



HAL
open science

Les outils et les modes d'organisation de la gestion patrimoniale : les manifestations du rapprochement entre secteur public et privé

Pierre Lavigne, Yoann Queyroi, David Carassus

► To cite this version:

Pierre Lavigne, Yoann Queyroi, David Carassus. Les outils et les modes d'organisation de la gestion patrimoniale : les manifestations du rapprochement entre secteur public et privé. La lettre du financier territorial, 2012. hal-02431113

HAL Id: hal-02431113

<https://univ-pau.hal.science/hal-02431113v1>

Submitted on 16 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.

LES OUTILS ET LES MODES D'ORGANISATION DE LA GESTION PATRIMONIALE : LES MANIFESTATIONS DU RAPPROCHEMENT ENTRE SECTEUR PUBLIC ET PRIVÉ

Pierre LAVIGNE (directeur de LCA Conseils)

Yoann QUEYROU (doctorant en sciences de gestion)

David CARASSUS (maître de conférences, habilité à diriger des recherches)

SOMMAIRE

Introduction

L'inadaptation des cadres et des modes traditionnels de la gestion publique aux enjeux émanant de la maîtrise des ressources patrimoniales

Partie 1. Les apports potentiels des outils et des modes d'organisation privés en faveur des organisations publiques

1.1 Des outils de gestion patrimoniale exploitables et nécessaires face aux nouveaux enjeux de la gestion publique

1.2 Les caractéristiques organisationnelles développées par le secteur privé et leur assimilation au secteur public

Partie 2. Un rapprochement factuel des outils et des modes de gestion patrimoniaux, néanmoins soumis à des ajustements culturels

2.1 Les spécificités du secteur public local et leurs impacts sur la gestion des ressources immobilières

2.2 Une compatibilité opportune et nécessaire en plein développement

Conclusion

Les manifestations du rapprochement entre secteurs public et privé en matière de gestion patrimoniale, à l'aube de nouvelles évolutions

Introduction

L'inadaptation des cadres et des modes traditionnels de la gestion publique aux enjeux émanant de la maîtrise des ressources patrimoniales

L'univers public local actuel est indéniablement marqué par un contexte en mutation. Les organisations publiques (collectivités locales, établissements d'enseignement supérieurs, etc.) se trouvent ainsi confrontées à des changements de nature politique (compétences et responsabilisation), organisationnelle (redimensionnement des moyens), productive (recomposition des modes de gestion publiques), financière (effet de ciseau), démocratique (place croissante des citoyens dans la politique locale), culturelle (passage d'une logique de moyens à une logique de résultats), ou encore institutionnelle (application de la LOLF, impacts indirects sur les modèles de gestion).

C'est face à cet environnement que les cadres et modes traditionnels de la gestion publique doivent nécessairement évoluer, vers l'amélioration des pratiques managériales locales avec en perspective l'amélioration de la performance publique locale. C'est pourquoi les organisations publiques semblent se tourner vers des logiques de gestion proches de celles déjà intégrées par les entreprises privées. De cette façon, *« l'influence du secteur privé est remarquable aussi bien au niveau des principes de gestion (intégration des concepts de performance, de qualité, d'efficacité et d'efficacités) que dans les innovations managériales adoptées par le secteur public, et ceci quelle que soit la nature des organisations qui le composent »* (FAVOREU, 1997). Toutefois, si les fonctions d'organisation du secteur public et du secteur privé ne semblent pas fondamentalement différentes, il est incontournable de prendre en compte certains facteurs propres. Par ailleurs, si l'utilité et l'applicabilité des méthodes de gestion du privé au public apparaissent aujourd'hui comme une réalité trouvant de multiples traductions sur le terrain et dans bien des domaines, il ne semble pas que cela soit le cas pour toutes les fonctions de gestion, et notamment la gestion patrimoniale.

En effet, la prise de conscience des enjeux générés par les ressources patrimoniales et l'optimisation de leur gestion est relativement récente dans le secteur public, mais elle devient cruciale. Les organisations publiques locales commencent, en conséquence, à se lancer dans la recherche des évolutions possibles de leur gestion patrimoniale tant sur le plan organisationnel que sur le plan instrumental. En outre, la complexité de la gestion du patrimoine (multiplicité des objectifs, complexité des choix, dimension structurante et transversale du patrimoine) ne doit pas empêcher la prise en compte des enjeux patrimoniaux. Le patrimoine immobilier doit nécessairement s'adapter à la volonté de réduction des coûts, mais aussi à l'augmentation exponentielle des exigences des usagers, en matière de sécurité, de qualité, et d'environnement, ou encore être le support d'une offre de service public en pleine mutation. L'objectif est bien là, gérer efficacement le parc immobilier, élément indispensable et pourtant bien trop souvent négligé. Paradoxalement, malgré son importance et la complexité qui lui est inhérente, les méthodes et outils dans le milieu public restent assez pauvres.

Il apparaît pertinent de se demander pourquoi ne pas s'inspirer d'autres modèles, et notamment de ceux employés dans le secteur privé, comme cela peut être fait dans d'autres domaines connexes ? Comment faire en sorte de les rendre efficaces et pertinents au milieu public local et à ses spécificités ? Afin d'apporter des éléments de réponse à ces questions, cet article se propose d'analyser tout d'abord les caractéristiques instrumentales et organisationnelles de la gestion immobilière du secteur privé, et ses applications potentielles au secteur public local. Dans un second temps, l'indispensable adaptation des cadres traditionnels de la gestion publique sera abordée au regard de la transférabilité des outils et des modes de la gestion patrimoniale.

Partie 1

Les apports potentiels des outils et des modes d'organisation privés en faveur des organisations publiques

La complexité de la fonction immobilière explique en grande partie les difficultés des organisations publiques à développer une démarche globale patrimoniale et cohérente avec des outils de gestion adaptés. Cette complexité résulte d'abord de la nature particulière du patrimoine immobilier, qui comporte trois dimensions : temporelle, spatiale, et technique. Les deux premières dimensions nous rappellent que

l'une des propriétés fondamentales du patrimoine immobilier repose sur son inertie quantitative et qualitative à court terme. Il en découle que le pilotage de ce domaine doit nécessairement s'inscrire dans une vision stratégique permettant d'adopter une gestion proactive du patrimoine et non réactive trop souvent vectrice de décalages par rapport aux besoins de l'organisation, avec une incidence négative sur ses performances. La troisième dimension ajoute à la complexité en donnant au patrimoine une dimension pluridisciplinaire.

