3. LES LEÇONS DU BENCHMARK

3.1. Une grille de lecture nouvelle de la fonction « bâtiment

3.1.1. Le périmètre de la fonction « bâtiment »

La démarche de benchmark a été l'occasion de découvrir les concepts et la « grille de lecture » utilisés par les professionnels de la gestion immobilière (**tableau en page suivante**). La terminologie, d'origine anglo-saxonne, bien que non totalement labellisée, est néanmoins celle qui s'impose et structure peu à peu la réflexion des partenaires et acteurs qui émergent dans un paysage nouveau qui s'est professionnalisé depuis quelques années.

Cette grille, distingue **quatre domaines principaux :**

- « **L'Asset Management** » **-AM- ou gestion stratégique de l'immobilier** : C'est l'élaboration de la stratégie immobilière (rôle du propriétaire du bien), avec comme objectif majeur l'optimisation de la valeur de ce patrimoine (optimisation de son rendement). Cette fonction a une composante stratégique et financière forte. Compte tenu de son poids, l'immobilier constitue l'une des trois postes principaux de dépense de l'ensemble des grandes organisations.

- «**Le Property Management** » **-PM-** : A l'instar du métier de syndic d'immeubles, le PM concerne la gestion d'immeubles pour le compte du propriétaire. Cette notion comprend l'organisation de la gérance locative, le suivi et l'optimisation du taux de remplissage du patrimoine, l'organisation de la gestion technique et de l'exploitation des bâtiments et de leurs équipements (la définition des standards d'entretien maintenance, la politique énergétique ainsi que tous les travaux nécessaires au maintien de la pérennité du patrimoine -clos et couvert- mise aux normes, grosses réparations et gros entretien).

Ce concept inclut aussi la conduite d'opérations (travaux neufs, restructuration et réhabilitation) parfois regroupée sous le terme de « Project management »,

Le « Property management » correspond à l'exercice du rôle de maître d'ouvrage. Il conduit à la **notion de coût global** qui a pour but d'anticiper dés la conception de l'équipement, les futurs besoins de maintenance et d'exploitation de l'immeuble futur. Ainsi, le coût global intègre aux stricts coûts d'étude et de construction du bâtiment, les dépenses prévisionnelles d'entretien maintenance en sachant que ces dernières **représentent 75 à 80 % des coûts totaux sur la durée de vie d'un bâtiment.** Ce poste doit donc être bien évalué en tenant compte de la qualité de la construction et de son usage sans oublier les éventuelles conséquences financières des exigences issues de la démarche de développement durable.

Définition des fonctions immobilières			
Fonctions immobilières		**Définitions**	**Objectifs**
Asset Management (AM) ou gestion des actifs immobiliers (= gérant d'actifs)		- Stratégie, - Gestion des stocks, - Recherche d'opportunités patrimoniales, - Informations sur la gestion d'actifs - Conduite de la politique immobilière, achat, vente, location...	Définir la stratégie patrimoniale (besoins en équipements...) Arbitrer la maîtrise d'ouvrage (déléguer les opérations de travaux...) Arbitrer et déléguer la gestion locative. Contrôler l'activité des administrateurs de biens/des conducteurs d'opérations et les rémunérer. Assurer la gestion budgétaire et comptable liée à l'activité du gérant.
Property Management (PM) ou administration de biens et conduite d'opérations	**Organisation de la gestion technique**	**Gestion technique** - Assistance et fourniture d'éléments pour une stratégie immobilière, - Conduite d'opération (neuf, restructuration, réhabilitation), - Organisation de l'entretien du bâti, et de la maintenance (standard), - Réalisation du gros entretien pour la pérennisation des biens...	Informer/assister le gérant d'actif pour la définition de sa stratégie patrimoniale. Répondre aux besoins de construction neuve, de restructuration, d'aménagement et d'adaptation (planification, faisabilité, montage, suivi et réception) Pérenniser les biens (mise en œuvre du plan de travaux programmés : entretien (bâtiments) et maintenance (équipements).
	Organisation de la gestion locative	**Gestion locative** - Optimisation de la gestion du patrimoine	Proposer et mettre en œuvre les actions contribuant à l'optimisation de la rentabilité du patrimoine. Assurer la gestion administrative et commerciale du patrimoine. Déléguer et contrôler l'entretien courant du patrimoine. Gérer les sinistres. Assurer la gestion budgétaire et comptable liée à l'activité d'administrateurs de biens ; assurer le reporting auprès du gérant d'actifs immobiliers. Mettre à jour l'outil de gestion du patrimoine.
Facility Management (FM)	**Service aux bâtiments (FM-b)**	- Gestion de l'exploitation du bâtiment, - Exécution de la gestion technique courante, (fluides), - Exécution de l'entretien (régie, marchés), - Mise en œuvre des contrats de maintenance...	Assurer l'exécution de la gestion technique du Patrimoine. Assurer l'entretien et la maintenance courante.
ou Services à l'immeuble et aux occupants	**Service aux occupants (ou à l'usager FM-u)** (Service des moyens généraux)	- Satisfaction des besoins des usagers sur leur lieu de travail (accueil physique et téléphonique, courrier, reprographie, décoration, déménagements, voyages,...), - Aménagement des espaces de travail ; - Sécurité sûreté des occupants et bâtiments; - Remontée des besoins d'entretien et maintenance ; organisation et exécution du nettoyage...	Gérer la propreté des bâtiments et des espaces extérieurs. Aménager les espaces de travail. Assurer la sécurité et la sûreté des bâtiments et des occupants. Fournir des prestations supports à l'occupation. Space planning

- «**Le Facility Management** » **–FM-** : recouvre l'ensemble des prestations nécessaires au bon fonctionnement du bâtiment et de ses équipements ainsi qu'à la satisfaction des besoins des usagers et utilisateurs des lieux.

Ce concept se compose de deux familles de missions :

- *Les missions dédiées au bon fonctionnement des équipements eux-mêmes* (**FM bâtiment ou FM-b**), c'est-à-dire d'une part l'exploitation, l'exécution du petit entretien et de la maintenance courante du bâtiment (préparation, suivi, réception, paiement des prestations externes ainsi que l'organisation des interventions internes), d'autre part la gestion et la veille technique de la vie du bâtiment (alerte vétusté, fluides, réclamations de fonctionnement,...), ainsi que les prestations de nettoyage et d'élimination des déchets...

- *Les missions dédiées à la satisfaction des usagers et occupants des bâtiments* (**FM usagers ou FM-u**). Il s'agit de toutes les prestations généralement dévolues aux services des moyens généraux comme l'aménagement des espaces et postes de travail, l'organisation de la sûreté et de la sécurité des occupants (gardiennage, contrôle d'accès, systèmes de sécurité), l'organisation des prestations support (logistique courrier, archivage, téléphonie et technologies de l'information, assistances diverses à la demande des occupants ou usagers, restauration), ainsi que le suivi comptable induit et l'amélioration de la gestion du bâtiment en fonction des interventions constatées.

Ce secteur connaît une extension très forte, avec la structuration de l'offre autour de nouveaux acteurs. Le marché du FM en France s'élève actuellement à 1Md'euros (contre 25 Mds au Royaume-Uni, avec une répartition équilibrée entre le secteur privé et le secteur public) et représenterait un marché potentiel de 120 Mds.

3.1.2. Un pilotage stratégique accru et une tendance à l'externalisation des prestations

L'évolution des grandes organisations vise à leur permettre de se concentrer sur leur cœur de métier et d'externaliser « le reste », ce qui se traduit notamment par :
. Un effort préalable de connaissance du parc ;
. L' externalisation des contrats de maintenance ;
. L' externalisation de tous les problèmes liés à la régie (comptabilité, chauffage,...) ;
. La définition des profils métier nécessaires au pilotage interne des prestataires.

Au lieu de la traditionnelle gestion en régie reposant sur des corps de « métiers » très spécialisés, intervenant indifféremment sur la totalité du parc (spécialistes ascenseurs, spécialistes informatiques, spécialistes électriciens), l'évolution actuelle des organisations les conduit à externaliser les prestations sans réelle valeur ajoutée (banaliser ce qui est banal), afin de se concentrer sur la gestion des options stratégiques concernant le parc et de disposer de comptes par site ou pour chacun des bâtiments .

