



HAL
open science

Vers une gestion performante du patrimoine public local

David Carassus, Yoann Queyroi

► **To cite this version:**

David Carassus, Yoann Queyroi. Vers une gestion performante du patrimoine public local. Programme conjoint sur le renforcement de l'administration locale en Serbie, Conseil de l'Europe, Jun 2010, Belgrade, Serbie. hal-02431995

HAL Id: hal-02431995

<https://univ-pau.hal.science/hal-02431995>

Submitted on 21 Dec 2020

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.

Vers une gestion performante du patrimoine public local



**David CARASSUS,
Yoann QUEYROI**

Université de Pau et des
Pays de l'Adour





Eléments introductifs

➔ 1) **Le patrimoine des collectivités locales: aspects et enjeux**

➔ 2) Les contours de la gestion du patrimoine: un domaine pluri disciplinaire

Un patrimoine divers lié à :

- l'histoire administrative (transferts de compétences par exemple),
- l'histoire économique (développement ou le déclin industriel ou commercial par exemple),
- et l'histoire politique (patrimoine fonction des missions des collectivités par exemple)

Un patrimoine public local important :

- 15 à 20 % du patrimoine total français
- un patrimoine moyen de 99 millions d'€ pour les collectivités de 30 000 à 50 000 habitants et 188 millions d'€ pour les collectivités de 50 000 à 100 000 habitants
- une charge récurrente pour le budget de fonctionnement de 8 % pour les collectivités de 70 000 à 100 000 habitants

Eléments introductifs

➔ 1) Le patrimoine des collectivités locales: aspects et enjeux

➔ 2) Les contours de la gestion du patrimoine: un domaine pluri disciplinaire

Des aspects **comptables et financiers** réglementaires :

- Instauration de l'instruction comptable M14 (1^{er} janvier 1997) : instauration d'une comptabilité patrimoniale avec la description, l'amortissement et la valorisation des actifs
- Objectif : améliorer l'information budgétaire et financière, notamment du point de vue de la description du patrimoine et de ses variations.

Des aspects **techniques et administratifs** :

- des situations juridiques à régulariser
- la maîtrise de l'occupation des locaux: par la connaissance des utilisateurs du patrimoine, des caractéristiques techniques
- la maîtrise des dépenses et risques liés : contrats d'assurance, poids de l'entretien, identification précise des responsabilités de la collectivité



Vers une gestion performante du patrimoine local

Première Partie – Quels enjeux à l'optimisation de la gestion patrimoniale publique locale ?

Deuxième partie : Quels sont les modes d'organisation et outils de la gestion du patrimoine publique locale ?

I) Les enjeux de l'optimisation de la gestion du patrimoine public local

➔ a) Les enjeux globaux

○ Des enjeux pour les citoyens/usagers/contribuables :

- Améliorer la qualité de l'offre de services publics
- Maîtriser les dépenses publiques sur le patrimoine
- Améliorer l'impact économique-social des politiques publiques patrimoniales

➔ b) Les enjeux décisionnels

○ Des enjeux pour les élus :

- Améliorer la lisibilité des politiques publiques en matière de patrimoine
- Prioriser les politiques publiques patrimoniales en fonction des besoins environnementaux et des moyens disponibles
- Juger de l'opportunité des politiques publiques concernant le patrimoine



I) Les enjeux de l'optimisation de la gestion du patrimoine public local

➡ a) Les enjeux globaux

➡ b) Les enjeux décisionnels

○ Des enjeux pour les services de la collectivité:

- Responsabiliser les services dans le pilotage des ressources financières des risques et de la qualité, des ressources humaines et des activités
- Promouvoir une démarche participative transversale entre les différents services ayant un rôle dans la gestion du patrimoine, dans le respect des règles hiérarchiques
- Améliorer l'allocation des moyens humains, financiers et techniques aux activités

○ Des enjeux pour les agents :