S'il existe bien quelques méthodes et outils, ceux-ci occultent la plupart du temps cette complexité en se focalisant sur des points très précis. Ces outils sont généralement destinés à des spécialistes « terrains », alors qu'ils demeurent très lacunaires pour les décideurs qui sont souvent démunis, ne disposant ni de la vision globale de leur patrimoine, ni de méthodes ou d'outils leur permettant d'opérer des choix éclairés. Ils ne peuvent, de la sorte, que se tourner vers un processus de réaction face à l'urgence. Cette absence de stratégie est tout à fait dommageable sur le moyen et long terme au regard des aspects économiques, sociaux, environnementaux, mais aussi quant à la sécurité des personnes et à la sincérité des budgets.

Par ailleurs, pour faire face à de tels enjeux, il semble impératif que, parallèlement aux instruments, la plupart des organisations publiques locales s'interrogent sur leur gouvernance, associée à une organisation efficace des services en charge de la gestion patrimoniale. Dans ce sens, la problématique de la structuration de la fonction patrimoniale se retrouve notamment face à trois défis, celui de la correspondance du patrimoine mis à disposition (en qualité et en quantité) avec les besoins réels des établissements, de 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.

Pour traiter de ces points, nous analysons dans un premier temps les outils de gestion de patrimoine utilisés par les entreprises privées, ainsi que la réponse qu'ils pourraient apporter aux enjeux de la gestion patrimoniale du secteur public (1.1). Ensuite, ce sont les caractéristiques organisationnelles de la gestion patrimoniale privée et leur assimilation au secteur public qui sont développées (1.2).

1.1. Des outils de gestion patrimoniale exploitables et nécessaires face aux nouveaux enjeux de la gestion publique.

- Des outils de connaissance globale du patrimoine
 - Inventaires

Afin de bien gérer son patrimoine, il faut préalablement le connaître. Cette lapalissade cache en fait un mal profond des organisations publiques qui appréhendent très mal leur actif immobilier, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, et ce parfois, alors même qu'elles estiment le contraire. Pendant de nombreuses années, le secteur privé œuvrait dans le même sens et c'est précisément pour parer à cette lacune, que les responsables techniques et financiers ont élaboré des recensements et des inventaires précis des biens aujourd'hui classés et régis en normes (ISO, AFNOR...). On retrouve par exemple la notion de « carnet de santé bâtementaire » qui permet le diagnostic précis et systématique de l'ensemble du parc afin d'en faciliter la gestion future et d'opérer aux choix en matière de pilotage et stratégie. Pour ce faire, les sociétés privées ont en général recours à des prestataires extérieurs spécialisés dans ces démarches liant connaissance, régularisation juridique et fiscale et estimation/valorisation.

Ces travaux fastidieux sont particulièrement chronophages et complexes, mais ils constituent le socle de l'ensemble des travaux envisageables en matière de gestion patrimoniale.

Au niveau du secteur public (domaine public et domaine privé), la connaissance parfaite des actifs immobiliers et mobiliers est très rare et souvent réservée aux établissements publics soumis aux contrôles des autorités de tutelle et aux commissaires aux comptes. Néanmoins, des collectivités territoriales ainsi que certains établissements de santé y recourent de plus en plus, dans le but de connaître leur actif en vue de dégager des marges de manœuvres financières. Pour une collectivité locale, un inventaire permettra non seulement de recenser et d'évaluer l'ensemble de ses biens, mais aussi de caler les informations cadastrales avec les bases fiscales, les données notariales et les hypothèques ; et surtout de limiter ses charges et ses responsabilités aux bâtiments et ouvrages dont elle est propriétaire et qui constituent un véritable apport en matière d'intérêt général et de service public.

- Progiciels de gestion de patrimoine

Les entreprises privées ont longtemps subi deux phénomènes inhérents à la gestion du patrimoine, à savoir l'éclatement et la transversalité des compétences ainsi que l'éloignement et la répartition des bâtiments sur

un ou plusieurs territoires. Au-delà des modes d'organisation et de gestion que nous étudierons plus loin, le recours à des outils adéquats paraissait inéluctable dans l'optique de gérer ses difficultés. De nombreuses entreprises se sont lancées dans le développement de progiciels transversaux qui s'avéraient souvent être de véritables usines à gaz très exigeantes en paramétrage, formation et implémentation/actualisation de la base de données. Depuis une dizaine d'années et le développement du WEB 2.0, les éditeurs proposent aux clients du secteur privé des progiciels intégrés très puissants permettant de gérer la gestion du patrimoine sur toute la chaîne de vie du bien (de l'acquisition à la vente), sur des périmètres divers (monosites ou sites éclatés sur un ou plusieurs pays) et selon les besoins et attentes de chaque acteur (technique, comptable, financier, stratégique...). Il s'agit en fait de briques « métiers » utilisant la même base de données avec une gestion des accès, mais avec l'avantage de données parfaitement agrégées et stockées sur un seul et même outil, avec un seul prestataire et donc un seul contrat de maintenance et de développement.

Malgré des coûts d'acquisition et de paramétrage importants, ce type de progiciel de gestion technique du patrimoine constituerait pour les organisations publiques une valeur ajoutée importante pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il permettrait de remplacer et d'éradiquer de multiples bases de données et logiciels utilisés par les services/directions pour leurs besoins quotidiens et selon leurs modes de fonctionnement évitant ainsi les risques d'erreurs, les doubles saisies, la déperdition de compétences lors de turnover et l'absence totale de transversalité des outils. Ensuite, ces progiciels apportent des solutions techniques très novatrices pour les gestionnaires publics comme les plans 2D et 3D (la majorité des entités publiques ne disposant pas de plans exhaustifs et précis), les simulations de déménagements, la géolocalisation des biens et des extincteurs et surtout parfaitement adaptées à leurs besoins puisque seules les briques pertinentes seraient acquises et utilisées. Enfin, la gestion des sites distants se retrouverait facilitée, et ce quel que soit le mode d'organisation (centralisé ou pas) du fait d'une gestion par accès à une base de données et un outil commun.

Dans le secteur public, l'information est présente (même si elle est incomplète et parfois pas assez exploitable) mais elle est très sectorisée et réservée à une utilisation « métier » sans transversalité aucune et sans connaissance réciproque. Ce type d'outils permettra à coups sûrs de limiter ces errances et faciliter la gestion optimisée du patrimoine public.

- Des outils de surveillance et d'exploitation de parc

Corollairement aux inventaires et intégrés ou non aux logiciels GTP (ERP), les entreprises privées recourent à de nombreux outils « métiers » mais avec un prisme global et la volonté d'apporter à tous les meilleures conditions d'utilisations et/ou de gestion des bâtiments.

