

Les cahiers du Management

36

Sommaire

L'Etat évalue ses actifs immobiliers
page 141

Un pas décisif dans la réforme
Efficacité budgétaire, qualité de service mais aussi gage de modernisation : l'Etat a tout à gagner de la gestion active de ses biens.
page 142

L'inventaire, un préalable à la rentabilisation
Longtemps ignorante de la réelle étendue de son patrimoine, la puissance publique s'est enfin attelée à son évaluation.
page 143

Etude de cas
Le musée des Arts premiers à l'heure du « facility management ».
page 144

Avec le concours de

Unilog
management
a logica company

L'Etat évalue ses actifs immobiliers

Poussée par l'envolée de la dette et l'entrée en vigueur de la LOLF, l'administration commence à réformer sa gestion patrimoniale.

Jusqu'à ces dernières années, qui pouvait se fier au Tableau général des propriétés de l'Etat (TGPE)? Sûrement pas les géomètres, qui ne parlent pas sans données précises, à plus forte raison lorsqu'ils débattent du domaine public, comme lors de leur congrès 2004 à Lille. Ainsi que l'avait reconnu Dominique Bussereau, alors secrétaire d'Etat au Budget et à la Réforme budgétaire, le TGPE ne dresse pas un état exhaustif des biens et des affectations. « Aucune base graphique de ce domaine n'existe, relevait l'ordre des géomètres experts, pas davantage de système d'information géographique, encore moins une comptabilisation de sa valeur patrimoniale. » A ces lacunes l'Etat avait commencé de remédier.

Contexte oblige, il le fait désormais à marche forcée. Face à l'envolée de l'endettement public, une page a été tournée : celle où l'on attendait tout d'un hypothétique et massif retour de la croissance. Il est admis que si la France, à croissance égale, fait moins bien que ses partenaires européens en matière de réduction de son déficit, c'est parce qu'un tiers de celui-ci est d'origine structurelle.

Après le diagnostic, le remède. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) n'est certes qu'un élément de la prescription, mais elle n'en représente pas moins un changement radical. N'incite-t-elle pas l'Etat à abandonner son régime

d'exception, à éclairer ses zones d'ombre et à corriger ses travers, en lui réclamant un bilan précis et loyal de sa gestion? Parce que ses comptes de 2006 devront être certifiés par la Cour des comptes, les ministères ont été priés de livrer, au titre d'un « bilan d'ouverture », l'évaluation de leurs actifs immobiliers. Jusqu'où? Eric Pichet, qui enseigne la gestion patrimoniale à Bordeaux Ecole de management, suggère que soient intégrés à cet inventaire les biens réputés inaliénables, car, qu'ils coûtent ou qu'ils rapportent, ils sont dans le champ de la gestion publique.

De fait, souligne Loïc Jouenne, d'Unilog Management, ce n'est pas par seul souci de transparence que la LOLF oblige à faire apparaître les coûts. Déclassification et cession facilitées, rétrocession du produit de l'opération au vendeur : toutes ces mesures visent à donner aux administrations centrales la possibilité d'optimiser l'allocation budgétaire, mais aussi leur mission auprès du public et les conditions de travail de leurs agents.

Que les ministères et leurs services se heurtent à l'inertie héritée du passé, c'est inévitable. Y échappe le musée du quai Branly, qui ouvrira cet été, et dont le directeur général adjoint, Patrice Januel, décrit le fonctionnement. Qui eût cru que le nouveau management conforme à la LOLF verrait le jour dans un musée?

Philippe Delaroche



le regard d'Unilog Management

Un pas décisif dans la réforme

> Par **Loïc Jouenne***

Efficacité budgétaire, qualité de service, mais aussi gage de modernisation : l'Etat a tout à gagner de la gestion active de ses biens.

Jamais l'Etat n'a eu aussi peu les moyens d'entretenir un patrimoine dont le coût annuel de fonctionnement s'élève à plus de 2 milliards d'euros. Mais à quels immeubles va cette dépense ? Et pourquoi ? Est-ce assez, trop ou trop peu ? Aucun indicateur officiel ne peut aujourd'hui nous éclairer.

Entre la rénovation d'un tribunal de province, un contrat de management des services généraux susceptible d'alléger les coûts d'entretien du bâtiment du ministère des Finances à Bercy et le chantier de restauration de l'Arc de triomphe, l'Etat devra arbitrer. Un propriétaire aussi puissant – son actif immobilier pèse 38 milliards d'euros – et aussi endetté – 877 milliards d'euros – peut-il ignorer la valeur de son patrimoine ?