- Responsabiliser et valoriser les agents dans leurs activités
- Travailler sur le lien entre les objectifs de la collectivité en matière de gestion du patrimoine, les objectifs du service et les objectifs individuels

I) Les enjeux de l'optimisation de la gestion du patrimoine public local

➡ a) Les enjeux globaux

➡ b) Les enjeux décisionnels

- L'amélioration des décisions impactant sur la **stratégie** de gestion du patrimoine de la collectivité:
 - ✓ L'état général du patrimoine
 - ✓ Les grandes orientations à mettre en œuvre sur le long terme
- L'amélioration des décisions de **gestion**:
 - ✓ L'adaptation des constructions, acquisition, démolition, rénovation, vente à la politique poursuivie.
 - ✓ L'affectation du patrimoine conformément aux besoins définis stratégiquement
- L'amélioration des décisions d'**exécution**:
 - ✓ Les tâches opérationnelles quotidiennes de suivi
 - ✓ L'entretien et les interventions courantes
 - ✓ La révision des loyers et charges
 - ✓ Le suivi des procédures d'acquisition/vente décidées au niveau hiérarchique supérieur
 - ✓ La mise à jour de l'inventaire, etc.



Vers une gestion performante du patrimoine local

Première Partie – Quels enjeux à l'optimisation de la gestion patrimoniale publique locale ?

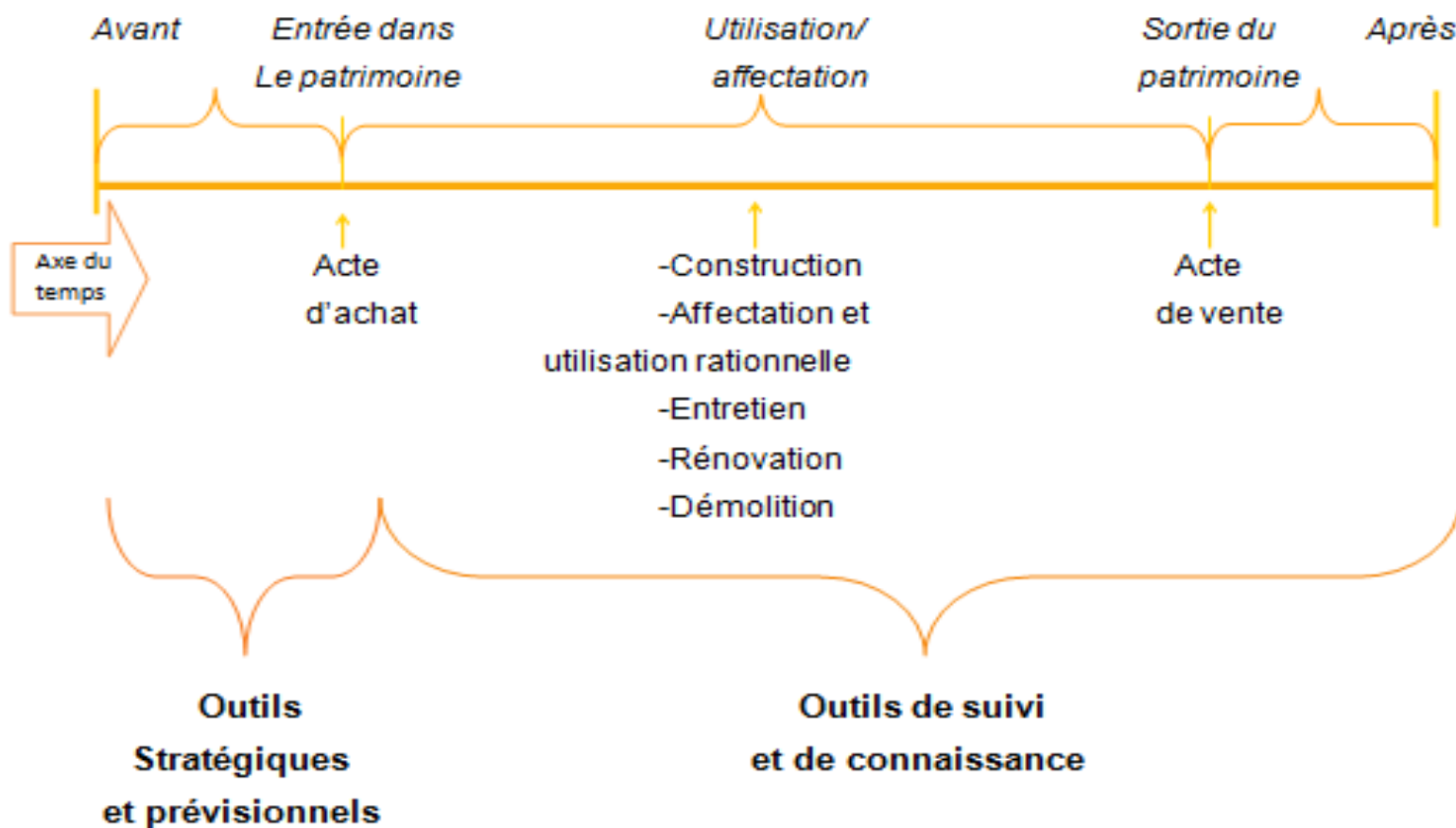
Deuxième partie : Quels sont les modes d'organisation et outils de la gestion du patrimoine publique locale ?