Parmi ces outils, nous retrouvons la Gestion de la Maintenance Assistée par Ordinateur ou GMAO (aussi appelée *Computerized Maintenance Management System* et *Enterprise Asset Management*) qui vise en premier lieu à assister les services maintenance des entreprises dans leurs missions. Un service de maintenance, selon la définition de l'AFNOR, cherche à maintenir ou à rétablir un bien (ou équipement) dans un état spécifié afin que celui-ci soit en mesure d'assurer un service déterminé. Une GMAO peut également être utile dans d'autres services de l'entreprise, comme la production ou l'exploitation (afin de fournir des informations sur l'état des équipements), ainsi que la direction financière ou générale de l'entreprise, en fournissant des indicateurs facilitant les prises de décisions en matière de renouvellement de parc, par exemple. Les objectifs sont nombreux et ambitieux :

- Meilleure gestion et réduction des coûts (main-d'œuvre, pièces détachées, traitement administratif, etc.), et amélioration de la fiabilité et de la disponibilité des équipements,
- Optimisation des achats (aide aux appels d'offres, gestion des contrats de prestataires externes, ...) et amélioration de la gestion des stocks
- Amélioration du REX : retour d'expérience grâce notamment à l'historique des travaux de maintenance,
- Meilleure adéquation entre la planification des interventions, la recherche du ratio préventif/correctif optimal en fonction des équipements gérés et les objectifs de disponibilité,
- Meilleur contrôle de l'activité des sous-traitants et prestataires externes,

La GMAO est souvent complétée par une gestion des plans sous 2D (maintenance/suivi) ou 3D (simulation/acquisition) sous divers formats dont AUTOCAD qui permet d'actualiser les données et donc les besoins et les éléments constitutifs de la base de données. Enfin, on retrouve ici tous les instruments qui permettent la mesure et la gestion des fluides et des consommations. Partant du constat qu'un bâtiment coûte au bout de 15 à 20 années (en fonction des bâtiments et des usages) plus cher en charges de

fonctionnement qu'en investissement initial, ce poste n'est pas négligeable et constitue pour les sociétés privées une source importante de veille et de vigilance. Une gestion efficiente des fluides facilite la connaissance, le suivi et le pilotage des consommations, des dépenses et des émissions de CO2 par énergie utilisée et par bâtiment et par conséquent la mesure de l'impact des décisions prises en matière d'économie d'énergie; mais permet également la mise en place d'achats groupés, de paiement dématérialisés tout en agissant sur les comportements des usagers.

Au niveau public, ces outils sont encore marginaux et souvent sous employés. L'Etat a beaucoup communiqué sur ces aspects auprès des services d'achat et de gestion des bâtiments avec la circulaire du Premier ministre du 28 septembre 2005 relative au rôle exemplaire de l'Etat en matière d'économies d'énergie et le Plan national d'action pour des achats publics durables (transposition de la directive 2006/32/CE du 5 avril 2006). La maintenance consiste davantage à remplacer les équipements défectueux lors qu'ils sont désuets et inutilisables plutôt qu'à une prévention et une stratégie, comme le serait la maintenance préventive par exemple. Par exemple, plutôt que d'attendre qu'un néon d'un couloir administratif (parmi les 4 types différents existants) rende l'âme pour le remplacer après 2 ou 3 essais par un néon compatible après 3 jours sans lumière, il serait sans doute bien plus opportun d'harmoniser les luminaires dudit couloir, d'optimiser par la même les coups d'acquisition et les stocks et d'évaluer la durée de vie pour opérer un changement anticipé. Cela permet de réduire les coûts, l'encombrement des stocks, tout en augmentant la rapidité et l'efficacité des interventions, la continuité du service public et le confort des agents n'en étant que décuplés !

Quant aux consommations de fluides, une collectivité territoriale pourrait par exemple indexer une partie des subventions aux associations sur les économies d'énergie réalisées sur l'exercice antérieur dans l'optique de responsabiliser les utilisateurs ou alors faire payer les charges de fonctionnement au prorata de l'occupation (temps et espace) et compenser par des subventions plus élevées les 2 premières années. Selon les rares expériences initiées dans les collectivités locales et les établissements publics, en ne jouant que sur ces deux types de démarches mais sur l'ensemble du parc immobilier public et sans pour autant atteindre le degré de précision et d'efficacité des entreprises cotées, les économies sur les fluides et la maintenance se porteraient à plus de 20% en ETP identique.

- Des outils d'administration de biens

En matière d'outils dédiés à l'administration des biens (au sens large), les entreprises privées ont depuis de nombreuses années su s'équiper de moyens leur permettant de faciliter le suivi comptable, financier et juridique des bâtiments. En effet, motivés par ces deux leviers forts que sont la rentabilité financière et économique et la responsabilité juridique, ces dernières ont mis en place une démarche outillée répondant à leurs besoins et fonctionnement.

Les organisations publiques s'en sont largement inspirées en matière de gestion comptable et financière avec pléthore de logiciels et outils dédiés qui permettent le suivi comptable, la tenue de l'actif et de l'inventaire ainsi que le calcul des amortissements. Néanmoins, n'oublions pas que la majorité des collectivités n'amortissent pas leurs biens immobiliers bâtis ou non et que cette pratique n'est démocratisée que depuis l'avènement de l'instruction M14 (et de celles qui s'en inspirent comme la M52, la M71, la M49...). Malgré l'impact considérable sur le budget de fonctionnement, les collectivités territoriales comme els établissements auraient sans doute à méditer sur le possible amortissement des bâtis, du moins sur les nouveaux ouvrages.

Du point de vue « contrôle » du parc, les organisations publiques ont là encore parfaitement su s'équiper d'outils pour assurer le suivi des commissions hygiène et sécurité, santé et accessibilité des bâtiments. Ces démarches seront sans doute utiles pour accompagner les entités publiques dans la mise en conformité à l'article R123-2 du Code de la construction et de l'habitation relatif aux établissements recevant du public (ERP) pour le 1^{er} Janvier 2015, désignant en droit français les lieux publics ou privés accueillant des clients ou des utilisateurs autres que les employés (salariés ou fonctionnaires) qui sont, eux, protégés par les règles relatives à la santé et sécurité au travail.

En revanche, s'il est un point où les collectivités territoriales ne sont pas encore à la hauteur de leurs homologues du secteur privé desquels elles devraient largement s'inspirer, c'est bien au niveau juridique au sens large du terme. Comme évoqué dans le paragraphe sur l'inventaire, les entités publiques ne connaissent pas toujours leur patrimoine, ni quantitativement, ni qualitativement. Mais au-delà de cet aspect, on note un important manque de rigueur, d'outils et de méthodes dans la gestion juridique du patrimoine. Cela est particulièrement marquant dans la gestion de l'occupation et de l'affectation des locaux, qu'ils soient du domaine public ou privé des collectivités. Les entreprises privées ont engagé de gros moyens dans la constitution de baux précis et homogènes, avec des périodes de recouvrement identiques et claires, des états des lieux d'entrée et de sortie et des inventaires. Parallèlement, un véritable

effort a été consacré à l'égard des assurances, en qualité de locataire ou de propriétaire afin que tous les risques soient couverts et que les contrats négociés. Pour revenir à l'exemple des associations dans une Commune, il paraît indéniable qu'un bail clair et précis avec un inventaire du matériel mis à disposition et un état des lieux d'entrée et de sortie responsabiliserait considérablement les utilisateurs et notamment les Présidents. Dès lors, les effets seraient vertueux et la Commune n'aurait certainement pas des travaux de rafraîchissement et des investissements en matériel à opérer à chaque mandat alors même qu'il ne s'agit pas d'une compétence locale et d'une obligation.