Des performances économiques optimisées

Parallèlement, des zones d'ombre persistent. La sous-occupation est mal signalée mais fréquente ; l'inventaire, ni exhaustif ni à jour, est à reprendre. Idem pour cet environnement déresponsabilisant où des ministères et leurs services occupent des sites de l'Etat sans en payer le coût, et parfois sans l'avoir jamais évalué. Or, si une page est près d'être tournée, c'est celle de l'affectataire (celui qui occupe sans posséder) : on va enfin entrer dans la gestion active du patrimoine de l'Etat.

Celle-ci offre le gage d'une meilleure performance économique, depuis qu'un pas a été franchi avec l'obligation faite aux ministères de livrer au printemps 2006 leur premier schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI). Inventaire, loca-

lisation, usage, coût, performance : à l'appui d'une description précise et qualifiée des patrimoines, chaque SPSI doit produire des propositions d'économies de fonctionnement, de cessions ou d'investissements. La gestion du patrimoine génère des recettes : de 400 à 600 millions d'euros annuels, tirés des cessions. Un ministère peut désormais percevoir 85 % du produit d'une cession. Qu'il connaisse

Pour en savoir plus

« Manager avec la LOLF »

Par un haut fonctionnaire qui pilota l'équipe chargée de mettre en place la LOLF, le tour des questions et des réponses que soulève son application en termes de gestion publique.

→ **Xavier Inglebert, 320 pages, Groupe Revue fiduciaire.**

« La Gestion du patrimoine des collectivités locales »

A l'aplomb des nouvelles nomenclatures comptables qui s'imposent aux collectivités, le panorama des enjeux et des contraintes assorti de suggestions pratiques, de la mise à jour de l'inventaire à la gestion stratégique du patrimoine.

→ **Michel Essevaz-Roulet, 190 pages, Techni-Cités.**

son patrimoine, qu'il rationalise sa distribution, qu'il mutualise, et l'Etat pourra céder le moins utile, le plus coûteux ou le superflu, dans des conditions de marché. Les réflexes de la gestion active sont à acquérir, comme, avec eux, la justification de la dépense au premier euro.

La gestion active favorise aussi la concentration des compétences. Quelles sont les fonctions à exercer en propre ? Lesquelles peuvent être externalisées ? Il ne s'agit pas seulement d'immeubles, mais de réseaux d'hommes et de femmes, d'agents et d'usagers. L'optimisation de la gestion immobilière se double d'un examen des missions, des métiers, des populations, des besoins, des capacités et des localisations, susceptible d'inspirer des regroupements, des échanges ou d'autres modes d'exploitation et de maintenance.

De tous les bénéfices attendus, c'est la qualité de l'accueil du public – et, en arrière-plan, la qualité des conditions de travail des agents – qui profitera d'abord du redéploiement de la gestion immobilière de l'Etat. Celle-ci renforcera la légitimité des ministères, car mieux ils mesureront l'efficacité de leurs prestations, mieux ils attesteront leur mission de service public.

Les actifs immobiliers des ministères évalués

L'évolution juridique et réglementaire provoquée par la réforme de l'Etat va dans le bon sens. Les procédures de cession du patrimoine public ont été simplifiées. De plus, en imposant aux ministères un bilan d'ouverture, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) les oblige à délivrer un état de leurs actifs immobiliers au 1^{er} janvier 2006.

La pression politique et parlementaire, qui ne s'est pas manifestée seulement lors de la publication l'été dernier du rapport – accablant pour l'Etat – du député Georges Tron, n'est pas près de fléchir. Pour Jean-François Copé, le ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'Etat, la rénovation de la politique immobilière est même devenue l'un des emblèmes de la modernisation de l'Etat. La métamorphose du service des Domaines en « France Domaine » (l'agence créée le 1^{er} février 2006 à l'ombre de la Direction générale des impôts) et la mise en place du Conseil de surveillance de l'Etat le confirment.

Sur fond de mesure de la performance, l'environnement comptable introduit cette année en écho à la LOLF incite donc à intégrer le coût de l'immobilier dans l'action de l'Etat. Aux citoyens soucieux de la *res publica*, il tarde qu'on acquière ce réflexe – et quelques autres.

* Associé Unilog Management

L'inventaire, un préalable à la rentabilisation

> par Eric Pichet*

Longtemps ignorante de la réelle étendue de son patrimoine, la puissance publique s'est enfin attelée à son évaluation.

Comme l'enseignait Peter Drucker, « *What you cannot measure, you cannot manage* ». Si le pape du management pensait en l'occurrence aux grandes sociétés cotées, sa sentence recèle un potentiel insoupçonné dans un champ de recherche ouvert depuis quelques années aux économistes et aux financiers : la recherche patrimoniale étatique.

