Newsletter 5 : La gestion patrimoniale, un axe d'innovation managériale important

Optim'analyse

L'optimisation de la gestion patrimoniale, un axe de recherche source d'innovations managériales

Yoann QUEYROI, Ingénieur d'études à la Chaire OPTIMA

Qu'entend-on par gestion du patrimoine immobilier d'une collectivité locale ?
Le terme patrimoine est entré dans le vocabulaire courant et recouvre un champ très vaste. Aussi, la polysémie de ce terme donne une complexité particulière au champ d'étude de la gestion du patrimoine. En effet, il est fréquemment fait référence au patrimoine naturel, au patrimoine historique, au patrimoine culturel, etc. Or, les recherches de la Chaire OPTIMA portent spécifiquement sur le patrimoine immobilier, c'est à dire sur l'ensemble des moyens physiques, constructions, ouvrages, foncier bâti et non bâti, immeubles locatifs, supportant la réalisation d'activités[1].
De plus, l'analyse de la gestion patrimoniale est un thème relativement jeune en sciences de gestion. Elle remonte aux années 1970 et va connaître un développement croissant, qui peut s'expliquer par plusieurs facteurs[2] :
- la volonté de rationaliser les coûts dans un contexte de diversification des modes de gestion et de renforcement de la contrainte économique,
- 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 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 et de coût global et de confort, en se plaçant dans la perspective du développement durable[3].

Comment cette problématique est-elle prise en compte par le secteur public local ?
Conséquence de la succession des politiques d'organisation territoriale de la France, les organisations publiques locales ont accumulé un patrimoine immobilier conséquent. Effectivement, à côté de leurs édifices historiques, les collectivités se sont vues confiées la propriété et la gestion de bâtiments les amenant à posséder un parc immobilier pléthorique, dispersé, hétéroclite, et souvent mal connu[4].
Ainsi, plusieurs 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. 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, et d'indicateurs sur l'état des ensembles bâtis.
Ces difficultés rencontrées par les organisations publiques dans leur gestion patrimoniale s'expliquent notamment par le fait que le patrimoine immobilier se traduit par une gestion complexe[5], en raison de :
- la multiplicité des objectifs : la gestion du patrimoine immobilier poursuit effectivement des objectifs nombreux, et qui sont parfois contradictoires : réduction des coûts, qualité de service, sécurité des biens et des personnes, etc. En outre, la gestion du patrimoine 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 ;
- la complexité des choix : 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.) ;
- la dimension structurante du patrimoine : toute modification substantielle du patrimoine à un effet doublement structurant sur l'institution. D'une part, le patrimoine immobilier et son utilisation présentent 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 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.

Comment expliquer de telles difficultés dans la gestion du patrimoine immobilier public local ?
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.
En effet, 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, en encore environnementales. D'autant que pour chacune de ces disciplines, les spécialités sont nombreuses, apportant leur propre logique, langage, 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.
Ces caractéristiques font de la gestion patrimoniale un domaine encore trop faiblement appréhendé par le secteur public local de manière générale.

Quelles sont les pratiques des collectivités locales en matière de gestion de leur patrimoine ?
Les chercheurs de la Chaire OPTIMA ont mené une étude nationale, auprès de 200 collectivités locales, ainsi que plusieurs analyses de cas plus qualitatives ces dernières années. Les résultats de ces études ont alors permis de mieux caractériser les pratiques en matière d'outils et de modes d'organisation de la gestion patrimoniale publique locale.
Ainsi, concernant les instruments de la gestion patrimoniale en premier lieu, certaines grandes tendances se dégagent. Effectivement, les outils destinés à la gestion du patrimoine ne sont 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 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, ne se fondant que sur des informations qui, la plupart du temps, ne sont pas le fruit d'une instrumentation de gestion.
En outre, tous les acteurs d'une organisation ne semblent pas bénéficier du même accès aux instruments de gestion patrimoniale. Dans ce sens, les actions et décisions qui découlent de la mobilisation des outils relèvent plutôt du niveau administratif, et dans une moindre mesure du niveau opérationnel d'une collectivité. Le niveau stratégique et politique est de fait mis à l'écart de l'instrumentation de gestion du patrimoine.
En second lieu, nos analyses ont cherché à caractériser les modalités d'organisation de la gestion patrimoniale. Aussi, de ce point de vue, les responsabilités et les missions liées au patrimoine immobilier paraissent considérablement éparpillées au sein des organisations publiques locales. De ce fait, c'est un grand nombre d'acteurs répartis dans plusieurs services, 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 intérêts discordants, et la circulation des informations pose beaucoup de difficultés Les collectivités locales ne parviennent en conséquence que très peu à maîtriser le rôle de tous les acteurs associés au patrimoine.
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, et exercées de manière traditionnelle par les collectivités, paraissent relativement cadrées avec l'existence de procédures, une circulation des informations formelle entre les acteurs, etc. Tandis que les activités relevant d'une part de la stratégie, de la planification immobilière, et d'autre part de la gestion de l'usage d'un bâtiment ou de son exploitation paraissent, à l'opposé, être assurées de manière plus souple par les collectivités, sans fonctionnement hiérarchique, ni process.