Enfin, en matière de gestion fiscale, les groupes privés sont très efficaces avec des tableaux de bords et des indicateurs très précis sans cesse renouvelés et contrôlés dans l'optique de dégager toujours plus de rentabilité. Sans tomber dans pareil excès et compte tenu des enjeux et des moyens complètement différents, il est cependant possible là encore de puiser des outils « privés » en vue de dégager des marges de manœuvres fiscales et donc patrimoniales. Encore une fois, une meilleure connaissance du patrimoine permet d'éviter de payer des impôts sur des terrains ou bâtiments n'appartenant pas aux Communes ou étant surdimensionnés. De plus, cet inventaire permettrait d'auditer les assiettes fiscales DGI qui sont obsolètes et rarement réévaluées, alors même qu'il serait possible de remonter sur plusieurs années d'imposition foncière. Enfin, de nouveau outil facilite le recouvrement d'impôts locaux comme par exemple la Taxe Locale sur la Publicité Extérieure ou TLPE qui permet à de nombreuses collectivités territoriales de dégager des recettes de fonctionnement importantes, même si la mise en place n'est pas toujours aisée et politiquement difficile à porter.

- Des outils de gestion d'actifs

Comme évoqué au niveau de la connaissance des biens, de leur exploitation et administration, les collectivités locales se sont souvent inspirées des modèles et outils tirés des entreprises privés en les adaptant aux contextes et besoins publics.

Mais le tableau est bien plus noir en matière de gestion d'actifs. Les entreprises privées sont capables de connaître leurs coûts d'investissements et de renouvellement de bâtiments sur 20 ans et d'estimer à 10% près leurs consommations énergétiques futures (à taux et coûts identiques). Par conséquent, elles disposent d'une véritable politique stratégique immobilière traduite dans des schémas directeurs, des plans pluriannuels d'investissement et de travaux, des stratégies de fusion/acquisition ou de cession sur 10 années pour des budgets de plusieurs millions ou milliards d'euros.

Les outils et les inventaires actuels ne permettent pas aux collectivités de rivaliser avec ces *modus operandi*. Le patrimoine est subi par les entités publiques bien plus qu'il n'est perçu comme source d'économie, de marges de manœuvre potentielles voire même de recettes de fonctionnement et d'investissement (cession des biens du domaine privé) à service public identique. Au-delà des problèmes organisationnels évoqués plus tard, une connaissance lacunaire du patrimoine et l'absence d'indicateurs et de *reporting* exploitable semblent grever la stratégie en matière patrimoniale. Les outils « métiers » ne permettent pas aux décideurs d'obtenir suffisamment d'informations pour arbitrer et opérer à des choix cohérents s'inscrivant dans un véritable projet. Comme dans les Universités ou les hôpitaux publics, il n'est pas rare de voir des plans pluriannuels d'investissement en désaccord avec des schémas directeurs, ce qui se traduit par des discussions perpétuelles et stériles lors des budgets et de la gestion des priorités. Il est donc assez ironique d'entendre parler de bilan énergétique, d'empreinte carbone et d'Agenda 21 dans des collectivités qui ne savent pas toujours ce qu'elles ont et surtout qui ne maîtrisent pas du tout les moyen et long terme.

De manière générale, on constate que les collectivités se sont dotées d'outils adéquats souvent inspirés du secteur privé, si ce n'est en matière de gestion d'actifs. Néanmoins, force est de constater que les entités publiques disposent encore d'outils parcellaires et spécifiques (très « métier ») avec une portée éminemment opérationnelle ne répondant pas aux besoins et exigences de l'ensemble des acteurs en charge du patrimoine. De plus, ces instruments sont principalement dédiés au suivi et à la surveillance du patrimoine au détriment d'une vision pluriannuelle des travaux et des dépenses de fonctionnement. Enfin, les collectivités disposent encore de moyens logiciels et techniques très court-termistes qui manquent d'ambition et ne pourraient satisfaire aux exigences d'une véritable stratégie patrimoniale.

1.2. Les caractéristiques organisationnelles développées par le secteur privé et leur assimilation au secteur public

- L'architecture de la fonction immobilière dans l'entreprise

Au cours de ces dix dernières années, les entreprises ont progressivement pris conscience que l'immobilier est une réalité financière et stratégique. Les choix immobiliers portent sur des engagements juridiques, fiscaux, économiques, financiers et comptables lourds et de longue durée. Si historiquement, la fonction immobilière a pu faire partie d'un ensemble plus large (moyens généraux par exemple), ou a été identifiée différemment (logistique), aujourd'hui l'immobilier constitue en général une fonction agissant, dans les grandes entreprises, de manière autonome. Effectivement, en 2009, 93% des entreprises déclarent avoir une fonction immobilière évoluant en autonomie¹. De plus, l'organisation immobilière dans l'entreprise paraît très majoritairement centralisée : pour 79% d'entre elles. Ceci peut notamment s'expliquer par une volonté de disposer d'une vision globale et cohérente du patrimoine. Il y a toutefois des aménagements à prendre en compte, en fonction des activités de gestion patrimoniale. C'est ainsi que sont majoritairement centralisées au sein de la direction immobilière, les réflexions à forts enjeux patrimoniaux. A l'inverse, les activités nécessitant une plus forte proximité terrain sont moins centralisées ; et pour les services à l'occupant, on observe une coordination étroite avec les métiers d'administration de biens et d'exploitation de parc.

En outre, plusieurs grandes tendances de l'organisation de la gestion du patrimoine sont à pointer. Tout d'abord, l'immobilier d'entreprise se pose de plus en plus en tant que créateur de valeur au service du cœur de métier. A côté de cela, l'augmentation certaine du poids et du champ d'influence de la direction de l'immobilier dans les décisions est probante. Elle s'affirme de cette façon comme un interlocuteur de référence. Aussi, l'immobilier est une préoccupation de la Direction Générale, traitée dans les plus hautes instances de l'entreprise, et à la marge, les décisions peuvent être prises dans un comité dédié à l'immobilier. Aussi, la prise de décision immobilière est le plus souvent centralisée dans le secteur privé, en particulier dans l'industrie. Pour une majorité d'entreprises, le service immobilier intervient activement dans la stratégie de développement, voire en amont par rapport à la politique générale du groupe. Dans certains cas, on peut même noter que les décisions immobilières influencent les décisions industrielles. Enfin, pour 31 % des entreprises, le service immobilier joue un rôle consultatif d'accompagnement, en étant un service support².