Depuis une vingtaine d'années, l'Etat s'est progressivement préoccupé de connaître l'étendue de son patrimoine et la manière de le gérer au mieux. Mais, pour ce faire, encore faut-il le circonscrire et l'évaluer, à l'aide des outils couramment appliqués à la gestion de patrimoine des particuliers. En 2006, les services de l'Etat connaissent assez bien les contours de son patrimoine (à l'exception de quelques biens fonciers à l'étranger). Nos travaux les plus récents permettent en revanche de pointer les lacunes des deux principaux évaluateurs du patrimoine étatique, l'Etat lui-même et l'Insee (voir « Le patrimoine de l'Etat : une évaluation au 1^{er} janvier 2004 », dans *Politiques et management public*, volume XXIII, n° 2, juin 2005), qui ne prennent jamais en compte les biens mobiliers et immobiliers non cessibles (comme le château de Versailles), au motif qu'ils sont inaliénables.

Un actif qui avoisine 1 200 milliards d'euros

Cette erreur méthodologique aboutit à une sous-évaluation manifeste du patrimoine de l'Etat : en effet, si nul n'envisage de vendre *La Joconde*, elle n'en a pas moins une valeur (autour d'une centaine de millions d'euros si l'on se réfère à la cote des tableaux les plus prestigieux). D'autant que le sourire de Mona Lisa attire au Louvre des millions de visiteurs qui génèrent des recettes de tous ordres



pour l'économie française et, pour l'Etat, des dividendes difficilement estimables mais bien réels.

Au 1^{er} janvier 2006, la valeur totale des actifs de l'Etat avoisinait, selon nos calculs, 1 200 milliards d'euros, répartis à parts à peu près égales entre œuvres d'art, terrains et infrastructures, immobilier et valeurs mobilières (participations de l'Etat dans des sociétés cotées ou non).

L'évaluation du passif de l'Etat est plus complexe. Si la dette explicite est parfaitement connue (elle comprend la dette négociable de 877 milliards d'euros au 1^{er} janvier 2006, à laquelle s'ajoute la dette publique non négociable, soit un total de 950 milliards d'euros), le hors-bilan reste *terra incognita*. Il inclut l'ensemble des engagements financiers de l'Etat (tels que les primes d'épargne-logement et autres garanties accordées), et surtout le passif social, constitué des engagements de retraites vis-à-vis des fonctionnaires.

Sur ce point, les évaluations de Bercy (environ 700 milliards d'euros) sont hautement fantaisistes. En effet, ces calculs ne prennent pas en compte la dynamique des flux futurs et leur inexorable progression sous l'effet du départ massif des baby-boomers en retraite et de l'allongement de la durée de vie. Après intégra-

tion de ces deux données, et sur la base d'un taux d'actualisation de l'ordre de 5 %, le passif social de l'Etat s'établit entre 1 500 et 2 500 milliards d'euros (l'écart témoigne de la difficulté de l'évaluation). Cette estimation inclut l'impact de la réforme Raffarin de 2003 (soit une réduction de 15 à 20 % du passif social).

Un Etat appauvri, des ménages enrichis

Comment combler le passif et rentabiliser ce patrimoine ? Depuis 1986, l'Etat privatise ses entreprises publiques, moins par souci idéologique (le gouvernement Jospin détient le record des recettes de privatisation) que pour maintenir le déficit public sous la barre fatidique des 3 % fixée par le traité de Maastricht. Parallèlement, au cours des dernières années, une ébauche de gestion du patrimoine immobilier, sur le modèle anglais ou italien, s'est dessinée, les Domaines vendant des immeubles peu fonctionnels pour transférer certains services dans des locaux plus adaptés mais qui n'appartiennent pas toujours à l'Etat.

Deux enseignements ressortent de ces évolutions : en vingt-cinq ans, l'Etat s'est appauvri, passant d'un patrimoine net positif qu'il a mis des siècles à accumuler (par divers procédés, dont le vol) à un patrimoine net négatif d'au moins 1 300 milliards d'euros. Dans le même temps, le patrimoine net des ménages a progressé, culminant à 7 000 milliards d'euros. Machiavel en serait fort surpris, lui qui professait, dans *Le Prince* : « Dans un gouvernement bien organisé, l'Etat doit être riche et les citoyens, pauvres. »

* Professeur d'économie, directeur du troisième cycle en gestion patrimoniale et immobilière de Bordeaux Ecole de management, auteur du *Guide pratique de l'ISF* (Editions du Siècle).

L'étude de cas

Les Arts premiers à l'heure du « facility management »

Soucieux de se concentrer sur sa mission culturelle et scientifique, le musée du quai Branly a choisi de jouer la carte de l'externalisation des services généraux, sous la responsabilité d'un superintendant.