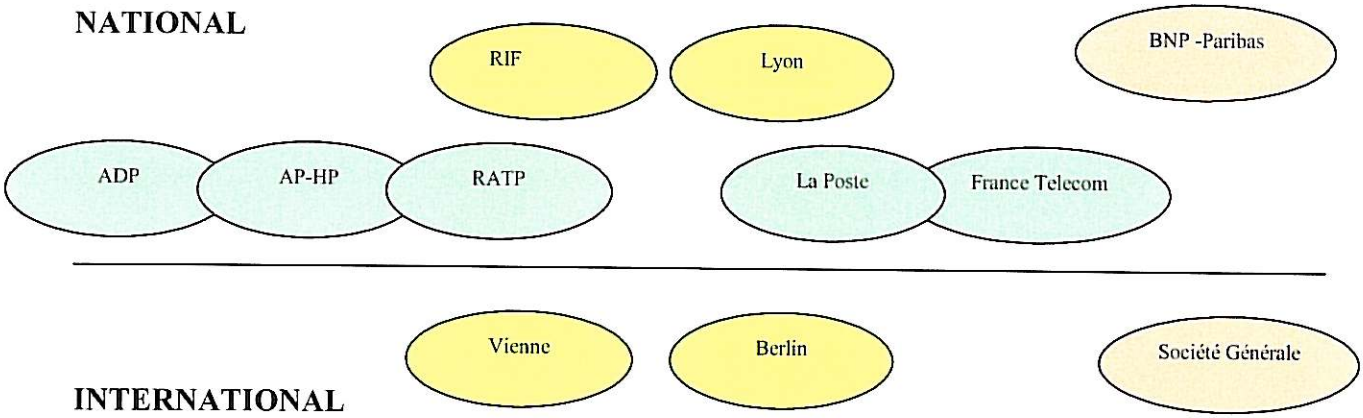
3.2. Les organisations étudiées

3.2.1. La diversité des organisations retenues

Les organisations étudiées se caractérisent d'abord par l'importance de leur patrimoine : de 0,50 à 7 millions de m2 occupés.

Il s'agit d'organisations de statut juridique varié (public/privé) et appartenant à des sphères d'activité très diverses, puisqu'on trouve parmi elles :

- 4 collectivités locales en France et à l'étranger Lyon, Vienne, Berlin, Région Ile de France) ;
- 5 grands services publics : RATP, La Poste, Aéroports de Paris (ADP), Assistance Publique – hôpitaux de Paris (AP-HP), France Telecom,
- 2 grandes banques (Société générale, BNP Paribas).



S'agissant de la méthode, la lettre de mission du Maire prévoyait explicitement l'apport de l'expertise d'un prestataire spécialiste de l'immobilier. Il a assisté l'inspection générale dans sa démarche de benchmark auprès de 8 organisations extérieures. Le rapport du prestataire figure en **Annexes 3 et 4** du présent rapport. Par ailleurs, l'inspection a étendu ses investigations aux pratiques d'autres grandes capitales européennes et à deux autres grandes organisations.
Au total, ce sont douze organisations qui ont été étudiées.

3.2.2. Des implantations géographiques variables, des typologies de patrimoines très différents

Le champ d'activité et la localisation de ce patrimoine est variable :
- soit très concentré sur un territoire pour certaines organisations (collectivités locales, Aéroports de Paris, RATP),
- soit national (La Poste, BNP-Paribas, France Telecom),
- soit, pour partie, international (Société générale).

Dans tous les cas, le tertiaire (bureaux) et les équipements publics sont assimilés aux mêmes sites de production.

3.2.3. L'organisation de la fonction bâtiment

Le mode d'organisation de la fonction bâtiment varie selon les structures car il doit tenir compte des données historiques et humaines propres à chacune d'elles.

Ainsi, la structure chargée de la gestion immobilière (« asset ») à France Telecom assure également la gestion de la flotte automobile (Direction de l'immobilier et des transports). A Vienne, le département « MA 34 » en charge de la conduite d'opération et de l'entretien du patrimoine se revendique comme une direction du « facility management » (et comprend pour 2/3 de ses effectifs des personnels de service et de ménage), mais n'a pas de compétence en matière d'Asset.
Une ligne de partage fréquemment retenue, en particulier en ce qui concerne les collectivités locales, est celle de la séparation entre conduite d'opération et entretien du patrimoine, ces fonctions étant assurées par des structures différentes. C'est notamment le mode d'organisation retenu par la ville de Lyon.

Enfin, la fonction immobilière est fréquemment organisée en plusieurs pôles.

- L'AP/HP pratique ainsi une séparation en deux pôles de la fonction « bâtiment » entre une direction du patrimoine foncier (de la logistique) et du logement d'une part, et une direction responsable de l'investissement, de la maintenance et de la sécurité, d'autre part.
- BNP-Paribas regroupe autour d'un pôle dit « Immobilier d'exploitation » une direction en charge de la gestion du patrimoine (gestion locative, gestion des immeubles en propriété comme la gérance des locaux d'habitation) des directions plus opérationnelles comme celle des services immobiliers (gestion et ingénierie immobilière) et celle en charge de la sécurité des personnes et des biens (maîtrise d'ouvrage et gestion des agences bancaires).

Certaines organisations ont fait le choix de constituer des filiales (foncières), dont elles détiennent 100% des parts pour assurer la valorisation et la gestion de leurs actifs. On citera la Poste dont la filiale « Poste Immo » constitue le fer de lance de sa stratégie immobilière et agit en étroite complémentarité avec la direction de l'immobilier. Ce fut également le cas de BNP, qui avait fait le choix en 1990 de loger l'ensemble de son immobilier d'exploitation au sein d'une foncière. Cette option, associée à la pratique d'un loyer acquitté par les directions, avait eu des mérites en termes de réduction des frais généraux. Il y a néanmoins été renoncé en raison des coûts induits supportés (TVA). La RATP a également constitué une filiale dans l'optique de faire gérer par celle-ci ses immeubles de bureaux sans pratiquer pour autant de système de facturation interne des coûts immobiliers.

En page suivante, le tableau retrace les leçons du benchmark.