Finalement, les entreprises ont pris conscience à la fois de l'importance des coûts immobiliers, auparavant atomisés entre différentes rubriques comptables et de ce fait difficile à appréhender, et des plus-values potentielles de leur patrimoine. Alors que, précédemment, l'activité immobilière d'une entreprise correspondait seulement à certains aspects de la fonction, les nouvelles organisations mises en place attribuent un rôle global au directeur immobilier.

- La professionnalisation de la gestion patrimoniale dans le secteur privé

La direction immobilière est devenue en quelques années un acteur-clé dans l'entreprise, eu égard, d'une part au poids financier de l'immobilier dans le bilan, et d'autre part, à son potentiel stratégique. En conséquence, cette fonction s'est considérablement professionnalisée et développée. La gestion patrimoniale s'est caractérisée par trois grandes catégories principales dénommées *Corporate Real Estate Management* par les anglo-saxons. C'est à dire le *Facility Management* (l'exploitation de parc), activité qui assure l'allocation des ressources immobilières afin de garantir l'adéquation entre les conditions immobilières et les activités qui s'y déroulent, le *Property Management* (l'administration de biens), qui concerne les opérations administratives et juridiques liée à la propriété, à la location et à la maîtrise d'œuvre des constructions ou des gros travaux. Le rôle de l'administrateur de bien est aussi de fournir à l'utilisateur un bâtiment viable du point de vue technique et réglementaire. Et enfin *l'Asset Management* (gestion d'actifs immobiliers), qui s'intéresse plus précisément à la gestion financière et stratégique des actifs. Par ailleurs, cette catégorisation des trois activités principales de la gestion de patrimoine a fait émergé au sein de chacune d'entre elles, toute une série de nouveaux métiers. En 2009, une étude auprès des responsables immobiliers d'entreprises privées faisait émerger le recrutement et la formation de professionnels comme une des grandes tendances et perspectives à prévoir sur 5 ans.

¹ Selon une enquête d'EUROGROUP de juin 2009 auprès de 30 responsables immobilier d'entreprises.

² Selon une étude de 2004 consacrée aux directions immobilières du CAC40, par l'Observatoire du Management Immobilier

- Des pratiques d'externalisation

Une des grandes tendances de l'immobilier d'entreprise réside aujourd'hui dans l'externalisation d'actifs, mais aussi dans le passage du faire, au faire-faire pour certaines activités. En effet, depuis que le secteur privé a pris conscience que le patrimoine recelait de considérables gisements d'économies et de plus-values, un certain nombre de sociétés ont décidé d'exploiter de façon interne ces opportunités ; mais d'autres ont adopté une solution plus radicale en choisissant d'externaliser leur patrimoine. En dehors de la maintenance, un consensus semble s'être dégagé pour réputer « externalisables » les missions concernant l'inventaire des besoins et des moyens, la gestion et la comptabilisation des locations, l'exécution des travaux, ou encore la mise en œuvre des arbitrages. En revanche, la prise des décisions et le contrôle des activités déléguées restent l'apanage des entreprises.

L'externalisation est dès lors présentée comme une solution créant de la valeur, augmentant la flexibilité des utilisateurs et permettant une meilleure gestion. Une grande partie des entreprises du CAC 40, soit 69% des entreprises, ont externalisé au cours de ces récentes années des actifs immobiliers. Elles sont également 76% à avoir externalisé des métiers et services immobiliers. Dans le premier cas, les raisons évoquées sont essentiellement financières : désendettement, accroissement du cash et financement de la croissance par les actifs immobiliers non stratégiques. De la sorte, les activités de *Facility Management* ont été externalisées par 43% des entreprises au cours de ces trois dernières années. Le *Property Management* en revanche reste encore très peu externalisé, par seulement 10% des entreprises. Les externalisations de métiers et services immobiliers se font avant tout pour des raisons stratégiques (pour 53% des entreprises ayant externalisé) et financières (pour 34% des entreprises ayant externalisé). Finalement, ce mouvement d'externalisation des missions apparaît durable : près de 82% des répondants ne prévoient pas de réintégrer les missions externalisées³.

- Des pratiques de mutualisation

En dernier lieu, le développement de pratiques de mutualisation apparaît lui aussi porteur de possibilités d'évolution importantes dans la gestion patrimoniale du secteur privé. Et cette mutualisation est déjà mise en œuvre à plusieurs titres :

- partage des locaux et des frais de fonctionnement au prorata de l'utilisation ;
- partage de la maintenance, du nettoyage, du taxi, etc. ;
- partage des équipements (vidéoprojecteurs, visioconférence, salles de réunions, etc.) ;
- partage des marchés d'équipements et de service.

C'est ainsi, que certains aspects de l'organisation de la gestion de l'immobilier d'entreprise paraissent pouvoir être à la base de réflexions sur les modes d'organisation dans les administrations publiques (collectivités locales et territoriales, universités, etc.). Cependant, outre l'indispensable adaptation des collectivités à leur contexte, une introspection et une réflexion sur le fonctionnement de leur gestion patrimoniale leur permettrait de répondre à plusieurs enjeux majeurs : meilleure affectation des moyens et adaptation des bâtiments aux utilisateurs ; mise en conformité des infrastructures (sécurité, accessibilité, hygiène, etc.) ; optimisation des dépenses de fonctionnement (fluides, énergie, assurances, entretien...) ; nouvelle affectation des locaux, voire cession et recherche de nouvelles marges de manœuvre financière. Cette attitude volontariste élève la gestion patrimoniale publique locale non pas comme une contrainte, mais comme une opportunité.

Les organisations publiques locales connaissent ainsi une situation très contrastée en matière de gestion de leur patrimoine, notamment due à la superficie de leur parc, au nombre de sites, ou encore à la qualification juridique des biens. De plus, les diagnostics mettent en évidence un sous dimensionnement de la sous-fonction pilotage de la politique immobilière, et une concentration des effectifs vers la gestion des locaux et des petits travaux. Par ailleurs, outre les corps de métiers classiques liés aux domaines de la construction et de l'entretien des bâtiments, des éléments nouveaux apparaissent ainsi et déplacent le cœur de métier de la fonction patrimoniale. Ce dernier se retrouve dépendant de la capacité de prospective et de pilotage politique stratégique, 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.

C'est pourquoi, il est possible d'envisager des voies d'évolution générales, par mimétisme avec certaines caractéristiques du secteur privé. De ce fait, dans la réflexion sur la structuration de l'organisation de leur gestion de patrimoine, les collectivités locales doivent pleinement prendre conscience de toute l'étendue de telles missions. Il serait néanmoins illusoire de penser qu'il se dégage un modèle universel d'organisation

³ Selon une enquête de l'observatoire des directions immobilières de 2010.

de la fonction patrimoniale. Il paraît alors plus réaliste et opportun de considérer que pour chaque organisation, il existe un modèle adapté tiré d'une introspection organisationnelle au regard non seulement de son positionnement actuel, mais aussi de celui envisagé ou souhaitable compte tenu des variables clés, c'est à dire sa taille, sa stratégie ou encore son environnement.