Quelles évolutions les collectivités locales peuvent-elles engager en matière d'outils et d'organisation de leur gestion patrimoniale ?

C'est en partant des constats mentionnés dans nos études et repris ci-dessus, mais aussi en s'appuyant sur nos partenariats 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 des collectivités locales.
Toutefois, avant d'engager toute démarche d'implémentation de nouveaux outils ou de nouveaux modes d'organisation, la première étape consiste à travailler sur un diagnostic précis du fonctionnement de la fonction patrimoine d'une collectivité locale. Ce travail doit en effet servir de guide dans la poursuite de toute réflexion sur l'évolution de la gestion patrimoniale d'une institution.
C'est fort d'une lourde expérience dans le domaine que la Chaire OPTIMA mène ce type d'analyse, en respectant toutes les étapes clés d'une telle démarche, et en étant en immersion dans la structure concernée. Le point fort d'une telle approche consiste à étudier en profondeur le fonctionnement de toute la chaîne de la gestion patrimoniale d'une collectivité. Il serait préjudiciable de ne s'en tenir qu'aux seuls outils informatiques comme c'est bien souvent le cas.
Ensuite, et sur les fondements des enseignements tirés de ce premier travail, une collectivité doit être en capacité de réfléchir à ses besoins et aux réponses qu'il est possible d'apporter. De manière générale, les outils de la gestion patrimoniale doivent évoluer vers une plus grande prise en compte du travail quotidien des agents, mais aussi vers plus de pluri-annualité, en développant la capacité de prospection d'une institution. Les instruments doivent également être redéployés, afin de concerner tous les acteurs d'une organisation, élus, direction générale, acteurs intermédiaires et 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.
A côté des outils, bien souvent oubliés ou relayés au second plan, les aspects organisationnels de la fonction patrimoine doivent faire l'objet d'une attention toute particulière. 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.
En réponse à ces besoins, la Chaire OPTIMA a notamment développé une matrice d'aide à la décision sur le devenir du patrimoine. Cette évaluation atouts-attraits des bâtiments d'une collectivité locale a pour objectif de déterminer un panel large d'indicateurs sur le niveau de service d'un élément du patrimoine, mais aussi sur son intérêt pour une collectivité. Ainsi, en croisant ces deux critères, nous arrivons à produire un graphique de répartition du patrimoine selon des classes. L'indicateur de pilotage produit doit alors permettre d'envisager certaines grandes actions structurantes pour le parc patrimonial d'une institution : démolitions de biens, réaffectations, cessions, pérennisation, etc.
Par ailleurs, la Chaire OPTIMA accompagne aussi des collectivités locales sur l'élaboration de leur stratégie patrimoniale. Ce type de démarche se traduit par la détermination et la prévision pluriannuelle des objectifs et des moyens affectés à la gestion du patrimoine. La stratégie fixe la répartition des rôles entre des acteurs responsabilisés et en capacité d'évaluer les actions qu'ils ont à mener. Outre la production d'un schéma directeur immobilier pluriannuel, cette démarche nous amène à engager une démarche de pilotage de la politique patrimoniale d'une collectivité en proposant des feuilles de route annuelles pour les élus, des plans de charge pour les services et agents, des tableaux de bord d'évaluation, etc.

[1] BONETTO R., SAUCE G. (2006), Gestion du patrimoine immobilier - les activités de références Partie 1, CSTB Ed.
[2] HENDRICKX P. et PERRET J. (2003), Gestion technique de l'immobilier d'entreprise, Guide pratique, Ed. Eyrolles, Paris
[3] TAILLANDIER F. (2009), la notion de risque comme clef du pilotage d'un parc patrimonial immobilier, Thèse spécialité Génie civil de l'Université de Savoie.
[4] Cours des comptes (2013), L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique, Rapport public annuel, février
[5] KEENEY R.L (1982), Decision analysis : an overview, Operation research, 30 (5), 803, 838