LES LEÇONS RESUMEES DU BENCHMARK

Catégories et organismes Patrimoine Evaluation des surfaces M= million de m2.	*Typologie du patrimoine : bâtiments .Publics .Tertiaires .Spécifiques*	*Fonctions patrimoniales assurées (1) AM=Stratégie PM= Gestion FM=services « b et u».*	*Mode d'organisation de la fonction bâtiment positionnement hiérarchique par rapport à l'organisme*	*Observations, particularités et informations caractérisant la fonction bâtiment de l'organisme.* *La fonction achat : intégrée ou séparée*
		Collectivités		
Ville de LYON 1,7 M	Bâts publics tertiaires et techniques	- PM-	Deux directions complémentaires	Fonction achat intégrée
Région IDF 6 Mm2	Bâts publics tertiaires et techniques 470 Lycées et 500 000 élèves.	PM –FM La partie PM et FM bât réalisée par les lycées sur la base d'une charte unique indiquant doctrine. Respect de la doctrine fixée par la DCM conditionne subvention région	Au sein de l'unité lycée du CG présence de quatre directions administratives dont une *Direction des études* et *direction de la construction et de la maintenance (DCM)* centrale s'appuyant sur 4 unités territoriales (type SLA). Acteurs décentralisés (EPLE avec CA)	300 Millions d'€ /an de BI. Fonction achat intégrée dans les compétences de la DCM Tendance à l'externalisation du FMb
Ville Land De WIEN 3,9 M m2	Environ 1830 équipements divers (hors piscines et grands équipements sportifs)	PM-FM	Direction dite du « Facility Management » 1.275 agents dont 2/3 personnels de service	Construction, Entretien (GR) Maintenance du patrimoine Facturation des prestations aux directions et gestion locative interne FM (courrier, entretien nettoyage des locaux)
		Services publics ou assimilés		
AP-HP (Assistance publique hôpitaux de Paris) 3,5 Mm2	Bâts spécifiques fortement règlementés et tertiaires	AM-PM- et FM. Existence d'un budget spécifique pour l'AM	Réorganisation récente en *deux structures:* - Direction du patrimoine foncier de la logistique et du logement (AM-FM) - Direction de l'investissement, des travaux de la maintenance et de la sécurité (PM-FM) 38 sites immobiliers en IDF disposant d'effectifs opérationnels (FM b)	350Millions d'€ /par en BI nota : La partie FM services aux malades est du ressort de la DPFLL. Fonction achat intégrée Faible l'externalisation On apprécie la régie interne
ADP (Aéroport de Paris) 1,0 Mm2	Bâts spécifiques et commerciaux très évolutifs : deux types de patrimoines. Aérogares d'une part et zones aéroportuaires d'autre part- voiries	AM –PM-FM Affichage affirmé de l'AM. Importance du PM (revenus locatifs) FM et PM par spécialités à cause de la concentration des sites. Tendance à l'externalisation FMb	Organisation de la fonction bâtiment par site (aéroport) / Direction générale de l'immobilier (AM) organisée par métiers. Pour la gestion du foncier, des projets d'aménagement et de construction, des voiries.	3 sites en IDF (Orly Roissy et Le Bourget) pour Orly : investissement programmé de 5 à 8 Millions d'€. pour un budget de fonctionnement annuel de 4 à 5 Millions €. Développement international prévu pour la gestion immobilière d'aérogare (orientation nouvelle d'ADP). Fonction achat séparée de la f bâtiment
La POSTE 5,0.Mm2		AM- : Poste Immo PM-FM : direction	Articulation d'une foncière et de la direction de l'immobilier interne services	
La RATP 2,4 M m2 dont 97 % en propriété et 3% en location	Bâts spécifiques (industriels, sociaux et logements, commerciaux) tertiaires	AM -PM-FM	Organisation croisée par typologie de patrimoine par sites géographiques et par type d'activités	Patrimoine diversifié dont la surface n'inclut pas les gares et les stations. L'Etat et le STIF impliqués.
FRANCE TELECOM 7,0 Mm2 en France. Privatisé en 2004 et 3,0Mm2 dans le reste du monde.	Bâts tertiaires, commerciaux, ou techniques avec une forte technologie intégrée. Patrimoine morcelé (20 000 adresses en France)	AM-PM- FM AM très rationalisé facturation interne des coûts. PM au niveau national pour la gestion locative	*Direction de l'immobilier et des transports (DIT)* rattachée à la Direction générale du groupe Organisation géographique avec des unités de gestion immobilière *(UGI)* puissantes pour gérer l'entretien et le FM	600 personnes pour une gestion fortement externalisée . et avec une dimension internationale . FT garde une responsabilité fonctionnelle de la partie FM services aux usagers Fonction achat séparée Tendance à l'externalisation du FMb
		Banques		
SOCIETE GENERALE 0,.55 M m2 en France	Bâts tertiaires hors réseau d'agences	AM affirmé et contraignant. FM assuré par une équipe dédiée. PM Externalisation du FMb affirmé.	**Direction immobilière et de l'exploitation** rattachée à la direction des ressources (proche de la DG). A en charge aussi la partie FM usager. La partie travaux est organisée en type projet (matriciel) pour mieux répondre aux besoins du « client »	Entreprise privatisée depuis 1987. Implantation internationale sur 4.0 M de m2. DIE : 240 personnes Existence d'une direction des achats autonome.
BNP PARIBAS 2.5M (50% immeubles centraux 50% réseau d'agences)	Bâts tertiaires Centraux : 85% en propriété Réseau : 25 % en propriété Tout le reste en location.	AM- PM- FM AM en flux tendu PM en service central dédié pour la gestion locative l'externalisation du FMb affirmé.	AM par une direction de Puis gestion active du stock par **Direction de l'immobilier et de l'exploitation France** s'appuyant sur -10 directions régionales de l'immobilier et de l'exploitation d'une part -une DIE pour l'International d'autre part	Pôle IMEX Patrimoine peu contraint organisé en logique de centre de profit. Importance de la partie AM et FM services aux usagers. DIEF : 700 personnes. 1ère banque française présente à l'international et en particulier aux EU. Fonction achat séparée

3.3. Les points de convergence

Malgré la diversité des modes d'organisation de la fonction bâtiment qui ont été observées, **trois constantes** se dégagent :

3.3.1. Connaissance du patrimoine et objectivation des coûts

- La connaissance du parc (même disparate), ainsi que l'histoire des bâtiments (quand elle existe), est un préalable à la mise en place de toute organisation. La capitalisation du savoir disponible même à travers des documents dispersés, constitue un atout crucial. pour la qualité de la gestion future.

- Par ailleurs, une plus grande maîtrise du patrimoine est souhaitable grâce au contrôle de gestion qui se conçoit comme une démarche vertueuse et prioritaire : recherche de densification des surfaces de locaux, démarches de régulation des demandes de locaux, ratios d'occupation, budget centralisé pour éviter les travaux « localisés », sensibilisation sur le coût du local par agent, gestion optimale des comptes de charges (comptabilité analytique) qui détaille les charges de l'entretien courant au gros entretien, permet d'évaluer la vérité des prix, le coût de détention des biens, le coût « d'opportunité », et de comparer, en termes de tendances (« benchmarking »), les prix avec d'autres entreprises institutionnelles.

- Une base de données alphanumérique et graphique peut permettre de répondre aux deux questions : que gére-t-on ? (Existence et connaissance du patrimoine), mais également : est-ce bien géré ? (évaluation de l'entretien nécessaire, obligation d'une proposition de programmation du gros entretien, puis « reporting » vis-à-vis du client, expertise de la pathologie du bâtiment, programme des interventions de maintenance, consommation des fluides, explication et suivi des pannes). Elle peut servir d'outil de gestion (et de management) des marchés (nettoyage des locaux, gestion des OS). L'objectif est l'irréfutabilité sur le plan comptable même si l'intégration strictement comptable peut demander beaucoup de temps pour devenir une pratique courante.

3.3.2. Professionnalisation

- Placé dans une logique d'entreprise, la structure administrative centrale ne conserve que **trois missions** : définition de la stratégie, programmation des besoins, contrôle et gestion des coûts (ce dernier pouvant être externalisé s'il est trop technique).
- Elle se dote pour cela d'agents de **haut niveau, peu nombreux** spécialistes du domaine (exemples : techniciens supérieurs, architectes,…), pour éviter un « turn over » important.
- La prise en compte des problèmes liés à « l'énergie durable » est un enjeu futur de cette professionnalisation (charte, critères environnementaux pris en compte sur les immeubles existants et les opérations nouvelles).

3.3.3. Externalisation

L'externalisation concerne les prestations, dont la réalisation est confiée à des prestataires extérieurs spécialisés. L'offre dans ce domaine, au départ centrée sur le

nettoyage, se diversifie et s'enrichit peu à peu. De nouveaux acteurs apparaissent, se spécialisent dans le facility management et offrent des prestations à la carte.

- **Dans une logique de maîtrise des coûts**, les prestations sont par principe externalisées. Certaines entreprises (RATP, filiale à 100%) ont fait le choix d'une filiale dédiée assurant les missions de « syndic » qui établit des comptes de charges par immeuble, avec un détail des lignes budgétaires (nettoyage, fluides, etc.), qui choisit et règle les fournisseurs.

Le gérant fait appel à des prestataires « multi techniques permanents » (éventuellement installés sur place ou proche des sites) soumis à une obligation de résultats (marchés de résultat électricité, plomberie, chauffage), d'où une forte « réactivité ». De plus il doit rendre des comptes sur chaque immeuble (suivi de maintenance précis).

- **Des chefs de projets internes sont le plus souvent « dédiés à chacun des sites »** (selon l'importance) dont ils maîtrisent toute la chaîne, de la commande à la facturation. Leur tâche est celle d'un gestionnaire d'immeubles ou de sites: maîtriser les prestataires, comprendre le fonctionnement de l'immeuble, comparer les éléments de dépenses (chauffage,...). Ces chefs de projet doivent avoir des compétences aussi fortes que celles de leurs prestataires extérieurs pour obtenir une vraie maîtrise des coûts.

- **Dans une logique de création de valeur**, l'externalisation peut se traduire par la création d'une « foncière » classique qui a pour mission de valoriser le patrimoine. C'est la formule qui a été retenue par la Poste avec sa filiale Poste Immo. BNP Paribas a un moment exploré cette solution mais l'ampleur de l'activité « recouvrement - facturation » générée par cette formule a conduit à revenir sur ce choix au profit d'une gestion en interne de son patrimoine immobilier.

Pour davantage de développements, on se reportera à la synthèse des travaux de Benchmark réalisé par un prestataire extérieur et par l'inspection (**Annexes 3 et 4**).

Il convient surtout de souligner la nécessité d'un contrôle rigoureux des prestataires, qui nécessite à la fois un interlocuteur unique des prestataires au sein de l'administration - afin que ce service dispose de l'autorité et de la masse critique suffisante - et surtout la valorisation et la formation des agents au métier du contrôle, à une compétence du « faire faire » plutôt que du « faire ».