L'analyse de la structure de leur fonction patrimoniale par les collectivités locales doit les amener à mieux penser les activités gravitant autour de la gestion du patrimoine, ceci afin de mieux les identifier dans l'organisation. Par ailleurs, la fonction patrimoniale des collectivités doit être plus à même d'assurer des missions d'aide à la décision et d'expertise, de contrôle et de reporting de l'activité immobilière, ou encore de garantir une prestation de service envers les cœurs de métiers de l'organisation.

Les processus informationnels et décisionnels sont également des éléments prépondérants dans l'analyse du fonctionnement de l'organisation. Dans ce sens, ils mettent en évidence la nature des rapports, des rôles et des statuts dans l'institution. Or, il semble globalement que la gestion patrimoniale des collectivités locales maîtrise difficilement ces éléments. Les informations patrimoniales sont très diverses et variées dans la mesure où la gestion patrimoniale se place au croisement d'une multitude de métiers et de domaines. Elles peuvent donc être organisées de manière hiérarchique sur la base des concepts suivants :

- Le référentiel patrimonial : il comprend l'ensemble des informations caractérisant les facettes techniques, économiques et administratives du patrimoine. Il est organisé en dossiers thématiques (administratif, assurance, fiscalité et réforme, économique, valorisation des actifs et immobilisations, patrimonial, description spatiale et technique, état et sécurité),
- Le dossier de maintenance : il compile l'ensemble des informations nécessaires à la mise en place de l'activité de maintenance d'un ouvrage,
- Le dossier d'exploitation du patrimoine : ce dossier compile l'ensemble des informations nécessaires à la mise en place de l'activité d'exploitation de l'ouvrage,
- Le dossier d'usage du patrimoine : ce dossier associé à chaque ouvrage associe l'ensemble des informations caractérisant l'usage qui en est fait, l'aspect locatif, l'occupation effective des locaux et la disponibilité des locaux et installations,
- Le budget de gestion de patrimoine : Ce budget affecté par l'organisation à l'activité immobilière regroupe l'ensemble des postes budgétaires pour l'activité de gestion de patrimoine. Il sera décomposé en sous budget au niveau de chacune des activités suivantes: la gestion de biens, l'évolution du patrimoine, l'exploitation, le maintien en condition opérationnelle, la gestion des moyens,
- Le dossier retour d'expérience : regroupe l'ensemble des informations caractérisant la capitalisation des connaissances de l'activité patrimoniale, sur la base du retour d'expérience des activités,
- L'information de gestion des moyens : ensemble des informations sous la responsabilité de l'activité de gestion des moyens patrimoniaux,
- L'information de maintenance : ensemble des informations sous la responsabilité de l'activité de maintien en condition opérationnelle du patrimoine,
- L'information d'exploitation : ensemble des informations sous la responsabilité de l'activité d'exploitation du patrimoine,
- L'information stratégique : ensemble des informations sous la responsabilité de l'activité de pilotage de l'activité patrimoniale qui regroupe: besoins d'évolution du patrimoine, bilan de la gestion du patrimoine, plan stratégique de gestion de patrimoine, simulation, tableau de bord de suivi de la gestion patrimoniale.

En conséquence, les organisations publiques locales se doivent d'aborder l'amélioration de leur gestion patrimoniale aussi bien sur le plan des outils, que sur le plan trop souvent délaissé de l'organisation. Les deux étant étroitement liés, le succès de l'implantation de l'un dépend de la prise en compte du second par la collectivité.

Partie 2

Un rapprochement factuel des outils et des modes de gestion patrimoniaux, néanmoins soumis à des ajustements culturels

L'importation des outils et des modes de gestion du secteur privé au secteur public s'inscrit dans un mouvement global, celui du reflux des acteurs publics au profit des entreprises. Les collectivités locales, prises dans un effet de ciseau se voient contraintes d'introduire une pensée gestionnaire au sein de leur propre structure de fonctionnement. Ainsi, la transférabilité d'outils de contrôle de gestion, utilisés dans le secteur privé, doit s'opérer dans un nombre sans cesse croissant d'organisations publiques. Il en est de même pour le cas spécifique de la gestion patrimoniale qui reste encore clairement sous-dimensionné en terme d'instruments mais aussi de modes d'organisation, par rapport à ses enjeux.

Cependant, la transposition sans aménagements de techniques utilisées dans le secteur privé s'apparente bien souvent à une imitation de pratiques obsolètes. Leur application au milieu public ne peut s'effectuer sans une réflexion sur leur adaptation aux exigences de l'activité publique locale et le service public. La transposition des modèles privés dans le secteur public suscite un certain nombre de difficultés émanant bien souvent du fait de leur inadéquation aux contextes locaux dans lesquels ils s'insèrent et de l'insuffisance d'accompagnement dans leur mise en place.

Par ailleurs, les manifestations du rapprochement entre le secteur public et le secteur privé sont tangibles depuis quelques années, et notamment dans le domaine de la gestion patrimoniale. Plusieurs éléments à la source de l'expression de cette jonction semblent de plus en plus mobilisés par les acteurs patrimoniaux.

C'est pourquoi, les objectifs et finalités spécifiques du milieu public local seront d'abord mis en exergue. Ceci en vue d'envisager l'applicabilité des voies d'évolution de la gestion patrimoniale publique locale précédemment évoquées. Dans un deuxième temps, les éléments factuels de la collaboration entre entreprises privées et collectivités locales.

2.1. Les spécificités du secteur public local et leurs impacts sur la gestion des ressources immobilières

i

- Des objectifs et des finalités marquées dans les organisations publiques locales à la source de contraintes patrimoniales spécifiques

Pour Santo et Verrier (1993), les organisations publiques sont caractérisées par cinq composantes : la poursuite de finalités externes, l'absence de rentabilité capitaliste, des missions assurées en concurrence nulle ou imparfaite, des systèmes complexes et extrêmement cloisonnés, une soumission de l'action administrative au politique. L'analyse des caractéristiques spécifiques du secteur public permet alors de mettre en évidence les contraintes ou règles particulières fondant les différences opérationnelles entre management public et privé. C'est ainsi que quatre caractéristiques fondamentales distinguent le secteur public du secteur privé : sa nature (action sociétale et non satisfaction d'un client solvable), sa finalité (non recherche du profit), son champs de force (système politique global en opposition à univers économique concurrentiel), et son cadre de fonctionnement (respect de l'Etat de droit et non liberté d'action sur les marchés).