II) Les modes d'organisation et les outils de la gestion du patrimoine public local

Schéma : Le cycle d'existence d'un bien

➡ a)
L'analyse des modes et des outils de la gestion du patrimoine public local

➡ b) L'analyse des pratiques locales françaises





II) Les modes d'organisation et les outils de la gestion du patrimoine public local

Des **outils stratégiques et prévisionnels** (avant l'entrée du bien dans le patrimoine)

➡ a)
L'analyse des modes et des outils de la gestion du patrimoine public local

-> Objectifs : aider aux décisions stratégiques (niveau élevé de la collectivité), permettre à l'organisation d'explorer les conséquences économiques et financières des décisions qu'elle envisage ainsi qu'évaluer les risques auxquels elle pourrait être exposée.

-> Outils concernés :

➡ b) L'analyse des pratiques locales françaises

- La gestion prévisionnelle et projective des invts
- La simulation des scénarios d'invt
- L'analyse de la rentabilité des invt et de l'impact sur le fonctionnement
- Le plan d'action pluriannuel, ou schéma directeur, etc.

II) Les modes d'organisation et les outils de la gestion du patrimoine public local

Des **outils de suivi et de connaissance** (pendant et après l'utilisation du bien) :

➡ a)
L'analyse des modes et des outils de la gestion du patrimoine public local

➡ b) L'analyse des pratiques locales françaises

-> Objectif : aider aux décisions de gestion, voire des décisions opérationnelles (niveau intermédiaire et d'exécution des collectivités)

-> Outils concernés :

- L'inventaire comptable et physique
- La mise en place d'un référentiel commun
- La gestion des interventions techniques, des interventions courantes (entretien, fonctionnement, maintenance, etc...)
- Le tableau de bord des dépenses liées à la sécurité et l'accessibilité, de la gestion locative, de consommation d'énergie et de fluides
- L'état d'avancement des invts
- Les outils de gestion fiscale, etc.