4. UNE LECTURE RENOUVELEE DE LA FONCTION BATIMENT A LA VILLE

Le travail de benchmark réalisé, associé aux difficultés rencontrées par la mission pour disposer de données homogènes pour l'ensemble des directions a convaincu l'IGVP de la nécessité de renouveler la lecture de la fonction bâtiment à la Ville et d'adopter les concepts désormais utilisés par tous les partenaires et grandes organisations.

Cette grille de lecture revêt dans le cadre de notre étude une vertu pédagogique forte :

- Elle permet de concentrer l'analyse sur le contenu des différentes composantes de la fonction et de s'affranchir des catégories administratives internes à l'administration parisienne, dont on a vu les limites et les incohérences et qui masquent, sous des problèmes de statuts ou de territoires, des données économiques essentielles
- Elle donne accès à des analyses comparatives de coûts du bâtiment non seulement en interne mais surtout avec d'autres grandes organisations qui pratiquent également l'analyse de coût selon cette même grille ,
- Elle contribue à faire progresser la réflexion sur les modalités de gestion et la pertinence de certains choix entre gestion en régie ou recours à des prestataires.

C'est donc un **saut méthodologique radical q**u'il est proposé de réaliser dans la perspective de la réorganisation à venir.

4.1. Le périmètre réel de la fonction « bâtiment »

La transposition à la Ville des catégories en vigueur chez les partenaires immobiliers conduit à un **périmètre sensiblement plus large de la fonction bâtiment:** Depuis l'Asset management jusqu'au Facility Management, les agents impliqués dans la fonction bâtiment sont alors multipliés par 4,5 passant de 2.400 à environ 11 000 agents.

Le tableau de la page suivante synthétise l'ensemble des développements précédents et illustre à la fois l'ampleur et l'éclatement de la fonction bâtiment à la Ville :

Types de prestations	DPA	DJS	DFPE	DEVE	DPE	DAC	DASCO	DDATC	DVD	DDEE	DASES	DPP	DALIAT/ SDIAL	DLH/SADI	DU/SDAF	Total
AM : Asset Management gestion des stocks, stratégie, achat, vente													8		78	86
PM : Property management projet/conduite d'opération organisation entretien maintenance/ gestion locative/ gros entretien	392	43	45	21	50	53	122	3	6	1	20	2	26	69		853
FM-b : Facility Management service au bâtiment : exploitation, gestion courante, (fluides, entretien courant, exécution de la maintenance)	1006	203	10	65	100	4	61									1449
TOTAL 1	1398	246	55	86	150	57	183	3	6	1	20	2	34	69	78	2388
% par direction	58,5%	10,3%	2,3%	3,6%	6,3%	2,4%	7,7%	0,1%	0,3%	0,0%	0,8%	0,1%	1,4%	2,9%	3,3%	
FM-u : Facility management service aux usagers occupants : moyens généraux et nettoyage; aménagement espaces travail ; sécurité sûreté occupants et bâtiments; remontée d'info de gestion		1 400	1 106			400	3 860					300	1 430			8496
TOTAL 2	1 398	1 646	1 161	86	150	457	4 043	3	6	1	20	302	1 464	69	78	10884
% par direction	12,8%	15,1%	10,7%	0,8%	1,4%	4,2%	37,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,2%	2,8%	13,5%	0,6%	0,7%	

% par fonction total 1	% par fonction total 2	Observations %
4%	*1%*	% beaucoup trop faible par rapport à l'importance d'une fonction située en amont
36%	*8%*	% faible pour une fonction centrale
61%	*13%*	
100%	*22%*	
	78%	% excessif de cette fonction, méritant à elle seule un audit transversal
	100%	

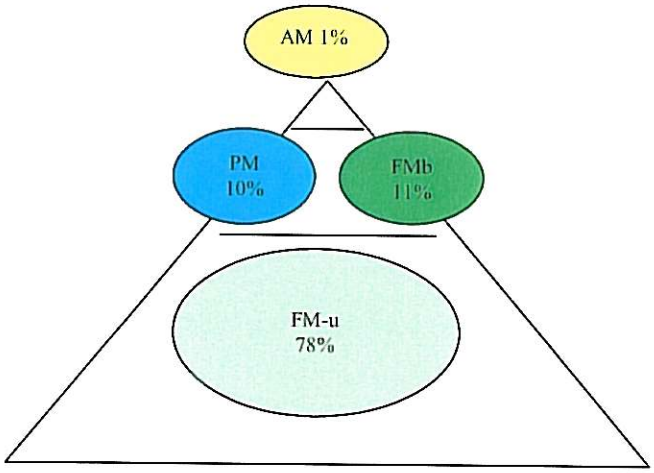
4.1.1. Une structure déséquilibrée

La répartition des effectifs par fonction correspond à une structure pyramidale reposant sur des effectifs importants dans des fonctions opérationnelles à faible valeur ajoutée et une mince couche de compétences stratégiques.

Trois données se détachent nettement :

- la faiblesse des moyens consacrés à l'asset management,
- l'insuffisance de la gestion patrimoniale,
- le volume excessif des effectifs consacrés aux aspects de facility management

La transposition à la Ville de la grille de lecture de la fonction bâtiment par métiers conduit au schéma suivant :



4.1.2. Les effectifs par type de métiers

La figure précédente permet d'estimer les personnels dédiés à la fonction bâtiment **par type de métiers :**

- **L'asset management**

L'Asset (gestion des actifs) n'occupe que **1% des effectifs (une centaine d'agents)**
Les composantes de cette fonction sont répartis au sein de trois directions :

- La direction de l'urbanisme (Sous direction de l'action foncière) : 78 agents
- La DALIAT (les 8 agents en charge de la mission « schéma directeur d'implantations administratives »), compétente en ce qui concerne les seuls bâtiments administratifs

- **La gestion des bâtiments : 11% des effectifs**

Les compétences en matière de Property management (gestion technique et locative d'immeuble) sont assurées par **1.200 agents, répartis dans une quinzaine de directions**. (FM-bâtiment) peuvent être estimées à un peu plus de 1000 agents.

Elle comprend pour chaque direction, les effectifs consacrés à la programmation des opérations nouvelles et des travaux de pérennisation du patrimoine (grosses réparations).
En ce qui concerne la DPA, on a retenu les surveillants de travaux des SLA qui ont un rôle de contrôle de l'activité des entreprises maîtres d'œuvre ainsi que l'ensemble des effectifs administratifs et techniques.

- **Le facility management –bâtiment (FM-b)**

Les équipes d'entretien et d'exploitation des équipements représentent 10% de personnels dédiés.
Cette rubrique regroupe la plupart des effectifs opérationnels des directions. En ce qui concerne la DPA, l'intégralité des effectifs ouvriers des services centraux, les ouvriers des SLA (hors maîtrise) et l'intégralité des effectifs des ateliers relèvent du Facility Management .

- **Le facility management – usager (FM-u)**

Par rapport aux pratiques observées dans le secteur privé, la fonction de nettoyage des locaux a été intégralement intégrée dans la catégorie du service aux usagers car elle est fréquemment assumée dans les équipements en polyvalence avec d'autres fonctions qui ressortissent davantage du service à la personne (accueil, services divers).

On peut estimer à **8 500 (tableau ci-après)** les effectifs municipaux affectés aux services annexes à l'exploitation du bâtiment proprement dite, orientés vers les usagers et aux utilisateurs (nettoyage, gardiennage, accueil…) représentent à eux seuls près de 78% de l'ensemble des effectifs du périmètre de la fonction bâtiment.
Ces effectifs sont localisés dans les directions gestionnaires.