Par ailleurs, les organisations publiques sont caractérisées par leur double fonction de production, de moyens en réalisation (comme dans les entreprises privés), et de réalisations en impact (impact pluridimensionnel différentiel et mesurable avec un délai, spécifiques au secteur public). Ceci paraît générer une grande complexité de fonctionnement car la dimension politico-idéologique est très importante dans le secteur public, conséquemment les modes d'intervention des organisations publiques seront pluriels et conjoints.

S'ajoute à cela, que la gestion du patrimoine en milieu public respecte tous les critères de la complexité :

- Objectifs multiples : la gestion de patrimoine immobilier impose de nombreux objectifs contradictoires,
- Difficulté à identifier les bonnes alternatives : le nombre d'alternatives (solutions envisageables) est très conséquent. Il est, de plus, difficile de déterminer quelles sont les meilleures options. Dans un contexte multicritère et multidisciplinaire, il n'y a pas de solution objectivement optimale. Il y a toujours un compromis à trouver,

- Intangibilité des critères : si certains critères de décision en matière de gestion de patrimoine sont concrets et partagés (argent, temps, etc.), d'autres, en revanche, sont intangibles tels que le confort des utilisateurs ou le sentiment de sécurité,
- Conséquences durables : les bâtiments ont une inertie longue. De ce fait, beaucoup de décisions en rapport avec les bâtiments peuvent entraîner des conséquences durables, et ayant un impact sur de nombreux groupes (utilisateurs internes ou externes à l'organisation, voisinage du patrimoine par exemple,
- Incertitudes importantes : de nombreuses incertitudes peuvent planer sur les décisions, qu'elles soient relatives aux éléments du patrimoine lui même (évolution de l'état des équipements) ou à l'environnement (réglementation, etc.),
- Conséquences humaines : les décisions sur le patrimoine font entrer en jeu des notions de sécurité. Il faut considérer les conséquences potentielles sur les personnes (effondrement d'un bâtiment, amiante, etc.),
- Contexte interdisciplinaire : les acteurs proviennent des différentes cultures, les décisions afférentes à la gestion de patrimoine immobilier touchent tout autant des domaines techniques (structure, électricité, etc.) que juridiques ou financiers,
- Plusieurs décideurs : il y a plusieurs niveaux de décision, qu'ils soient internes à la gestion de patrimoine ou qu'ils se définissent vis à vis de la direction de la collectivité,
- Compromis important : les solutions à trouver doivent faire des compromis entre des enjeux forts, tels que les enjeux humains et économiques,
- Attitude vis à vis du risque importante : nous sommes dans un contexte où les incertitudes sont importantes. L'aversion ou le goût du risque peut avoir de grandes répercussions sur la prise de décision,
- Interactions entre décisions : les décisions ne sont pas indépendantes. Elles peuvent influencer les unes sur les autres. Une décision stratégique au niveau de l'organisation peut avoir des répercussions sur le pilotage de la gestion de patrimoine, pouvant avoir elles-mêmes des incidences sur la gestion technique du patrimoine.

- Une culture patrimoniale du secteur public aux antipodes d'une gestion immobilière performante

La dimension culturelle encrée dans les organisations publiques ne permet pour l'instant pas aux ressources patrimoniales d'être gérées de manière optimale. Le cadre politique même des collectivités locales incline à une certaine déresponsabilisation financière des acteurs locaux, préjudiciable à une véritable rationalité managériale. Au niveau de la gestion patrimoniale, cette culture particulière au milieu public se traduit à différents niveaux. Ils jouent tous à l'encontre d'une gestion rationnelle des ressources patrimoniales. Dans ce sens, la gestion du patrimoine des collectivités locales s'est longtemps traduite par :

- une absence d'analyse de la rentabilité des investissements,
- inadéquation entre mandats trop courts et durée de vie trop longue des bâtiments,
- forte dépendance à la gestion annuelle et budgétaire (subventions et crédits) sans véritable culture de projet et de territoire,
- un défaut d'analyse des impacts des investissements sur le fonctionnement,
- un manque d'une véritable rationalisation de l'occupation des locaux,
- une gestion au cas par cas sans visibilité globale et à long terme,
- le manque de maîtrise des risques afférents aux immeubles,
- une carence d'éthique et de transparence dans l'utilisation des immeubles.

Même si elle est prégnante, cette culture patrimoniale du secteur public évolue, et beaucoup de collectivités ont engagé des réflexions sur leur gestion patrimoniale, mais encore de manière non structurée ou partielle. Cette évolution se traduit par le fait que nombre d'organisations publiques ont élevé en tant que priorité la recherche de mutualisation des locaux (associatifs par exemple), la sécurisation de leur patrimoine, une plus grande prise en compte des besoins des utilisateurs, ou encore une rationalisation des contrats de maintenance.

Si la prise en compte de ces particularismes publics est inévitable, elle ne doit pas aller complètement à l'encontre d'une gestion permettant de relever les défis posés par les ressources patrimoniales publiques locales.

2.2. Une compatibilité opportune et nécessaire en plein développement.

- Un rapprochement nécessaire et efficace en matière de gestion et d'exploitation

Même si comme nous l'avons vu la sphère publique s'éloigne à bien des égards du monde privé en matière de gestion du patrimoine, elle n'en demeure pas moins que ces deux mondes ont depuis longtemps trouvé un langage et un mode de fonctionnement communs, notamment dans les domaines de la gestion et de l'exploitation.

En effet, les collectivités ont compris la pertinence et la nécessité d'une externalisation des compétences pour des activités et/ou des métiers qu'elles ne maîtrisaient pas ou pour lesquelles elles ne disposaient ni des outils, ni des moyens ni même des ressources. De manière générale, les collectivités utilisent les entreprises privées pour la gestion d'une partie de leur maintenance (ascenseur, incendie), la gestion des espaces verts, les activités de nettoyage voire les repas.

Ainsi sont également apparues les délégations de services publics (DSP voir : loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 dite loi MURCEF, article L. 1411-1 du Code général des collectivités territoriales) sont des formes diverses comme la concession ou l'affermage et sur des domaines comme la gestion de l'eau, la gestion des déchets, l'exploitation de Parc des sports et Zénith, les transports publics. L'objectif pour la collectivité est de garantir le meilleur service public aux usagers tout en contrôlant les coûts mais aussi les moyens alloués, en passant par un prestataire privé le plus souvent suite à un appel d'offres.

Il s'agit bien là de véritable partenariat puisque l'entité publique délègue une compétence et les moyens de l'assurer à une entité privée lucrative référente et compétente, laquelle s'engage sur un respect du cahier des charges initial de manière pluriannuelle.

Toujours dans la même logique mais en allant plus loin encore, les Partenariats Publics Privés tendent à se développer sur des projets de grande ampleur comme la construction de stades, de piscines, de voies de train, de bâtiments administratifs, des centrales ...

