement la stratégie, l'évolution du parc et la planification immobilière (*AM*).

1.2. Des résultats montrant la disparité des pratiques locales en matière d'organisation de la gestion patrimoniale

Ensuite, nos analyses ont cherché à caractériser les modalités d'organisation de la gestion patrimoniale locale. Dans ce sens, nous avons tout d'abord constaté la grande hétérogénéité des modes d'organisation développés par les collectivités locales pour gérer leur patrimoine. D'ailleurs, plus que la méthodologie quantitative, l'étude qualitative nous a permis d'appréhender la mesure du concept d'organisation du pilotage patrimonial. Nous avons ainsi pu saisir les nuances organisationnelles, et également mettre en évidence la fragilité des fonctions patrimoniales locales.

Dès lors, nos analyses ont relevé l'éparpillement des responsabilités et les missions liées au patrimoine immobilier au sein des organisations publiques locales. Effectivement, l'étendue des champs couverts par cette fonction entraîne la présence d'un grand nombre d'acteurs, repartis dans plusieurs services, et qui sont directement en prise avec les questions de gestion patrimoniale. Au demeurant, du fait de leur rattachement divers, ces acteurs portent bien souvent des logiques d'actions et des intérêts discordants. De surcroît, la circulation des informations pose beaucoup de difficultés entre ces différents protagonistes de la fonction patrimoine, qui ne sont que peu habitués à travailler en transversalité, de façon décloisonnée. En conséquence, les collectivités locales rencontrent beaucoup de difficultés pour rendre

cohérent et transparent le rôle de tous les acteurs associés au patrimoine au sein de leur système organisationnel.

Enfin, les résultats ont également révélé des différences de prise en charge en fonction des activités de la gestion du patrimoine. En effet, certaines missions, relevant plutôt de la gestion administrative, financière et juridique du patrimoine (*PM*) et exercées de manière traditionnelle par les collectivités locales, paraissent relativement cadrées, et régies par une approche qualifiée de mécaniste, notamment avec l'existence de procédures et une circulation des informations formelle entre les acteurs.

A l'inverse, d'autres domaines d'activités, relevant d'une part de la stratégie, de la planification immobilière (*AM*), et d'autre part de la gestion de l'usage d'un bâtiment ou de son exploitation (*FM*), paraissent être assurés de manière moins rigide par les collectivités, sans fonctionnement hiérarchique, ni procédures. Ainsi, nous avons qualifié cette dernière d'approche d'organique, dans le sens de BURNS et STALKER (1961).

Au final, la description de ces pratiques organisationnelles met en exergue différentes fragilités rencontrées fréquemment dans les fonctions patrimoine des collectivités locales. D'ailleurs, notre travail a notamment consisté à tenter de lever une partie de ces faiblesses pour tendre vers des pratiques organisationnelles renouvelées.

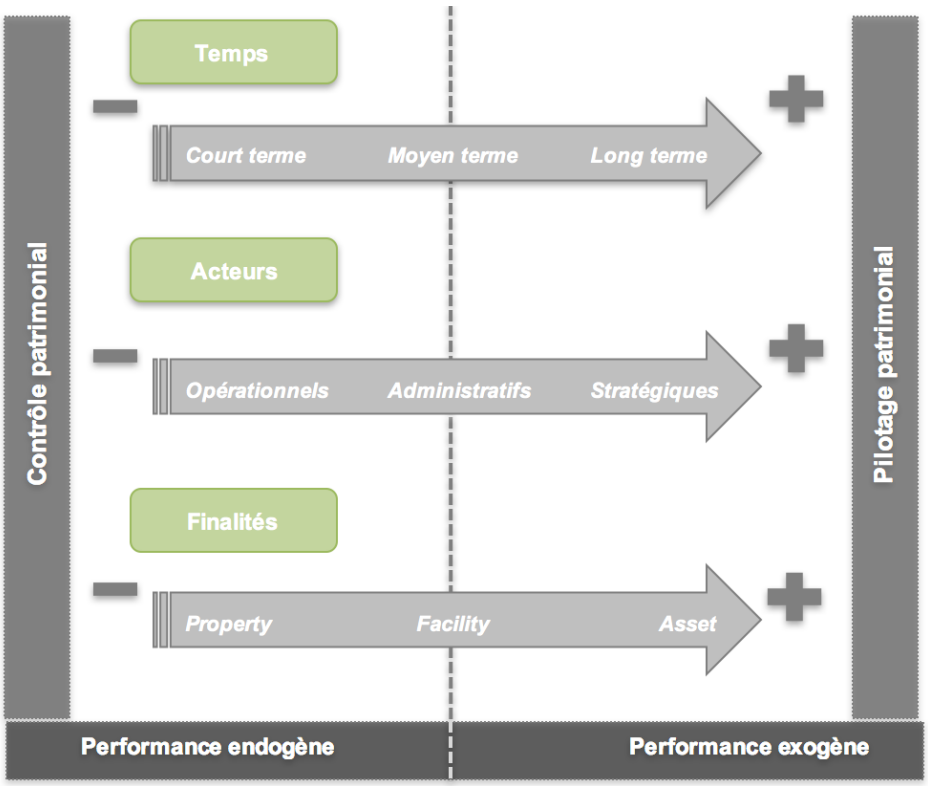
1.3. Des résultats validant les modèles d'analyse du pilotage patrimonial

Outre les aspects descriptifs présentés ci-dessus, les résultats de cette recherche doctorale nous amènent également à revenir sur la composition du modèle de recherche que nous avons développé. De ce point de vue, deux grilles d'analyse ont été construites puis testées : une première relative aux outils (1.3.1), et une seconde sur les aspects organisationnels (1.3.2).

1.3.1. La pertinence de la grille de lecture instrumentale du pilotage patrimonial

Dans un premier cadre d'analyse, nous mettons en relation trois dimensions, permettant de rendre compte du niveau de développement de la gestion du patrimoine local. Ainsi, d'un point de vue managérial, temporel, et des acteurs impactés, nous proposons de vérifier la cohérence des outils et l'efficience du système de gestion patrimoniale. De surcroît, nous avons proposé une décomposition de chacune de ces dimensions en trois variables. Dans ce sens, la dimension temporelle est constituée de modalités de court, moyen et long terme ; la dimension managériale est basée sur le tryptique *Asset*, *Property* et *Facility Management* ; et la dimension liée aux acteurs, est scindée en acteurs opérationnels, administratifs et stratégiques.

Figure 66 - Rappel du modèle d'analyse des outils du pilotage patrimonial



Au total, les résultats que nous obtenons sur nos différentes analyses nous permettent de valider partiellement ce modèle et les propositions de recherche liées. En effet, ce cadre est

pertinent pour décrire les instruments du pilotage patrimonial, même s'il comporte certaines limites et mérite des approfondissements.

En effet, nous avons notamment rencontré une difficulté dans la caractérisation du facteur temps de notre modèle. Dans ce sens, si nos analyses révèlent bien l'existence d'une dimension temporelle pour décrire les outils du pilotage patrimonial, elles ne nous permettent pas de conclure de manière précise sur la composition de ce facteur.

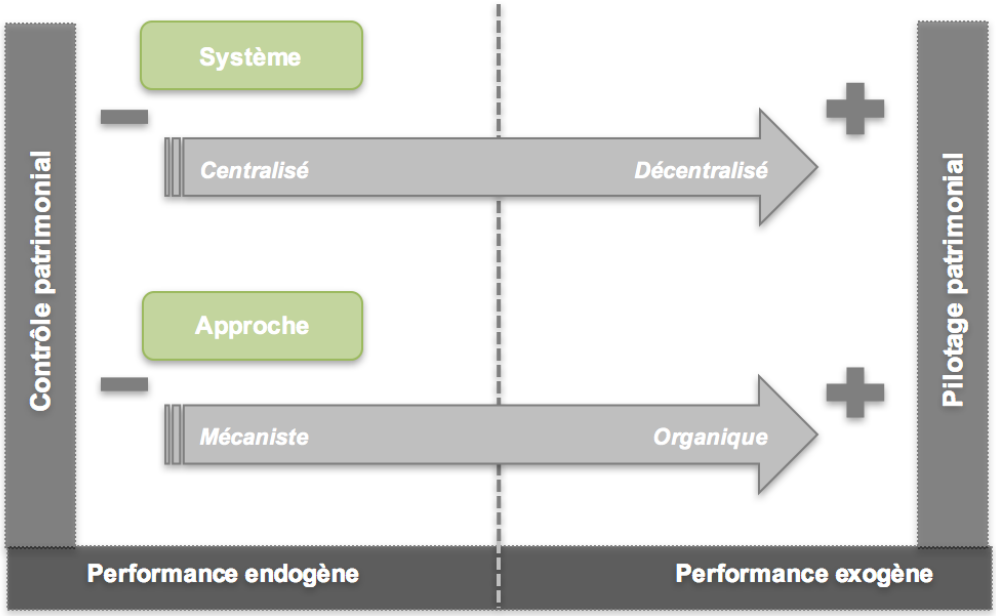
Cette limite peut venir du fait que nous avons déterminé nous-même les items de nos questionnaires et leur relation au temps. Or, certains d'entre eux peuvent être entendus dans plusieurs acceptions. De même, le facteur temporel est volatile, et fortement lié au positionnement ou à la fonction des acteurs dans l'organisation. Par exemple, un outil peut être considéré par un élu comme un instrument ayant une relation longue vis-à-vis du temps, et à l'opposé, pour agent de terrain, ce même outil peut être vu comme d'usage plus courant, car lui servant au quotidien dans la mise en œuvre des actions sur le patrimoine. En conséquence, l'horizon temporel est une variable contingente à l'interprétation des acteurs locaux, et donc très subjective.

Finalement, même si la dimension temporelle nécessiterait une analyse plus spécifique, notre cadre d'analyse constitue une clé de lecture des instruments de la gestion patrimoniale, à disposition des collectivités pour faire évoluer leurs pratiques.

1.3.2. Le bien-fondé de la grille d'analyse organisationnelle du pilotage patrimonial

Dans un second modèle, nous avons mis en relation deux dimensions organisationnelles, afin de percevoir les spécificités de l'organisation de la fonction patrimoine locale. Nous proposons alors d'évaluer la cohérence entre l'organisation de la fonction patrimoine et l'efficience de la gestion patrimoniale, d'un point de vue du système organisationnel d'une part, et de l'approche organisationnelle d'autre part. Sur la première dimension, relative au système organisationnel, nous suggérons de caractériser la fonction patrimoine selon son degré de centralisation ou de décentralisation. Alors que nous étudions sur la deuxième dimension l'approche organisationnelle selon ses modalités organiques ou mécanistes.

Figure 67 - Rappel du modèle d'analyse de l'organisation du pilotage patrimonial



Afin de tester ce modèle spécifique à l'organisation, notre enquête nationale a dû être complétée par une approche complémentaire. Effectivement, les variables mobilisées sur ce concept sont plus facilement appréhendables via une méthodologie qualitative, facilitant les échanges et les nuances dans le recueil de données. Dès lors, les résultats obtenus viennent légitimer ce cadre d'analyse lié aux modes d'organisation du pilotage du patrimoine public local. Bien que perfectible, ce modèle semble pertinent pour décrire les différentes spécificités des modes d'organisation mis en place par les collectivités pour gérer leurs ressources immobilières.

Les résultats de cette recherche doctorale sont alors source de contributions théoriques à la littérature en sciences de gestion.

2. Des apports théoriques portant sur le cadre d'évolution des outils et des modes d'organisation en lien avec la performance publique locale

Sur le plan théorique, ce travail de recherche contribue à améliorer la connaissance des pratiques de gestion patrimoniale des collectivités locales. Jusqu'ici très peu de travaux se sont intéressés à cette thématique d'étude. Si certains travaux ont abordé le management de

l'immobilier (DUCKWORTH, 1993 ; RODRIGUEZ et SIRMANS, 1996 ; NAPPI-CHOULET, 2007), ils 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.

Par ailleurs, cette recherche présente l'originalité d'associer deux approches, l'une instrumentale, et l'autre organisationnelle, et d'entrevoir les liens entre elles, alors même que les recherches en sciences de gestion ces vingt dernières années se sont plutôt intéressées à l'étude des outils du contrôle (BERLAND et GERVAIS, 2008).

De plus, ces deux grilles de caractérisation, relatives aux outils et à l'organisation de la gestion du patrimoine, ont été présentées et nous avons démontré leur pertinence. Elles constituent ainsi des clés de lecture des pratiques de gestion patrimoniale par les collectivités locales.

En complément, nos résultats nous amènent à soulever la particularité du facteur temps de notre modèle instrumental. Dans ce sens, si nos analyses révèlent bien l'existence d'une dimension temporelle pour décrire les outils du pilotage patrimonial, elles ne nous permettent pas d'obtenir d'éléments nous permettant de décrire sa composition. Effectivement, certains auteurs ont travaillé sur la particularité de la dimension temporelle. Selon HALL (1992), le temps embrasse plusieurs réalités, en représentant un « *agrégat de concepts, de phénomènes et de rythmes* ». En outre, ce concept reste fortement dépendant de la logique comptable dans le secteur public local. Or, cette dernière est traditionnellement basée sur l'annualité (GUITTON, 1970) en s'appuyant sur un « *cadre temporel prédéfini* » (MERIC, 1998). Elle ne reflète alors qu'une vision très partielle de la réalité, et se destine à la description d'une période artificiellement construite, en induisant des considérations essentiellement tournées vers de la rétrospection (LASSEGUE, 1962). En conséquence, nous soulignons la nécessité d'engager des recherches spécifiques sur la dimension liée à la temporalité des outils du pilotage patrimonial.

Au final, la mise en exergue des caractéristiques des outils et des modes d'organisation, mais aussi de leurs cadres d'évolution dans un contexte en changement, constituent des apports importants, et viennent alimenter la littérature sur le sujet. Effectivement, les résultats que nous

obtenons s'inscrivent en continuité des travaux antérieurs sur la nécessité d'évolution des outils de gestion, du contrôle vers le pilotage patrimonial (LORNIO, 1997), avec en perspective la performance publique locale (MAUREL et *al.*, 2014). D'autre part, nos études nous permettent d'enrichir la connaissance sur les modes d'organisation, en proposant un cadre à leur développement. Au total, ce travail de recherche s'inscrit dans la contribution à l'analyse des leviers de performance des collectivités locales évoquée par CARASSUS (2009).

3. Des apports managériaux de notre recherche en lien avec le développement des outils et des modalités d'organisation du pilotage patrimonial

Nos nombreux échanges avec le terrain, tels qu'ils sont prévus dans la méthodologie de recherche-intervention (DAVID, 2000), nous ont permis de participer, durant plusieurs années, au renouvellement des modes de gestion du patrimoine public local. En effet, c'est en partant des constats mentionnés dans notre étude quantitative et qualitative, ainsi qu'en s'appuyant sur nos nombreuses implications avec des collectivités locales, que nous sommes en capacité de proposer certaines évolutions, tant sur le plan instrumental que sur les modalités organisationnelles de la gestion patrimoniale publique locale.

De cette manière, les retombées managériales de ce travail de recherche concernent tout d'abord, la réutilisation d'un cadre d'évaluation de la gestion patrimoniale par les collectivités (3.1). Sur la base de ce dernier, nous mettons à jour des préconisations d'instruments s'inscrivant dans le cadre du pilotage patrimonial (3.2), et nous formulons des pistes d'évolutions organisationnelles (3.3). Enfin, notre recherche mène aussi à une méthodologie d'élaboration d'une stratégie patrimoniale (3.4).

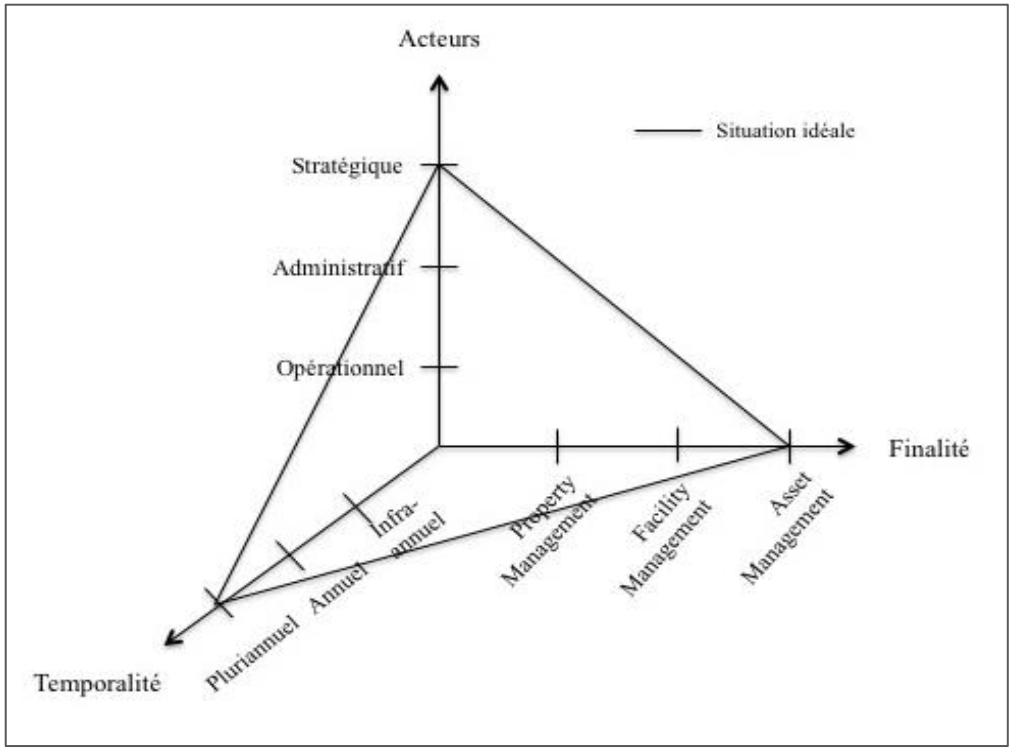
3.1. Un cadre pour le diagnostic de la gestion patrimoniale locale

Avant d'engager toute démarche d'implémentation de nouveaux outils ou de nouveaux modes d'organisation, la première étape consiste à travailler à partir d'un diagnostic précis du fonctionnement de la gestion du patrimoine d'une collectivité locale. Ce préalable doit ainsi servir de base dans la poursuite de toute réflexion sur l'évolution de la gestion patrimoniale d'une institution.

Dès lors, les grilles d'analyse instrumentale et organisationnelle que nous proposons peuvent servir de guide, pour une collectivité soucieuse de mener une analyse du fonctionnement de sa gestion de patrimoine. C'est d'ailleurs ce que nous avons nous même effectué à plusieurs reprises, notamment au cours de notre recherche-intervention, mais également lors des études de cas par entretiens. Nous avons ainsi pu mesurer l'opérationnalité de ce cadre d'étude. Nous rappelons ci-dessous les deux figures qui peuvent guider une collectivité locale dans le diagnostic de sa gestion patrimoniale.

Le cadre d'analyse instrumental tout d'abord, permet aux collectivités locales d'étudier leurs outils de gestion patrimoniale d'après trois dimensions : le niveau d'utilisation, le temps, et la finalité. Ainsi, la confrontation avec les variables proposées dans ce modèle leur permet d'évaluer d'éventuels manques au niveau de leur instrumentation de gestion du patrimoine. Ensuite, sur la base de ce diagnostic instrumental, les collectivités locales peuvent tendre vers une situation idéale, dans laquelle l'ensemble des dimensions et sous dimensions de cette grille seraient atteintes.

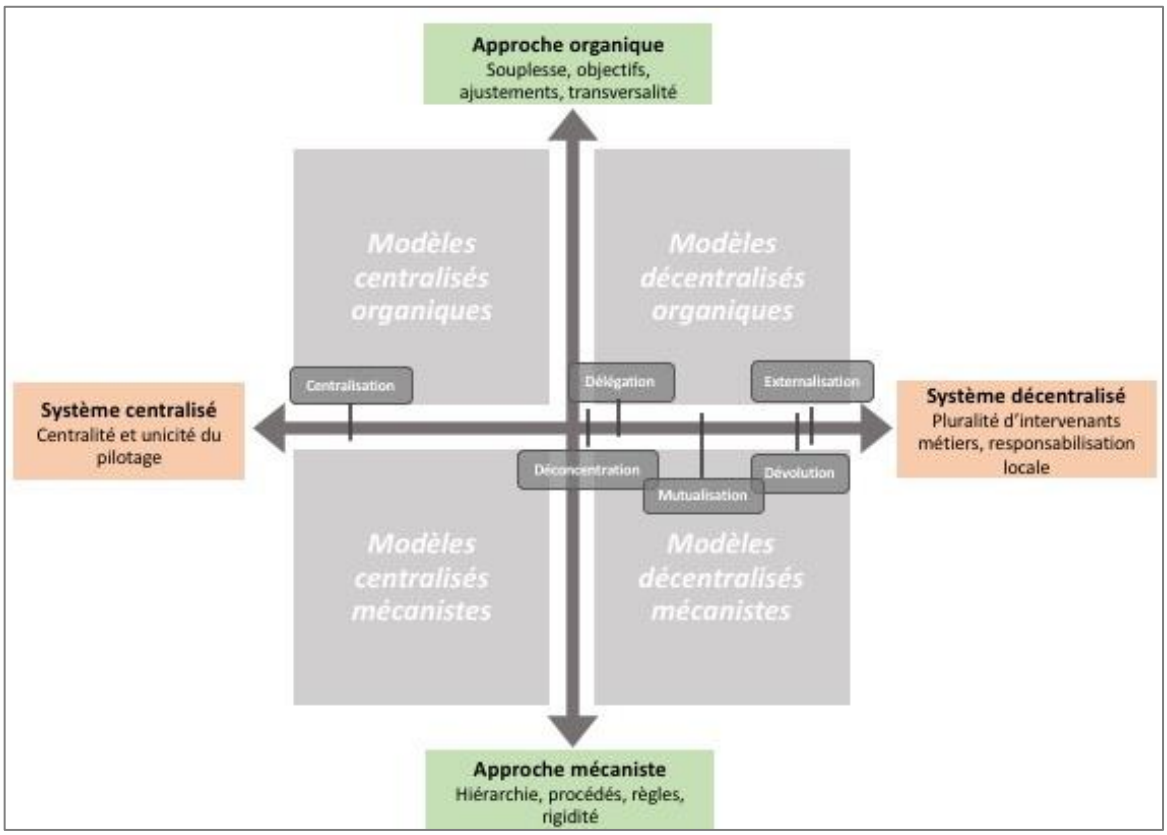
Figure 68 - Rappel du schéma de caractérisation des outils du pilotage patrimonial public local



Source : Inspiré de BREID (1994)

Ensuite, nous avons développé une grille d'analyse organisationnelle. Celle-ci donne aux collectivités locales la possibilité de positionner leurs modes de fonctionnement liés à la gestion du patrimoine. Pour ce faire, sur une première dimension nous positionnons le système organisationnel de la gestion patrimoniale, caractérisé son degré de décentralisation. A côté de cela, nous proposons, sur une deuxième dimension, d'étudier l'approche organisationnelle de la gestion du patrimoine, en la caractérisant selon des modalités organiques ou mécanistes. Ainsi, les collectivités disposent d'un cadre à la fois structurel et processuel, leur permettant de dresser certains éléments de diagnostic quant à leur mode d'organisation pour gérer le patrimoine.

Figure 69 - Rappel du schéma de caractérisation de l'organisation du pilotage patrimonial public local



Sur la base de ces deux grilles d'analyse, nous formulons des préconisations s'inscrivant dans le cadre du pilotage patrimonial. Ainsi, nous présentons d'abord les propositions liées aux outils.

3.2. Des propositions instrumentales sous forme de fiches outils

De manière générale, selon les résultats de notre recherche, les outils de la gestion patrimoniale doivent évoluer vers une plus grande prise en compte du travail quotidien des agents, ainsi que de la pluri-annualité, en développant la capacité de prospection d'une institution. Ces instruments doivent également être déployés au sein des organisations publiques, afin de concerner tous les acteurs, à savoir, les élus, la direction générale, les acteurs intermédiaires et tous les agents de terrain. Enfin, les outils doivent couvrir l'intégralité des champs de la gestion du patrimoine, depuis le pilotage du parc immobilier, la stratégie, en passant par la gestion administrative, juridique et financière des biens, jusqu'à l'exploitation des bâtiments et la gestion de leurs usages.

Sur la base de ces considérations, nous proposons, ci-après, quelques exemples de fiches outils que les collectivités locales peuvent employer pour assurer la gestion de leurs ressources patrimoniales.