Recensement non exhaustif des effectifs affectés au service à l'usager (facility management-service à l'usager ou FM-U)

Directions	DJS	DFPE	DASCO	DAC	DPP	DALIAT /SDIAL	*TOTAL (non exhaustif)*
Nombre	*1400*	*1106*	*3860*	*400*	*300*	*1430*	
Détail du nombre d'agents et de leurs fonctions	*dont* ***750** agents pour le ménage,* ***650** pour les fonctions de gardiennage, d'accueil, d'installation de matériel*	*dont* ***10** agents pour l'atelier* ***931** effectifs réels d' "ATEP" ayant des tâches de ménage, préparation/ distribution des repas de blanchisserie*	*Dont* ***1568** agents spécialisés dans l'accueil des écoles maternelles(ASEM), le gardiennage, l'accompagnement dans la restauration, le ménage;* ***1605** agents techniques affectés à l'accueil des écoles élémentaires et les lycées (mêmes fonctions que les ASEM sauf restauration;* ***720** personnels de service dans les collèges) et* ***33** agents dédiés à l'entretien des bâtiments (FM-B)*	***400** agents de la surveillance spécialisée de la sûreté des bâtiments et de la sécurité de ses occupants*	***30** agents de la sûreté des bâtiments et de la sécurité de ses occupants*	*dont* ***755** personnels de ménage;* ***420** agents dédiés aux agences de gestion,* ***35**dédiés sécurité incendie,* ***220** autres personnels de service*	**8 496**

Il s'agit de tâches qui méritent une analyse fine dans une perspective d'optimisation et de certaines missions. La gestion de ces effectifs de manière cloisonnée se prête mal à l'analyse des coûts. Elle ne permet en outre qu'une mobilité très faible aux agents concernés. En ce qui concerne le personnel de service dans le secteur scolaire, la direction des affaires scolaires indique que la réflexion devrait en outre intégrer le personnel des caisses des écoles (dans la plupart des communes les agents de ménage et de restauration dans les écoles sont les même). L'enjeu, massif, porterait alors sur plus de 7.000 agents dans le seul secteur scolaire.

A elle seule, la mission de **sécurité et surveillance** des bâtiments publics (à l'exclusion des jardins, des équipements sportifs et des espaces publics) mobilise près de 300 agents de la DPP (surveillance de l'hôtel de Ville, des mairies d'arrondissement et des bâtiments administratifs) auxquels il convient de rajouter plus de 400 ETP pour la surveillance des musées. En ce qui concerne les seuls musées, la masse salariale des effectifs de fonctionnaires dédiés à la surveillance s'est élevée en 2007 à 12, 8 M€ auxquels il convient d'ajouter 2,6 M € de vacations de surveillance. .

La fonction de **nettoyage** mobilise également des effectifs importants dans le secteur scolaire et sportif notamment.

Aujourd'hui exercé presque intégralement en régie, le FM-u mérite à lui seul un audit transversal.

4.2. Forces et faiblesses de la fonction « bâtiment »

4.2.1. Points forts : Des opportunités à exploiter

On a noté l'existence d'un embryon prometteur d'optimisation des implantations administratives qui constitue l'amorce d'une démarche active d'Asset. D'autres éléments convergent pour rénover et structurer durablement la fonction bâtiment

4.2.1.1. L'amorce d'une démarche de contractualisation entre la direction référente bâtiment et les directions gestionnaires

La contractualisation engagée depuis 2003 par la DPA avec les directions gestionnaires, sert de base pour la délégation des crédits ultérieure. Elle scelle en principe l'engagement de résultats de la DPA, sur la base d'une programmation réaliste, à charge pour elle de faire appel à des prestataires extérieurs. La direction gestionnaire s'engage pour sa part à fournir une hiérarchisation des besoins, des programmes au contenu stabilisé et des plans de trésorerie trimestriels.

La démarche présente d'incontestables aspects positifs ; elle facilite les échanges avec les DG et les transferts de crédits de celles-ci à la DPA. Elle a contribué à l'amélioration observée des taux de réalisation des crédits.

Cette démarche reste perfectible et demande à être approfondie

- la contractualisation ne comporte aujourd'hui ni un engagement de calendrier (encore que GIPO impose de formaliser cette étape), en particulier pour les

opérations de faible montant mais très attendues par les mairies d'arrondissement, ni un engagement d'enveloppe dans la mesure où les dépassements de coût s'avèrent fréquents,
- les directions se plaignent de rester encore insuffisamment informées sur le niveau de consommation des crédits et la progression des opérations et de façon très variables selon les SLA
- Sur le plan opérationnel, on est très loin -s'agissant de la maintenance des équipements- d'un engagement sur des objectifs de résultats avec des indicateurs de réactivité (délai d'intervention, durée de panne tolérée). L'appellation de contrat devrait être réservée à des procédures maîtrisées et être accompagnée d'une obligation de résultats assortie d'indicateurs précis et mesurables.

4.2.1.2. La montée en puissance d'applications structurantes pour la gestion du patrimoine et des opérations

Au sein du projet de rénovation des applications informatiques « SEQUANA » plusieurs projets impactent la fonction bâtiment : ALIZE pour la gestion des ressources financières et EPM pour les outils juridiques (EPM, élaboration passation des marchés). Plus spécifiquement dédiés aux besoins de la fonction bâtiment trois projets phares sont sur le point d'émerger.

Le Projet « GO » (gestion des opérations)

Le projet GO constituera le cadre unique de gestion des opérations au sein de toutes les directions de la Ville. Il a vocation, non seulement à remplacer les outils actuels (en particulier GIPO) mais à maîtriser l'ensemble des phases de la conduite d'opération depuis le recensement jusqu'au suivi des prestataires et des phases d'achèvement (réception, réserves et garanties). Le déploiement du système est prévu pour début 2009.

Le projet « Patrimoine »

L'objectif est de doter enfin la Ville d'un instrument de connaissance et de gestion de tout son patrimoine immobilier, tant dans sa composante purement patrimoniale (foncier, bâti) que pour les équipements fonctionnels (écoles, crèches…).
Ce projet donnant accès à des données communes de référence permettra aux divers intervenants techniques administratifs et politiques d'avoir une vision partagée des biens immobiliers de la ville et de pouvoir agir à partir des mêmes hypothèses.
L'application comprendra non seulement la synthèse des éléments immobiliers (dimension physique, juridique, technique et d'usage du bien) mais maintiendra la mémoire de l'évolution et des interventions sur le patrimoine grâce à une armoire graphique gérée par la DPA mémorisant sur les plans des bâtiments les études et travaux réalisés. Ainsi vont naître les bases objectives de la maintenance préventive et d'une programmation financière fiable pour la conservation du patrimoine bâti de la Ville.

L'initialisation du référentiel patrimoine en cours de finition va être suivie d'une campagne de relevés d'information sur le terrain pour vérifier et compléter les données prévues au référentiel et constituer ainsi un fonds de plans de référence (plan masse, plan de niveaux pour une partie des sites hébergeant des équipements de proximité et pour les immeubles complexes). Cette opération particulièrement lourde devrait s'étaler

sur 4 ans à partir de 2008. Des contributions extérieures seront nécessaires (appel d'offre à lots géographiques à l'attention des géomètres).

Enfin, un outil de gestion du référentiel équipements a été mis au point. Les données caractéristiques de 4800 équipements ont été mises en forme et enregistrées dans la base de données. Ce référentiel équipement, d'ores et déjà consultable par tous les agents ayant accès à l'intranet, sera à maturité au mieux en 2012, sur la base de l'organisation actuelle.

Le projet SIMA

Le projet SIMA (Stocks, Interventions et Maintenance en Ateliers) a pour objectif la mise en oeuvre d'un outil de GMAO (Gestion de Maintenance Assistée par Ordinateur) dans cinq directions techniques de la Ville de Paris (DPE, DPA, DVD,DEVE,DJS). Cet outil devrait permettre d'assurer une homogénéisation des pratiques de maintenance des équipements (gestion des interventions d'entretien et de maintenance) et optimiser l'approvisionnement et la gestion des stocks de pièces détachées.

Le périmètre fonctionnel du projet SIMA devrait couvrir plusieurs « processus métiers » :

- *la gestion opérationnelle*: Gestion d'interventions et de fabrication (transformation de composants en composés)- Gestion des approvisionnements et des stocks- Gestion de l'activité de l'atelier.

le pilotage : Pilotage du stock- Pilotage des interventions et des ateliers- Pilotage de l'état des installations et des réseaux.

- *les fonctions support* :Gestion du référentiel article SIMA- Gestion du personnel- Gestion des entités SIMA- Gestion des tiers- Gestion de la maintenance des installations et des réseaux -Gestion des enveloppes budgétaires.

La volumétrie indicative du projet recoupe largement le périmètre de la fonction bâtiment, élargie à la gestion des installations techniques en sous sol (réseaux). Globalement, les directions impliquées dans le projet SIMA interviennent dans près de 4500 bâtiments, ou assimilés et 38 000 installations techniques (hors éclairage et signalisation). Leurs ateliers gèrent près de **60 000 articles stockés** et 14 000 articles non stockés. L'application SIMA sera utilisée directement par 1 000 utilisateurs environ, mais accessible à près de 3 600 utilisateurs pour la saisie de demandes d'interventions.

