

**CONCOURS INTERNE ET 3<sup>ème</sup> CONCOURS  
DE REDACTEUR TERRITORIAL**

**SESSION 2017**

**ÉPREUVE DE RÉDACTION D'UNE NOTE**

**ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :**

**Rédaction d'une note à partir des éléments d'un dossier portant sur l'un des domaines suivants, au choix du candidat lors de son inscription :**

- a) Les finances, les budgets et l'intervention économique des collectivités territoriales ;**
- b) Le droit public en relation avec les missions des collectivités territoriales ;**
- c) L'action sanitaire et sociale des collectivités territoriales ;**
- d) Le droit civil en relation avec les missions des collectivités territoriales.**

Durée : 3 heures

Coefficient : 1

|                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>DOMAINE : Finances, budgets et intervention économique des collectivités territoriales</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|

**À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :**

- ♦ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.
- ♦ Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire et/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.
- ♦ Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- ♦ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

**Ce sujet comprend 25 pages**

**Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend  
le nombre de pages indiqué**

*S'il est incomplet, en avertir le surveillant*

Vous êtes rédacteur territorial au sein de la direction des finances de la communauté d'agglomération de COMMAGLO, 120 000 habitants.

La communauté d'agglomération étant nouvellement créée, le Président souhaite connaître toutes les marges de manœuvres financières dont COMMAGLO dispose pour ajuster ses orientations politiques.

Dans ce contexte, votre directrice vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents joints, une note sur la gestion du patrimoine immobilier des collectivités territoriales.

#### **Liste des documents :**

- Document 1 :** « Modernisation de la gestion du patrimoine des collectivités locales : un enjeu qui semble faire consensus ! » - *blog.acpformation.fr* - 29 septembre 2016 - 5 pages
- Document 2 :** « Le patrimoine des collectivités territoriales » (extrait) - *Rapport IGA-IGF-CGEFI* - mai 2016 - 1 page
- Document 3 :** « Le patrimoine immobilier des collectivités locales - Un enjeu crucial au service du développement des territoires urbains » (extraits) - *franceurbaine.org* - 8 septembre 2015 - 6 pages
- Document 4 :** « Une gestion du patrimoine plus rigoureuse pour dégager des économies substantielles » - Jacques Kimpe - *lalettredefinanceslocales.com* - 22 septembre 2016 - 1 page
- Document 5 :** « Baromètre 2016 de la gestion immobilière des intercommunalités » (extraits) - *www.adgcf.fr* - Mars 2016 - 5 pages
- Document 6 :** « "Le patrimoine immobilier n'est pas une politique publique en soi, c'est un moyen !" » - *lagazettedescommunes.com* - 2 mai 2016 - 3 pages
- Document 7 :** « Strasbourg centralise la gestion de son patrimoine pour l'optimiser » - *lagazettedescommunes.com* - 9 juillet 2015 - 2 pages

#### **Documents reproduits avec l'autorisation du CFC**

*Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.*

## **Modernisation de la gestion du patrimoine des collectivités locales : un enjeu qui semble faire consensus !**

29 septembre 2016 par MD

Partager la publication "Modernisation de la gestion du patrimoine des collectivités locales : un enjeu qui semble faire consensus !"



**Franck Valletoux**

Dirigeant fondateur de [STRATEGIES LOCALES](#)

Le récent rapport de l'Inspection Générale de l'Administration (IGA) et de l'Inspection Générale des Finances (IGF) de mai 2016 sur le patrimoine des collectivités locales met en lumière les manques en matière de gestion active du patrimoine des collectivités et propose des solutions pour y remédier.

Voici les principales préconisations qui méritent qu'on s'y arrête...

### **Un manque de connaissance précise du patrimoine**

Cette première observation semble assez générale, même si les départements et les régions déclarent mieux connaître leur patrimoine dans un sondage organisé pour l'occasion.