Le musée des Arts premiers, quai Branly, à Paris, conçu par Jean Nouvel, sera inauguré par le président de la République le 20 juin prochain. Il accueille un ensemble de collections (4 000 objets exposés sur 300 000 en réserve) et un centre d'enseignement et de recherche. Fin 1999, Jean Nouvel remporte le concours d'architecture. L'établissement doit s'élever à la limite du Champ-de-Mars, sur un terrain de l'Etat où se sont succédé le Mobilier national, le Commerce extérieur et la Fiac.

Pour garantir l'éternité du lieu, il a fallu ceindre ce site de 2,5 hectares en bord de Seine d'une paroi de 1 mètre d'épaisseur et de 30 mètres de profondeur. Indice d'un projet budgétivore ?

En aucun cas, objecte Patrice Januel, 52 ans, transfuge du Centre Pompidou et directeur général adjoint du musée du quai Branly : « Des études à la réception du bâtiment en passant par la reprise et l'inventaire numérisé des collections et jusqu'au développement multimédia, le budget ne devrait pas dépasser le coût annuel de fonctionnement de la Bibliothèque nationale de France (BNF), soit 232 millions d'euros. » La Culture et l'Éducation nationale, ses deux ministères de tutelle, financent le projet à parts égales.

L'esprit du Centre Pompidou

En attendant l'ouverture du nouveau musée (aménagé sur 40 000 mètres carrés), le public a accès depuis 2001 à une antenne située au Louvre, au pavillon des Sessions. Ce que le public découvrira à l'été 2006 sera très différent. « Du musée du quai Branly, indique Patrice Januel, on dit volontiers qu'il est un Centre Pompidou des arts premiers. Aux expositions permanentes et temporaires s'ajouteront, en effet, un auditorium de 400 à 500 places ouvert aux conférences et au spectacle vivant, une salle de cinéma, des ateliers d'enfants, une très riche médiathèque de recherche... »

ture administrative dévoreuse. Les fonctions indispensables mais secondaires par rapport à la mission seront externalisées. Les collections sur lesquelles travaillent les conservateurs, la fonction scientifique des enseignants chercheurs, le développement culturel et des publics constituent le cœur de métier.

Le musée externalise non pas au gré de contrats isolés, mais d'après un contrat global qui, autour du *facility manager*,

Le Centre Pompidou emploie 1 200 personnes. Pourquoi le musée du quai Branly, présidé par Stéphane Martin, n'en mobilise-t-il que 200 ? « Nous jouons l'externalisation, explique Patrice Januel. Il n'y a pas d'autre exemple à cette échelle en France. Dans les grands projets, au constructeur succède l'exploitant. L'usage occasionne une rupture. Nous préférons la continuité. Ici, dès l'origine, chacun est dans la peau de l'exploitant. C'est dans cet esprit qu'a été introduit le *facility management*. Gare à la phase critique de la transmission du bâtiment aux utilisateurs : le savoir technique se perd lors de cette étape. Nous tenions donc à ce que l'exploitant technique soit en place un an avant la fin des travaux. »

Au sein d'un musée se font face la sphère scientifique et la technologie. Le quai Branly ne veut pas d'une struc-

ture fédère le gardiennage, le nettoyage, l'accueil, la maintenance technique et la restauration du personnel. La restauration ouverte au public, le parc de stationnement et la boutique-librairie, en revanche, seront gérés par des concessionnaires.

« C'est un marché de services, avec la notion de délégation, poursuit Patrice Januel. Au lieu de mobiliser une administration en face de chaque prestataire, on a un interlocuteur unique. Cette façon de faire est très novatrice. »

L'enjeu : définir des critères de performance

L'appel d'offres a été lancé fin 2004 ; les responsables du musée ont examiné quatre propositions. Le contrat (d'une durée de quatre ans) est remporté au printemps 2005 par Thales-Faceo. Dépense forfaitaire à l'année : 10 millions d'euros. Le gardiennage représente le premier budget. A chaque domaine sa batterie de critères de performance. Parmi les agents d'accueil, une proportion définie doit parler telle et telle langue. Au vestiaire, l'attente ne peut excéder un délai fixé... Le bureau Veritas a été chargé de réaliser les audits. Il contrôlera la tenue vestimentaire des agents ou le degré d'empoussièremment des locaux.

« Définir des critères de performance, voilà l'enjeu ! souligne le directeur général adjoint. Notre avantage en venant du Centre Pompidou est que nous avons un prémodèle qui a permis de décrire, de modéliser et de contractualiser. » Le musée du quai Branly a profité d'un autre avantage : celui de la page blanche. **Ph. D.**

prochain numéro

Assurance
Les grandes manœuvres
autour des processus métier.