II) Les modes d'organisation et les outils de la gestion du patrimoine public local

Plusieurs **modes d'organisation** de la gestion du patrimoine :

➡ a)
L'analyse des modes et des outils de la gestion du patrimoine public local

- > L'externalisation (56% des villes moyennes françaises la trouve utile à leur collectivité) :
- rationalisation du parc immobilier, obtention de liquidité,
 - simplification de la gestion et l'optimisation du service
 - possible perte de maîtrise des risques « politiques » liés à l'utilisation du patrimoine public local

➡ b) L'analyse des pratiques locales françaises

- > La gestion mixte (partenariat public/privé ou public/public):
- mise en cohérences des besoins publics et privés
 - structuration autour de services spécialisés
 - optimisation du service et des coûts
 - maîtrise des risques



II) Les modes d'organisation et les outils de la gestion du patrimoine public local

Plusieurs **modes d'organisation** de la gestion du patrimoine :

➡ a)
L'analyse des modes et des outils de la gestion du patrimoine public local

➡ b) L'analyse des pratiques locales françaises

- > La gestion centralisée dans la collectivité:
 - mise en cohérences des actions
 - structuration autour de services techniques, de gestion immobilière et de gestion juridique
 - possible décalage avec les besoins

- > La gestion décentralisée dans la collectivité:
 - structuration autour de services maître d'ouvrage et de services ressources,
 - nécessite une répartition claire des rôles
 - possible incohérence entre les acteurs



II) Les modes d'organisation et les outils de la gestion du patrimoine public local

La **Ville de Paris** et l'optimisation de la gestion de son patrimoine

➔ a) L'analyse des modes et des outils de la gestion du patrimoine public local

➔ b) L'analyse des pratiques locales françaises

-> Examen de la chambre régionale des comptes de l'Île de France de la comptabilité patrimoniale de la Ville de Paris sur les exercices de 1996 à 2002:

Il est nécessaire que la Ville mette en place la « *réforme de son organisation interne afin de décloisonner les responsabilités en ce domaine. L'amélioration de la gestion comptable du patrimoine supposerait en effet que cette question soit traitée par un service ayant une responsabilité claire, mise au service d'objectifs à atteindre dans un calendrier précisément défini* ».



II) Les modes d'organisation et les outils de la gestion du patrimoine public local

➡ a) L'analyse des modes et des outils de la gestion du patrimoine public local

➡ b) L'analyse des pratiques locales françaises

-> Démarche engagée :

- Lancement de la mise en œuvre de son inventaire et de la valorisation exhaustive de son patrimoine immobilier.
- Mise en place d'un conseil du patrimoine aux champs de compétences élargis, composé d'experts immobiliers et de juristes
- Mise en place d'une commission du compte foncier: efficacité et transparence des arbitrages en matière de patrimoine immobilier.
- Réorganisation des services dans la chaîne de gestion patrimoniale: redéfinition des attributions des différents services, et mise en place de nouvelles procédures visant à rationaliser l'utilisation du patrimoine et à mieux suivre l'affectation des immeubles.



II) Les modes d'organisation et les outils de la gestion du patrimoine public local

Situation des **villes moyennes** (enquête 2008) :

➔ a) L'analyse des modes et des outils de la gestion du patrimoine public local

➔ **b) L'analyse des pratiques locales françaises**

-> seulement un peu plus d'1/3 des collectivités enquêtées envisage d'engager une démarche de gestion dynamique de leur patrimoine, alors qu'une majorité reconnaît qu'une telle démarche pourrait être utile.

-> la cession d'actifs immobiliers est identifiée comme un bon levier destiné à couvrir les investissements futurs des villes moyennes

-> l'absence d'agents ou de service dédiés à la gestion patrimoniale, et la difficulté d'identification des besoins à long, voire moyen termes, apparaît comme une constante selon l'enquête



II) Les modes d'organisation et les outils de la gestion du patrimoine public local

Le département du Territoire de Belfort : le développement d'un axe stratégique particulier sur le patrimoine

➔ a) L'analyse des modes et des outils de la gestion du patrimoine public local

➔ b) L'analyse des pratiques locales françaises

-> Démarche Contrat-Collèges initiée (Programme de rénovation des 13 collèges publics du département)

-> 1^{ère} étape d'organisation d'une vaste concertation avec les instances concernés avec les buts de:

- Accélérer le rythme des réalisations connu jusqu'à lors
- Elaborer un référentiel commun de programmation des travaux et équipements (niveau de qualité homogène des sites)
- Engager un effort financier annuel constant