Fiche outil : le schéma directeur immobilier

Le schéma directeur immobilier permet de formaliser et de cadrer la stratégie immobilière à long terme d'une collectivité locale. Il est un support pour aider à la prise de décisions des élus, des responsables administratifs et financiers, mais aussi des techniciens en matière de patrimoine.

Objectifs

Dans ce cadre, le schéma directeur immobilier doit faire émerger les évolutions patrimoniales, en tenant principalement compte des contraintes urbanistiques locales. Cet instrument se doit également d'anticiper les besoins des usagers du service public local, en proposant des solutions cohérentes, innovantes et faisables tant financièrement que techniquement. L'objectif final pour l'organisation publique est d'optimiser les coûts induits par l'exploitation des sites (investissement et fonctionnement) tout en offrant un service parfaitement calibré et adapté aux besoins des personnels, des occupants et des nombreux autres tiers en liant direct avec la collectivité.

Contenu

Ce schéma s'appuie sur une analyse juridique des biens (propriétés, locations, gestion, etc.) afin de dégager les responsabilités inhérentes, mais aussi d'envisager les potentielles interventions sur le bâti. Un schéma directeur doit présenter un volet économique, dans le sens où il doit intégrer, par exemple, les notions de coût global et de coût induit, mais aussi proposer des arbitrages sur les recherches d'économies potentielles, l'exploitation optimisée des sites, voire les éventuelles recettes que la collectivité pourrait tirer de son patrimoine. Enfin, la capacité d'évolution des locaux et la pertinence de leur implantation constituent le plus souvent le troisième axe de réflexion dans l'élaboration du schéma.

Moyens

Il est envisageable de recourir à différentes solutions logicielles ou bureautiques afin de glaner, en amont, de nombreuses informations sur le patrimoine immobilier. Il est évidemment indispensable de disposer d'un recensement exhaustif de son patrimoine, de connaître les ratios d'occupation des locaux et leur destination. Par ailleurs, les collectivités s'entourent d'experts pour réaliser ces schémas directeurs, en interne, ou bien par le recours aux marchés publics, et aux prestataires extérieurs intervenant en conseil notamment.

Fiche outil : le Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI)

Objectifs

La programmation pluriannuelle des investissements a pour objet de proposer une vue d'ensemble des projets et programmes d'investissements sur une période donnée. Son élaboration nécessite une participation concertée et structurée entre les différents niveaux de la collectivité. Cet outil suppose de définir l'existant, les contraintes, les exigences et les besoins pour les hiérarchiser et les ordonnancer. Enfin, cet instrument présente plusieurs avantages :

- une meilleure adéquation des moyens aux besoins. Les taux de réalisation des investissements augmentent puisque l'évaluation du montant des crédits nécessaires est plus juste ;

- une fiabilisation de la vision financière à moyen terme. Les prévisions des dépenses sur plusieurs années permettent de fiabiliser les prospectives financières ;

- l'assurance d'une cohérence dans l'action de l'institution. Le fonctionnement des services se trouve facilité par une meilleure planification des actions à mettre en œuvre.

Contenu

Le PPI est avant tout un outil de programmation des investissements envisagés pour les années à venir, en tenant compte de leurs coûts prévisionnels et du rythme de leur réalisation. Il constitue la traduction financière en matière d'opérations du projet de la collectivité. En se basant sur les informations financières de l'organisation, le PPI renseigne sur la réalisation et la faisabilité des investissements. Ce dernier est de fait, un outil de bonne gestion et de bonne gouvernance qui tend vers la performance de l'institution. C'est un document de référence élaboré au niveau stratégique de la collectivité, et mobilisable, une fois établi, par tous les niveaux de l'organisation, chargés de sa mise en œuvre.

Moyens

Elaborer le PPI implique de réaliser un certain nombre de tableaux de bord, tant sur des aspects techniques que sur des points plus financiers. La première opération consiste à établir le bilan financier, puis le plan pluriannuel de financement, et les éventuels surcoûts d'exploitation. Il est également nécessaire d'identifier les impacts des investissements sur les autres postes de dépenses. Il faut enfin arbitrer et hiérarchiser les actions et les moyens en fonction des besoins.

Fiche outil : le Plan Pluriannuel de Travaux (PPT)

Objectifs

Il est indispensable d'anticiper sur la maintenance à court, moyen et long terme pour préparer des plans d'actions en fonction des budgets disponibles. Le plan pluriannuel de travaux (PPT) est alors lié au plan pluriannuel d'investissement (PPI) dans la mesure où il présente les investissements spécifiques au domaine du bâtiment. Il est également lié au schéma directeur immobilier dont il dépend.

Contenu

Le plan pluriannuel de travaux pourra comprendre : un détail des interventions à réaliser, un chiffrage précis de ces travaux, des degrés d'urgence pour chaque intervention, des dates de réalisation souhaitables, des synthèses des dépenses à réaliser par type de travaux, par année, et par bâtiment, et éventuellement des données complémentaires.

Moyens

Une politique de maintenance doit nécessairement être conduite sur du long terme. Compte tenu de la connaissance des bâtiments, des obligations règlementaires, et des travaux prévus et à réaliser, il est indispensable d'établir un arbitrage des décisions d'engagement sur plusieurs années, et de prévoir le financement des travaux. Comme pour les autres plans pluriannuels, le PPT sera établi au niveau politique et stratégique de la collectivité en lien avec le PPI, et devra être décliné dans les services en charge du patrimoine, afin d'organiser sa mise en œuvre. En outre, pour constituer un tel outil, il est indispensable de s'appuyer sur des indicateurs fiables d'état des bâtis, de situation règlementaire, d'évolution des besoins des occupants, etc. Enfin, ces plans pluriannuels doivent être réactualisés chaque année, après le vote du budget primitif par l'organe délibérant, afin de tenir compte de tous les aléas de la programmation et procéder aux ajustements nécessaires.

Fiche outil : le Plan Pluriannuel de Fonctionnement (PPF)

Objectifs

L'enjeu consiste ici à chiffrer les impacts des investissements prévus dans le PPI, et à programmer les dépenses et les recettes de fonctionnement. Ceci dans le but d'assurer le bon fonctionnement des activités de la collectivité et de pourvoir à la prestation adéquate des services qu'elle est appelée à fournir.

Contenu

Le patrimoine public local est pléthorique et hétérogène. Les procédés, les techniques, le matériel, les normes et les goûts des différentes constructions ont largement évolué. Il n'est par exemple par rare dans un même bâtiment d'être éclairé par plusieurs types de lumières. Or, le maintien de ces équipements aux normes, ou la simple volonté de bon fonctionnement nécessite un stock pléthorique de matière première et de biens. Il indispensable d'harmoniser, d'actualiser et de hiérarchiser ces dépenses. Un plan pluriannuel de fonctionnement intègre la prévision de l'impact en coûts de fonctionnement des investissements planifiés dans le PPI.

Moyens

Les opérations de fonctionnement recouvrent tout ce qui concerne l'exploitation et la gestion courante des services. Les dépenses sont par exemple celles de personnel, d'achats de fournitures et de services, etc. Les recettes de fonctionnement peuvent être les dotations versées par l'Etat, les subventions, les produits du domaine, etc. L'institution doit disposer d'un inventaire précis et exhaustif de ses bâtiments et installations, afin de connaître les sites énergivores ou ceux qui posent souci en matière de maintenance et de coût de fonctionnement.

Fiche outil : le guide utilisateur du bâtiment

Objectifs

Un guide utilisateur est destiné avant tout à l'utilisateur au quotidien d'un ouvrage ; il s'agit donc d'une personne qui n'a pas forcément d'acquis technique concernant les installations à sa disposition. Cet outil doit lui permettre de trouver les informations nécessaires à la bonne utilisation de l'ouvrage, mais aussi lui transmettre les réponses à toutes les questions qu'il se pose : que peut-il faire ? ; comment ? ; que faire en cas de problème ? ; de quels travaux d'entretien est-il responsable ? En conséquence, les objectifs du guide utilisateur sont les suivants : informer l'occupant sur les capacités techniques des installations et équipements ; positionner les responsabilités ; viser une meilleure utilisation des locaux ; prévenir les dysfonctionnements ; proposer les solutions de premières interventions ; proposer une fiche de synthèse de l'ouvrage.

Contenu

Le guide utilisateur se veut être un document contenant des renseignements sur les prestations, les équipements et les installations à disposition de l'utilisateur ou de l'occupant des lieux, mais aussi les obligations règlementaires afin de permettre la meilleure exploitation du bâtiment et d'optimiser la qualité de service.

Cet outil peut se composer de cinq parties : le descriptif des ouvrages, les capacités de fonctionnement des installations, les procédures d'utilisation des équipements, les procédures de sécurité, les procédures en cas de dysfonctionnement.

Moyens

Cet outil est remis à l'occupant par le propriétaire lors de la prise de possession des locaux. Le propriétaire d'un bâtiment est donc responsable de l'élaboration de ce guide et de sa mise à jour. La plus grande utilité de cet outil est de rester à demeure sur le site, pour répondre en temps réel aux préoccupations des occupants. De plus, il doit avoir un contenu à la portée de l'utilisateur, qui n'a, *a priori*, aucune connaissance technique dans le domaine du bâtiment. L'instrument doit donc, par sa forme et son fond, permettre un accès optimisé aux informations qui répondent à l'attente de l'utilisateur.

Fiche outil : l'évaluation atouts-attraits du patrimoine immobilier[34]

Objectifs

La méthode d'évaluation atouts-attraits est une innovation que nous avons construite. Elle a pour finalité l'aide à la décision sur le devenir et l'évolution d'éléments d'un parc immobilier. Pour contribuer au besoin de lisibilité et dégager des orientations prioritaires, cette méthode engendre une comparaison des bâtiments selon un panel de différents indicateurs. L'objectif final étant d'arriver à identifier les immeubles clés pour la collectivité, ou à l'opposé, ceux qui présentent une situation problématique, et dont il faut notamment envisager de se séparer.

Contenu

Cet outil consiste à construire une matrice combinant les atouts et les attraits des immeubles de la collectivité, en obtenant ainsi un classement des bâtiments en fonction de leur niveau de service, de leur qualité intrinsèque (atouts), et de leur intérêt dans la réalisation des objectifs politiques et stratégiques de l'institution (attraits). La visualisation alors obtenue à travers la représentation d'un nuage de points sur un graphique permet d'interclasser les bâtiments et d'entrevoir de grandes tendances. L'indicateur de pilotage « atouts-attraits » produit doit en outre permettre d'envisager certaines grandes actions structurantes pour le parc patrimonial d'une institution : démolition de biens, réaffectations, cessions, pérennisations, etc.

Moyens

Comme pour les autres outils, la connaissance du patrimoine est un préalable impératif à la bonne constitution de la matrice atouts-attraits. Par ailleurs, celle-ci fait appel à tous les domaines de compétences concernés par les problématiques immobilières ; et constitue dans ce sens un instrument transversal de coopération et de circulation de l'information entre les services. Une fois renseignée, la matrice atouts-attraits est proposée aux élus et mobilisée par ces derniers afin d'orienter les actions des services en charge du patrimoine, voire d'alimenter un schéma directeur immobilier.

[34] Une présentation de cet outil atouts-attraits du patrimoine et de ses résultats est développée en annexe n°3.

Finalement, c'est à travers ces outils, que nous encourageons à développer, que le pilotage patrimonial des collectivités locales pourrait être renouvelé, dans un cadre cohérent et global. De plus, ces instruments devraient être développés dans un souci de continuité des informations, tout en marquant le périmètre de chaque sous fonction de la gestion immobilière.

A côté de ces préconisations instrumentales, nous avons également travaillé des possibles évolutions touchant à l'organisation de la fonction patrimoine.

3.3. Des modalités d'évolutions organisationnelles

En complément des outils, les aspects organisationnels de la fonction patrimoine doivent faire l'objet d'une attention toute particulière, alors qu'ils sont bien souvent oubliés ou relayés au second plan. Globalement, les collectivités locales doivent de plus en plus professionnaliser leur gestion patrimoniale. Cela passe en outre par une meilleure définition et/ou répartition des rôles entre les services impliqués sur ce domaine, par un partage et une meilleure circulation des informations, par la création de réseaux d'acteurs sur des tâches éparpillées dans l'organisation, ou bien encore par la communication d'objectifs de travail communs permettant une meilleure lisibilité de la gestion patrimoniale au sein de l'organisation.

Dans la continuité de ces remarques, nous formulons plusieurs pistes de réflexion dans l'objectif de renouveler l'organisation de la gestion des ressources patrimoniales locales. Néanmoins, à ce stade, nous attirons l'attention sur le fait qu'il ne semble pas y avoir de situation idéale en la matière. Il serait effectivement illusoire, ou infondé, de penser qu'il se dégage un modèle universel d'organisation de la fonction patrimoniale publique locale. C'est pourquoi, il paraît plus réaliste et opportun de considérer que pour chaque structure, il existe des adaptations possibles, tirées d'une introspection organisationnelle au regard non seulement du positionnement actuel de l'organisation dans notre cadre d'analyse, mais aussi de celui envisagé ou souhaitable, compte tenu de ses spécificités et de son environnement.

- <u>Mesure 1 : professionnaliser la gestion du patrimoine</u>

Eu égard, d'une part au poids de l'immobilier dans les finances publiques locales, et d'autre part à son potentiel stratégique, il semble indispensable que la fonction patrimoniale devienne

une fonctionnalité clé dans une collectivité locale. En outre, nos diverses analyses ont mis en exergue la difficulté qu'éprouvent les organisations publiques locales à délimiter et à prendre en charge les différents domaines d'activités de la gestion patrimoniale.

C'est pourquoi, afin de structurer la fonction patrimoine, nous proposons que les collectivités prennent appui sur le triptyque *Asset, Property* et *Facility Management*. Cette catégorisation en trois grands domaines d'activités liés à l'immobilier est de nature à faire émerger au sein de chacun d'entre eux, toute une série de nouveaux métiers et de nouvelles missions. Il est nécessaire que la fonction patrimoniale d'une collectivité locale prenne en compte toute l'amplitude de ces domaines de la gestion de l'immobilier, en organisant son activité autour des missions et tâches relevant de la gestion d'actifs immobiliers (*AM*), de l'administration des biens (*PM*), et de l'exploitation du parc (*FM*).

Outre les corps de métiers classiques liés aux domaines de la construction et de l'entretien des bâtiments, des éléments nouveaux apparaissent et déplacent le cœur de métier de la fonction patrimoniale. Ce dernier se trouve ainsi dépendant de la capacité de prospective et de pilotage de la politique, du développement de la programmation pluriannuelle, de la connaissance et de l'anticipation des besoins et des moyens de maintenance, ou encore de l'optimisation des moyens mis en œuvre au regard de la performance recherchée.

- <u>Mesure 2 : instaurer le patrimoine immobilier en tant que ressource pour l'organisation</u>

Ce sont bien souvent plusieurs services dans les collectivités locales qui sont identifiés comme acteurs supports de la gestion du patrimoine. Ils ont des focales techniques, administratives, juridiques, financières ou bien encore urbanistiques. De plus, le patrimoine n'est parfois pas identifié comme une ressource à l'intérieur des organisations, au même titre que les ressources financières, humaines ou les systèmes d'informations. Les services qui ont directement la charge du patrimoine ne se trouvent pas forcément identifiés en tant que gestionnaires d'une ressource au service des politiques publiques locales.

Outre une logique de support aux services publics et aux politiques, un tel positionnement de du cœur de la fonction patrimoniale permettrait de recentrer les problématiques immobilières et d'organiser au mieux leur pilotage.

- Mesure 3 : identifier une fonction immobilière dans l'organisation des services

Si regrouper le pilotage du patrimoine immobilier dans des services ressources serait une première avancée, il faut également envisager d'aller plus loin dans l'identification de la chaîne de gestion du patrimoine. Dans ce sens, même si ces dernières années, certaines collectivités ont tenté de mettre en place des directions de l'immobilier ou de la gestion du patrimoine, nous constatons, dans la pratique, que leurs prérogatives ne sont que limitées et ne couvrent pas la totalité des missions patrimoniales.

En effet, nous avons insisté à plusieurs reprises dans cette thèse sur les spécificités de la gestion patrimoniale, en tant que domaine d'activité vaste, multicritère et transdisciplinaire. Celui-ci nécessite en conséquence d'organiser les relations entre tous les acteurs impliqués par la gestion des ressources patrimoniales, depuis les services supports en assurant la gestion directe, jusqu'aux acteurs opérationnels portant des responsabilités sur les bâtiments qu'ils sont amenés à utiliser dans le cadre d'une politique publique.

- Mesure 4 : mettre en place une instance de pilotage spécifique aux problématiques patrimoniales

Notre expérience de terrain et les faiblesses du pilotage patrimonial révélées par nos analyses nous amènent à proposer la généralisation d'une instance de pilotage dédiée à la gestion patrimoniale au sein des collectivités. Si sa forme et ses modalités peuvent être variables, cette instance doit avoir vocation à valider et suivre les évolutions du parc patrimonial d'une institution. Elle ne doit pas être un simple lieu de présentation aux élus de dossiers au cas par cas, de vente ou d'acquisition par exemple, comme nous l'avons trop souvent constaté.

En tant qu'interface de dialogue, d'information et de débats entre élus et agents, cette instance peut jouer un rôle important dans le renouvellement des pratiques de pilotage patrimonial des organisations locales. Ainsi, les questions relatives à l'évolution du patrimoine (acquisition de

bâtiments, suppression de biens), à la valorisation des mètres carrés de locaux, à la planification des actions immobilières, ou à l'utilisation et l'affectation des biens auraient tout intérêt à être abordées lors de la tenue de ces réunions.

- Mesure 5 : mettre en œuvre des débats d'arbitrages immobiliers annuels

Le débat d'arbitrages immobiliers est amené à constituer la première étape d'un cycle de priorisation de la politique patrimoniale. Sa mise en place renforcerait le dialogue interne autour des ressources patrimoniales, en instaurant une discussion sur les priorités, et sur l'évolution du parc d'une collectivité. Ainsi, ces arbitrages permettraient aux élus et à la direction générale d'arrêter les grandes orientations de la politique patrimoniale, et de mieux l'adapter aux besoins du service public.

En outre, il apparaît indispensable d'associer étroitement les directions métiers et leurs élus lors de ces moments d'échanges et de débats. De la sorte, l'organisation de ces arbitrages doit constituer un moment fort dans la gestion patrimoniale d'une institution, en étant un instant privilégié du partage de l'information et du positionnement des choix d'investissements et de développements pour l'année à venir. L'organisation de cet événement doit être étroitement associée aux outils que nous avons préconisés précédemment.

- Mesure 6 : implanter des référents patrimoine dans les directions métiers

Sans pour autant devoir envisager l'ouverture de postes spécifiques dans un contexte où les collectivités locales cherchent des leviers d'optimisation de leurs moyens humains, il est nécessaire d'identifier, au sein des directions métiers, des agents référents sur la gestion immobilière. Les missions qui pourraient leur être confiées seraient liées à la création d'un réseau en interne entre les services supports de la gestion patrimoine et les services utilisateurs de bâtiments.

Ainsi, ce tissu de référents entraînerait une circulation facilitée des informations et des décisions patrimoniales, tout en ayant pour finalité de rapprocher les moyens immobiliers des besoins des politiques publiques. Dans la mesure où ce rôle est principalement constitué d'enjeux internes de communication et d'association des utilisateurs, nous n'envisageons pas

de compétences et connaissances techniques spécifiques dans le domaine du bâtiment. Il pourrait être néanmoins envisageable de prévoir une formation interne, commune à tous les agents référents patrimoine, dans l'objectif de fixer les modes opératoires.

- Mesure 7 : créer un système de référents au sein des services supports

De la même façon que la mesure précédente, et dans le sens inverse, il faut organiser les services supports de la gestion patrimoniale de manière à identifier par exemple des techniciens de référence pour chacune des fonctions métiers. Des relations privilégiées doivent de ce fait être nouées entre les référents patrimoine au sein des directions métiers, et les techniciens patrimoine dans les services supports. Nous proposons d'institutionnaliser ce système d'agents référents, afin de créer un maillage d'acteurs de la gestion immobilière d'une collectivité locale.

- Mesure 8 : instaurer un processus d'affectation du patrimoine

L'affectation du patrimoine est un processus très simple qui vise à répartir les biens d'une collectivité auprès de ses directions métiers, utilisatrices. Cette affectation, en fonction de l'activité principale des bâtiments, présente l'avantage de faire connaître de façon précise le patrimoine que les différents acteurs peuvent utiliser ou bien dont ils ont la charge. En effet, les jeux de pouvoirs autours des moyens bâtimentaires sont tels, que le patrimoine fait bien souvent l'objet d'importantes convoitises. Or, cela peut nuire à un pilotage d'ensemble et à des mesures à plus long terme.

Ainsi, un processus d'affectation permet de cadrer l'entreprise des différents services utilisateurs, en limitant leurs marges d'actions de manière explicite et transparente à certains éléments patrimoniaux. Le système d'affectation doit être institutionnalisé et faire l'objet d'une procédure gérée au sein d'une instance de pilotage, entièrement responsable de l'affectation ou de la désaffectation des bâtiments à une direction métier.

Au final, toutes les mesures que nous proposons ici entrent dans le cadre de notre analyse, et des insuffisances auxquelles nous avons pu être confrontées. De ce fait, ces propositions se fondent sur les éléments théoriques et empiriques de cadrage mis en exergue précédemment.

Aussi, ces mesures constituent des pistes de réflexions pour des organisations locales soucieuses d'engager des évolutions de leur gestion patrimoniale.

Les apports managériaux de notre recherche concernent en dernier lieu l'élaboration et le pilotage des stratégies patrimoniales locales.

3.4. Une contribution à la méthodologie d'élaboration d'une stratégie patrimoniale

De plus en plus de collectivités commencent à se lancer dans la définition d'une stratégie patrimoniale. Ainsi, ces dernières travaillent essentiellement sur des prévisions de cessions de biens, d'économies, ou bien sur des planifications de travaux et d'investissements. Or, il semble que ce type de raisonnement soit incomplet, et pas forcément pertinent à long terme. Nous pensons notamment que la stratégie patrimoniale doit être plus généraliste, en incluant éventuellement certains objectifs d'économies en la matière. Par ailleurs, les collectivités locales que nous avons étudiées ne possèdent que très peu d'indicateurs de suivi et d'évaluation de la gestion patrimoniale. Cela constitue également une importante piste de développement.

Ainsi, du fait des fragilités du pilotage patrimonial qu'elle met en exergue, cette recherche concourt à aborder la question du mode de constitution de la stratégie patrimoniale d'une institution. En conséquence, nous proposons une contribution à la méthodologie d'élaboration de la stratégie patrimoniale.

Tout d'abord, ce type de démarche se traduit par la détermination et la prévision pluriannuelle des objectifs et des moyens affectés à la gestion du patrimoine par une collectivité. La stratégie fixe ensuite la répartition des rôles entre des acteurs responsabilisés et en capacité d'évaluer les actions qu'ils ont à mener. En outre, nous proposons ci-dessous une dizaine de missions patrimoniales sur la base desquelles une collectivité locale peut définir des objectifs stratégiques et bâtir une stratégie patrimoniale globale (Cf. figure 70).

Figure 70 - Les missions types de la stratégie patrimoniale

Finalement, en matière d'outils, la stratégie repose sur la production d'un schéma directeur immobilier pluriannuel, mais elle amène également à engager une démarche de pilotage de la politique patrimoniale en proposant des feuilles de route annuelles pour les élus, des plans de charge pour les services et agents, ou encore des tableaux de bord d'évaluation stratégiques et opérationnels. Nous avons eu l'occasion d'accompagner une collectivité locale dans ce type de démarche, et nous présentons en annexe un exemple de formalisation de la stratégie patrimoniale (Cf. annexe n°4).

Pour finir, si nos travaux nous ont permis de dégager plusieurs conclusions, nous abordons aussi les limites et les prolongements envisageables de cette recherche.

4. Les limites et prolongements de ce travail de recherche doctoral

Cette recherche doctorale comporte plusieurs limites qu'il convient d'aborder à ce stade (4.1). Ces dernières constituent aussi des perspectives pour envisager des prolongements à ces travaux (4.2).