Il apparaît clairement que la connaissance partielle des collectivités sur leur patrimoine est un frein à la mise en place d'une gestion active en vue d'optimiser les coûts de détention et de mobiliser les leviers financiers latents.

Il faut aussi noter que si le patrimoine bâti est globalement assez bien connu, puisque par nature il nécessite des interventions techniques, le patrimoine foncier est très largement méconnu et faiblement documenté.

À l'évidence, cette connaissance du patrimoine doit commencer par l'identification des biens, mais sans s'arrêter à cette première étape. Une analyse approfondie selon des critères de performance de l'occupation, de performance financière, de performance technique, de performance de l'offre de services publics... permet de réaliser une analyse critique et d'identifier les pistes d'amélioration. Le rapport pointe le fait que très peu de collectivités ont réellement engagé cette démarche globale.

### **Un problème de valorisation du patrimoine**

Le rapport met en lumière que les seules indications financières à disposition pour valoriser le patrimoine des collectivités sont les valeurs d'actifs recensées dans les comptes de gestion, avec toutes les limites techniques qu'elles sous-tendent. À ce jour, la valeur comptable du patrimoine des collectivités (fortement éloignée d'une valeur vénale) est comptabilisée à hauteur d'environ 1 300 milliards d'euros... soit presque dix fois plus que la valeur financière de la dette des mêmes collectivités ! Cette valeur d'actif est donc très importante et laisse entrevoir des économies de gestion dont les effets pourraient être très

sensibles. Cette valeur d'actif est très concentrée sur les communes (49%), et en particulier les communes de plus de 1 000 habitants qui ne représentent que 30% du nombre de communes, mais 80% de la valeur d'actif des communes.

La proposition d'un compte financier unique qui consisterait à regrouper les informations issues des comptes administratifs et celles des comptes de gestion est très intéressante. Ce compte financier offrirait une information plus complète sur les coûts de détention et la valorisation du patrimoine, aujourd'hui les grands absents de la gestion financière des collectivités. Rappelons que la seule approche budgétaire fait abstraction de l'essentiel des enjeux financiers du patrimoine qui dépassent pourtant bien souvent les enjeux débattus dans les préparations budgétaires.

### **Privilégier les dépenses d'investissements sur le parc existant plutôt que la création d'équipements neufs**

Cette préconisation est très intéressante car elle sous-entend qu'à service public constant, il n'est pas nécessaire d'accroître le patrimoine. Dit autrement, une collectivité dont la population n'évolue pas ne devrait pas avoir besoin de plus d'écoles, de plus de crèches, de plus de bibliothèques... sauf à disposer des moyens financiers lui permettant d'offrir de nouveaux services publics.

En réalité, cela pose la question de la gestion du patrimoine dans son ensemble qui permet de procéder à des arbitrages. Si telle école est dans un état qui nécessite une réhabilitation lourde, alors il convient d'arbitrer entre sa réhabilitation et sa reconstruction... sans oublier dans ce dernier cas de valoriser l'ancienne école afin de ne pas accroître le volume global du patrimoine à gérer.

Donc plus qu'un ciblage des investissements sur la réhabilitation de l'existant, la question de l'arbitrage est essentielle si l'on veut maîtriser la taille du patrimoine. Mais pour cela, il est nécessaire de disposer des données et analyses comparatives entre divers scénarios pour aboutir à un choix éclairé.

### **Faire du transfert de propriété le régime de droit commun des transferts d'équipement dans le cadre des intercommunalités**

Cette question est centrale actuellement dans toutes les opérations de transferts de compétences liées aux changements de périmètres des intercommunalités.

Le problème juridique que lève le rapport est celui du régime de mise à disposition qui n'offre pas aux intercommunalités la possibilité de gérer activement leur patrimoine, interdisant à l'EPCI toute évolution de son patrimoine, figeant la situation patrimoniale à sa configuration au jour du transfert.