-> Evaluation à mi parcours (au bout de 4ans): pilotage par l'adoption d'un nouveau programme d'investissement de 4 ans, intégrant les évolutions souhaitées par les communautés scolaires



II) Les modes d'organisation et les outils de la gestion du patrimoine public local

Le département du Territoire de Belfort et la ville de Bricquebec : la mise en place d'outils de connaissance du patrimoine

➔ a) L'analyse des modes et des outils de la gestion du patrimoine public local

➔ b) L'analyse des pratiques locales françaises

- > Classification par nature de bâtiment
- > Distinction de la nature de l'occupation des bâtiments: propriétaire occupant, non occupant, locataire...
- > Connaissance des surfaces à assurer des bâtiments ainsi que leurs sources
- > Données sur la performance en matière de sécurité, contre le vol et incendie (détection incendie, alarme effraction, gardien d'immeuble, etc...)
- > La surface totale des bâtiments du département de Belfort représente 173.623 m² (dont 2.800m² en location)



II) Les modes d'organisation et les outils de la gestion du patrimoine public local

La **ville de Suresnes** : la mise en œuvre d'indicateurs de performance sur le patrimoine par les collectivités locales

➔ a) L'analyse des modes et des outils de la gestion du patrimoine public local

➔ b) L'analyse des pratiques locales françaises

-> Indicateurs de performance de coûts de fonctionnement et de maintenance des biens municipaux

- Les bâtiments associatifs apparaissent de loin les plus coûteux: coût par m² 79,37€, pour une moyenne entre 45-50 € du m²
- Outre les parkings, réserves foncières et espaces verts, les bâtiments loisirs et culturels ont le coût le moins élevé: 41,59 € par m²



II) Les modes d'organisation et les outils de la gestion du patrimoine public local

➔ a) L'analyse des modes et des outils de la gestion du patrimoine public local

➔ b) L'analyse des pratiques locales françaises

-> Indicateurs de performance de coûts par usagers

- le coût d'un élève pour les temps scolaires et périscolaires est de 1207 €, en totalité supporté par la commune et le nombre d'élève est de 4808 dans 18 écoles.
- le coût d'une journée en crèche est de 78€, 31€ supporté par la ville: 40%; pour 614 utilisateurs de crèche par mois dans 20 équipements d'accueil petite enfance
- le coût d'un adhérent à la médiathèque est de 286 €, cela représente un coût pour la ville de 269 €: 94% du coût

-> Indicateurs de performance utilisés dans la communication interne et externe



II) Les modes d'organisation et les outils de la gestion du patrimoine public local

➡ a) L'analyse des modes et des outils de la gestion du patrimoine public local

➡ b) L'analyse des pratiques locales françaises

La **Ville de Nevers** : mise en place d'un référentiel de ses bâtiments

- > Un numéro d'inventaire unique pour le suivi du bien
- > Un référent patrimonial peut être identifié ce qui facilite le suivi et les démarches sur le bien
- > Des informations élémentaires: adresse, superficie, destination (usage)
- > Des indications de performance dans certains domaines: l'accessibilité aux handicapés (par exemple, taux d'accessibilité : 10 pour le bâtiment « l'oratoire »)



Éléments de conclusion

- > Le patrimoine public local comme un **levier**, une **opportunité** de performance dans un contexte en tension financière (et non comme une contrainte)
- > Des **outils** et **modes d'organisation** en développement en France et à anticiper dans les pays/organisations où les transferts de responsabilités patrimoniales sont en cours/à venir