4.1. Les principales limites de la recherche

Premièrement, concernant l'étude quantitative, une première limite provient de l'échantillon. Effectivement, nous avons utilisé un échantillon par convenance, justifié par la difficulté d'identifier les répondants composant la population d'étude (GAVARD-PERRET et *al.,* 2012). Dès lors, l'échantillon de cette recherche quantitative se base sur les personnes qui ont accepté de répondre à notre enquête en ligne, et que nous avions ciblés comme pertinentes. De plus, même si le nombre de réponses obtenues paraît satisfaisant, avec 192 répondants, l'échantillon reste plutôt faible pour appréhender les pratiques des très nombreuses collectivités locales françaises. Nous n'avons également pu récolter que peu de réponses de la part des régions françaises, avec seulement 5 réponses venant de conseils régionaux, soit 3% de notre échantillon. Enfin, nous n'avons pas pu recueillir beaucoup de réponses d'acteurs politiques, avec seulement 2% d'élus dans nos répondants.

Deuxièmement, une autre limite de notre étude quantitative concerne la méthode de collecte et de traitement des données. Dans ce sens, l'utilisation d'un questionnaire par internet peut engendrer des difficultés à répondre de la part des acteurs locaux. Les réponses peuvent alors être biaisées du fait d'une mauvaise compréhension des questions. Au demeurant, nos questions sont générales, alors nous récoltons les réponses d'un acteur n'ayant qu'un point de vue partiel sur la totalité du fonctionnement de la gestion patrimoniale de son institution. Pour finir, le recours à des méthodes statistiques peut inévitablement engendrer une perte d'informations.

Troisièmement, au sujet de notre étude qualitative, nous relevons une limite liée au nombre limité de collectivités locales étudiées. Encore une fois, l'échantillon fut déterminé par convenance, même si nous avons voulu varier les analyses, avec une région, un département, une commune de taille très importante et deux autres de taille plus moyenne. Dès lors, en raison de leur caractère qualitatif et contextualisé, les conclusions de ces analyses qualitatives ne peuvent être généralisées. Ensuite, il nous faut également préciser que la méthode de collecte de données, notamment via l'entretien semi-directif, ne permet pas d'exclure une certaine subjectivité tant de la part des répondants que du chercheur lors de l'interprétation des résultats.

Enfin, une limite plus générale de notre recherche est liée à la prise de conscience récente des acteurs locaux pour la gestion patrimoniale. Ainsi, la faible maturité du terrain vis à vis de ce sujet d'étude fragilise en partie notre étude, et la rend évolutive. Le pilotage du patrimoine public local représente alors un champ de recherche porteur de nouvelles problématiques et au sein duquel peu de repères existent.

De nombreux prolongements existent quant à ce travail. Ils sont pour partie liés aux limites évoquées ici, mais viennent aussi de nouvelles perspectives de recherche.

4.2. Les perspectives de recherche envisagées

Tout d'abord, en liaison avec la dernière limite évoquée ci-dessus, une perspective peut découler du besoin de connaissance de l'évolution des pratiques dans le temps. Notre étude quantitative et nos analyses qualitatives se sont déroulées à un instant t. En effet, toutes les collectivités que nous avons interrogées, notamment dans nos études de cas, étaient en pleine réflexion sur l'évolution de leurs pratiques de gestion du patrimoine. De même, la recherche-intervention s'est étalée sur trois ans, mais cette période reste courte pour juger des évolutions en la matière. Il serait conséquemment intéressant de soumettre à nouveau notre questionnaire quantitatif mais surtout de réaliser de nouvelles analyses sur les études de cas, en nous inscrivant dans un processus de recherche longitudinal, qui pourrait nous apporter un nouvel éclairage sur notre problématique de recherche. Dès lors, ces études complémentaires pourraient être menées rapidement.

Par ailleurs, d'autres questions de recherche peuvent être abordées sur cette thématique. A ce titre, nous pouvons notamment envisager de mener une étude sur les facteurs déterminants les pratiques instrumentales et organisationnelles de gestion du patrimoine. De cette manière, la relation entre la gestion du patrimoine et plusieurs types de déterminants pourraient être recherchée et testée : des facteurs endogènes au patrimoine, comme la dimension du parc, son état, ou sa composition, mais aussi des facteurs organisationnels internes à l'institution, ou encore des facteurs environnementaux.

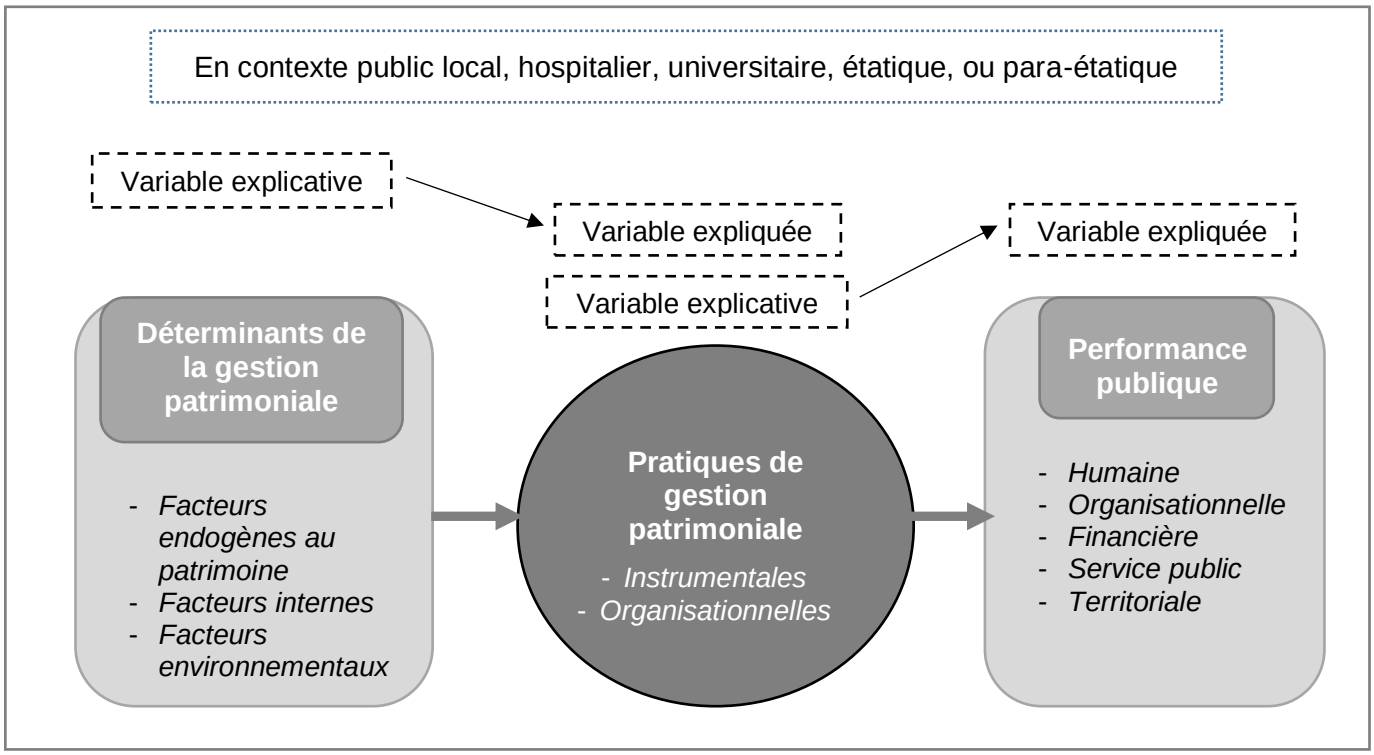
De même, une autre problématique pourrait être abordée, à travers la relation entre les pratiques de gestion du patrimoine et la performance publique. En effet, il paraît intéressant

d'étudier de manière spécifiques les impacts et les résultats des logiques d'évolution que nous proposons en matière de performance pour les organisations publiques.

Enfin, nous pourrions envisager de mener cette même recherche sur d'autres structures que les seules collectivités locales. En effet, comme nous l'avons souligné au début de cette thèse, les problématiques de gestion patrimoniale se posent aussi dans de nombreuses organisations publiques telles que les universités, les hôpitaux, ou encore au niveau de l'Etat et de ses ministères, ou bien dans les grandes entreprises publiques comme La Poste ou la SNCF notamment.

Ces différents prolongements de recherche sont synthétisés dans la figure ci-dessous.

Figure 71 – Les perspectives envisagées de cette recherche doctorale



*****

Finalement, les perspectives de ce travail de recherche sont nombreuses, et s'inscrivent dans un contexte marqué par des évolutions importantes. En effet, en réponse à de fortes contraintes financières, un accroissement de la demande de services publics, et à l'émergence de problématiques marquées par une dépendance réciproque entre acteurs locaux, les collectivités locales cherchent à faire évoluer leurs pratiques, notamment en matière de gestion du patrimoine (COUR DES COMPTES, 2013 ; FMVM, 2008). C'est ainsi que l'innovation managériale (BIRKINSHAW, HAMEL et MOL, 2008) semble abondante dans le domaine de la gestion patrimoniale publique locale.

C'est pourquoi, cette recherche doctorale caractérise la gestion patrimoniale locale, sur le plan instrumental et organisationnel, et elle développe deux cadres d'analyse destinés à accompagner les collectivités locales dans l'évolution de leurs pratiques. Cette thèse propose au final, non seulement une contribution académique sur un sujet peu exploré, mais aussi une contribution opérationnelle en lien avec les questionnements des acteurs locaux, en réponse au contexte local contraint actuel.

BIBLIOGRAPHIE

A

ADNOT, P., DUPONT, J.L. (2010), *Rapport d'information sur la dévolution* du patrimoine immobilier aux universités, rapport d'information n°578 (2009-2010), Commission des finances, Commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat.

AGENCE DE MUTUALISATION DES UNIVERSITES ET ETABLISSEMENTS (2000), Le patrimoine immobilier des universités. Guide de l'aide à l'autodiagnostic pour la mise en œuvre d'une politique immobilière, Les dossiers de l'Agence, avril.

AGENCE DE MUTUALISATION DES UNIVERSITES ET ETABLISSEMENTS (2007), Trois regards sur la gestion du patrimoine immobilier des établissements d'enseignements supérieurs, Les dossiers de l'Agence, avril.

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, pp. 5-37.

AHSINA, K. (2012), Emergence, 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.

AKTOUF, O. (1987), Méthodologie des sciences sociales et approche qualitative des organisations. Une introduction à la démarche classique et une critique, Québec : Les Presses de l'Université du Québec, 213 p.

ALCARAS, J.R., GIANFALDONI, P., PACHE, G. (2004), Décider dans les organisations : dialogues critiques entre économie et gestion, Paris : L'Harmattan, 250 p.

ALLAIRE, D. (2012), Développement d'une approche systémique du parc immobilier pour l'amélioration de sa performance énergétique, 30ème rencontres universitaires du génie civil, juin, Chambéry.

ALLARD-POESI, F., DRUCKER-GODARD, C., EHLINGER, S. (2007), Analyses de représentations et de discours, In *Méthodes de recherche en management* (THIETART, R.A.), Paris : Dunod, pp. 492-518.

ALLOUCHE, J., CHARPENTIER, M., GUILLOT-SOULEZ, C. (2004), Gestion des Ressources Humaines et performances de l'entreprise : l'improbable lien ? Un panorama des études sur l'interaction performances sociales/performances économiques et financières, 15ème congrès de l'AGRH, Montréal, Québec, Canada, Tome 1, pp. 31-58.

ALSENE, E., PICHAULT, F. (2007), La coordination au sein des organisations : éléments de recadrage conceptuel, *Annales des Mines, série Gérer et Comprendre*, Vol. 87, pp. 61-77.

AMIEL, M., BONNET, F., JACOBS, J. (1998), Management de l'administration, 2ème éd. Bruxelles : De Boeck Université, 294 p.

ARTHUR ANDERSEN & COMPAGNY (1993), Real Estate in the Corporation : The Bottom Line from Senior Management, San Francisco.

ANGOT, J., MILANO, P. (2005), Comment lier concepts et données, *Recherche en soins infirmiers*, Vol. 80, n°1, pp. 12-27.

ANTHONY, R.N. (1965), Planning and control system a frame work for analysis, Boston: Harvard University Press, 180 p.

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, pp. 79-87.

ARGYRIS, C., SCHÖN, D.A. (1978), Organizational learning : a theory of action perspective, Reading Mass : Wesley, 344 p.

ARGYRIS, C., PUTNAM, R., McLAIN SMITH, D. (1985), Action Science, 1st edition, San Francisco : Jossey-Bass, 480 p.

ARTHUR, J.B. (1994), Effects of human resource systems on manufacturing performance ans turnover, *Academy of Management Journal*, Vol. 37, pp. 670-687.

ASSOCIATION DES INGENIEURS TERRITORIAUX DE FRANCE (2005), La gestion du patrimoine bâti, Groupe de travail Architecture et bâtiment.

ASSOCIATION DES RESPONSABLES TECHNIQUES IMMOBILIERS DE l'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR (2007), Indicateurs de pilotage pour le patrimoine immobilier des établissements d'enseignement supérieur, *Les Cahiers d'ARTIES*, n°5, mai.

ATKINSON, A., WATERHOUSE, J.H., WELLS, R.B. (1997), A stakeholder approach to strategic performance measurement, *Sloan Management Review*, Vol. 38, n°3, pp. 25-37.

AVENIER, M.J. (1996), La stratégie tâtonnante, Actes de la VIème Conférence Internationale de Management Stratégique, mai, Lille.

B

BALANTZIAN, G. (2006), Le plan de gouvernance du SI : Etat de l'art, méthode et cas concrets, Paris : Dunod, 402 p.

BALDE, K., CARASSUS, D., MARIN. P. (2013), Caractérisation des pratiques de gouvernance au sein des EPCI. Un modèle proactif et ouvert ou un modèle passif et fermé ?, In *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité* (STECKEL-ASSOUERE M.C.), Université de Lorraine : L'Harmattan, pp. 341-359.

BANQUE POSTALE (2015), Les finances locales - tendances 2015, Note de conjoncture, mai.

BARADAT, C., CARASSUS, D., DUPUY, E. (2010), L'évolution des outils et des modes de pilotage des organisations dans un contexte en mutation : le cas des universités Françaises,

2ième congrès Transatlantique de comptabilité, contrôle, audit et gestion des coûts dans la globalisation et la normalisation, ISEOR, juin, Lyon.

BARDIN, L. (2003), L'analyse de contenu, Paris : PUF, 10ème éd., 296 p.

BAREL, Y. (2001), Complémentarité et contradictions des formes de contrôle : le cas de la grande distribution, *Finance Contrôle Stratégie*, Vol. 4, n° 2, pp. 5 -31.

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, pp. 97-98.

BARTOLI, A., CHOMIENNE, H. (2011), Le développement du management dans les services publics : évolution ou révolution ?, *Informations sociales*, n°167, pp. 24-35.

BARTOLI, A., BLATRIX, C. (2015), Management dans les organisations publiques, Paris : Dunod, 4ème éd., 373 p.

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

BAUMARD, P., DONADA, C., IBERT, J., XUEREB, J.M. (2007), La collecte des données et la gestion de leurs sources, in *Méthodes de recherches en management* (THIETART, R.A), Paris : Dunod, 3ème éd., pp. 228-262.

BEAUGRAND, J.P. (1988), Démarche scientifique et cycle de la recherche, In *Fondements et étapes de la recherche scientifique en psychologie* (Robert, M.), Québec : Edisem, 3ème éd., pp. 1-35.

BECHADE, A., NAPPI-CHOULET, I. (2001), Real Estate Education in France, In *Real Estate Education throughout the world : past, present and future*, Boston : Kluwer, pp. 115-124.

BEGUIN, P., RABARDEL, P. (2000), Designing for instrument mediated activity, Scandinavian *Journal of Information Systems*, Vol.12, pp. 173-190.

BERELSON, B. (1952), Content Analysis in Communication Research, Glencoe, Illinois: The Free Press, 220 p.

BERGERON, P.G. (2006), La gestion dynamique : concepts, méthode et applications, Canada : Gaëtan Morin, 4ème éd., 653 p.

BERLAND, N., GERVAIS, M. (2008), A quoi ont rêvé (et n'ont pas rêvé) les chercheurs en contrôle durant les dix dernières années ? Dix ans de recherche en contrôle, *Finance Contrôle Stratégie*, Vol. 11, hors-série, pp.109-148.

BERNOUX, P. (2009), La sociologie des organisations : initiation théorique suivie de douze cas pratiques, Paris : Seuil, 6ème éd., 466 p.

BHERER, L. (2011), Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques, *Participations*, Vol. 1, n°1, pp. 105-133.

BIOT-PAQUEROT, G. (2007), Théorie de l'architecture organisationnelle et gouvernance publique : le cas des universités en France, 6ème conférence Internationale de Corporate Governance, juin, Genève.

BONETTO, R., SAUCE, G. (2006), Gestion du patrimoine immobilier – les activités de références Partie 1, Paris : CSTB Ed., 203 p.

BONETTO, R., SAUCE, G. (2006), Gestion du patrimoine immobilier – les activités de références Partie 2, Paris : CSTB Ed., 236 p.

BORGONOVI, E., BROVETTO, P.R. (1988), The Concepts of Bureaucratic and Managerial Control in Public Administration, In *Management Development and the Public Sector* (KAKABADSE, A., BROVETTO, P., HOLZER, R.), Avebury.

BORJA, J. (2007), L'attractivité territoriale : les conditions locales de la réussite globale, Actes des séminaires « L'attractivité des territoires : regards croisés », PUCA, pp. 37-40.

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

BOUCKAERT, G., HALACHMI, A. (1995), Public Productivity through Quality and Strategic Management, Amsterdam : IOS Press, 273 p.

BOUCKAERT, G., HALLIGAN, J. (2008), Managing performance. International comparisons, London : Routledge, 440 p.

BOUQUIN, H. (1992), La maîtrise des budgets dans l'entreprise, Paris : EDICEF, 224 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.

BOUQUIN, H. (2011), Les fondements du contrôle de gestion, Paris : PUF, 128 p.

BOURGUIGNON, A. (1995), Peut-on définir la performance ?, *Revue Française de Comptabilité*, n°269, pp. 61-66.

BOUVARD, M., CARCENAC, T. (2017), Rapport d'information sur l'avenir du compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, Rapport d'information n°570 (2016-2017), Commission des finances du Sénat, mai.

BREID, V. (1994), Erfolgspotentialrechnung - Konzeption im System einer finanzierungstheoretisch fundierten, strategischen Erfolgsrechnung dans Küpper, H. U. : Controllingsenwicklungen, Stuttgart : Schäfer-Poeschel, 310 p.

BURGESS, R.G. (1982), Field Research: A sourcebook and field manual, London: George, Allen, 286 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, pp. 58-64.

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

BUSSON-VILLA, F. (1999), L'émergence d'une logique évaluative dans la gestion publique, Finances Contrôle Stratégie, Vol. 2, n°1, pp. 5-25.

C

CAFFET, J.P. (2013), Rapport d'information sur l'enquête de la Cour des Comptes relative à la gestion du patrimoine immobilier des centres hospitaliers universitaires affecté aux soins, Rapport d'information n°16 (2013-2014), Commission des finances du Sénat.

CAMPENHOUDT, L.V., QUIVY, R. (2011), Manuel de recherche en sciences sociales, 4ème éd., Paris : Dunod, 272 p.

CAPPELLETTI, L. (2010), La recherche-intervention : quels usages en contrôle de gestion ?, 31ème Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité, mai, Nice.

CARASSUS, D., GARDEY, D., DIAZ, S., HUTEAU, S. (2008), Evolution de la gestion publique locale vers l'amélioration de la performance : le cas des départements, In *l'Annuaire du GRALE* (Groupe de Recherche d'Administration Locale en Europe), pp. 43-49.

CARASSUS, D. (2009), Gouvernance et performance publique locale : Oxymores ou trajectoires ?, Mémoire de synthèse des activités de recherche et d'encadrement pour l'obtention de l'habilitation à diriger des recherches, Université de Pau et des Pays de l'Adour.

CARASSUS, D., GARDEY, D. (2009), Une analyse de la gestion de la performance par les collectivités locales Françaises : un modèle administratif ou politique ?, *Revue Française de Finances Publiques*, n°107, pp. 109-130.

CARASSUS, D., GARDEY, D., FAVOREU, C., MAUREL, C. (2011), La caractérisation et la définition de la performance publique : une application aux collectivités locales, Colloque de l'Association Internationale de Recherche en Management Public, Juillet, Versailles Saint-Quentin.

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, pp. 9-39.

CARRICANO, M., POUJOL, F., BERTRANDAS, L. (2010), Analyse de données avec SPSS, 2ème éd., Paris : Pearson éducation, 288 p.

CHAMARD, C., LIQUET, J.C. (2010), L'image de marque des territoires comme indicateur de leur performance : des enjeux pratiques aux interrogations éthiques ?, Symposium Ethique et performance en management public, décembre, Paris.

CHARREAUX, G. (2005), Michael Jensen : la théorie positive de l'agence et ses applications à l'architecture et à la gouvernance des organisations, In *Les grands auteurs en économie des organisations* (GLACHANT, J.M., et *al*.), Edition EMS, pp. 121-145.

CHARREIRE, S., DURIEUX, F. (1999), Explorer et tester, In *Méthodologie de Recherche en Management* (THIETART, R.A.), Paris : Dunod, pp. 57-80.

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, pp. 73-102.

CHIAPELLO, E. (1996), Les typologies des modes de contrôle et leurs facteurs de contingence : un essai d'organisation de la littérature, *Comptabilité – Contrôle – Audit*, Tome 2, Vol. 2, p. 51-74.

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.

CHOMIENNE, H. (2001), Le rôle du management dans la modernisation des organisations administratives publiques françaises : le cas de l'informatisation de services déconcentrés du ministère de l'Equipement, Thèse de doctorat en Sciences de Gestion, Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines.

COUR DES COMPTES (2006), La comptabilité patrimoniale des collectivités territoriales : l'exemple de la ville de Paris, Rapport au Président de la République, février.

COUR DES COMPTES (2009), La gestion de leur patrimoine immobilier par les universités, condition d'une autonomie assumée, Rapport public annuel, février.

COUR DES COMPTES (2012), Le patrimoine immobilier des hôpitaux non affecté aux soins, Rapport public annuel, février.

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

COUVREUR, A., LEHUEDE, F. (2002), Essai de comparaison de méthodes quantitatives et qualitatives à partir d'un exemple : le passage à l'Euro vécu par les consommateurs, *Cahier de recherche n°176*, Paris : CREDOC.

CROZIER, M. (1991), Le changement dans les organisations, *Revue Française d'Administration Publique*, n°59, pp. 349-354.

CROZIER, M., FIEDBERG, E. (1977), L'acteur et le système, Paris : Seuil, 445 p.

CURLE, A. (1949), A Theorical Approach to Action Research, *Human Relations*, Vol. 2, n°3, pp. 269-280.

D

DALTON, M. (1950), Conflicts between Staff and Line Managerial Officers, *American Sociological Review*, Vol. 15, n° 3, pp. 342-351.

DAOUD BEN ARAB, S., MASMOUDI MARDESSI, S. (2011), L'implication organisationnelle : levier pour la performance financière ? Une étude dans le contexte tunisien, *Revue Libanaise de gestion et d'Economie*, Vol. 4, n°6, pp.21-46.

DAMAMPOUR, 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, n°3, pp. 215-236.

DAVID, A. (2000), La recherche intervention, un cadre général pour les sciences de gestion ?, IXème Conférence internationale de Management stratégique, mai, Montpellier.

DEBIESSE, G., JODER, M., COUSQUER, Y., CHAMPAGNE, V. (2006), L'entretien du patrimoine immobilier de l'État, Rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées, n°2005-0349-01, Octobre, 51 p.

DE LA VILLARMOIS, O. (2001), Le concept de performance et sa mesure, un état de l'art, Les Cahiers de recherche, CLAREE.

DE LA VILLARMOIS, O., TONDEUR, H., VAN HUYNH, T.N. (2004), L'externalisation de la fonction comptable et financière : définition et facteurs explicatifs, Journées des IAE, septembre, Lyon.

DELOITTE (2016), Baromètre 2016 de la gestion immobilière des intercommunalités, mars.

DEMEESTERE, R. (2005), Le Contrôle de gestion dans le secteur public, 2ème éd., LGDJ, Paris, 230 p.

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

DENIS, J.L., CONTANDRIOPOULOS, D., LANGLEY, A., VALETTE, A. (1998), Les modèles théoriques et empiriques de régionalisation du système socio-sanitaire, Rapport présenté au CQRS, novembre, Montréal,144 p.

DESANTI, R., CARDON, P. (2010), Initiation à l'enquête sociologique, Rueil-Malmaison : ASH Editions, 161 p.

DESREUMAUX, A. (2015), Nouvelles formes d'organisation et évolution de l'entreprise, *Revue française de gestion*, Vol. 8, n° 253, pp. 139-172.