Le déploiement progressif du système est prévu à partir de début 2010.

4.2.2. Les points faibles de l'organisation actuelle

4.2.2.1. L'absence d'évaluation critique de l'utilisation du patrimoine bâti

Une connaissance insuffisante du patrimoine

Jusqu'à une date récente, la Ville ne disposait d'aucun instrument de recensement des actifs et d'objectivation de l'utilisation de l'espace.

Le travail réalisé dans le cadre de la présente mission constitue le premier document synthétique permettant de de disposer d'une estimation par direction et par typologie d'équipements du patrimoine bâti (hors logement) de la Ville. Cette classification et l'approximation des surfaces ont nécessité plusieurs mois de travail.

La prise en compte par la Ville de la valeur de ses actifs immobiliers certes caractérisés par une faible liquidité, et du coût de l'occupation de l'espace par ses services est une prise de conscience très récente.

Le schéma directeur des implantations administratives de 2004 constitue la première analyse critique reposant sur un diagnostic critique de la situation. Par ailleurs, **des potentialités significatives résident aussi dans une meilleure utilisation des équipements publics recensés (5 M m2 bâtis)**.

L'organisation de la fonction bâtiment prend peu en compte la rareté du foncier. Chaque direction gère ses équipements comme une donnée, sans être incitée à se poser la question de l'optimisation de l'espace, en ignorant parfois les surfaces occupées.

C'est le cas pour les services administratifs dont les directions sont le plus souvent propriétaires, en raison de la stabilité dans le temps des structures administratives municipales et de leurs implantations.

S'agissant des équipements publics, dont la création répond aux besoins de la population mais qui sont affectés à une direction et à une destination donnée, leur mode d'occupation de l'espace ne donne plus lieu à examen critique il n'est pas étonnant que de nombreuses parcelles puissent apparaissent sous-densifiées au regard des critères de l'urbanisme parisien. La direction de l'urbanisme en a d'ores et déjà identifié une centaine, en mettant en évidence **trois travers dans l'utilisation de l'espace**:

- la sous densification de la parcelle, notion d'urbanisme c'est-à-dire une insuffisante utilisation de l'espace, mesurée d'après le coefficient d'occupation des sols),
- la sous occupation des locaux c'est-à-dire l'insuffisante utilisation du potentiel d'activité théorique,
- l'inadéquation de l'usage fait du bâtiment.

Sur le premier point, on peut retiendra deux illustrations de la sous densification de parcelles occupées par des équipements publics :
- un équipement scolaire avec la parcelle du 82 au 102 Bd Vincent Auriol, d'une superficie de 4300 m 2, dévolue à titre exclusif à une école élémentaire de trois classes. Cette assiette permettrait, moyennant un montage comprenant sa division en trois emprises distinctes, d'optimiser les capacités constructives en réalisant un programme mixte associant des bureaux, du logement et un équipement public dont la reconstruction pourrait être financée par un opérateur privé.
- un équipement de petite enfance : l'îlot Kellermann / Binet à la poterne des peupliers.

Une **sous occupation** de certains locaux a pu être observée dans des équipements scolaires devenus insuffisamment occupés, en raison de fermeture de classes. Certains locaux scolaires sont loués à titre gratuit à des associations. De façon plus générale, on note une certaine tendance au « confort » dans l'occupation de l'espace que les directions manquent de recul pour apprécier. Ainsi, dans les écoles polyvalentes, on observe fréquemment la tendance au « doublonnement » de salles dédiées à certains usages (BCD, salles informatiques…) entre l'école maternelle et l'école élémentaire.

Des inadéquations d'usage ont pu être relevées pour certains locaux des directions techniques, utilisés comme garages ou lieux de stockage, alors qu'ils pourraient être mieux valorisés par d'autres usages (accueil du public, bureaux).

On a vu émerger au cours des années récentes la notion d'équipements complexes résultant de la superposition de plusieurs services sur un même site (liste en **Annexe 5**) Jusqu'à présent, ces juxtapositions, non délibérées, d'équipements différents n'ont pas donné les résultats escomptés. Elle n'a pas vraiment été l'occasion d'expérimenter une gestion transverse du site. Il est vrai que les services occupants sont parfois forts divers et que la gestion de ces équipements confiée à la DALIAT (en charge de la gestion des implantations administratives) est trop récente pour donner lieu à évaluation.

En résumé, il n'existe pas de revue critique de l'utilisation des espaces occupés ou gérés par les directions, qu'il s'agisse des équipements publics ou des implantations supports (locaux tertiaires, locaux techniques, locaux sociaux).

4.2.2.2. L'absence de système de régulation interne

Le benchmark a montré que les directions dédiées au bâtiment ou à l'immobilier sont étroitement challengées, en ce qui concerne les délais et le coût des opérations, par la direction générale et/ou une direction des achats.

A la Ville, il n'existe pas d'instance centrale de décision concernant l'analyse critique du coût et du contenu des projets , de leur calendrier comme du montage des opérations **L'absence de système de régulation (abandon des instances de pilotage central) conduit trop souvent à des prix d'opération excessifs.** Les ajustements qui devraient en résulter (concernant le contenu du programme, la méthode employée voire sur le principe même de l'opération) ne peuvent être opérés à temps. La dérive des coûts, trop souvent imputée au prix du marché, résulte d'abord d'un mode de fonctionnement interne dans lequel le prix est devenu la variable d'ajustement d'une opération qu'il importe de livrer coûte que coûte.

La disparition des instances centrales de décision stratégique

La précédente mandature a été caractérisée par l'abandon des structures de pilotage. La **Commission des Opérations Immobilières (COI), placée auprès du secrétaire général, a été supprimée au profit d'un comité technique de lancement au sein de la DPA.** Dès lors, la validation des calendriers et phases opérationnels, au détriment de

questions plus fondamentales portant sur le coût et la pertinence du montage envisagé, est devenue prioritaire.
La COI dont la création remonte à 1979, était présidée par le Secrétaire général et réunissait, selon des géométries variables les directeurs concernés avec pour permanents le directeur des finances, le directeur de l'urbanisme, le directeur du logement et le directeur de l'architecture. Elle avait pour compétences[5]

- d'arrêter le contenu des programmes de construction,
- de définir le mode opératoire,
- d'approuver les avant-projets et des coûts prévisionnels,
- de s'assurer de l'instruction technique et administrative (permis divers) et de coordonner les directions,
- d'assurer le suivi des opérations en revoyant le projet au stade de l'APS en veillant au respect des enveloppes et des délais),
- d'évaluer les opérations (coût définitif, bilan).

Au nom de la nécessité de gagner du temps, il a été décidé en 2003 de supprimer la COI, dont la composition s'était alourdie et le fonctionnement abâtardi, au profit d'un comité de lancement opérationnel (CLO).

Présidé par le Directeur de la DPA, le comité de lancement opérationnel est composé de la Direction gestionnaire, de représentants de la Direction des Finances et du secrétariat général, du chef des Services Techniques localisés de la DPA, de l'AEA et de la SLA concernée.

Le CLO se réunit à l'issue de la phase pré-opérationnelle. Celle-ci peut donner lieu à plusieurs études plus ou moins longues en fonction de l'évolution des besoins et tant que le programme n'est pas complètement arrêté. L'étude achevée fait l'objet d'une consultation de la direction gestionnaire, des services spécialisés de la DPA (STEGC, SIPT, SLA…), des services chargés des contraintes de constructibilité : la DU, le SDAPP (ABF), la DRAC (MH), l'IGC (sous sol).

Le comité de lancement sanctionne cette phase de faisabilité et se prononce sur un coût d'investissement prévisionnel et un calendrier de réalisation. Il intervient pour toutes les opérations dont le coût estimé est supérieur à 1 million d'euros (comme la COI) ou pour les opérations qui nécessitent l'intervention d'un architecte.

Avec le recul, la création du CLO, représente un gain de temps très faible eu égard aux délais de réalisation des équipements, d'autant que ce CLO ne dispense pas toujours de l'arbitrage du Secrétariat général, soit parce qu'il devient nécessaire de coordonner l'action de plusieurs directions soit que les dérapages de l'opération justifient un suivi particulier.
Le Secrétariat général organisait par ailleurs depuis 2003 une réunion mensuelle de suivi des opérations et de la livraison des équipements (présence de la DV, DPA, DF, DLH, des ABF) sans que cette séance sur des « coups partis » ou « des situations difficiles » puisse constituer un véritable pilotage notamment à cause de la multiplication des appels d'offres infructueux.