Éléments de conclusion

- > Des **outils** et **modes d'organisation** à adapter, mais à définir dans un cadre général :
- distinction du type : actif/passif, public/privé
 - distinction des outils : prévision/connaissance/suivi,
 - distinction de la nature des décisions concernées : stratégie/gestion/exécution,
 - distinction du décideur concerné : politique/administratif,
 - distinction du temps adapté : pluriannuel/annuel,
 - distinction de l'influence sur le budget : invt/fonctt,
 - distinction des acteurs concernés : interne/externe/mixte (modes d'organisation, modes de communication)
 - distinction des dimensions de la performance du patrimoine : environnemental/service public/processus/capital humain/coût/réglementation

Vers une gestion performante du patrimoine public local



David CARASSUS
Université de Pau et des
Pays de l'Adour





Annexes

I) Les différents niveaux décisionnels et les outils adaptés

-> Le système de contrôle de gestion patrimoniale va donc devoir assurer la liaison et la cohérence entre les **trois niveaux**:

- Au niveau de décision stratégique: systèmes d'aide à la décision, de planification, de programmation, etc...

Avec pour référentiel : l'efficacité, le niveau de satisfaction, la maîtrise des dépenses publiques par exemple.

- Au niveau des décisions de gestion: systèmes de pilotage des centres de responsabilité, et des correspondances entre le parc immobilier et les objectifs stratégiques poursuivis.

Les référentiels seront de l'ordre de l'efficacité, l'efficience, la recherche de l'optimum.

- Au niveau des décisions opérationnelles: systèmes de mobilisation des équipes, ainsi que des indicateurs par biens rendant compte de sa photographie à un instant donné et des actions à engager pour se conformer aux objectifs.

Il sera recherché la conformité aux règles et aux normes, la réduction des coûts notamment.



II) Les outils de gestion stratégique et prévisionnelle

- > Ils se rattachent plutôt à une **dimension économique-légale**, dans une optique de performance publique patrimoniale locale.
- Révélateurs de coût des politiques locales en matière patrimoniale
 - Mesurent de la régularité et la conformité des dépenses publiques
 - Mise en évidence d'indicateurs financiers de pérennité de la collectivité et de son patrimoine.
- > Une seconde dimension de la performance semble se détacher de ces outils: la **dimension service public**
- Indications de qualité et de quantité d'offre de service public locaux
 - Indications de besoin des citoyens
- > Ces outils de gestion stratégique et prévisionnelle correspondent plutôt aux dirigeants, qui prennent des décisions stratégiques qui impactent sur le long terme.

III) Les outils de suivi et de connaissance

-> L'inventaire comptable et l'inventaire physique se rattachent plutôt à la **dimension économique-légale**:

- Indicateurs financiers de pérennité de la collectivité
- De régularité et de conformité des dépenses publiques
- De coût des politiques publiques locales.

-> Le référentiel commun peut vérifier la **dimension économique-légale** mais aussi la **dimension politico-environnementale** dans une certaine mesure: prise en compte d'indicateurs sociaux ou écologiques, des indicateurs de satisfaction des usagers, des citoyens. Il satisfait de plus la **dimension des processus internes** par le gain de productivité qu'un outil de ce type, partagé entre les différents services, est à même de procurer aux agents ; il peut aussi inclure des indicateurs de qualité interne.

-> Le tableau de bord de gestion des interventions répond par exemple à une **dimension de service public** de la performance publique locale: indicateurs de qualité et de quantité du patrimoine de la collectivité.

III) Les outils de suivi et de connaissance

-> Le tableau de bord des dépenses de sécurité et d'accessibilité:
dimension économique-légale de la performance: indicateurs de régularité et de conformité des dépenses publiques par rapport aux exigences réglementaires par exemple.

dimension de service public: ces objectifs de sécurité et d'accessibilité témoignent de la qualité du patrimoine communal.

-> Le tableau de bord de suivi des consommations d'énergie et de fluides :

dimension politico-environnementale, à travers des indicateurs écologiques notamment.

-> L'outil de gestion fiscale et le tableau de bord lié aux dépenses d'investissement:

dimension économique-légale, le premier par des indicateurs financiers de pérennité de la collectivité, et le second par des indicateurs de coût des politiques locales.