DE VAUJANY, F.X., GRIMAND, A. (2005), Réflexion sur la perspective appropriative au sein des sciences de gestion, In De la conception à l'usage : vers un management de l'appropriation des outils de gestion (DE VAUJANY, F.X.), Paris : Editions EMS, pp. 223-234.

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, pp. 109-126.

DIMAGGIO, P.J., POWELL, W.W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *American Sociological Review*, Vol. 48, n°2, pp. 147-160.

DIRENZO, G. (1966), Concepts, Theory and explanation in the behavioral sciences, New-York : Random House, 302 p.

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, pp. 495-509.

DUPONT. J.L. (2003), Voyage au bout de l'immobilier universitaire, Rapport d'information n°213 (2002-2003), Commission des affaires culturelles du Sénat.

DUPUIS, J. (1991), Le contrôle de gestion dans les organisations publiques, Paris : Presses Universitaires de France, 168 p.

DUPUY, Y. (2009), Pérennité organisationnelle et contrôle de gestion, *Revue Française de gestion*, Vol. 2, n°192, pp. 167-176.

E

EISENHARDT, K.M. (1989), Building Theories from Case Study Research, *The Academy of Management Review*, Vol. 14, n° 4, pp. 532-550.

EMERY, Y. (2006), La gestion par les résultats dans les organisations publiques : de l'idée aux défis de la réalisation, *Télescope*, Vol. 12, n°3, pp. 1-12.

EPSTEIN, M. J, MANZONI, J.F. (1998), Implementing corporate strategy : from tableaux de bord to balanced scorecard, *European Management Journal*, Vol. 16, n°2, pp. 190-203.

ETZIONI, A. (1965), Organizational control structure, In Handbook of organizations (MARCH J.G.), Chicago : Rand Mcnally and company, pp.650-677.

EVRARD, Y., ROUX, E., DESMET, P. (2003), Market : études et recherches en marketing, 3ème éd., Paris : Dunod, 700 p.

F

FAURE, A. (2004), Territoires/Territorialisation, In Dictionnaire des Politiques Publiques (BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., RAVINET, P.), Paris : Presses de Sciences Po, pp. 430-436.

FAVOREU, C. (2008), Légitimité, portée et conditions d'application des outils d'aide à la décision stratégique au sein du secteur public : le cas du Centre National d'Etudes Spatiales (CNES), *Politiques et Management Public*, Vol 26, n°1, pp. 2-30.

FAYOL, H. (1916), Administration industrielle et générale, *Bulletin de la Société de l'Industrie Minérale*, n°10, pp. 5-164.

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

FELDMANN, M.S., MARCH, J.G. (1991), L'information dans les organisations : un signal et un symbole, In Décisions et organisations (MARCH, J.G.), Paris : Les Editions d'Organisation, pp. 255-275.

FIOL, M. (1991), La convergence des buts dans l'entreprise, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université de Paris-Dauphine.

FIOL, M., JOUAULT, P. (1991), Pour un contrôle de direction, *Revue Française de Gestion*, n°82, pp. 82-90.

FISHER, R., MCPHAIL, R., MENGHETTI, G. (2010), Linking employee attitudes and behaviors with business performance: A comparative analysis of hotels in Mexico and China, *International Journal of Hospitality Management*, Vol. 29, n°3, pp. 397-404.

FLAMHOLTZ, E.G. (1983), Accounting, budgeting and control systems in their organizational context : theorical and empirical perspectives, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 8, n°2-3, pp. 153-169.

FREDRICKSON, J.W. (1986), The strategic decision process and organizational structure, *Academy of Management Review*, Vol. 11, n°2, pp. 280-297.

G

GALBRAITH, J.R. (1973), Designing Complex Organizations, Reading, Mass: Addison-Wesley, 150 p.

GALE, J., CASE, F. (1989), A Study of Corporate Real Estate Resource Management, *The Journal of Real Estate Research*, Vol. 4, n°3, pp. 23-33.

GAMSORE, F.L. (2005), Structure et organisation des entreprises, Coédition L'Harmattant, Burkina Faso, 56 p.

GANGLOFF, F. (2009), Le nouveau Management Public et la bureaucratie professionnelle, 30ème Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité, mai, Strasbourg.

GARDEY, D. (2011), Les interactions entre pratiques de contrôle et apprentissages organisationnels dans le contexte en changement du secteur public local Français : une analyse renouvelée axée sur l'amélioration de la performance, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université de Pau et des Pays de l'Adour.

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

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

GELINAS, A. (2003), L'administration centrale et le cadre de gestion : les ministères, les organismes, les agences, les appareils centraux, Quebec : Les Presses de l'Université Laval, 724 p.

GERVAIS, M., THENET, G. (2004), Comment évaluer la productivité dans les activités de service ?, *Comptabilité Contrôle Audit*, Vol. 10, Tome 1, pp. 147-163.

GIBERT, P. (1980), Le contrôle de gestion dans les organisations publiques, Paris : Les éditions d'organisations, 239 p.

GIBERT, P. (1998), L'instrumentation de gestion. La technologie de gestion, sciences humaines ?, Paris : Economica, 156 p.

GILBERT, P., CHARPENTIER, M. (2004), Comment évaluer la performance RH ? Question universelle, réponses contingentes, *Revue de Gestion des Ressources Humaines*, n°53, pp. 29-42.

GIORDANO, Y. (2003), Conduire un projet de recherche. Une perspective qualitative, Colombelles : Editions Management et Société, 318 p.

GOUDARZI, K., GUENOUN, M. (2010), Conceptualisation et mesure de la qualité des services publics (qsp) dans une collectivité territoriale, *Politiques et Management Public*, Vol. 27, n° 3, pp. 31-54.

GOVINDARAJAN, V. (1986), Decentralization, strategy and effectiveness of strategic business units in multibusiness organization, *Academy of Management Review*, Vol. 11, n°4, pp. 844-856.

GRIFFITHS, N. (2003), La gestion immobilière de l'entreprise : des expériences anglo-saxonnes à la pratique française, *Réflexions immobilières*, n°34, pp. 32-36.

GUENOUN, M. (2009), Le management de la performance publique locale, étude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales, thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Paul Cézanne.

GUERARD, S. (2003), Les impacts de la structure organisationnelle sur la performance des processus de prise de décision dans les régies régionales de la santé et des services sociaux, Mémoire de l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales, Université de Montréal.

GUESNIER, B. (2006), Gouvernance et performance des territoires, *Cahiers de l'ISMEA*, Hors-série, Economies et sociétés.

GUIBERT, N., DUPUY, Y. (1997), La complémentarité entre contrôle formel et contrôle informel : le cas de la relation client-fournisseur, *Comptabilité Contrôle Audit*, Vol. 1, Tome 3, pp. 39-52.

GULICK, L. (1937), Notes on the theory of organization, In Papers on the Science of Administration (GULICK, L., URWICK, L.), New York, Institute of Public Administration Columbia University, pp. 1-45.

GUILLAUME, H., DUREAU, G., SILVENT, F. (2002), Gestion publique – L'Etat et la performance, Presse de Sciences Po/Dalloz, 271 p.

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

H

HAIR, J.F., BLACK, B., BABIN, B., ANDERSON, R.E., TATHAM, R.L., (2006), Multivariate data analysis, 6ème éd., Upper Saddle River, NJ: Pearson-Prentice Hall, 899 p.

HALL, E.T. (1992), La danse de la vie, Paris: Seuil, 279 p.

HANNAN, M.T., FREEMAN, J. (1989), Organizations and social structure, In Organizational Ecology (HANNAN, M.T., FREEMAN, J.), Cambridge, Mass : Harvard University Press, pp. 3-27.

HARWELL, M. (2011), Research design in qualitative/quantitative/mixed methods, In The SAGE Handbook for Research in Education : Pursuing Ideas as the Keystone of Exemplary Inquri (CONDRAD, C.F., SERLIN, R.C.), 2ème éd, SAGE Publications Inc, pp. 147-163.

HATCHUEL, A., WEIL, B. (1992), L'expert et le système, Paris : Economica, 264 p.

HATEM, F. (2004), Investissement international et politiques d'attractivité, Paris : Economica, 350 p.

HAVET, N., LACROIX, G. (2010), La formation continue, un moyen de réduire les inégalités salariales entre hommes et femmes ?, Groupe d'analyse et de théorie économique, Lyon-St Etienne, Février.

HELFER, J.P., KALIKA, M., ORSONI, J. (2000), Management, stratégie et organisation, 3ème éd., Paris : Vuibert, 422 p.

HENDRICKX, P., PERRET, J. (2003), Gestion technique de l'immobilier d'entreprise, Paris : Eyrolles, 328 p.

HOFSTEDE, G. (1978), The poverty of management control philosophy, *Academy of Management Review*, Vol. 3, n°3, pp. 450-461.

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

HOOD, C. (1995), Contemporary public management: a new global paradigm ?, Public Policy and Administration, Vol. 10, n°2, pp. 104-117.

HUSELID, M.A. (1995), The Impact of human resource management practices on turnover, productivity and corporate financial performance, *Academy of Management Journal*, Vol. 38, n°3, pp.635-672.

HUTEAU, S. (2002), Le management public territorial : éléments de stratégie, d'organisation, d'animation et de pilotage des collectivités territoriales, Tome 1, Editions Papyrus, 462 p.

HUTEAU, S. (2006), Le management public territorial : le guide du manager, Tome 2, Editions Papyrus, 484 p.

I

ICHNIOWSKI, C., SHAW, K., PRENNUSHI, G. (1997), The effects of human resource management practices on productivity : a study of steel finishing lines, *American Economic Review*, Vol. 87, n°3, pp. 291-313.

INGALLINA, P. (2009), L'attractivité des territoires, In L'attractivité des territoires : regards croisés, renouvellement urbain, Actes des séminaires du PUCA, La Défense, pp. 9-18.

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES (2011), Le découpage en unités urbaines de 2010, *Insee première*, n°1364.

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE (2009), La modernisation de la gestion publique : un levier de l'autonomie des universités, Rapport n°2009-062, avril.

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE (2010), Guide d'audit des établissements d'enseignements supérieurs et de recherche en vue de l'optimisation des fonctions de support, Séminaire RCE, juillet.

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE (2014), Contribution à la réflexion stratégique et à la politique immobilière des universités, Rapport n°2014-013, mars.

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION, CONTROLE GENERAL ECONOMIQUE ET FINANCIER, INSPECTION GENERALE DES FINANCES (2016), Le patrimoine des collectivités locales, Revue de dépenses 2016, mai.

INSPECTION GENERALE DE LA VILLE DE PARIS (2008), Les locaux municipaux mis à disposition d'associations, Rapport n°07-13, septembre.

INSPECTION GENERALE DES FINANCES, INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE, CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES (2003), Rapport de mission sur la gestion immobilière et financière des universités.

INSPECTION GENERALE DES FINANCES, INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE (2016), La dévolution du patrimoine immobilier aux universités, septembre.

INSPECTION GENERALE DES FINANCES, INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES (2015), La politique immobilière des organismes de sécurité sociale, juin.

INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE (2008), La performance de la fonction « ressources humaines », Etude préparatoire, Département Recherche Etude et veille, mars.

J

JENSEN, M., MECKLING, W. (1976), Theory of the firm : managerial behavior, agency costs, and capital structure, *Journal of Financial Economic*, Vol. 3, n°4, pp. 305-360.

JOHNSON, R.B., ONWUEGBUZIE, A.J., TURNER, L.A. (2007), Toward a Definition of Mixed Methods Research, *Journal of Mixed Methods Research*, Vol. 1, n°2, pp. 112-133.

JONES, R.A. (2000), Méthodes de recherche en sciences humaines, Bruxelles : De Boeck Supérieur, 332 p.

JOUISON, E. (2007), La recherche action : oubliée des cadres opératoires dans le domaine de l'entrepreneuriat, XVIème Conférence de l'AIMS, juin, Montréal.

JUNGBLUT, A. (1990), Contribution à l'amélioration de la performance dans un cabinet d'expertise comptable de taille moyenne, en fonction des critères de qualité et de rentabilité, Mémoire d'expertise comptable.

K

KALIKA, M. (1988), Structures d'entreprises - Réalités, Déterminants, Performance, Paris : Economica, 428 p.

KAPLAN, R., JOHNSON, T. (1987), Relevance lost : the rise and fall of management accounting, Boston : Harvard Business School Press, 269 p.

KAPLAN, R., NORTON, D. (1992), The balanced scorecard – measures that drives performance, *Harward Business Review*, Vol. 70, n°1, pp. 71-79.

KAUFMANN, F.X. (sous la dir. de) (1986), Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector, Berlin, New York : Walter de Gruyter, 830 p.

KEENEY, R. (1982), Decision analysis : an overview, *Operation Research,* Vol. 30, n° 5, pp. 803-838.

KOCH, M.J., GUNTHER McGRATH, R. (1996), Improving labor productivity: human resource management policies do matter, *Strategic Management Journal*, vol. 17, n°5, pp. 335-354.

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

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

KOONTZ, H., O'DONNELL, C. (1972), Principles of management : an analysis of managerial functions, McGraw-Hill, 748 p.

L

LACITY, M., HIRSCHEIM, R. (1993), The information systems outsourcing bandwagon, *Sloan Management Review*, Vol. 35, n°1, pp. 13-25.

LAMBERT, C. (2005), La fonction contrôle de gestion : contribution à l'analyse de la place des services fonctionnels dans l'organisation, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Paris Dauphine - Paris IX.

LAMBERT, C., SPONEM, S. (2009), La fonction contrôle de gestion : proposition d'une typologie, *Comptabilité Contrôle Audit*, Vol. 2, Tome 15, pp. 113-144.

LANGEVIN, P. (1996), Le contrôle dans les théories économiques des organisations, *Cahiers de recherche n°9601*, ESC Lyon, 34 p.

LASSEGUE, P. (1962), Esquisse d'une épistémologie de la comptabilité, *Revue d'Economie Politique*, n°3, pp. 314-325.

LAWRENCE, P.R., LORSCH, J.W. (1986), Organization and Environment – Managing Differentiation and integration, Boston: Harvard University Press, 279 p.

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

LEBAS, M. (1995), Oui il faut définir la performance, *Revue Française de Comptabilité*, n°229, pp. 66-71.

LEDOIT, A. (2000), Le plan stratégique immobilier, une nécessité pour l'entreprise, *Réflexions immobilières*, n°28, pp. 33-36.

LEDOIT, A. (2002), La difficile émergence de la fonction immobilière dans l'entreprise, *Réflexions immobilières*, n°32, pp. 30-34.

LEDOIT, A. (2003), La fonction immobilière dans l'entreprise : ce qui a changé, *Réflexions immobilières*, n°35, pp. 25-29.

LE FUR, E. (2007), Vers une meilleure gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, *Réflexions Immobilières*, n°43, pp. 44-50.

LE GALES, P. (2006), Gouvernement et gouvernance des territoires, Problèmes politiques et sociaux, La Documentation Française, n°922, pp. 5-119.

LE LAMER, C. (1986), L'évolution de la gestion communale en France depuis vingt ans, *Annuaire des collectivités locales*, CNRS, GRALE, 241 p.

LEMIEUX, V. (1997), La décentralisation, Québec : Les Éditions de l'IQRC, 129 p.

LEMIEUX, V. (2001), Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir, Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 204 p.

LE MOIGNE, J.L., DEFOURNY, V. (1993), Dire l'entreprise, c'est la modéliser dans sa complexité, *Communication et organisation*, n°4.

LEMOINE, M. (2008), Immobilier d'entreprise : de l'intendance à la stratégie, *Réflexions immobilières,* n°47.

LEREGLE, N. (2004), Le nouveau directeur immobilier, IEIF Éditions.

LESCUYER, G. (1959), Le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées, Paris : L.G.D.J, 348 p.

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'Etude en Contrôle de Gestion et 3ème Journée d'Etude du réseau PILOTE, Février, Nantes.

LEVITT, B., MARCH, J.G. (1988), Organizatinal learning, *Annual Review of Sociology*, Vol. 14, pp. 319-340.

LEWIN, K. (1947), Frontiers in Group Dynamics : II. Channels of Group Life, Social Planning and Action Research, *Human Relations*, Vol. 1, n°2, pp. 143-153.

LEWIN, K. (1947), Frontiers in Group Dynamics : Concept, Method and Reality in Social Science, Social Equilibria and Social Change*, Human Relations*, Vol. 1, n°1, pp. 5-41.

LIQUET, J.C., FLAMBARD, S., JEAN, S. (2003), Cas d'analyse des données en marketing, Paris : Lavoisier, 436 p.

LINCOLN, Y., GUBA, E. (1990), Judging the quality of case study reports, *International Journal of Qualitative Studies in Education*, Vol. 3, n°1, pp. 53-59.

LITTERER, J.A. (1965), The Analysis of Organizations, New York: John Wiley & Sons.

LITVACK, J., SEDDON, J. (1999), Decentralization briefing notes, Washington DC: World Bank.

LIU, M. (1992), Présentation de la recherche-action : définition, déroulement et résultats, *Revue Internationale de Systémique*, Vol. 6, n°4, pp. 293-311.

LOHRI, M. (2000), Analyse comparative des méthodes d'élaboration des systèmes de mesure de performance TBP et GIMSI, Mémoire en informatique et organisation, Université de Lausanne.

LONING, H., MALLERET, V., MERIC, J., PESQUEUX, Y. (2013), Le contrôle de gestion. Des outils de gestion aux pratiques organisationnelles, Paris : Dunod, 4ème éd., 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 Editions d'Organisation, 288 p.

LORINO, P. (1997), Méthodes et pratiques de la performance, Paris : Les éditions d'Organisation, 1ère éd.

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, pp. 21-34.

LORINO, P. (2002), Vers une théorie pragmatique et sémiotique des outils appliquée aux instruments de gestion, *Document de recherche ESSEC*, n°02015, 23 p.

LOUDIYI, S. (2008), Le SCoT, instrument de gouvernance territoriale ? La conduite locale de la concertation dans le Pays du Grand Clermont, *Norois,* Vol. 4, n°209, pp. 37-56.

LOVE, L.G., PRIEM, R.L., LUMPKIN, G.T. (2002), Explicitly articulated strategy and firm performance under alternative levels of centralization, *Journal of Management*, Vol. 28, n° 5, pp. 611-627.

M

MAC DUFFIE, J.P. (1995), Human Resource Bundles ans Manufacturing Performance : Organizational Logic and Flexible Production Systems in the World Auto Industry , *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 48, n°2, pp. 197-221.

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

MALINVAUD, E. (1956), L'agrégation dans les modèles économiques, *Cahier du séminaire d'économétrie*, n°4, pp. 69-146.

MALO, J.L., MATHE, J.C. (1998), L'essentiel du contrôle de gestion, Paris : Editions d'Organisation, 1ère éd., 308 p.

MALONE, T.W., CROWSTON, K. (1994), The interdisciplinary study of coordination, *ACM Computing Surveys*, Vol. 26, n° 1, pp. 87-119.

MARCH, J.G., SIMON, H.A. (1993), Organizations, Wiley-Blackwell, 2ème éd., 300 p.

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

MARIN, P., CARASSUS, D., RAUDE, P. (2016), Les innovations managériales en lien avec des démarches locales de mutualisation : le cas de Bordeaux Métropole, *La revue du gestionnaire public*, n°3, février, pp. 24-28.

MARTORY, B., CROZET, D. (2005), Gestion des ressources humaines : pilotage social et performances, Paris : Dunod, 6ème éd., 312 p.

MATHIASEN, D.G. (1999), The New Public Management and its Critics, International Public Management Journal, Vol. 2, n°1, pp. 90-111.

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, pp. 23-44.

MAXWELL, J.A. (2013), Qualitative research design an interactive approach, 3e éd., Thousand Oaks, CA : SAGE Publications.

MAZOUZ, B., ROCHET, C. (2005), De la gestion par résultats et de son institutionnalisation : quelques enseignements préliminaires tirés des expériences françaises et québécoises, *Revue Télescope*, Vol. 12, n°3, pp. 69-87.

McGREGOR, D. (1960), The Human Side of Enterprise, New York : McGraw Hill.

McMICKLE, P.L. (1978), The nature and objectives of auditing : a unified rationale of public, governmental and internal auditing, Thèse de doctorat, University of Alabama.

MERIC, J. (1998), Le temps en contrôle de gestion : Evolution des conceptions temporelles dans une discipline, thèse de doctorat en sciences de gestion, HEC PARIS.

MERIC, J. (2009), Temps et contrôle de gestion, In Encyclopédie de comptabilité, contrôle de gestion, et audit (COLASSE, B.), Paris : Economica, 2ème éd.,1472 p.

MERLIN, P., CHOAY, F. (2005), Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, Paris : PUF, 2ème éd., 963 p.

METCALFE, S. (1993), The Economic Foundations of Technology Policy : Equilibrium and Evolutionary Perspectives, University of Manchester*, Discussion Paper,* , n°95.

MEYSSONNIER, F. (1993), Quelques enseignements de l'étude du contrôle de gestion dans les collectivités locales, *Politiques et Management Public*, Vol. 11, n° 1, pp.129-145.

MEYSSONNIER, F. (1996), Nature et outils du management public, In Le Maire entrepreneur ? (LE DUFF, R., RIGAL, J.J.), Pau : Presses Universitaires de Pau, pp. 617-627.

MEYER, J.P., ALLEN, N.J. (1991), A three-component conceptualization of organizational commitment, *Human Resource Management Review*, Vol. 1, n°1, pp. 61-89.

MIDLER, C. (1994), Evolution des règles de gestion et processus d'apprentissage, In Analyse économique des conventions (ORLEAN, A.), Paris : PUF, pp. 335-369.

MILES, M.B., HUBERMAN, A.M. (1991), Analyses des données qualitatives, Recueil de nouvelles méthodes, De Boeck-Wesmael, 480 p.

MILES, M., PRINGLE, J., WEBB, B. (1989), Modeling the Corporate Real Estate Decision, *The Journal of Real Estate Research*, Vol. 4, n°3, pp. 47-66.

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

MINTZBERG, H. (1982), Structure et dynamique des organisations, Paris : Editions d'Organisation, 1ère éd., 440 p.

MINTZBERG, H. (1986), Le pouvoir dans les organisations, Paris : Editions d'Organisation, 1ére éd.

MINTZBERG, H. (1989), Le management, voyage au centre des organisations, Paris : Editions d'Organisation, 1ère éd., 544 p.

MODELL, S. (2001), Performance measurement and institutional processes : A study of managerial responses to public sector reform, *Management Accounting Research*, Vol. 12, n°4, pp. 437-464.

MOISDON, 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.

MOULLIN, M. (2002), Delivering Excellence In Health and Social Care: Quality, Excellence and Performance Measurement, 1ère éd., Buckingham England; Philadelphia : Open University Press, 256 p.

MOULLIN, M. (2006), The design of an alternative Balanced Scorecard framework for public and voluntary organisations, Perspectives on Performance, Vol. 5, n°1, pp. 10-12.

MUNIER, B. (2007), Conscience patrimoniale et sens de l'histoire, In Sur les voies du patrimoine – Entre culture et politique (MUNIER, B.), Paris, L'Harmattan.

N

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, pp. 1-19.

NAPPI-CHOULET, I. (2003), The Recent Emergence of Real Estate Education in French Business Schools : the Paradox of the French Experience, *Journal of Real Estate Practice and Education*, Vol. 6, n° 1, pp. 55-62.

NAPPI-CHOULET, I. (2003), The Economic and Financial Reasons for Corporate Property Outsourcing in Europe, In The Compendium of Real Estate Papers, IPD, pp. 97-103.

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

NAPPI-CHOULET, I. (2013), Quand l'immobilier d'entreprise devient stratégique, *Le journal de l'école de Paris du Management*, Vol. 6, n° 104, pp. 29-36.

NIZET, J., PICHAULT, F. (2001), Introduction à la théorie des configurations. Du « one best way » à la diversité organisationnelle, Bruxelles : De Boeck, 195 p.

NONAKA, I. (1988), Toward middle-up-down management : accelerating information creation, *Sloan Management Review*, Vol. 29, n°3, pp. 9-18.

O

OBSERVATOIRE DU MANAGEMENT DE L'IMMOBILIER (2005), Les facteurs explicatifs de la gestion immobilière des sociétés françaises cotées, n°4, octobre, ESSEC.

OBSERVATOIRE DU MANAGEMENT DE L'IMMOBILIER (2005), Le management immobilier du SBF 120. La place de la fonction immobilière dans l'entreprise, n°5, décembre, ESSEC.

OBSERVATOIRE DU MANAGEMENT DE L'IMMOBILIER (2014), Les enjeux de la fonction immobilière des entreprises à l'horizon 2017, n°10, décembre, ESSEC.