Très encadrés et soutenus par la Mission d'Appui aux Partenariats Public-Privé et l'Etat, ces derniers sont possibles depuis l'Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 (modifiée par la loi n°2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat et par l'art. 14 de la LAPCIPP) et s'inscrivent selon le Code Général des Collectivités Territoriales (articles L 1414-1 et suivants) comme un contrat administratif par lequel une collectivité territoriale ou un établissement public local confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital. Toutefois, le financement définitif d'un projet doit être majoritairement assuré par le titulaire du contrat, sauf pour les projets d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret. La France est relativement développée en la matière puisque plus de 60% des PPP signés en Europe en 2011 et La Banque Européenne d'investissement a calculé que cela représentait 9 à 10 milliards d'euros, soit 6 ou 7% de la commande publique dans l'Hexagone.

Ce type de montage permet à l'État et à des collectivités locales de plus en plus impécunieuses de faire réaliser des infrastructures par des fonds privés. Concrètement, l'entreprise de BTP construit en grande partie à ses frais l'équipement. En contrepartie, elle perçoit sur une très longue durée (plusieurs dizaines d'années) un loyer payé par la puissance publique pour entretenir l'ouvrage. Cependant, il faut savoir raison gardée sur ces nouveaux partenariats car les critiques sont aussi nombreuses que virulentes :

- Retards nombreux (Hôpital Sud Francilien avec EIFFAGE...),
- Collectivités lésées financièrement (Sur Tours-Bordeaux, le concessionnaire composé de Vinci et de ses partenaires a apporté le tiers des investissements mais touchera 100% des recettes générées par le passage des trains, selon Marc Fressoz, auteur de FGV, faillite à grande vitesse),
- Conditions de rentabilité trop importantes (fréquentation de la ligne Bordeaux-tours par exemple),
- Suivi des contrats inégal entre des entreprises privées aux ressources pointues et nombreuses et une puissance publique trop peu dotée.

Au final, il convient de rester prudent avec les PPP car lorsqu'on tient compte des dépassements de coûts, des amendements aux contrats à long terme et des modifications des priorités publiques, plusieurs de ces

projets ont finalement été plus dispendieux qu'un projet équivalent directement financé par la collectivité publique.

- Un rapprochement vertueux dans la valorisation du patrimoine public

Les collectivités territoriales ont bien sûr depuis longtemps œuvré communément avec les entreprises privées, avec plus ou moins de succès. Mais depuis une dizaine d'années, de nouvelles démarches partenariales sont initiées et permettent aux entités locales de mieux valoriser leur patrimoine et d'en tirer des satisfactions pécuniaires et techniques.

- La Vente en l'Etat futur d'achèvement

La vente en l'état futur d'achèvement est encore peu développée mais elle pourrait constituer une solution pertinente pour les collectivités. Cependant, et comme le rappelle le Conseil d'Etat dans sa décision n° 280370, 14 mai 2008, COMMUNAUTE DE COMMUNES DE MILLAU-GRANDS CAUSSES, « Les collectivités publiques ne sauraient recourir à de tels contrats lorsque l'objet de l'opération consiste en la construction même d'un immeuble pour le compte de la collectivité publique, lorsque l'immeuble est entièrement destiné à devenir sa propriété et lorsqu'il a été conçu en fonction des besoins propres de la personne publique, quand bien même une partie de l'ensemble immobilier à acquérir devait résulter de la rénovation ou de la reconstruction d'immeubles existants ».

- Le Bail emphytéotique administratif

Le bail emphytéotique administratif, réservé aux collectivités territoriales et à certains établissements publics de santé, permet au cocontractant de la personne publique d'assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser. L'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales définit le bail emphytéotique administratif comme permettant à une collectivité territoriale propriétaire d'un bien immobilier de le louer à un tiers qui pourra construire un ouvrage sur le domaine public et ensuite le louer à la collectivité propriétaire du terrain. Ce montage contractuel peut être utilisé par une collectivité :

- soit en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence ; - soit en vue de l'accomplissement, pour son propre compte, d'une mission de service public ;
- soit, jusqu'au 31 décembre 2007, en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général liée aux besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationale, ou d'un établissement public de santé, ou encore d'une structure de coopération sanitaire dotée de la personnalité morale publique (cf. art. L. 6148-3 du code de la santé publique) ;
- soit, jusqu'au 31 décembre 2010, en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général liée aux besoins d'un service départemental d'incendie et de secours.
- Un des exemples les plus connus est certainement le bail conclu entre la Ville de Paris et l'OPAC de Paris.

- Les Autorisations d'occupations temporaires (AOT)

Les articles L. 2122-6 et L. 2122-9 du code de la propriété des personnes publiques définissent l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public comme un montage contractuel qui permet à l'Etat d'accorder à un tiers un droit réel sur son domaine afin que ce dernier construise un ouvrage qu'il exploite ou qu'il loue à l'Etat.

A l'issue du titre d'occupation, les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier existant sur la dépendance domaniale occupée doivent être démolis, soit par le titulaire de l'autorisation, soit à ses frais, à moins que leur maintien en l'état n'ait été prévu expressément par le titre d'occupation ou que l'autorité compétente ne renonce en tout ou partie à leur démolition.

Les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier dont le maintien à l'issue du titre d'occupation a été accepté deviennent de plein droit et gratuitement la propriété de l'Etat.

Le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser.

- Les LOA/AOT

Loi d'orientation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002, codifiée à l'article L. 2122-15 du code de la propriété des personnes publiques (LOA/AOT). Ce montage contractuel permet à l'Etat de conclure avec le titulaire d'une autorisation temporaire d'occupation du domaine public un bail portant sur des bâtiments à construire par le cocontractant et comportant une option permettant à l'Etat d'acquérir, à terme, les ouvrages édifiés. Ce dispositif est prévu pour les besoins de la justice, de la police nationale, de

la gendarmerie, des armées ou des services du ministère de la défense. Le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser.

Conclusion

Les manifestations du rapprochement entre secteurs public et privé en matière de gestion patrimoniale, à l'aube de nouvelles évolutions

L'organisation publique locale et l'entreprise n'appartiennent pas à la même sphère de légitimité. Cependant, il est envisageable de transposer des techniques de gestion mais aussi des concepts plus théoriques, en adaptant nécessairement aux perspectives et aux moyens. Une telle approche dès lors, peut permettre de dépasser dans certains cas des clivages idéologiques comme celui de l'externalisation de certains services publics par exemple, mais toujours sous le sceau de l'intérêt général et du service public. Constituant certainement le dernier levier dans la quête complexe de marges de manœuvres nouvelles pour les collectivités, la gestion efficiente du patrimoine pourrait être une solution satisfaisante et pérenne avec des économies de fonctionnement notables et des recettes d'investissement importantes.