[5] (Arrêté de structure du 29/3/1979):

On doit noter une insuffisante communication entre les directions gestionnaires et la DPA. Il demeure difficile de disposer de chiffres fiables sur le coût des opérations. Les dérapages fréquents de coûts et de délais sont évoqués « à chaud » mais ne donnent pas lieu à un bilan objectif a posteriori. On ne trouve pas de documents récapitulant l'historique d'une opération, ses dérapages et leurs origines. Trop souvent ces informations sont « écrasées » et disparaissent lors de l'actualisation des données et la trace n'en est pas conservée. Or, les dérives systématiques de délais mériteraient analyse ; les directions gestionnaires se plaignant de ne pas avoir communication des coûts réels des opérations.

A l'inverse, les comités de lancement d'opérations de travaux ne traitent pas des coûts de fonctionnement et d'entretien à venir.
Ainsi, la suppression de la COI a mis fin à une base précieuse d'analyse et de comparaison des coûts, tandis que l'absence de direction des achats explique largement l'absence d'homogénéité et de transversalité dans l'analyse des coûts.

Il manquait à la Ville une instance permettant aux décideurs de disposer de l'ensemble des données sur l'ensemble des données depuis l'amont (montage de l'opération, ingénierie financière, crédits à prévoir et autres modes de financement, calendrier et mode de réalisation des travaux), le coût d'investissement, la mesure des créations d'emplois associées et le coût futur d'entretien et d'exploitation .

Depuis 2008, la Secrétaire générale a ré-institué une instance de validation des projets d'investissements dont elle assure elle-même la présidence.

Les délais insuffisamment maîtrisés de réalisation des travaux

Les opérateurs publics, parce qu'ils sont très contraints par les réglementations publiques (code des marchés...), sont tributaires de **délais importants** (5 ans pour la livraison d'un équipement standard). Concernant la DPA, on peut observer en moyenne

- 4 ans et 8 mois pour les équipements de petite enfance,
- 4 ans et neuf mois pour les équipements jeunesse,
- 4 ans et 2 mois pour les équipements scolaires.

Les calendriers de réalisation connaissent le plus souvent des dérapages (contestations, appels d'offres infructueux, ...) accentués par la lourdeur des procédures internes de la Ville. Sur 41 opérations présentées et lancées entre 2001 et 2005, **les aléas calendaires** sont responsables du quart des délais (26%) et **seulement 45 % des opérations peuvent être livrées avec un retard de moins de une année.**

Comparaison avec des opérations réalisées par la DPA pour des directions gestionnaires (sans VEFA/environ 40 opérations entre 2001 et 2005) (source DPA)					
source DPA/ délais entre la comité de lancement et la livraison	**Opération DFPE réalisée par la DPA**	**Opération DJS réalisée par la DPA**	**Opération DASCO (1er degré)réalisée par la DPA**	**Autres**	**Total**
Ecarts de délais > à 2 ans		7		1	8
Ecarts de délais compris entre 1 et 2 ans	12		14		26
Ecarts de délais < à 1 an			27	3	30
Total	**12**	**7**	**41**	**4**	**64**

Les aléas qui affectent la réalisation des travaux à la Ville plaident en faveur d'une diversification des modes de réalisation des travaux, en faveur d'un recours accru à la conduite d'opération privée devrait être développée (VEFA) ou en faveur de l'achats de places dans des établissements réalisés par les entreprises privées (crèches).

Il faut rappeler ici que l'argument décisif du développement des « PFI » (Private Finance Initiative) au Royaume –uni a précisément résidé dans la fiabilité de leurs performances et leur capacité de livraison rapide des ouvrages, bien supérieures aux projets d'investissement publics traditionnels (80 % de respect des délais et des budgets contre 30 % pour la maîtrise d'ouvrage publique classique).

Ainsi, depuis 1992 le « PFI » est devenu un outil essentiel de tous les gouvernements britanniques successifs et représente 10 à 15 % de l'investissement public (600 opérations dont 500 en exploitation). Il va être utilisé pour le programme très ambitieux de rénovation de 3500 collèges et lycées du pays portant sur 11,5 M€.

Toutefois, la formule du PPP (au sens de l'ordonnance du 17 juin 2004) a été assez peu pratiquée jusqu'à présent à la Ville. L'accord de partenariat signé le 5 octobre 2007 avec la fondation Clinton prévoyait également l'utilisation de recours à des formes de « Partenariat-public-privé » pour la rénovation et l'amélioration des performances énergétiques de 100 établissements scolaires sur 6 ans.

4.2.2.3. L'insuffisance de la fonction de gestion patrimoniale

Dès sa constitution, la direction de l'Architecture a été organisée autour de la livraison de nouveaux équipements. La fonction bâtiment a donc été orientée de façon prioritaire sur les projets; les fonctions nobles résidaient dans la conception et la livraison de bâtiments nouveaux. Cette conception minimisait l'intérêt et la charge de la gestion et de l'entretien du patrimoine existant, laissée aux directions gestionnaires. Ainsi, malgré sa dénomination, la direction actuelle du patrimoine et de l'architecture n'assure que partiellement la fonction de gestionnaire de patrimoine qu'elle partage avec les directions.

Sur le plan juridique (fonction de syndic), la question de la gestion de patrimoine a été purement et simplement ignorée. Il a fallu attendre 2007 pour connaître avec précision les dépenses de fluides attachées aux différents équipements, qui font pourtant partie des dépenses obligatoires d'une collectivité.

- La faiblesse de la gérance locative

Longtemps confiée à la DLH (SADI), la gestion des bâtiments (copropriétés..) a été à partir de 2004 attribuée aux directions sans être accompagnée d'un transfert d'effectifs ou de savoir faire. Des directions notoirement sous dotées en personnels qualifiés (exemple de la DAC) se trouvent désormais gestionnaires d'immeubles occupés par des associations dont elles n'ont ni les moyens d'estimer les risques liés au bâti ni la capacité d'en contrôler l'usage.

Les logements de fonction des personnels sont gérés par chaque direction pour les agents concernés (directeurs d'écoles et de crèches pour la DASCO et la DFPE). Les directions disposent de leurs locaux, peuvent en modifier l'affectation et décider de les louer à des tiers (DAC, DASCO).

Enfin, s'agissant des locaux tertiaires, la montée en puissance récente des dépenses de location est une conséquence de l'absence de savoir-faire des directions en la matière. La constitution d'un pôle de compétence immobilier permettrait de renégocier les conditions de location ou à tout le moins d'optimiser les différents postes de dépenses.

La sous estimation des crédits de pérennisation du patrimoine

S'agissant des travaux d'entretien, la distinction entre GR1 (travaux de clos et couverts) et GR 2 a tenté d'établir une frontière entre les charges revenant à la DPA et celle du ressort des directions. L'abandon de cette distinction n'a pas permis de maintenir l'effort nécessaire d'entretien des équipements. Les travaux d'entretien ont été les premiers sacrifiés par les limitations budgétaires.

Depuis que les arrondissements ont hérité des équipements de proximité la question de l'entretien de ces équipements est mieux relayée mais donne parfois lieu à un certain saupoudrage faute d'éléments d'aide à la décision. Les grands équipements municipaux connaissent paradoxalement une situation plus dégradée dans la mesure où le sujet est moins directement perceptible par les élus, alors même que ces établissements (musées, grandes bibliothèques…) accueillent un public nombreux.
Enfin , l'entretien des locaux administratifs a été particulièrement négligé par le passé. Il est vrai que l'éparpillement des services ne permettait ni une vision d'ensemble ni la hiérarchisation des travaux à programmer.

Un manque d'homogénéité dans l'exploitation /maintenance des bâtiments

De façon générale, l'exploitation et la maintenance des équipements échappent à DPA et sont exercées avec plus ou moins de professionnalisme par les directions gestionnaires. Toutefois, l'imbrication actuelle des compétences est loin d'être claire et nuit à une appréciation d'ensemble de la situation et des dépenses correspondantes.