OTLEY, D. (1999), Performance management : a framework for management control systems research, *Management Accounting Research*, Vol. 10, n°4, pp. 363-382.

OUCHI, W.G., MAGUIRE, M.A. (1975), Organizational control : two functions, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 20, n°4, pp. 559-569.

OUCHI, W.G. (1977), The relationship between organizational structure and organizational control, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 22, n°1, pp. 95-113.

OUCHI, W.G. (1979), A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms, *Management Science*, Vol. 25, n°9, pp. 833-848.

OUCHI, W.G. (1982), Theory Z: faire face au défis Japonais, Paris: InterEditions.

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, pp. 1043-1062.

P

PADIOLEAU, J.G. (1971), Les modèles de développement. Problème de l'analyse comparée en sociologie politique, *Revue française de sociologie*, Vol. 12, n°2, pp. 228-251.

PAILLE, P. (1996), De l'analyse qualitative en général et de l'analyse thématique en particulier, *Recherches qualitatives*, Vol. 15, pp. 179-194.

PARIENTE, P. (1998), Intérêt des approches contingentes en contrôle de gestion : le cas des collectivités locales, *Politiques et Management Public*, Vol. 16, n°4, pp. 1-18.

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

PEREZ, Y.A. (2008), La pratique de la recherche-intervention dans les organisations : retour sur les modes de production des connaissances gestionnaires à partir du terrain, *Humanisme et Entreprise*, Vol. 3, n°288, pp. 101-113.

PESQUEUX, Y. (2008), Un modèle organisationnel du changement ?, *Communication et organisation*, n°33, pp. 86-92.

PITTMAN, R., PARKER, J. (1989), A Survey of Corporate Real Estate Executives on Factors Influencing Corporate Real Estate Performance, *The Journal of Real Estate Research*, Vol. 4, n°3, pp. 107-118

PLANE, J.M. (2000), Méthodes de recherche-intervention en management, Paris: L'Harmattan, 256 p.

POLLITT, C., BOUCKAERT, G. (2004), Public Management Reform: A Comparative Analysis, Oxford: Oxford University Press, 2ème éd., 344 p.

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

POPPER, K.R. (1973), La logique de la découverte scientifique, trad. THYSSEN-RUTTEN, N., DEVAUX, P., Paris: Payot.

PORTER, M. (1986), L'avantage concurrentiel, Paris : InterEditions.

R

RABARDEL, P. (1995), Les Hommes et les technologies : approche cognitive des instruments contemporains, Paris : Armand Colin, 239 p.

RAMOND, P, (1993), Le management opérationnel : direction et animation des équipes, Maxima, 252 p.

REY, A. (2005), Grand Robert de la langue Française, Version 2.

RHEAUME, J. (1982), La recherche-action : un nouveau mode de savoir ?, *Sociologie et Sociétés*, Vol. 14, n°1, pp. 43-51.

ROCHE, D. (2009), Réaliser une étude de marché avec succès, Paris : Editions d'Organisation, 110 p.

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, pp. 13-33.

ROMELAER, P. (2005), L'entretien de recherche, In Management des ressources humaines, méthodes de recherche en sciences humaines et sociales (ROUSSEL, P., WACHEUX, F.), De Boeck, pp. 101-137.

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

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

S

SABATIER, P.A. (1986), Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis, *Journal of Public Policy*, Vol. 6, n°1, pp. 21-48.

SAHLIN-ANDERSSON, K, (2000), Arenas as Standardizers, In A World of Standards (BRUNSON, N., JACOBSONN, B.), Oxford : Oxford University Press, pp. 101-114.

SANTO, V.M., VERRIER, P.E. (1993), Le management public, Paris : PUF, n° 2724, 128 p.

SAUNIER, P.L. (2007), Un état de l'art sur les modes de contrôle organisationnels, Mémoire de recherche de Master 2, Université d'Orléans.

SAVOIE, A., MORIN, E. (2001), Développements récents dans les représentations de l'efficacité organisationnelle, *Revue Psychologica*, Universidade de Coimbra, Portugal, n°27, pp. 7-29.

SCHAEFERS, W. (1999), Corporate Real Estate Management : Evidence from German Companies, *The Journal of Real Estate Research*, Vol. 17, n°3, pp. 301-320.

SCHWARZ, G. (1998), La politique immobilière de l'Etat pour les bâtiments publics : constats et propositions, *Réflexions Immobilières*, n°20.

SCHWARTZ, P., PURTSCHERT, R., GIROUD, C., SCHAUER, R. (2002), Das Freiburger Management-Modell für Nonprofit-Organisationen, Berne: Haupt.

SCOTT, W.R. (1977), Effectiveness of organizational effectiveness studies, In New Perspectives on Organizational Effectiveness (GOODMAN P. S. et PENNINGS J.M.), San Francisco: Jossey-Bass, pp. 63-95.

SENGE, P. (1990), The fifth discipline : The art and practice of the learning organization, New York : Doubleday.

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

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

SIMONS, R. (1988), Analysis of the organizational characteristics related to tight budget goals, *Contemporary Accouting Research*, Vol 5., n°1, pp. 267-283.

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

SPEARMAN, C. (1904), General intelligence, objectively determined and measure, *American Journal of Psychology*, Vol. 15, n°2, pp. 201-292.

T

TAILLANDIER, F. (2009), La notion de risque comme clef du pilotage d'un parc patrimonial immobilier, Thèse spécialité Génie civil, Université de Savoie.

TALBOT, C. (2005), Performance management, In The Oxford Handbook of Public Management (FERLIE, E., LAURENCE, E. LYNN, Jr., POLLITT, C.), Oxford: Oxford University Press, pp. 491-520.

TANNENBAUM, A.S. (1962), Control in organizations : individual ajustment and organizational performance, *Administrative science Quarterly*, Vol. 7, n°2, pp. 236-257.

TELLER , R. (1999), Le contrôle de gestion, pour un pilotage intégrant stratégie et finance, Paris : Editions Management et Société, 240 p.

TEOH, W.K. (1993), Corporate real Estate Management : the New Zealand evidence, *The Journal of Real Estate Research*, Vol. 8, n°4, pp. 607-623.

THIETART, R.A. (1999), Méthodes de recherche en management, Paris : Dunod, 535 p.

THIETART, R.A. (2012), Le management, 13ème éd., Paris : PUF, 128 p.

THOMPSON, J.D. (1967), Organizations in Action : Social Science Bases of Administrative Theory, New York : Mc Graw-Hill.

TONDEUR, H., DE LA VILLARMOIS, O. (1999), Une analyse des finalités des systèmes de contrôle, 20ème congrès de L'AFC, Mai, France

TORSET, C. (2004), La décentralisation des processus stratégiques : proposition d'un cadre d'analyse, *Perspectives en management stratégique*, Tome 10, pp 277-301.

TRON, G. (2005), La gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'Etat et des Etablissements publics, Commission des finances, de l'économie générale et du plan, Rapport d'information de l'Assemblée Nationale, n°2457, juillet, 238 p.

TRON, G. (2006), Rapport d'information sur le suivi de la mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la cession de patrimoine immobilier de l'Etat, Rapport d'information n°2926, Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale, mars.

V

VAN CAILLIE, D. (1999), De la stratégie à l'action grâce à la « *balanced scorecard* » : un mode ou un nouvel outil efficace de contrôle de gestion, Séminaires de perfectionnement des formations post-universitaires, HEC Liège.

VANCIL, R.F. (1980), Decentralization : managerial ambiguity by design, Homewood, Ill : Dow-Jones, Irwin.

VAN DE VEN, A.H., DELBECQ, A.L., KOENIG, R. (1976), Determinants of coordination modes within organizations, *American Sociological Review*, Vol. 41, n° 2, pp. 322-338.

VAN DE VEN, A.H. (1986), Central problems in the management of innovation, *Management Science*, Vol. 32, n°5, pp. 590-607.

VAN TRIER, W.E. (1980), La recherche-action, *Déviance et Société*, Vol. 4, n°2, pp. 179-193.

VEALE, P. (1989), Managing Corporate Real Estate Assets : Current Executive Attitudes and Prospects for an Emergent Management Discipline, *The Journal of Real Estate Research*, Vol. 4, n°3, pp. 1-22.

VRANGBAEK, K. (2004), Decentralization and recentralization in Scandinavian health care, 5th European conference of health economists, European Health Policy Group session, septembre, London School of Economics.

W

WACHEUX, F. (1996), Méthodes qualitatives et recherche en gestion, Paris : Economica, 290 p.

WATHELET, J.C. (2000), Budget, comptabilité et contrôle externe des collectivités territoriales, Essai prospectif, Paris : L'Harmattan.

WEBER, M. (1947), The Theory of Social and Economic Organization, 1ère éd., New York : Free Press.

WEGMANN, G. (1999), Les tableaux de bord stratégiques : Analyse comparative d'un modèle nord-américain et d'un modèle suédois*, Gestion 2000*, n°1, pp. 19-35.

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

WIRTH, W. (1986), Public Administration and Publics. Control of Bureaucratic Performance by Affected Citizens, In Guidance, control, and Evaluation in the Public Sector (KAUFMANN, F.X., et *al*.), Berlin-New-York : De Gruyter, pp. 739-764.

WOODWARD, J. (1965), Industrial Organization : theory and practice, 1ère éd., Oxford : Oxford University Press, 281 p.

WRIGHT, P.M., GARDNER, T.M., MOYNIHAN, L.M., ALLEN, M.R. (2005), The relationship between HR pratices and firm performance : Examining causal order, *Personnel Psychology*, Vol. 58, n°2, pp. 409-446.

Z

ZELLER, R.A., CARMINES, E.G. (1980), Measurement in the social sciences : the link between theory and data, Cambridge : Cambridge University Press, 212 p.

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 - Les thématiques d'études de la gestion patrimoniale publique locale 30

Tableau 2 - Les activités de la fonction exploitation de parc (Facility Management) 65

Tableau 3 - Les activités de la fonction administration de biens (Property Management)..... 65

Tableau 4 - Les activités de la fonction de gestion d'actifs immobiliers (Asset Management) 66

Tableau 5 - Les activités de référence de la gestion patrimoniale 67

Tableau 6 - Définitions classiques du contrôle 69

Tableau 7 - Définitions classiques du contrôle (suite) 70

Tableau 8- Définitions du contrôle interactif 71

Tableau 9 - Passage du contrôle au pilotage 77

Tableau 10 - Les dimensions et caractéristiques de la performance patrimoniale 94

Tableau 11 - Caractéristiques des formes d'organisations décentralisées 121

Tableau 12 - Les caractéristiques des approches mécanistes et organique des organisations 135

Tableau 13 - Propositions de recherche liées au modèle des outils du pilotage patrimonial 143

Tableau 14 - Propositions de recherche liées au modèle de l'organisation du pilotage patrimonial 145

Tableau 15 - Synthèse du modèle de recherche 149

Tableau 16 - Synthèse du modèle de recherche (suite) 150

Tableau 17 - Taille des Communes en nombre d'habitants 162

Tableau 18 - Taille des EPCI répondant en nombre d'habitants 162

Tableau 19 - Taille des départements répondants en nombre d'habitants 163

Tableau 20 - Taille des régions répondantes en nombre d'habitants 163

Tableau 21 - Répartition du pourcentage de patrimoine nécessitant des travaux par type de collectivité locale 164

Tableau 22 - Répartition du pourcentage de patrimoine en bon état en fonction du type de collectivité locale 164

Tableau 23 - Types d'outils de gestion du patrimoine mis en œuvre dans les collectivités locales 170

Tableau 24 - Mise en œuvre des différentes activités de la gestion patrimoniale au sein des organisations publiques locales 195

Tableau 25 - Utilisation de l'information patrimoniale au sein des organisations publiques locales 199

Tableau 26 - Rappel des propositions de recherche liées au concept des outils du pilotage patrimonial 219

Tableau 27 - Question posée sur la dimension comportementale du modèle de caractérisation des outils de la gestion patrimoniale 222

Tableau 28 - Question posée sur la dimension temps du modèle de caractérisation des outils de la gestion patrimoniale 224

Tableau 29 - Question posée sur la dimension finalité managériale du modèle de caractérisation des outils de la gestion du patrimoine public local 226

Tableau 30 - Structuration du questionnaire sur le concept des outils de la gestion patrimoniale 227

Tableau 31- Qualité de représentation de la première ACP sur le modèle global des outils de la gestion patrimoniale publique locale 231

Tableau 32- Variance totale expliquée de la première ACP sur le modèle global des outils de la gestion patrimoniale publique locale 232

Tableau 33- Qualité de représentation pour l'ACP finale sur le modèle global des outils de la gestion patrimoniale publique locale 232

Tableau 34 - Qualité de représentation pour l'ACP finale sur le modèle global des outils de la gestion patrimoniale publique locale (suite) 233

Tableau 35- Variance totale expliquée de l'ACP finale du modèle global des outils de gestion du patrimoine public local 233

Tableau 36- Matrice de structure de l'ACP finale du modèle global des outils de gestion du patrimoine public local 234

Tableau 37 - Qualité de représentation de l'ACP sur les instruments de la gestion patrimoniale des départements 236

Tableau 38 - Variance totale expliquée de l'ACP des outils de la gestion patrimoniale des départements 237

Tableau 39 - Qualité de représentation de l'ACP sur les outils de la gestion du patrimoine des communes 238

Tableau 40 - Variance totale de l'ACP sur les outils de la gestion du patrimoine des communes 239

Tableau 41 - Qualité de représentation de l'ACP sur les instruments de la gestion patrimoniale des intercommunalités 240

Tableau 42 - Variance totale expliquée de l'ACP sur les instruments de la gestion du patrimoine des intercommunalités 241

Tableau 43 - Qualité de représentation de l'ACP sur la dimension acteurs des outils de gestion du patrimoine publique locale 244

Tableau 44 - Variance totale expliquée de l'ACP sur la dimension acteurs des outils de la gestion patrimoniale publique locale 244

Tableau 45 - Matrice de structure de l'ACP sur la dimension acteurs des instruments de gestion du patrimoine publique locale 245

Tableau 46 - Qualité de représentation de l'ACP sur la temporalité des outils de la gestion patrimoniale publique locale 247

Tableau 47 - Variance totale expliquée de l'ACP sur la dimension temps des outils de la gestion du patrimoine des collectivités locales 247

Tableau 48 - Matrice de structure de l'ACP sur la temporalité des outils de la gestion patrimoniale des collectivités locales 248

Tableau 49 - Qualité de représentation de l'ACP sur la finalité des outils de la gestion patrimoniale publique locale 251

Tableau 50 - Variance totale expliquée de l'ACP sur la variable finalité des outils de la gestion du patrimoine des collectivités locales 251

Tableau 51 - Matrice de structure de l'ACP sur la finalité des outils de la gestion patrimoniale des collectivités locales 252

Tableau 52 – Résultats de l'analyse quantitative sur le concept des outils du pilotage patrimonial public local 261

Tableau 53 - Détail des études qualitatives menées 281

Tableau 54 - Types d'acteurs interrogés 281

Tableau 55 - Structure du guide d'entretien 284

Tableau 56 - Structure du guide d'entretien (suite) 285

Tableau 57 - Inventaire des outils de gestion du patrimoine de la Commune Alpha selon notre cadre d'analyse 288

Tableau 58 - Inventaire des outils de gestion du patrimoine de la commune Alpha selon notre cadre d'analyse (suite) 289

Tableau 59 - Inventaire des outils de gestion du patrimoine de la commune Alpha selon notre cadre d'analyse (suite 2) 290

Tableau 60 - Synthèse de la caractérisation du pilotage patrimonial de la commune Alpha 306

Tableau 61 - Synthèse de la caractérisation du pilotage patrimonial de la commune Beta. 316

Tableau 62 - Synthèse de la caractérisation du pilotage du patrimoine du département Gamma 329

Tableau 63 - Synthèse de la caractérisation du pilotage patrimonial de la commune Delta..... 341

Tableau 64 - Synthèse de la caractérisation du pilotage patrimonial de la région Epsilon .. 353

Tableau 65 - Synthèse des résultats des analyses des données qualitatives 354

Tableau 66 – Variables du modèle de recherche et résultats de l'analyse qualitative 364

Tableau 67 – Synthèse générale du modèle de recherche et des résultats 368

Tableau 68 - Propositions de recherche actualisées 369

TABLE DES FIGURES

Figure 1 - Méthodes scientifiques de recherche en management 32

Figure 2 – Schéma n°1 de structuration de la recherche 37

Figure 3 - L'évolution de la valeur du patrimoine des collectivités locales (en Mds€, en euros constants) 53

Figure 4 - Répartition du patrimoine par niveaux de collectivités locales (en valeur brut comptable en 2014) 54

Figure 5 - Les contours du patrimoine public local 56

Figure 6 - Les six dimensions d'analyse des modes de contrôle selon CHIAPELLO 75

Figure 7 - Le triangle de la performance du modèle EEE 82

Figure 8 - La performance selon le modèle IOO 83

Figure 9 - La performance dans le BSC 85

Figure 10 - La caractérisation de la performance publique 87

Figure 11 – Schéma n°2 de structuration de la recherche 97

Figure 12 - Schéma de caractérisation des outils du pilotage patrimonial public local 112

Figure 13 - Les dimensions de la décentralisation de la réflexion stratégique 118

Figure 14 - Quatre formes de la décentralisation organisationnelle publique 119

Figure 15 - La chaîne de valeur de PORTER 132

Figure 16 - Schéma de caractérisation des modes d'organisation de la gestion patrimoniale publique locale 139

Figure 17 - Le modèle d'analyse des outils du pilotage patrimonial 143

Figure 18 - Le modèle d'analyse de l'organisation du pilotage patrimonial 146

Figure 19 - Schéma n°3 de structuration de la recherche 151

Figure 20 - Répartition de la population étudiée dans l'enquête quantitative 161

Figure 21 - Nature des collectivités et dimensionnement de leur parc patrimonial 165

Figure 22 - Fonctions des différents répondants à l'enquête 166

Figure 23 - Degré d'importance des enjeux de la gestion patrimoniale selon les répondants 167

Figure 24 - Quelle catégorie d'instruments de gestion du patrimoine mérite le plus d'efforts et d'investissements ? 171

Figure 25 - Temporalité des outils de gestion du patrimoine existants dans les collectivités locales 172

Figure 26 - Importance du développement des outils de prévision et de planification patrimoniale 173

Figure 27 - Importance du développement des instruments infra-annuels de la gestion du patrimoine 174

Figure 28 - Utilisation des outils de gestion du patrimoine par les différents acteurs des collectivités locales 176

Figure 29 - Caractérisation du besoin d'outils des acteurs de la fonction patrimoniale des collectivités locales 178

Figure 30 - Nature des outils de la gestion patrimoniale publique locale 181

Figure 31 - Finalités des outils de la gestion du patrimoine 183

Figure 32 - Nécessité du développement des outils sur chaque groupe d'activité de la gestion patrimoniale 184

Figure 33 - Existence de Plan Pluriannuel et travaux et nature de collectivités locales 186

Figure 34 - Existence de schéma directeur immobilier et nature de collectivités locales 187

Figure 35 - Existence d'outils de gestion énergétique et nature de collectivités locales 187

Figure 36 - Existence d'outils de gestion des plans et nature de collectivités locales 188

Figure 37 - Existence de PPI et dimensionnement du parc patrimonial des collectivités locales 189

Figure 38 - Existence de schéma directeur immobilier et dimensionnement du parc patrimonial des collectivités locales 190

Figure 39 - Existence d'outils de gestion des plans et surface du patrimoine des collectivités locales 190

Figure 40 - Existence d'outils de gestion énergétique et surface du patrimoine des collectivités locales 191

Figure 41 - Caractérisation du système de la fonction patrimoniale publique locale 193

Figure 42 - Vers quelles évolutions du système organisationnel de la gestion du patrimoine ? 201

Figure 43 - Type d'approche des domaines d'activités de la gestion patrimoniale 203

Figure 44 - Type de communication prédominant au sein des activités de la gestion du patrimoine 204

Figure 45 - Types de procédés régissant les trois sous-fonctions de la gestion patrimoniale 205

Figure 46 - Modalités de réalisation du travail au sein des activités de la fonction patrimoine 206

Figure 47 - Adéquation des informations et des décisions dans les différents groupes d'activités de la gestion patrimoniale 209

Figure 48 - Importance de l'évolution des informations et des décisions liées à la gestion du patrimoine 210

Figure 49 - Vers quelles évolutions de l'approche organisationnelle de la fonction patrimoniale ? 211

Figure 50 - Mode d'organisation dévolué et type de collectivité locale 213

Figure 51 - Mode d'organisation délégué et type de collectivité locale 214

Figure 52 - Type de communication au sein du Property Management et nature de collectivité 215

Figure 53 - Type de communication au sein du Facility Management et nature de collectivité locale 216

Figure 54 - Type de communication au sein du Property Management et superficie patrimoniale 217

Figure 55 - Types de procédés régissant le Property Management et superficie patrimoniale 218

Figure 56 - Types de procédés régissant le Facility Management et dimension du parc patrimonial 218

Figure 57 - Schéma n°4 de structuration de la recherche 263

Figure 58 - Formalisation et contextualisation du changement dans les quatre démarches de recherche 272

Figure 59 - Les phases et étapes de la recherche-intervention 276

Figure 60 - Nombre d'interviewés en fonction de leur positionnement support ou métier ... 282

Figure 61 – Nombre d'interviewés en fonction de leur rôle au sein de la collectivité 282

Figure 62 – Caractéristiques temporelles des outils de la gestion patrimoniale de la commune Alpha.....292

Figure 63 - Le niveau d'action mobilisé par les outils de la gestion du patrimoine de la commune Alpha.....292

Figure 64 - Les finalités managériales des outils de la gestion patrimoniale de la commune Alpha.....293

Figure 65 - Schéma n°5 de structuration de la recherche.....365

Figure 66 - Rappel du modèle d'analyse des outils du pilotage patrimonial.....377

Figure 67 - Rappel du modèle d'analyse de l'organisation du pilotage patrimonial.....379

Figure 68 - Rappel du schéma de caractérisation des outils du pilotage patrimonial public local 382

Figure 69 - Rappel du schéma de caractérisation de l'organisation du pilotage patrimonial public local.....383

Figure 70 - Les missions types de la stratégie patrimoniale 397

Figure 71 – Les perspectives envisagées de cette recherche doctorale.....400

TABLE DES MATIERES

Remerciements 5

Sommaire 7

Liste des abréviations 9

INTRODUCTION : Vers l'amélioration de la gestion patrimoniale dans le secteur public 11

1. L'évolution de la prise en compte des ressources des collectivités locales dans un environnement changeant comme contexte de la recherche 14

1.1. L'évolution contextuelle du management public 14

1.2. L'émergence de nouveaux principes et modes de gestion de la performance publique 17

1.2.1. Des logiques d'évolution mêlant universalité et contingence 17

1.2.2. L'implémentation de nouveaux modèles de gestion dans les organisations publiques 19

2. La notion de gestion de patrimoine immobilier local en tant qu'objet de la recherche 21

2.1. Le patrimoine immobilier comme un terme polysémique dans un contexte culturel français 22

2.2. Vers une définition de l'activité de gestion de patrimoine immobilier 24

2.3. Un objet de recherche appliqué au terrain public local 25

3. Une problématique centrée sur la caractérisation de la gestion patrimoniale publique locale, sur la base de cadres théoriques adaptés 26

4. Des objectifs, démarche et méthodologie de la recherche spécifiques à un domaine de recherche peu exploré 28

4.1. La détermination et l'analyse des modes de gestion de la performance publique locale comme objectif de recherche 29

4.2. De nombreuses thématiques d'études liées à la gestion patrimoniale 29

4.3. Une démarche de recherche exploratoire s'inscrivant dans le cadre d'un travail de conceptualisation 31

5. Une organisation de la thèse en deux parties, une première conceptuelle et une seconde empirique 35

5.1. L'analyse de la littérature et la définition du modèle de recherche 35

5.2. Les analyses quantitatives et qualitatives en lien avec le cadre conceptuel mobilisé par notre recherche 36

PARTIE 1 : Proposition d'un cadre conceptuel du pilotage du patrimoine immobilier en milieu public local 39

CHAPITRE 1. Du contrôle au pilotage du patrimoine en secteur public local 43

1.1 Le pilotage patrimonial en secteur public local vu comme un enjeu majeur de maîtrise et d'adaptation des ressources 43

1.1.1 Une variable clé dans la maitrise des dépenses publiques 43

1.1.2 Un levier essentiel de l'adaptation du service public 47

1.1.3 Un enjeu managérial d'allocation et de combinaison des ressources immobilières 48

1.2 Des pratiques de gestion patrimoniale des collectivités locales remises en question 52

1.2.1 Des collectivités locales face à des ressources immobilières importantes sur le plan quantitatif et financier 52

1.2.2 Les insuffisances de la gestion patrimoniale publique locale 57

1.3 Vers la définition d'une fonction patrimoniale englobante 60

1.3.1 Une appréhension compliquée de la fonction patrimoniale au sein des organisations publiques 60

1.3.2 La typologie du *« Corporate Real Estate Management »* 63

1.3.2.1 Les activités métiers de la gestion patrimoniale 63

1.3.2.2 Les activités supports de la gestion patrimoniale 66

1.4 Un pilotage par la performance publique appliqué aux ressources patrimoniales 68

1.4.1 Eléments théoriques du contrôle au pilotage patrimonial 68

1.4.1.1 Les finalités du contrôle patrimonial 68

1.4.1.2 Les typologies de la notion de contrôle 72

1.4.1.3 Du paradigme du contrôle vers le concept de pilotage patrimonial et son évolution au sein du secteur public local 75

1.4.2 Vers une performance patrimoniale multidimensionnelle 80

1.4.2.1 Une revue de littérature des principaux modèles de gestion de la performance publique 81

1.4.2.2 La notion de performance appliquée à la gestion patrimoniale 88

Conclusion du chapitre 1 : Le champ de la performance publique locale comme focale de recherche 95

CHAPITRE 2. Proposition de deux cadres d'analyse dédiés aux outils et aux modes d'organisation du pilotage patrimonial public local 99

2.1 La constitution d'une grille d'analyse instrumentale du pilotage patrimonial local 99

2.1.1 La notion d'outil au sein de la gestion patrimoniale 100

2.1.2 La nécessité du développement des outils d'une gestion patrimoniale performante 102

2.1.2.1 L'existence et les limites des outils du contrôle patrimonial 103

2.1.2.2 Vers l'instauration d'outils du pilotage patrimonial 104

2.1.3 La proposition d'un modèle de caractérisation des outils du pilotage patrimonial 108

2.2 Elaboration d'une grille d'analyse des modes d'organisation du pilotage patrimonial local 113

2.2.1 La complexité de la notion d'organisation de la gestion patrimoniale 114

2.2.2 La description de la fonction patrimoine selon une dimension structurelle . 116

2.2.2.1 L'étude de la décentralisation sous le prisme de la formation de la stratégie 116

2.2.2.2 Un essai de typologie des formes de la décentralisation organisationnelle 119

2.2.2.3 Une analyse de la décentralisation se fondant sur la théorie de l'agence 121

2.2.2.4 La caractérisation de l'organisation de la gestion patrimoniale locale selon son degré de décentralisation 124

2.2.3 La caractérisation de la gestion patrimoniale par une dimension processuelle 127

2.2.3.1 Le concept de coordination à l'œuvre au sein d'une organisation 128

2.2.3.2 Les relations entre fonctions métiers et fonctions supports d'une organisation 130

2.2.3.3 La caractérisation de la fonction patrimoniale selon son approche organisationnelle..... 134

2.2.4 La proposition d'un modèle de caractérisation de l'organisation du pilotage patrimonial 136

Conclusion du chapitre 2 : Des outils de pilotage et des modes d'organisation vers la performance patrimoniale 141

CONCLUSION DE LA PARTIE 1 : La modélisation du pilotage patrimonial public local 147

PARTIE 2 : Caractérisation des pratiques publiques locales en matière de pilotage patrimonial 153

CHAPITRE 3. Une enquête quantitative révélant des outils élémentaires et des dispositifs organisationnels désagrégés 159

3.1 Les caractéristiques de l'enquête quantitative 159

3.1.1 L'élaboration du questionnaire et sa mise en ligne 160

3.1.2 La diffusion en ligne du questionnaire et l'envoi auprès de collectivités locales françaises 160

3.1.3 Des résultats exploités statistiquement via le logiciel SPSS 160

3.1.4 La description de l'échantillon de l'enquête quantitative 160

3.1.5 La méthodologie d'analyse statistique employée dans cette recherche 167

3.2 Un besoin important de développement des outils de pilotage de la gestion du patrimoine public local 169

3.2.1 Des outils de gestion du patrimoine à la temporalité plutôt restreinte 172

3.2.2 Des niveaux d'action et d'utilisation des outils centrés sur les acteurs opérationnels et administratif 175

3.2.3 De fortes disparités dans les finalités couvertes par l'instrumentation de gestion 179

3.2.3.1 La nature spécifique des outils de la gestion du patrimoine 180

3.2.3.2 Des finalités managériales immobilières partiellement remplies par l'instrumentation 182

3.2.4 La temporalité et la finalité des outils de gestion patrimoniale en partie influencées par la nature des collectivités et leur superficie immobilière 185

3.2.4.1 La temporalité des outils de gestion du patrimoine en partie influencée par le type de collectivité locale et la dimension du parc immobilier 185

3.3 Des modalités organisationnelles de la gestion patrimoniale publique locale peu lisibles et désagrégées 191

3.3.1 L'hétérogénéité des spécificités du système organisationnel de la gestion du patrimoine 192

3.3.1.1 Une structuration de la fonction patrimoniale des collectivités locales source de dispersions des responsabilités entre niveau central et local 192

3.3.1.2 Une production et une utilisation des informations immobilières centrées sur les niveaux intermédiaires administratifs de l'organisation..... 198

3.3.2 Une approche organisationnelle instable de la gestion du patrimoine, entre modalités organiques et mécanistes 202

3.3.2.1 Des modes de coordination divergeant dans l'approche de la gestion du patrimoine 203

3.3.2.2 Des processus informationnels et décisionnels liés au patrimoine paraissant trop faiblement maîtrisés 208

3.3.3 Des modes d'organisation liés aux types de collectivités locales et à la dimension du parc immobilier 212

3.3.3.1 Une relation nuancée entre le système organisationnel, et les types de collectivités locales 212

3.3.3.2 L'influence des variables indépendantes sur l'approche organisationnelle de la gestion du patrimoine 214

3.4 La validation du modèle d'analyse des outils de la gestion du patrimoine immobilier des collectivités locales 219

3.4.1 La mesure du concept d'outils du pilotage patrimonial public local..... 220

3.4.1.1 Les différents construits étudiés dans le cadre de cette analyse..... 220

3.4.1.2 Le choix de la technique de l'analyse en composantes principales pour valider le modèle de recherche 228

3.4.2 La réalisation d'une ACP validant le modèle de caractérisation des outils du pilotage patrimonial public local 230

3.4.2.1 Le modèle de caractérisation des outils de la gestion du patrimoine est validé à l'égard de l'ensemble des collectivités locales..... 230

3.4.2.2 L'étude de l'adaptation du modèle au cas des départements..... 236

3.4.2.3 L'étude de l'adaptation du cadre d'analyse aux communes 238

3.4.2.4 L'étude de l'adaptation du modèle aux EPCI 240

3.4.3 La création de composantes principales pour chacun des axes de description des outils du pilotage du patrimoine immobilier 243

3.4.3.1 Des instruments de gestion du patrimoine distingués par des utilisations opérationnelles et stratégiques 243

3.4.3.2 Une temporalité des outils de gestion du patrimoine complexe à caractériser 246

3.4.3.3 Des finalités managériales d'Asset, de Property et de Facility Management allouées aux instruments de pilotage patrimonial 250

3.5 Discussion des résultats de l'étude quantitative : de la nécessité d'évolution des outils dans le cadre du pilotage patrimonial 253

Conclusion du chapitre 3 : Description des pratiques de gestion patrimoniale, et détermination des composantes instrumentales 257

CHAPITRE 4. Des études qualitatives confortant les premiers résultats et dégageant des pistes d'évolution de la gestion patrimoniale 265

4.1 Le cadre d'étude de cette recherche qualitative 266

4.1.1 Les principes et finalités d'une recherche qualitative en sciences de gestion 266

4.1.2 Les enjeux d'une recherche-intervention et des études de cas 267

4.1.2.1 Les enjeux de la recherche-intervention en sciences de gestion 267

4.1.2.2 Les enjeux des entretiens semi-directifs dans l'analyse affinée des pratiques des collectivités locales 268

4.1.3 Les modalités de mise en œuvre de notre méthode de recherche 270

4.1.3.1 Les principes théoriques de réalisation de la recherche-intervention 270

4.1.3.2 La mise en œuvre pratique de la recherche-intervention dans le cadre de cette recherche doctorale 275

4.1.3.3 Les principes théoriques de mise en œuvre des études de cas 279

4.1.3.4 Les modalités de réalisation des études de cas dans le cadre de notre recherche 280

4.1.4 La méthodologie de recherche de cette étude qualitative 286

4.2 Des analyses par collectivité locale pointant les fragilités de la gestion patrimoniale locale 287

4.2.1 Présentation du diagnostic instrumental et organisationnel de la gestion patrimoniale de la commune Alpha 287

4.2.1.1 Des outils de gestion patrimoniale de la commune Alpha court-termistes, à portée opérationnelle et à finalité d'administration et d'exploitation 288

4.2.1.1.1 Recensement des outils et analyse de leurs caractéristiques 288

4.2.1.1.2 Etude de la pertinence et de l'utilisation des instruments 293

4.2.1.1.3 Une fonction patrimoine de la commune Alpha plutôt localisée et organique 297

4.2.1.1.4 Eléments de description du système organisationnel de la gestion patrimoniale de la commune Alpha 298

4.2.1.1.5 Détermination de l'approche organisationnelle de la fonction patrimoniale de la commune Alpha 302

4.2.2 Des études de cas de la gestion patrimoniale relevant des faiblesses récurrentes 307

4.2.2.1 La gestion du patrimoine de la commune Beta 307

4.2.2.1.1 Des instruments de gestion qui se sont fortement développés mais qui restent majoritairement destinés à du court terme et à de l'administration de biens 308

4.2.2.1.2 Une gestion patrimoniale éparpillée au sein de l'organisation et non coordonnée 312

4.2.2.2 La gestion patrimoniale du département Gamma 317

4.2.2.2.1 Des instruments de gestion du patrimoine globalement assez insuffisants 318

4.2.2.2.2 Une organisation désolidarisée de la gestion du patrimoine 323

4.2.2.3 La gestion du patrimoine immobilier de la commune Delta 329

4.2.2.3.1 Une instrumentation au centre des préoccupations mais qui reste encore sous dimensionnée 330

4.2.2.3.2 Une fonction patrimoniale mise au service des politiques publiques 336

4.2.2.4 La gestion patrimoniale de la Région Epsilon 342

4.2.2.4.1 Une instrumentation de gestion très orientée vers une gestion à long terme du Property Management 342

4.2.2.4.2 Une organisation de la gestion patrimoniale orientée vers la politique publique de l'éducation 347

4.3 Présentation des résultats des analyses horizontales, par variable et validation des grilles de caractérisation 353

4.4 Discussion des résultats et apports de l'étude qualitative dans la continuité de la littérature scientifique 357

Conclusion du chapitre 4 : Des études qualitatives validant les grilles exploratoires et révélatrices des faiblesses de la gestion patrimoniale locale 363

CONCLUSION DE LA PARTIE 2 : Des résultats exploratoires ouvrant la voie vers de nouvelles propositions 367

CONCLUSION GENERALE : Intérêts et apports managériaux de la recherche, limites et perspectives d'études 371

1. Des résultats qui mettent en évidence la pertinence de notre cadre d'analyse du pilotage patrimonial local et les insuffisances des pratiques actuelles 374

1.1. Des résultats soulevant la nécessité de développer les outils du pilotage patrimonial 374

1.2. Des résultats montrant la disparité des pratiques locales en matière d'organisation de la gestion patrimoniale 375

1.3. Des résultats validant les modèles d'analyse du pilotage patrimonial 376

1.3.1. La pertinence de la grille de lecture instrumentale du pilotage patrimonial... 377

1.3.2. Le bien-fondé de la grille d'analyse organisationnelle du pilotage patrimonial 378

2. Des apports théoriques portant sur le cadre d'évolution des outils et des modes d'organisation en lien avec la performance publique locale 379

3. Des apports managériaux de notre recherche en lien avec le développement des outils et des modalités d'organisation du pilotage patrimonial 381

3.1. Un cadre pour le diagnostic de la gestion patrimoniale locale 381

3.2. Des propositions instrumentales sous forme de fiches outils 384

3.3. Des modalités d'évolutions organisationnelles 391

3.4. Une contribution à la méthodologie d'élaboration d'une stratégie patrimoniale 396

4. Les limites et prolongements de ce travail de recherche doctoral 397

4.1. Les principales limites de la recherche 398

4.2. Les perspectives de recherche envisagées 399

Bibliographie 403

Table des tableaux 437

Table des figures 441

Table des matières 445

Liste des annexes 457

Annexe 1 : Le questionnaire quantitatif sur la gestion patrimoniale des collectivités locales françaises 459

Annexe 2 : La présentation des propositions d'amélioration de la gestion patrimoniale de la commune alpha 471

Annexe 3 : La présentation des résultats de la méthode atouts-attraits du patrimoine ... 477

Annexe 4 : La formalisation et le suivi de la stratégie patrimoniale de la commune alpha 483

Annexe 5 : La présentation des préconisations pour la commune beta 489

Annexe 6 : Les mots clés de la base bibliographique sur la gestion patrimoniale 493

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 - Le questionnaire quantitatif sur la gestion patrimoniale des collectivités locales Françaises…….….459

Annexe 2 - La présentation des propositions d'amélioration de la gestion patrimoniale de la Commune Alpha……..……..471

Annexe 3 - La présentation des résultats de la méthode atouts-attraits du patrimoine de la Commune Alpha…...……...……....477

Annexe 4 - La formalisation et le suivi de la stratégie patrimoniale de la Commune Alpha……..…….....483

Annexe 5 - La présentation des préconisations pour la Commune Beta……...……489

Annexe 6 – Les mots clés de la base bibliographique sur la gestion patrimoniale…….….493

ANNEXE 1 :
LE QUESTIONNAIRE QUANTITATIF SUR LA GESTION PATRIMONIALE DES COLLECTIVITES LOCALES FRANÇAISES

Contexte et enjeux

L'univers public local actuel est indéniablement marqué par un contexte en mutation, favorable à une prise de conscience des enjeux des ressources patrimoniales. Ainsi, la gestion immobilière permettrait de dégager des marges de manœuvre importantes, par l'optimisation des coûts ; tout en satisfaisant l'augmentation exponentielle des exigences des usagers, en matière de sécurité, de qualité, et d'environnement ; ou encore en étant le support d'une offre de service public évolutive.

Fort de ce constat, ce questionnaire vise à dresser l'état de l'art des moyens et des pratiques alloués à la gestion patrimoniale des collectivités locales, présentés ici selon deux items :

- Les outils de gestion du patrimoine ;
- Les modes d'organisation de gestion immobilière.

Au delà de ces aspects descriptifs, la finalité de ce questionnaire consiste également à appréhender leur adéquation aux enjeux précédemment cités.

Pour ce faire, ce questionnaire est composé de 4 parties :

- Première partie : **les spécificités de votre collectivité**
- Deuxième partie : **les caractéristiques instrumentales de la gestion du patrimoine immobilier**
- Troisième partie : **les caractéristiques organisationnelles de la gestion immobilière**
- Quatrième partie : **Prolongements de l'étude**

Nous vous remercions d'avance de votre participation et nous nous engageons à vous communiquer les résultats de cette enquête si vous le souhaitez.

PARTIE 1 : LES SPECIFICITES DE VOTRE COLLECTIVITE

1. Informations générales

Quel est le nom de la collectivité dont vous faites-vous parti ?	....			
A défaut de réponse, précisez sa situation (nombre en milliers):				
☐ Ville	☐ <10	☐ 10<>50	☐ 50<>100	☐ >100
☐ Intercommunalité	☐ <50	☐ 50<>100	☐ 100<>200	☐ >200
☐ Département	☐ <300	☐ 300<>500	☐ 500<>1.000	☐ >1.000
☐ Région	☐ <2.000	☐ 2.000<>3.000	☐ 3.000<>4.000	☐ >4.000

2. Informations patrimoniales

Globalement, combien de mètres carrés SHON de bâti votre collectivité a-t-elle à gérer ?
☐ <100.000
☐ 100.000<>500.000
☐ >500.000

Caractérisez globalement les spécificités du parc immobilier de votre collectivité :					
- le patrimoine classé	☐ 0 à 20%	☐ 20 à 40%	☐ 40 à 60%	☐ 60 à 80%	☐ 80 à 100%
- le patrimoine neuf	☐ 0 à 20%	☐ 20 à 40%	☐ 40 à 60%	☐ 60 à 80%	☐ 80 à 100%
- le patrimoine utilisable en bon état	☐ 0 à 20%	☐ 20 à 40%	☐ 40 à 60%	☐ 60 à 80%	☐ 80 à 100%
- le patrimoine utilisable mais avec des travaux nécessaires	☐ 0 à 20%	☐ 20 à 40%	☐ 40 à 60%	☐ 60 à 80%	☐ 80 à 100%
- le patrimoine non exploitable	☐ 0 à 20%	☐ 20 à 40%	☐ 40 à 60%	☐ 60 à 80%	☐ 80 à 100%

Quelle fonction occupez-vous dans votre collectivité ?
☐ Elu
☐ Directeur général des services
☐ Directeur du patrimoine
☐ Directeur financier
☐ Directeur technique
☐ Autres, précisez : ……

En matière patrimoniale, vos missions remplissent des activités…	***Pas du tout d'accord***	***Plutôt pas d'accord***	***Plutôt d'accord***	***Tout à fait d'accord***
- de gestion stratégique immobilière	☐	☐	☐	☐
- de planification immobilière	☐	☐	☐	☐
- de gestion administrative et juridique, de gestion financière ou fiscale	☐	☐	☐	☐
- de suivi des opérations d'investissement e gros travaux	☐	☐	☐	☐
- de gestion de l'usage et de la maintenance	☐	☐	☐	☐
- de gestion de l'énergie et des fluides	☐	☐	☐	☐

Les objectifs de gestion de patrimoine suivants, vous paraissent-ils porteurs d'enjeux importants pour votre collectivité ?	***Inopportun***	***Facultatif***	***Nécessaire***	***Indispensable***
- Développer la maintenance	☐	☐	☐	☐
- Rationaliser l'occupation	☐	☐	☐	☐
- Améliorer la connaissance (inventaire, reporting, tableau de bord, prévention des risques)	☐	☐	☐	☐
- Optimiser l'exploitation (baux, fluides, satellites)	☐	☐	☐	☐
- Développer la vision stratégique	☐	☐	☐	☐

PARTIE 2 : LES CARACTERISTIQUES INSTRUMENTALES DE LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER

1. La temporalité de vos outils

A votre connaissance, dans votre collectivité, les outils de gestion patrimoniale suivants sont-ils mis en œuvre ?			Caractérisez le besoin :			
	Oui	**Non**	***Inopportun***	***Facultatif***	***Nécessaire***	***Indispensable***
- Des Plans pluriannuels d'investissements	☐	☐	☐	☐	☐	☐
- Des Plans pluriannuels de Travaux et de maintenance	☐	☐	☐	☐	☐	☐
- Des schémas directeurs	☐	☐	☐	☐	☐	☐
- Des outils de suivi de gestion énergétique	☐	☐	☐	☐	☐	☐
- Des outils de suivi des contrats (DSP, entretien, assurances, baux)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
- Des outils de gestion comptable financière et fiscale	☐	☐	☐	☐	☐	☐
- Des outils de suivi règlementaire	☐	☐	☐	☐	☐	☐
- Des outils de gestion des plans, GED	☐	☐	☐	☐	☐	☐
- Des outils de suivi de la maintenance	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Quelle catégorie d'outil de gestion patrimoniale mérite-elle le plus d'effort et d'investissement ?
Classez de 1 à 3, prioritaire à non prioritaire
__ Outils de prévision et de programmation (PPI ; PPT ; Schémas directeurs)
__ Outils de gestion administrative/juridique, comptable/financier et fiscale
__ Outils de suivi et de connaissance du patrimoine (maintenance courante, plans, inventaire, contrôles, etc.)

2. Le niveau d'utilisation de vos outils

Dans votre collectivité, les outils de gestion patrimoniale suivants sont utilisés par : Choix multiples	***Elus***	***Direction générale***	***Service, direction et agents directement en charge du patrimoine***	***Services, directions opérationnnelles*** *(sport, éducation, culture, etc.)*	***Autres services, direction supports*** *(finances, RH, SI, etc.)*
- Des Plans pluriannuels d'investissements	☐	☐	☐	☐	☐
- Des Plans pluriannuels de Travaux et de maintenance	☐	☐	☐	☐	☐
- Des schémas directeurs	☐	☐	☐	☐	☐
- Des outils de suivi de gestion énergétique	☐	☐	☐	☐	☐
- Des outils de suivi des contrats (DSP, entretien, assurances, baux)	☐	☐	☐	☐	☐
- Des outils de gestion comptable financière et fiscale	☐	☐	☐	☐	☐
- Des outils de suivi règlementaire	☐	☐	☐	☐	☐
- Des outils de gestion des plans, GED	☐	☐	☐	☐	☐
- Des outils de suivi de la maintenance	☐	☐	☐	☐	☐

Selon- vous, les outils de gestion du patrimoine de votre collectivité doivent évoluer vers une meilleure prise en compte :	***Inopportun***	***Facultatif***	***Nécessaire***	***Indispensable***
- des élus	☐	☐	☐	☐
- de la direction générale	☐	☐	☐	☐
- du service/direction et agents directement en charge du patrimoine	☐	☐	☐	☐
- des services, directions opérationnelles (sport, éducation, culture, etc.)	☐	☐	☐	☐
- des autres services, directions supports (finances, RH, SI, etc.)	☐	☐	☐	☐

3. La nature et la finalité de vos outils

Les outils de votre gestion patrimoniale sont plutôt :	***Pas du tout d'accord***	***Plutôt pas d'accord***	***Plutôt d'accord***	***Tout à fait d'accord***
- transversaux et partagés	☐	☐	☐	☐
- réservés à un acteur ou groupe d'acteurs en particulier	☐	☐	☐	☐
- développés par un agent ou un groupe d'agents, ou acquis pour leurs besoins propres	☐	☐	☐	☐
- acquis pour couvrir les besoins de plusieurs acteurs	☐	☐	☐	☐
- spécifiques au service, direction et agents directement en charge du patrimoine immobilier	☐	☐	☐	☐
- utilisés par les services, directions opérationnelles (sport, éducation, culture, etc.)	☐	☐	☐	☐

A votre connaissance, les outils de gestion du patrimoine de votre collectivité permettent-ils de mettre en œuvre les activités suivantes ?			Est-ce important que les outils prennent en charge chacun de ces domaines ?			
	Oui	**Non**	***Inopportun***	***Facultatif***	***Nécessaire***	***Indispensable***
- La gestion stratégique immobilière	☐	☐	☐	☐	☐	☐
- La planification immobilière	☐	☐	☐	☐	☐	☐
- La gestion administrative et juridique, la gestion financière ou fiscale	☐	☐	☐	☐	☐	☐
- Le suivi des opérations d'investissement et de gros travaux	☐	☐	☐	☐	☐	☐
- La gestion de l'usage et de la maintenance	☐	☐	☐	☐	☐	☐
- La gestion de l'énergie et des fluides	☐	☐	☐	☐	☐	☐

PARTIE 3 : LES CARACTERISTIQUES ORGANISATIONNELLES DE LA GESTION IMMOBILIERE

1. Le système organisationnel de votre gestion de patrimoine

Parmi ces acteurs, le ou lesquels mettent en œuvre les groupes d'activités suivants ? Choix multiples	***Gestion stratégique et planification immobilière***	***Gestion administrative, juridique, financière et fiscale et opérations d'investissements***	***Gestion de l'usage, de la maintenance, de l'énergie et des fluides***
- Maire, Président	☐	☐	☐
- Elu en charge du patrimoine immobilier	☐	☐	☐
- Autres élus en charge des activités supports (finances, RH, SI, etc.)	☐	☐	☐
- Elus en charge des activités de politiques publiques (sport, éducation, culture, etc.)	☐	☐	☐
- Direction générale	☐	☐	☐
- Service, direction et agents directement en charge du patrimoine	☐	☐	☐
- Autres services, direction supports (finances, RH, SI, etc.)	☐	☐	☐
- Services, directions opérationnelles (sport, éducation, culture, etc.)	☐	☐	☐
- Entreprises	☐	☐	☐
- Autres collectivités, établissements publics	☐	☐	☐
- Utilisateurs du patrimoine	☐	☐	☐