Dans l'entretien des bâtiments, c'est les aspects tournant autour de l'exploitation des équipements (contrats d'entretien et de maintenance lancés par la DPA) qui sont généralement le plus mal traités. Si la DPA réalise des travaux sur un équipement en prévoyant la mise en place de contrats de maintenance, nul ne s'assure ensuite de la réalité de l'exécution du contrat alors même que des questions de sécurité et d'efficacité de fonctionnement des équipements sont en jeu. (d'où des difficultés après la rénovation du Petit Palais).

Ainsi, appelés pour un problème d'alarme dans un équipement, les intervenants de la DPA n'ont pas toujours la connaissance du contrat d'exploitation correspondant. Seule la direction gestionnaire a cette connaissance, qu'elle ne mobilise pas.

Par exception, en matière de chauffage, la totalité de la chaîne des procédures (construction, réparation, exploitation) est sous la responsabilité du seul STEG à la

DPA. Toutefois, tous les avantages de la centralisation n'ont pas été tirés et le service demeure très englué dans l'exploitation quotidienne, qui nuit à une vision plus stratégique en terme de développement durable. Le coût et la qualité du service apparaissent perfectibles.

4.2.2.4. L'insuffisante objectivation des coûts complets du bâtiment

Pour la réalisation de la présente mission, l'inspection a été confrontée à l'absence d'outils d'analyse des coûts et de culture de l'évaluation qui caractérise le fonctionnement de la fonction travaux à la Ville depuis longtemps.

Cette absence de rigueur et de transparence est à rapprocher de l'absence de direction centrale des achats, susceptible d'analyser les motifs d'infructueux et les modalités d'achat. Elle contraste avec la pratique des organisations qui ont modernisé leur fonction « bâtiment immobilier », au sein desquelles les éléments de coûts sont des données de base permettant des échanges et analyses régulières.

L'éclatement de la fonction bâtiment entre un très grand nombre d'acteurs ne permet pas d'expliciter et de comparer les différentes composantes des coûts. Ainsi, les comparaisons avec les éléments de coût recueillis dans le cadre des travaux de benchmark restent très limités. A titre indicatif, **on estime à 37 % le coût total des prestations d'entretien maintenance et le service associé (nettoyage) dans le coût total d'occupation d'un bien immobilier** (contre 58 % pour le loyer). On a vu qu'à la Ville, la structure d'organisation ne permet pas de regrouper les dépenses par centres de coût ni par fonction mais la partie FM est assurément le domaine dans lequel l'organisation devra évoluer le plus dans ses modes de fonctionnement

Le coût de réalisation des travaux

La vérité des coûts de construction constitue un préalable nécessaire. Or, les exemples consultés font apparaître, faute d'un pilotage central rigoureux au niveau du secrétariat général, que la décomposition des coûts fournis est rarement homogène (inclusion ou non des démolitions, du mobilier ou éléments annexes etc..). La pratique de l'évaluation des opérations reste très insuffisamment développée à la Ville et les leçons des opérations trop rarement analysées et capitalisées.

Il manque concernant la fonction bâtiment, une base de données des coûts, incluant les divers aspects de la vie du bâti (construction, exploitation, maintenance). Un seul observatoire de coûts, a été constitué à usage interne au sein de la DPA (avec le service du contrôle de gestion). Toutefois, les données ne font l'objet que d'une diffusion très restreinte au sein de la direction. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant de constater une **dérive systématique des coûts par rapport aux budgets prévisionnels**. Le plus préoccupant étant que ces écarts restent trop souvent inexpliqués.

Les procédures administratives auxquelles est soumis le conducteur d'opération public conduisent parfois à des délais d'immobilisation des actifs qui peuvent apparaître excessifs pour des travaux simples. La réalisation de travaux banals dans des structures

destinées à un usage de bureau reste un processus coûteux et mal maîtrisé (c.f. travaux en vue de l'installation de la DDEE, rue de Citeaux.).

Les coûts d'entretien

En amont de la réalisation de l'équipement, les directions ont tendance à négliger l'importance du lien entre construction neuve et entretien futur, pourtant essentiel pour la maîtrise des dépenses de fonctionnement à venir. Ce lien établi par la notion de **coût global** devra être systématiquement associé à toute construction nouvelle ou réhabilitation lourde. On estime aujourd'hui à 75 % du coût total d'une opération les seules dépenses ultérieures d'entretien- maintenance à réaliser sur la durée de vie de celui-ci. .

La constitution d'une base de données homogène des coûts devra constituer l'une des priorités de la fonction bâtiment qui ne remplit pas de façon satisfaisante aujourd'hui la condition de transparence et de maîtrise des coûts.

Fonctions immobilières	Points forts actuels	Points faibles actuels
Asset management (AM) . Stratégie immobilière – .Gestion des stocks : arbitrage achat/vente/location . Recherche des opportunités patrimoniales . Informations nécessaires à la gestion des actifs et à la conduite d'une politique immobilière…).	. Embryon prometteur de gestion patrimoniale tertiaire (implication récente de la DALIAT avec la mission SDIA). Applications informatiques très structurantes en cours .	. Quasi absence de cette fonction par rapport aux objectifs stratégiques immobiliers de la Mairie : manque d'une vision valorisant les actifs immobiliers. . Manque gravement préjudiciable de connaissance globale et par équipement du patrimoine bâti: typologie, surface, usage… Absence de dispositif de régulation (coût, délais). Méconnaissance des coûts réels des opérations. .Manque de diversification des modes d'intervention pour la création et la rénovation d'équipements (VEFA, PPP…). . Insécurité juridique (contentieux trop nombreux).
Property management (PM) . Assistance et fourniture d'éléments pour la stratégie immobilière . Conduite d'opération pour le neuf, la restructuration et la réhabilitation . Organisation de la gestion technique (entretien du bâti et maintenance des équipements) . Réalisation du gros entretien nécessaire à la pérennisation des biens . Gestion locative (optimiser la rentabilité du patrimoine) . Mise à jour des outils de gestion …	Les directions gestionnaires connaissent bien les besoins d'entretien et de maintenance de leur patrimoine. . L'agence des grandes opérations : Une structure très performante et un mode d'organisation à développer en matière de conduite d'opérations. Réorganisation récente du SADI avec création d'une cellule de pilotage stratégique (CSP) qui gère les potentialités d'utilisation du patrimoine bâti provisoire. et une cellule dédiée au quittancement (facturation des loyers)	.Fonction trop éclatée:Une quinzaine de directions font du PM. Eparpillement des fonctions support (marchés, comptabilité..) . Pas d'outil unifié de mesure des coûts Sous occupation de certains locaux . Ancrage insuffisant des concepts de développement durable et de coût global dans les démarches d'entretien et de construction. .Manque d'un accompagnement des entreprises et des centres d'innovation et de recherche (image ville de Paris sous utilisée).
Facility management(FMb) (le service au bâtiment) – . Gestion de l'exploitation du bâtiment. . Exécution de la gestion technique courante : gestion des fluides, exécution de l'entretien (régie et marchés), mise en oeuvre des contrats de maintenance…	Bonne réactivité des directions dotées d'un service travaux vis-à-vis des demandes d'amélioration des locaux par les personnels évitant les risques de conflits sociaux. Réparations courantes par la régie jugées plus pérennes que par le privé. Flexibilité certaine pour les interventions grâce à la régie (contrat d'objectif avec certains personnels)	Faiblesse de la maintenance préventive. Organisation inadaptée à la gestion des équipements de proximité Prépondérance des travaux effectués en régie selon des modalités peu performantes. . Filière bâtiment insuffisamment adaptée à la technicité accrue des techniques du bâtiment (professionnalisation insuffisante notamment dans les domaines exigeant des NTIC).
Facility management (FMu) (service aux occupants et aux usagers) – . Service des moyens généraux (satisfaction des besoins professionnels des usagers sur leur lieu de travail). . Sécurité et sûreté des bâtiments et occupants. . Remontée des besoins d'entretien et de maintenance . Organisation et exécution du nettoyage…	Facilités et souplesse de fonctionnement des directions gestionnaires qui ont la mainmise directe sur leur personnel Service global à l'usager mais au sein d'un équipement donné	Effectifs pléthoriques (plus de 8000 personnes concernées à la Ville). . Manque d'une réflexion sur l'externalisation possible des tâches en fonction des cœurs de métiers de chaque direction (tâches souvent peu valorisantes…). . Secteur des bâtiments supports négligé en termes de qualité de service. Direction en charge des implantations administratives combinant des compétences relevant de logiques métiers multiples (Achat/ Asset/ bâtiment/moyens généraux)