Quels acteurs produisent l'information patrimoniale inhérente aux groupes d'activités suivants ? Choix multiples	***Gestion stratégique et planification immobilière***	***Gestion administrative, juridique, financière et fiscale et opérations d'investissements***	***Gestion de l'usage, de la maintenance, de l'énergie et des fluides***
- Maire, Président	☐	☐	☐
- Elu en charge du patrimoine immobilier	☐	☐	☐
- Autres élus en charge des activités supports (finances, RH, SI, etc.)	☐	☐	☐
- Elus en charge des activités de politiques publiques (sport, éducation, culture, etc.)	☐	☐	☐
- Direction générale	☐	☐	☐
- Service, direction et agents directement en charge du patrimoine	☐	☐	☐
- Autres services, direction supports (finances, RH, SI, etc.)	☐	☐	☐
- Services, directions opérationnelles (sport, éducation, culture, etc.)	☐	☐	☐
- Entreprises	☐	☐	☐
- Autres collectivités, établissements publics	☐	☐	☐
- Utilisateurs du patrimoine	☐	☐	☐

Parmi ces acteurs, le ou lesquels utilisent l'information patrimoniale à des fins de décision lié aux groupes d'activités suivants ? Choix multiples	***Gestion stratégique et planification immobilière***	***Gestion administrative, juridique, financière et fiscale et opérations d'investissements***	***Gestion de l'usage, de la maintenance, de l'énergie et des fluides***
- Maire, Président	☐	☐	☐
- Elu en charge du patrimoine immobilier	☐	☐	☐
- Autres élus en charge des activités supports (finances, RH, SI, etc.)	☐	☐	☐
- Elus en charge des activités de politiques publiques (sport, éducation, culture, etc.)	☐	☐	☐
- Direction générale	☐	☐	☐
- Service, direction et agents directement en charge du patrimoine	☐	☐	☐
- Autres services, direction supports (finances, RH, SI, etc.)	☐	☐	☐
- Services, directions opérationnelles (sport, éducation, culture, etc.)	☐	☐	☐
- Entreprises	☐	☐	☐
- Autres collectivités, établissements publics	☐	☐	☐
- Utilisateurs du patrimoine	☐	☐	☐

La gestion patrimoniale de votre collectivité se traduit plutôt par :	***Pas du tout d'accord***	***Plutôt pas d'accord***	***Plutôt d'accord***	***Tout à fait d'accord***
- Une organisation centrale et/ou un service, direction en charge du patrimoine	☐	☐	☐	☐
- Des services, directions opérationnelles (sport, culture, etc.) exécutant les directives immobilières	☐	☐	☐	☐
- Une immixtion forte des services, directions opérationnelles	☐	☐	☐	☐
- Des services, directions opérationnelles responsables et autonomes sur leur périmètre	☐	☐	☐	☐
- Mise en commun de tout ou partie des activités, avec une ou plusieurs entités (collectivité, établissements publics, etc.)	☐	☐	☐	☐
- Par un transfert de tout ou partie des activités à un prestataire externe	☐	☐	☐	☐

Les processus informationnels et décisionnels sont bien adaptés pour :			Si **non,** caractérisez le besoin en matière de développement et d'amélioration :			
	Oui	**Non**	***Inopportun***	***Facultatif***	***Nécessaire***	***Indispensable***
- La gestion stratégique immobilière	☐	☐	☐	☐	☐	☐
- La planification immobilière	☐	☐	☐	☐	☐	☐
- La gestion administrative et juridique, la gestion financière ou fiscale	☐	☐	☐	☐	☐	☐
- Le suivi des opérations d'investissements et de gros travaux	☐	☐	☐	☐	☐	☐
- La gestion de l'usage et de la maintenance	☐	☐	☐	☐	☐	☐
- La gestion de l'énergie et des fluides	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Parmi les propositions suivantes, lesquelles vous paraissent adaptées à une optimisation du fonctionnement de la gestion patrimoniale de votre collectivité ?
Choix multiples
☐ Renforcement du rôle de l'organisation centrale et/ou un service, direction en charge du patrimoine
☐ Meilleure répartition des directives immobilières
☐ Transfert plus important de la gestion administrative du patrimoine aux services, direction opérationnelles
☐ Accroissement de l'autonomie des services, direction opérationnelles
☐ Développement de la mutualisation de la gestion et des moyens
☐ Recours plus fréquent à des prestataires extérieurs

2. L'approche organisationnelle de votre gestion du patrimoine

Pour chacun de ces trois groupes d'activités, la gestion du patrimoine de votre collectivité se traduit plutôt par : Choix multiples	***Gestion stratégique et planification immobilière***	***Gestion administrative, juridique, financière et fiscale et opérations d'investissements***	***Gestion de l'usage, de la maintenance, de l'énergie et des fluides***
- Un fonctionnement hiérarchique rigide (service, direction)	☐	☐	☐
- ou la constitution d'équipes en mode projet	☐	☐	☐
- Des relations formelles (respect de procédés)	☐	☐	☐
- ou des relations informelles	☐	☐	☐
- Des règles contraignantes et immuables (procédures)	☐	☐	☐
- ou des règles plutôt souples et ajustables	☐	☐	☐
- La réalisation de missions et d'opérations	☐	☐	☐
- ou la mise en œuvre de contrats d'objectifs	☐	☐	☐

Parmi les propositions suivantes, lesquelles vous paraissent pertinentes en vue d'améliorer l'approche de la gestion du patrimoine dans votre collectivité ?
Choix multiples
☐ Plus de souplesse dans les relations entre acteurs de la gestion patrimoniale
☐ Davantage de relations et d'échanges formels
☐ Précisions hiérarchiques
☐ Développement du mode projet
☐ Uniformisation des méthodes
☐ Accroissement de la flexibilité des procédures
☐ Meilleur cadrage des missions et opérations à réaliser
☐ Déploiement d'une culture d'objectifs
☐ Meilleure prise en compte des utilisateurs

PARTIE 4 : PROLONGEMENTS DE L'ETUDE

Souhaitez-vous recevoir les résultats de ce questionnaire, une fois que nous les aurons traités ?

☐ OUI ☐ NON

Si oui, précisez-nous votre adresse mail : .....

Vous autorisez nous à vous recontacter afin d'étudier de manière plus approfondie la gestion du patrimoine de votre collectivité ?

☐ OUI ☐ NON

ANNEXE 2 : LA PRESENTATION DES PROPOSITIONS D'AMELIORATION DE LA GESTION PATRIMONIALE DE LA COMMUNE ALPHA

Contribution à l'analyse de la gestion du patrimoine de la collectivité

Rapport n°2

PROPOSITIONS D'EVOLUTIONS INSTRUMENTALES ET ORGANISATIONNELLES DE LA GESTION PATRIMONIALE DE LA VILLE ALFA

David Carassus, Maître de conférences, HDR
Yoann Queyroi, Doctorant

octobre 2012

1.Eléments introductifs | 2.Problématique de l'étude | 3.Développement des outils | 4.Evolution organisationnelle | 5.Conclusion

- **Le contexte**
- La recherche-action participative

- **Le patrimoine: un intérêt de préoccupation de plus en plus prégnant**
  - Des enjeux croissants dans un contexte en changement;
  - Les collectivités cherchent à faire évoluer leurs pratiques, mais avec certaines difficultés: beaucoup de mesures conjoncturelles, peu d'évolutions structurelles;
  - Mis en avant par de multiples rapports et recommandations pour l'Etat, les collectivités locales (Cours des Comptes, Sénat, AITF, etc.).
  - La gestion patrimoniale est un domaine complexe, multidimensionnel et pluridisciplinaire.
- **Caractéristiques de la gestion des ressources immobilières**
  - Spécificités du patrimoine en tant que facteur de production
    - *Une dimension temporelle;*
    - *Une dimension spatiale/territoriale;*
    - *Une dimension technique.*
  - Facteurs de complexité
    - *La multiplicité des objectifs;*
    - *La complexité des choix;*
    - *La dimension structurante du patrimoine.*

1.Eléments introductifs | 2.Problématique de l'étude | 3.Développement des outils | 4.Evolution organisationnelle | 5.Conclusion

- Le contexte
- **La recherche-intervention**

- **Rédaction d'une 1ère étude sur l'état des lieux de la gestion patrimoniale de la ville**
  - Des outils de gestion patrimoniale court-termistes, à portée opérationnelle et à finalité de surveillance
    - *68% des outils sont infra-annuels, 7%concernent l'horizon pluriannuelle;*
    - *Sous dotation des outils à portée stratégique (8%);*
    - *Très peu d'outils sont consacrés à la gestion d'actifs immobiliers (Asset Management).*
  - Des modalités d'organisation de la fonction patrimoniale peu lisibles et fragmentées
    - *Eparpillement de la fonction immobilière dans l'organisation;*
    - *Difficulté à délimiter le périmètre d'intervention des services;*
    - *Défaut de transparence dans les décisions et informations patrimoniales;*
    - *Absence de préoccupations stratégiques sur les ressources immobilières;*
    - *Défaillance du patrimoine en tant que support des fonctions métiers.*
- **L'appui d'une enquête quantitative sur les pratiques des collectivités locales françaises**

UNIVERSITÉ DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR

1.Eléments introductifs | 2.Problématique de l'étude | 3.Développement des outils | 4.Evolution organisationnelle | 5.Conclusion

Question principale:

Quelles transformations semble-t-il nécessaire de réaliser sur les modalités instrumentales et organisationnelles de la gestion patrimoniale de la collectivité ?

Objectifs de l'étude:

Sur la base de l'état des lieux de la gestion patrimoniale de la ville, cette étude se veut prescriptive, en étayant des solutions adaptées aux spécificités de la collectivité.

UNIVERSITÉ DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR

1.Eléments introductifs | 2.Problématique de l'étude | **3.Développement des outils** | 4.Evolution organisationnelle | 5.Conclusion

- **Les caractéristiques instrumentales**
- 8 fiches outils
- Tableau synthétique

- **Les axes de développement des outils patrimoniaux au sein de la collectivité**
  - L'extension de la temporalité des outils de la gestion patrimoniale
    - *Développement de la planification immobilière et d'indicateurs long-termistes;*
    - *Un rééquilibre de la temporalité de la gestion des ressources immobilières;*
    - *Une cohérence a trouver entre les actions quotidiennes et les orientations de long terme sur le patrimoine.*
  - Le redéploiement du niveau d'utilisation et de la portée des outils
    - *Des outils métiers mieux adaptés aux besoins des spécialistes;*
    - *Des instruments aussi destinés aux responsables publics locaux, supports de la politique et de la stratégie immobilière.*
  - Une couverture plus importante et mieux maîtrisée des finalités managériales des instruments
    - *Des outils consacrés à chacune des trois fonctions principales de la gestion immobilière;*
    - *La création de lien entre les informations et les acteurs touchés par ces instruments de gestion.*

UNIVERSITÉ DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR

1.Eléments introductifs | 2.Problématique de l'étude | **3.Développement des outils** | 4.Evolution organisationnelle | 5.Conclusion

- Les caractéristiques instrumentales
- **8 fiches outils**
- Tableau synthétique

- **Des suggestions d'outils à mettre en œuvre au sein de la collectivité**
  - Les schémas directeurs immobilier
    - *Cadres et formalisent la stratégie et la politique patrimoniale de la collectivité;*
    - *Outils phares du pilotage de la gestion patrimoniale;*
    - *A développer sur tous les segments de patrimoine (bâtiments scolaires, sportifs, administratifs, etc.).*
  - Le plan pluriannuel d'investissement
    - *A retravailler au regard d'une stratégie patrimoniale;*
    - *Document élaboré au niveau stratégique et politique et diffusé largement au sein de l'organisation.*
  - Le plan pluriannuel de travaux
    - *Traduit une politique de maintenance des immeubles à long terme;*
    - *Prévision du financement des travaux.*
  - Le plan pluriannuel de fonctionnement
    - *Chiffrer les impacts des investissements prévus dans le PPI;*
    - *Programmation des dépenses et des recettes de fonctionnement.*

UNIVERSITÉ DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR

1.Eléments introductifs | 2.Problématique de l'étude | 3.Développement des outils | 4.Evolution organisationnelle | 5.Conclusion

- Les caractéristiques instrumentales
- **8 fiches outils**
- Tableau synthétique

UNIVERSITÉ DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR

- **Des suggestions d'outils à mettre en œuvre au sein de la collectivité**
  - La méthode atouts/attraits patrimoine immobilier
    - *Travail de notation des bâtiments en cours de mise en œuvre;*
    - *Les élus doivent s'approprier cet outil afin d'orienter les actions des services.*
  - Le Livre Foncier
    - *Système de suivi et d'instruction des dossiers fonciers (DIA, acquisitions, cessions);*
    - *Outil nécessitant une réactualisation et une réappropriation par les services.*
  - Le progiciel As-Tech
    - *Outil commun de gestion de la connaissance du patrimoine;*
    - *Nécessite une expertise sur les données de base manquantes.*
  - Le guide utilisateur du bâtiment
    - *Permet à l'occupant de trouver les informations nécessaires à la bonne utilisation de l'ouvrage;*
    - *Outil de responsabilisation et d'amélioration de la qualité de service.*

1.Eléments introductifs | 2.Problématique de l'étude | 3.Développement des outils | 4.Evolution organisationnelle | 5.Conclusion

- Les caractéristiques instrumentales
- 8 fiches outils
- **Tableau synthétique**

UNIVERSITÉ DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR

- **Caractérisation des outils de gestion patrimoniale proposés**

Outils	Temporalité			Niveau d'action			Finalité managériale		
	CT	*MT*	*LT*	*Opér.*	*Adm.*	*Strat.*	*Facility*	*Property*	*Asset*
Schéma directeur immobilier			X			X		X	X
Plan pluriannuel d'investissement			X		X	X		X	X
Plan pluriannuel de travaux			X		X	X	X	X	
Plan pluriannuel de fonctionnement			X		X	X	X		
Méthode atouts/attraits		X	X		X	X		X	X
Livre Foncier	X			X	X				X
Progiciel As tech	X			X	X		X	X	
Guide utilisateur du bâtiment	X			X			X		

1.Eléments introductifs | 2.Problématique de l'étude | 3.Développement des outils | **4.Evolution organisationnelle** | 5.Conclusion

- **Les caractéristiques de l'organisation**
- 10 mesures organisationnelles
- Référentiel des activités

- **Les axes de développement de l'organisation de la gestion patrimoniale pour la collectivité**
  - La recherche d'équilibre du système organisationnel: entre central et local
    - *Une localisation trop importante dessert le pilotage de la gestion patrimoniale, et s'oppose à la formation d'une politique d'ensemble cohérente;*
    - *Une centralisation excessive nuit à la qualité du service public en créant de la distance stratégie immobilière et besoins des utilisateurs.*
  - Une approche organisationnelle cumulant des modalités mécanistes et organiques
    - *Une approche organique entraîne un système trop flexible desservant la cohésion d'ensemble de la fonction patrimoniale, la positionnant dans un système non défini;*
    - *Une approche totalement mécaniste implique de la rigidité, crée de l'éloignement avec les préoccupations des parties prenantes secondaires, et engendre des pertes importantes de qualité dans les actions engagées.*

UNIVERSITÉ DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR

1.Eléments introductifs | 2.Problématique de l'étude | 3.Développement des outils | **4.Evolution organisationnelle** | 5.Conclusion

- Les caractéristiques de l'organisation
- **10 mesures organisationnelles**
- Référentiel des activités

- **1- Professionnaliser la gestion immobilière**
  - Structuration autour du triptyque immobilier *Asset/Property/Facility*;
  - Emergence de nouveaux métiers et de nouvelles missions.
- **2- Instaurer le patrimoine en tant que ressource pour l'institution**
  - Recentrer les ressources immobilières au sein du pôle ressources;
  - Identification des problématiques immobilières et organisation de leur pilotage.
- **3- Identifier une fonction patrimoniale dans l'organisation**
  - Réorganisation autour de 2 directions dans le pôle ressources: bâtiments et architecture, et moyens immobiliers ;
  - Ou bien création d'une grande direction des ressources immobilières.
- **4- Renforcer le rôle de la commission patrimoine**
  - Véritable interface de dialogue, d'information et de débat entre élus, et entre élus et agents.
- **5- Mettre en place des débats d'arbitrages immobiliers annuels**
  - Renfort du dialogue interne autour des ressources patrimoniales;
  - Etape d'un cycle de priorisation des politiques immobilières.

UNIVERSITÉ DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR

1.Eléments introductifs | 2.Problématique de l'étude | 3.Développement des outils | **4.Evolution organisationnelle** | 5.Conclusion

- Les caractéristiques de l'organisation
- **10 mesures organisationnelles**
- Référentiel des activités

- **6- Transformation de la notion de direction maître d'ouvrage**
  - Source de différences d'appréhension et de disparités de moyens entre directions;
  - Lister les missions de ces acteurs dans la fonction patrimoine de la collectivité.
- **7- Déléguer des responsabilités de *Facility Management* aux directions métiers**
  - Intermédiaires privilégiés entre la fonction patrimoine et les besoins des politiques publiques;
  - Remontée d'informations et énonciation des besoins des utilisateurs.
- **8- Instaurer des référents patrimoine dans les directions métiers**
  - Création d'un réseau interne entre fonction patrimoine et services utilisateurs de bâtiments;
  - Missions de communication et d'association des utilisateurs aux actions immobilières.
- **9- Renforcer le système de cellule de techniciens référents pour les directions métiers**
  - Mode de fonctionnement qui a vocation à être pérennisé et amélioré.
- **10- Poursuivre le processus d'affectation des bâtiments**
  - Institutionnalisation du système et création d'une procédure gérée au sein du pôle ressources;
  - Chaque directions thématique doit être en mesure de connaître les bâtiments qui lui sont affectés, en ayant accès en consultation à un outil ou une base de données.

UNIVERSITÉ DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR

1.Eléments introductifs | 2.Problématique de l'étude | 3.Développement des outils | 4.Evolution organisationnelle | **5.Conclusion**

- **Nature des préconisations de cette étude**
  - Propositions basées sur des éléments empiriques et académiques de cadrage de la performance patrimoniale publique locale;
  - Adaptées aux spécificités de l'institution.
- **Elaboration de 8 fiches outils et de 10 mesures organisationnelles**
  - Propositions non exhaustives, qui méritent d'être approfondies sur la base du cadre conceptuel proposé.
- **Mise à disposition de la collectivité d'un référentiel des activités de la gestion patrimoniale publique locale**
  - Devant servir de support à la mise en relation des modalités de l'organisation et du déploiement des outils de gestion du patrimoine.
- **Quelles perspectives ?**
  - La discussion et l'arbitrage de chacune de ces propositions d'évolution;
  - Leur validation devant intervenir dans un souci de globalisation des enjeux organisationnels, et d'implémentation des outils de gestion.

UNIVERSITÉ DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR

ANNEXE 3 :
LA PRESENTATION DES RESULTATS DE LA METHODE ATOUTS-ATTRAITS DU PATRIMOINE

ÉVOLUTION DU PARC PATRIMONIAL DE LA VILLE

RESULTATS DE LA MATRICE ATOUTS/ATTRAITS du patrimoine immobilier

Groupe foncier
24/09/2014

Yoann QUEYROI

Chargé de mission gestion patrimoine
Direction conseil juridique et gestion du patrimoine

yoann.queyroi@gmail.com

ELÉMENTS INTRODUCTIFS

- **Le patrimoine, une préoccupation majeure pour les collectivités locales**
  - prise de conscience récente de l'intérêt du pilotage des ressources immobilières au sein d'un secteur public local en changement
  - une problématique traitée dans une multitude de rapports et de recommandations que ce soit au niveau de l'Etat, des universités, des hôpitaux et des collectivités (Sénat, Cours des Comptes, Assemblée Nationale, AITF, IGAENR, etc.)
- **Les enjeux multiples du pilotage du patrimoine public local**
  - des enjeux de connaissance et de maîtrise des ressources immobilières
  - des enjeux financiers de cessions et de valorisation du patrimoine
  - des enjeux d'optimisation de l'occupation (services municipaux, associations, équipements publics)
  - des enjeux à l'engagement de la responsabilité de la ville, la gestion juridique, les assurances, le recouvrement homogène et contrôlé
  - des enjeux en termes de maintenance et de gestion énergétique

2

ELÉMENTS INTRODUCTIFS

- **Le contexte d'étude**
  - des points de diagnostic posés par une étude sur la gestion patrimoniale
    - aucune lisibilité sur la structuration et la consistance du parc immobilier palois
    - Eclatement des prises de décision sur les évolutions patrimoniales
    - Absence de rationalité managériale dans le pilotage des ressources immobilières
    - une gestion opportuniste relevant du cas par cas
  - vers la formalisation d'un besoin d'analyse globale du parc immobilier de la collectivité
- **Les objectifs de la démarche d'évaluation du patrimoine**
  - Mettre en perspective des caractéristiques types sur le patrimoine de la ville
  - Eclairer les décisions patrimoniales et les appuyer sur des indicateurs
  - Dégager des actions structurantes sur le patrimoine et coordonner l'action des services
- **La conduite de la démarche d'évaluation**
  - Un fonctionnement en mode projet afin de respecter les champs d'intervention de chacun, mais aussi de rattacher à l'évaluation toutes les compétences
  - Un travail mené par type de patrimoine et en collaboration avec les élus

3

1- PRINCIPES D'APPLICATION DE LA COMBINAISON ATOUTS/ATTRAITS DES BÂTIMENTS

4

ORIGINE DE LA MÉTHODE ET DÉFINITIONS

- **Des principes d'application issus du secteur de l'aéronautique**
  - De la gestion et la priorisation des projets du Centre Nationale d'Etudes Spatiales
  - vers une transposition à la gestion du patrimoine immobilier
- **Les atouts d'un bâtiment**
  - Capacité d'un immeuble à être utilisé par la collectivité dans des conditions satisfaisantes d'exploitation, de risques, et de coûts
- **Les attraits d'un bâtiment**
  - Contribution d'un bâtiment dans la réalisation des objectifs stratégiques et politiques de la collectivité
- **Objectif de l'évaluation**
  - Construire une matrice atouts/attraits des immeubles de la collectivité, en obtenant un classement des bâtiments combinant leur niveau de service, et leur intérêt

5

MODALITÉS DE LA DÉMARCHE

- **Une démarche séquencée**

Segment n°1
- Les bâtiments des services

Segment n°2
- Les bâtiments non affectés ou hébergeant de manière temporaire des associations

Segment n°3
- Le patrimoine dédié à la politique associative

Segment n°4
- Les bâtiments affectés à la politique sportive

Segment n°5
- Les immeubles de la politique culturelle

Segment n°6
- Le patrimoine scolaire et petite enfance

Segment n°7
- Les autres affectations

7

2- CARACTÉRISTIQUES DU PARC IMMOBILIER DE LA VILLE DE PAU

9

LA COMPOSITION DU PATRIMOINE IMMOBILIER PALOIS

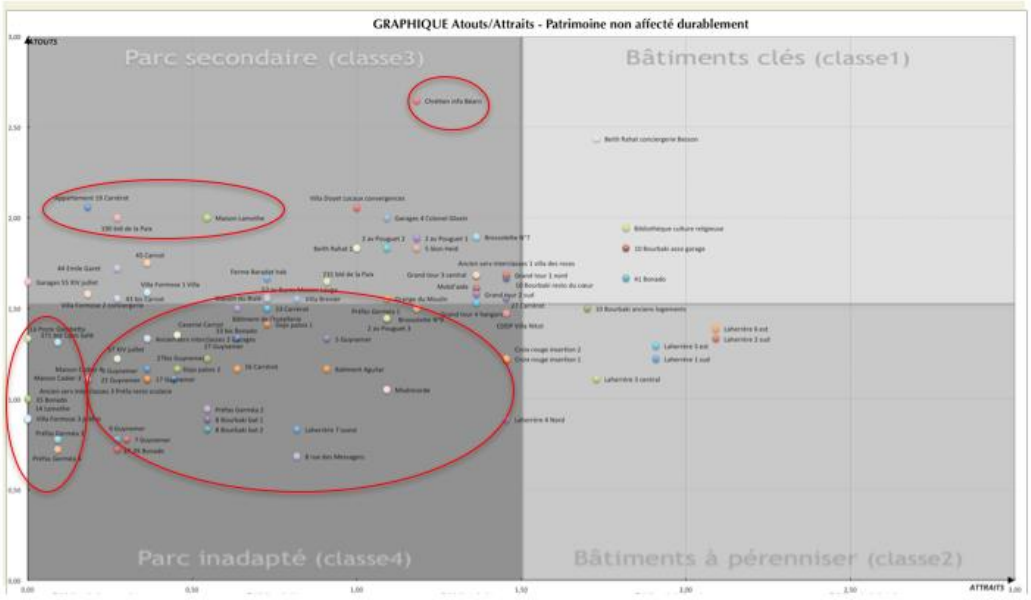
- **Les caractéristiques du patrimoine immobilier de la collectivité**
  - un parc immobilier contraint
  - un patrimoine souvent ancien
  - des immeubles parfois emblématiques
  - mais un patrimoine aussi divers et très hétérogène
- **Les ordres de grandeur du patrimoine bâti de la collectivité**
  - 350.000m2 à gérer dans le parc immobilier de la ville
  - 280 ensembles immobiliers parfois composés de plusieurs bâtiments
  - 11.000m2 de bâtiments loués pour les besoins des services ou pour loger des associations pour un coût annuel de 400.000€
  - 5.200.000€ de fonctionnement mandatés par le service bâtiments en 2014 pour régler les factures énergétiques, la maintenance révision et les différents contrats de prestations de service, en baisse de 11% par rapport à 2012
  - 2.700.000€ d'investissements dépensés en 2014 par le service bâtiments, en baisse de 57% par rapport à 2012

10

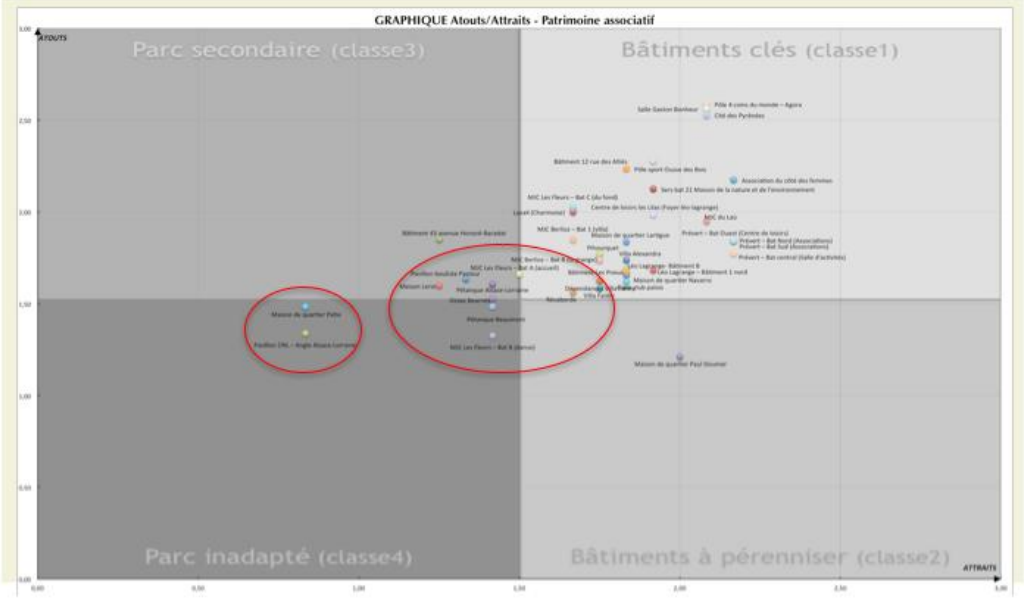
3- LES RÉSULTATS DE LA MATRICE ATOUTS ATTRAITS

12

VISUALISATION DES RÉSULTATS PAR LA REPRÉSENTATION GRAPHIQUE



VISUALISATION DES RÉSULTATS PAR LA REPRÉSENTATION GRAPHIQUE



ANNEXE 4 :
LA FORMALISATION ET LE SUIVI DE LA STRATEGIE PATRIMONIALE DE LA COMMUNE ALPHA

CHAIRE OPTIMA
Observatoire du PiloTage et de l'innovation Managériale LocAle

Formalisation et suivi de la stratégie patrimoniale de la collectivité

Réunion des directeurs du 12 janvier 2017

Yoann QUEYROI
Ingénieur d'études – Chaire OPTIMA
Université de Pau et des Pays de l'Adour
yoann.queyroi@univ-pau.fr

IAE PAU-BAYONNE École Universitaire de Management
UNIVERSITÉ DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR

CHAIRE OPTIMA
Observatoire du PiloTage et de l'innovation Managériale LocAle

La stratégie patrimoniale de la Ville

SOMMAIRE

1. **Les objectifs poursuivis par la démarche**
2. Méthode de construction de la stratégie patrimoniale
3. Structuration générale de la stratégie patrimoniale
4. Les outils de la stratégie patrimoniale
5. Perspectives

CHAIRE OPTIMA
Observatoire du PiloTage et de l'Innovation Managériale LocAle

La stratégie patrimoniale de la Ville

1. Les objectifs poursuivis par la démarche

- **Objectifs**
  - Détermination de la politique patrimoniale à mener et des **objectifs** à poursuivre
  - Dégager des **axes directeurs** de la stratégie patrimoniale
  - Structurer la stratégie à l'aide d'une **segmentation** sous la forme de **missions** et d'**actions/activités**
  - Organiser le **pilotage** de la stratégie patrimoniale

- **Modalités**
  - Entretiens et séances de travail avec les chefs de services et les élus
  - Réunions de validation avec le comité de suivi
  - Des remontées d'informations de chaque direction concernée par le patrimoine

CHAIRE OPTIMA
Observatoire du PiloTage et de l'Innovation Managériale LocAle

La stratégie patrimoniale de la Ville

SOMMAIRE

1. Les objectifs poursuivis par la démarche

2. Méthode de construction de la stratégie patrimoniale

3. Structuration générale de la stratégie patrimoniale

4. Les outils de la stratégie patrimoniale

5. Perspectives

CHAIRE OPTIMA

La stratégie patrimoniale de la Ville

SOMMAIRE

1. Les objectifs poursuivis par la démarche

2. Méthode de construction de la stratégie patrimoniale

3. Structuration générale de la stratégie patrimoniale

4. Les outils de la stratégie patrimoniale

4.1. Les feuilles de route de la stratégie patrimoniale

4.2. Les projets patrimoniaux des services

4.3. Les indicateurs de la stratégie patrimoniale

5. Perspectives

FEUILLE DE ROUTE PATRIMONIALE

Mission cessions et démolitions

2016 - 2020

SOMMAIRE

1- Objectifs poursuivis.....page 3
2- Actions à mettre en œuvre.....page 4
3- Moyens humains de la mission.....page 16
4- Moyens financiers de la mission.....page 17

2

CHAIRE OPTIMA
Observatoire du Pilotage et de l'Innovation Managériale Locale

La stratégie patrimoniale de la Ville

SOMMAIRE

1. Les objectifs poursuivis par la démarche

2. Méthode de construction de la stratégie patrimoniale

3. Structuration générale de la stratégie patrimoniale

4. Les outils de la stratégie patrimoniale
- 4.1. Les feuilles de route sectorielles
- 4.2. Les projets patrimoniaux des services
- 4.3. Les indicateurs de la stratégie patrimoniale

5. Perspectives

27

PROJET PATRIMONIAL DE SERVICE

Affaires juridiques, foncier, logistique, et achats

2016 - 2020

SOMMAIRE

1- Objectifs du service dans la stratégie patrimoniale.....page 3

2- Périmètre d'intervention du service.....page 4

3- Moyens humains du service affectés à la stratégie patrimoniale.....page x

4- Moyens financiers du service affectés à la stratégie patrimoniale.....page x

2

ANNEXE 5 : LA PRESENTATION DES PRECONISATIONS POUR LA COMMUNE BETA

PRÉAMBULE MÉTHODOLOGIQUE

- **Contexte de l'étude**
  - une étude de cas dans le cadre de la réalisation d'une thèse de doctorat en sciences de gestion
- **Les objectifs de l'étude**
  - caractériser les pratiques de la ville en matière de pilotage de son patrimoine immobilier selon deux dimensions: les instruments employés, et les modes d'organisation mis en oeuvre
  - sur la base de ce diagnostic, contribuer à la proposition de mesures d'améliorations instrumentales et organisationnelles
- **La conduite de l'étude**
  - réalisation d'entretiens semi-directifs avec des acteurs politiques et administratifs
    - la direction bâtiments et ses différents services, l'élue en charge du patrimoine, l'élue en charge du personnel, la direction générale du département ressources humaines
  - Une analyse sur la base d'un recensement documentaire
    - organigramme, procédures en matière de gestion de patrimoine, extraction de certains outils, etc.

3

NOTIONS DE GESTION PATRIMONIALE

- **Facility Management** (exploitation de parc)

Fonction qui assure l'allocation des ressources immobilières afin de garantir l'adéquation entre les conditions immobilières et les activités qui s'y déroulent.

- **Property Management** (administration de biens)

Activité qui concerne la gestion administrative, financière, fiscale et juridique liée au patrimoine, ainsi que les opérations d'investissements, de gros travaux.

- **Asset Management** (gestion d'actifs immobiliers)

Activité de gestion stratégique et financière des actifs immobiliers. Opérations s'inscrivant dans une perspective stratégique, en lien direct avec la stratégie globale de l'institution.

- **Activités transversales de la gestion patrimoniale**

La gestion patrimoniale repose elle-même sur des activités supports à son fonctionnement. Regroupées dans cette fonction transverse, elles sont communes au trois domaines exposés précédemment (Asset, Property, Facility).

Facility Management
Gestion de l'usage
Gestion de la maintenance
Exploitation
Services associés

Property Management
Administration
Sécurité
Investissements et gros travaux

Asset Management
Politique immobilière
Stratégie immobilière

Fonction transverse
Gestion des moyens
Gestion de l'information
Gestion comptable et économique

4

SOMMAIRE

1- L'ANALYSE DES INSTRUMENTS

- Le cadre conceptuel d'analyse
- Les pratiques de la ville
- Analyse comparative quantitative et qualitative

2- L'ANALYSE DE L'ORGANISATION

- Le cadre conceptuel d'analyse
- Les pratiques de la ville
- Analyse comparative quantitative et qualitative

3- PRÉCONISATIONS ET PERSPECTIVES

- Préconisations instrumentales
- Préconisations organisationnelles
- Limites et perspectives

UNIVERSITÉ DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR

5

INSTRUMENTS

PRÉSENTATION DU CADRE D'ANALYSE

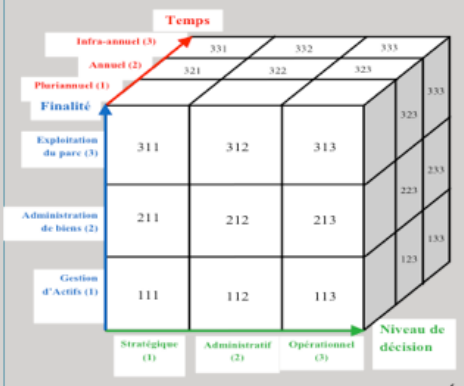
- **Le cadre conceptuel global d'une gestion patrimoniale publique performante**

- Trois axes de différentiation des instruments

Ces axes résultent d'une conjonction entre un besoin (métier), une contrainte (l'organisation), et un objet (nature du patrimoine immobilier).

- le niveau d'action, de décision (axe 1)
- l'horizon temporel (axe 2)
- la composante, la finalité (axe 3)

- Le cube de la performance patrimoniale



6

SOMMAIRE

1- L'ANALYSE DES INSTRUMENTS

- Le cadre conceptuel d'analyse
- Les pratiques de la ville
- Analyse comparative quantitative et qualitative

2- L'ANALYSE DE L'ORGANISATION

- Le cadre conceptuel d'analyse
- Les pratiques de la ville
- Analyse comparative quantitative et qualitative

3- PRÉCONISATIONS ET PERSPECTIVES

- Préconisations instrumentales
- Préconisations organisationnelles
- Limites et perspectives

UNIVERSITÉ DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR

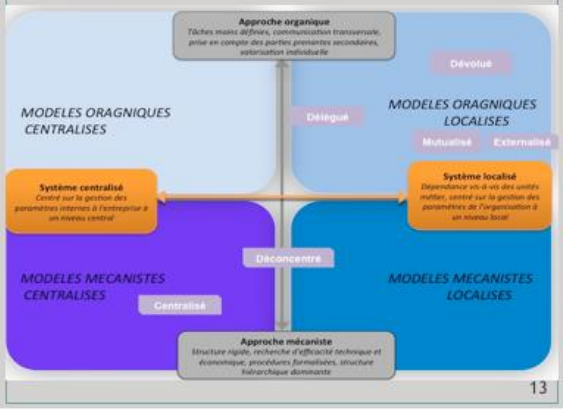
5

ORGANISATION
PRÉSENTATION DU CADRE D'ANALYSE

- **Un cadre de description des modes d'organisation et de la gouvernance patrimoniale**

- Deux axes pour classifier les modes d'organisation rencontrés
  - un axe descriptif du système organisationnel
  - un axe caractérisant l'approche organisationnelle

- Le schéma de caractérisation des modes d'organisation



13

ANNEXE 6 :
LES MOTS CLES DE LA BASE BIBLIOGRAPHIQUE SUR LA GESTION PATRIMONIALE

Mots clés pilote+ Gestion Patrimoniale
Accéssibilité des bâtiments publics
Activité patrimoniale dans la structure de l'entreprise
Activités de la gestion patrimoniale
Amorce d'une gestion de l'immobilier de l'Etat au niveau territorial
Analyse des outils existant de gestion patrimoniale
Arbitrages à "l'entrée dans le patrimoine"
Arborescence des données sur le patrimoine
Architecture organisationnelle
Asymétrie informationnelle
Attribution de locaux associatifs
Avantages et limites du PPP
Bilan des mises à disposition permanente de locaux à la mairie de Paris
Bilan des rapports sur la gestion patrimoniale des universités
Buts d'une meilleure gestion du patrimoine
Cadre juridique des mises à disposition de locaux
Caractéristiques du patrimoine immobilier
Carnet de santé du bâtiment
Cessions immobilières
Charges liées au patrimoine
Classement/déclassement d'un bien du domaine public
Classification des parties prenantes
Classification du patrimoine
Composition du patrimoine des Collectivités Locales
Conflits d'intérêts entre parties prenantes
Connaissance du patrimoine
Connaissance spécifique
Conséquences de la décentralisation du patrimoine
Contrats d'assurance des bâtiments
Contrôle de gestion du patrimoine immobilier
Contrôle des associations
Contrôle et surveillance de la gestion immobilière de l'Etat
Coût de l'autonomie patrimoniale des Universités
Coût de l'entretien du patrimoine
Coût des fonctions supports
Coût global de l'immobilier
Coûts d'exploitation du patrimoine
Critères de maintenance du patrimoine bâti
Critères de performance immobilière
Cycle de vie du patrimoine immobilier
Cycle du pilotage
Dangers d'une gestion à court terme du patrimoine
Décision en matière de gestion patrimoniale
Définition d'infrastructure

Définition d'investissement
Définition de bâtiment
Définition de gestion de patrimoine immobilier
Définition de l'exploitation d'un immeuble
Définition de la fonction patrimoniale
Définition de parc immobilier
Définition de parties prenantes
Définition du patrimoine immobilier
Définition et types de maintenance du patrimoine bâti
Détermination des besoins en terme de patrimoine
Développement du patrimoine bâti
Dévolution du patrimoine immobilier
Différences entre domaines public et privé des CL
Dimensions de la gestion du patrimoine
Distinction domaine public/privé des collectivités
Droits réels des Universités sur leur patrimoine immobilier
Dynamique immobilière
Echange et partage d'informations sur le patrimoine
Efficience organisationnelle
Enjeux d'une gestion de patrimoine active
Enjeux de l'optimisation de la maintenance du patrimoine
Enjeux de la fonction immobilière des entreprises
Enjeux de la politique immobilière
Entretien du patrimoine immobilier
Etat du patrimoine des Universités
Evaluation du parimoine immobilier
Evolution de la fonction immobilière dans l'entreprise
Exemples de pratiques d'externalisation dans la gestion patrimoniale
Expériences étrangères en matière de gestion immobilière
Expérimentation de la dévolution
Exploitation du patrimoine
Externalisation de la gestion du patrimoine immobilier
Facteurs clés de succès dans la gestion patrimoniale
Facteurs déterminants du management de l'immobilier dans les entreprises
Facteurs explicatifs de la gestion immobilière des grandes entreprises
Finalités de l'activité de gestion patrimoniale
Financement de l'entretien du patrimoine
Financement des fonctions supports
Fiscalité du patrimoine
Fonction de propriétaire dans la gestion de patrimoine
Fonctions décisionnelles
Gestion budgétaire du patrimoine
Gestion comptable du patrimoine
Gestion de l'occupation des locaux patrimoniaux
Gestion de l'usage du patrimoine

Gestion des dépenses d'entretien du patrimoine
Gestion des locaux mis à disposition des associations
Gestion des moyens de l'activité patrimoniale
Gestion du patrimoine des universités parisiennes
Gestion efficace du patrimoine immobilier
Gestion juridique du patrimoine
Gestion structurée du patrimoine
Gouvernance de la gestion patrimoniale
Gouvernance des fonctions supports
Gouvernance des Universités
Gratuité et tarif des locaux mis à disposition d'associations
Guide utilisateur des ouvrages
Histoire de la littérature sur le management de l'immobilier d'entreprise
Horizon temporel et gestion patrimoniale
Immeubles affectés à un service public
Immeubles directement affectés à l'usage du public
Immobilier de l'Etat
Indicateurs d'efficience des fonctions supports
Indicateurs de performance immobilière
Influence du développement durable sur l'immobilier
Informations patrimoniales
Informatisation du patrimoine bâti
Intégration des parties prenantes au processus décisionnel
Investissements dans les Universités
L'environnement dans la gestion du patrimoine
L'évolution du patrimoine en fonction des besoins
L'exercice de la tutelle pour la gestion du patrimoine universitaire
La fonction patrimoniale
Le choix d'investissement immobilier
Le domaine privé des collectivités territoriales
Le domaine public des collectivités territoriales
Les enjeux de la dévolution du patrimoine aux Universités
Les processus dans la gestion du patrimoine
Lien entre gestion financière et gestion patrimoniale des universités
Location des biens des CL
Logique de simulation dans la gestion du patrimoine
Maîtrise des coûts de la gestion patrimoniale
Management de l'immobilier
Méthodes de diagnostic et de pilotage du patrimoine immobilier
Mise en sécurité du patrimoine
Modes de gestion du patrimoine
Montages immobiliers
Motivations de l'externalisation d'actifs immobiliers
Moyens alloués aux associations
Objectifs immobiliers

Objectifs immobiliers
Optimisation des fonctions supports
Optimiser les revenus immobiliers
Organisation de la gestion du patrimoine
Organisation de la gestion du patrimoine immobilier universitaire à l'étranger
Organisation de la maintenance du patrimoine
Organisation des fonctions supports
Outils de gestion du patrimoine immobilier
Outils de gestion patrimoniale
Partenariat public-privé dans la gestion patrimoniale
Performance énergétique du bâti
Périmètre et date de la dévolution du patrimoine
Pilotage de la politique immobilière
Piloter la gestion de patrimoine
Place du patrimoine dans le PLU
Plan de maintenance du patrimoine
Plan pluriannuel d'investissements - patrimoine
Pluriannualité dans la maintenance et l'exploitation du patrimoine
Pratiques comptables et gestion du patrimoine
Pratiques de gestion du patrimoine du secteur privé
Pratiques/exemples de gestion du patrimoine de collectivités locales
Pratiques/exemples de gestion du patrimoine des universités
Principes de la Lolf dans la gestion du patrimoine
Prise en compte du développement durable dans la gestion patrimoniale
Processus d'externalisation d'actifs immobiliers
Processus décisionnels
Professionalisation de la gestion patrimoniale
Progiciel de gestion patrimoniale
Qualité dans la gestion du patrimoine
Rationalisation de parcs immobiliers
Rationalisation des coûts de l'immobilier
Réforme de la gestion immobilière de l'Etat
Réforme des biens immobiliers
Régularisation de la situation juridique des biens gérés par les collectivités
Relation avec les utilisateurs du patrimoine
Relations ordonnateur / comptable public dans la gestion patrimoniale
Répartition des responsabilités propriétaire/utilisateur du patrimoine
Respect des obligations règlementaires sur le patrimoine
Responsabilisation des occupants du patrimoine
Responsabilisation des Universités dans la gestion de leur patrimoine
Risques encourus dans la mise à disposition de locaux
Rôle des parties prenantes à l'Université
Rôle des PRES en matière patrimoniale
Rôle du maître d'œuvre
Rôle du maître d'ouvrage

Rôle des parties prenantes à l'Université
Rôle des PRES en matière patrimoniale
Rôle du maître d'œuvre
Rôle du maître d'ouvrage
Scénarios d'optimisation de la fonction immobilière
Schéma directeur immobilier de gestion
Schéma directeur immobilier prospectif
Schéma directeur immobilier: composition
Schéma directeur immobilier: définition
Schéma directeur immobilier: méthodologie
Schéma directeur immobilier: objectifs
Service immobilier
Sratégie immobilière
Standardisation de la gestion du patrimoine
Subventions compensatrices de loyer
Suivi économique du patrimoine
Système d'information patrimonial
Traduction comptable, budgétaire et fiscale de la dévolution
Transfert des moyens associés à la dévolution
Typologie d'investissements
Typologie de la fonction patrimoniale
Typologie des coûts du patrimoine
Typologie du patrimoine universitaire
Utilisation du patrimoine
Valeur du patrimoine
Valeur du patrimoine bâti
Valorisation du patrimoine

THE CHARACTERIZATION OF REAL ESTATE MANAGEMENT

Modeling and analysis of French local authorities practices

Abstract :

For local authorities, real estate management has become a growing concern due to a changing environment. Consequently, for the past few years, local public organizations have tried to bring about some change in the way they manage real estate.

In that sense, this study aims at proposing a framework for the analysis of the innovation of the local public real estate management by relying on conceptual elements. Then, through a quantitative and qualitative methodology, we analyse the relevance of the theoretical and conceptual models to describe the real estate management innovations implemented by local authorities. In the end, we observe the necessity of the evolution of local practices that are considered too elementary.

THÈSE

UNIVERSITE DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR
Institut d'Administration des Entreprises
École doctorale sciences sociales et humanités
Centre de Recherche et d'Etudes en Gestion (CREG)

Résumé de la thèse :

Les cadres, outils et modes traditionnels de la gestion publique connaissent actuellement des mutations importantes, tendant vers l'amélioration des pratiques managériales. Dans ce contexte, les collectivités locales françaises cherchent ainsi à mieux maîtriser leurs ressources endogènes, qu'elles soient financières, humaines ou patrimoniales. Si les deux premières ressources commencent à faire l'objet d'analyses et de recherches, c'est loin d'être le cas de la gestion du patrimoine public, pourtant avancée comme un levier d'amélioration de la performance locale. Nécessaire, mais peu étudiée, l'optimisation de la gestion patrimoniale locale reste ainsi un sujet d'étude privilégié. Dans ce sens, cette recherche doctorale vise à mieux connaître la gestion patrimoniale publique locale, à en caractériser les outils et les modes d'organisation, et à déterminer des leviers d'optimisation, au regard de l'analyse des pratiques locales actuelles.

A cette fin, dans une première partie, théorique et conceptuelle, cette recherche doctorale propose un cadre d'analyse de la gestion du patrimoine en tant que levier de performance des collectivités locales. Ainsi, elle s'appuie sur les théories du contrôle, en distinguant les logiques de surveillance et de pilotage, en les adaptant à la gestion du patrimoine. Nous dégageons ensuite une définition de la performance patrimoniale dans une logique multidimensionnelle. Au final, un modèle de recherche est proposé, consacré à l'étude des outils et modes d'organisation de la gestion du patrimoine public à l'échelle locale.

La seconde partie de cette recherche doctorale permet, elle, de confronter notre modèle de recherche à notre terrain, à savoir les collectivités locales françaises. Pour ce faire, deux méthodologies complémentaires sont mobilisées, quantitative puis qualitative. Les résultats de ces études nous permettent d'enrichir la littérature sur ce point, mais aussi de valider notre grille exploratoire. Nous caractérisons aussi les outils de gestion du patrimoine local, comme sous dimensionnés, plutôt court-termistes, destinés à des acteurs opérationnels, et enfin plutôt tournés vers une finalité d'administration de biens. D'autre part, l'organisation de la fonction patrimoine au sein des collectivités locales semble assez hétérogène, laissant apparaître plusieurs faiblesses en matière de structuration, de circulation des informations, ou encore de coordination entre les acteurs. Au final, ces résultats ouvrent d'importantes perspectives managériales, en matière de gestion patrimoniale, en réponse à un contexte actuel contraint.