Dans le cadre des transferts de compétences, une autre question mérite d'être abordée sur les valorisations d'équipements : la méthode de valorisation de l'équipement. En effet, si les charges de fonctionnement sont relativement simples à identifier, la valorisation des équipements est par contre beaucoup plus complexe et source de nombreuses tensions au moment des transferts.

La commune qui transfère un bien qu'elle a édifié en mobilisant ses ressources doit effectivement céder le bien à sa juste valeur et non en fonction des dépenses réalisées ou des ressources mobilisées.

De plus, il est indispensable de dépasser l'approche comptable pour procéder à une valorisation économique du bien afin de transférer à l'EPCI les moyens nécessaires à son maintien en état.

Même si c'est contraire à l'esprit de la loi, la tentation est grande de raisonner sur la moyenne des investissements réalisés les années qui précèdent le transfert pour conclure que l'on transfère une route en bon ou en mauvais état. Dans le second cas, on considèrera que la route devra être refaite rapidement, nécessitant une mobilisation financière chiffrée dans un plan pluriannuel de travaux (PPI). Mais ce raisonnement serait exact si la compétence n'était transférée que pour cinq à dix ans, or elle doit être appréhendée comme un transfert définitif et intemporel. Ainsi, la route qui vient d'être remise en état nécessitera des travaux dans quinze ou vingt ans, mais que l'EPCI devra assumer sur ses ressources propres. Il est donc indispensable de valoriser les biens à leur valeur économique et non sur leur valeur d'investissement immédiat. Donc, même si cela heurte les esprits, les routes devront être transférées avec un étalon de valorisation unique pour chaque catégorie de voiries applicable à toutes les communes, quel que soit l'état dans lequel elles ont été transférées. C'est ensuite la décision politique de l'EPCI qui jugera de l'urgence des investissements à réaliser.

### **Renforcer les obligations d'amortissement du patrimoine**

Compte tenu des règles d'amortissement en vigueur en comptabilité publique, le rapport estime que les amortissements ne portent que sur 7% des biens des communes, 28% des départements et 85% des régions. Cette faible proportion du patrimoine soumis aux règles d'amortissement révèle un risque de sous-estimation de la dépréciation du patrimoine, et des besoins d'entretien. La mission propose alors de généraliser l'amortissement de tout nouvel élément de patrimoine et de supprimer la possibilité offerte aux départements et régions pour désensibiliser le poids budgétaire de ces amortissements pesant sur la fameuse règle d'or de l'équilibre budgétaire.

Cette sous-évaluation est réelle et nous la constatons tant au niveau national qu'auprès des collectivités avec lesquelles nous avons élaboré un plan stratégique patrimonial. La question de l'amortissement est très intéressante car elle fait apparaître la réalité du poids financier lié à l'entretien/renouvellement du patrimoine et donc la capacité de la collectivité à y faire face.

Toutefois, l'amortissement comptable pose des questions d'ordre technique sur sa durée et ses modalités de calcul... mais on touche là au problème du rapprochement souhaité, mais pas forcément souhaitable, entre comptabilité publique et privée. En effet, les collectivités ont un objectif de maintien en état d'équipements publics dans une logique intemporelle sans recherche de plus-value, alors que les entreprises privées recherchent une optimisation de leur résultat et donc de leur fiscalité. Une application stricte de la logique d'amortissement consistant à amortir le coût total de construction pourrait être extrêmement pénalisante pour les budgets publics.

Donc, si la logique d'amortissement a le mérite de faire apparaître la réalité du coût de détention d'un patrimoine et de la nécessité de procéder à des arbitrages sur le redimensionnement du patrimoine, il serait souhaitable que les modalités de mise en œuvre prennent en considération les spécificités de l'action publique. Ainsi, l'amortissement du seul coût de réhabilitation serait plus juste, compte tenu du caractère intemporel du service public.

### **Des procédures de valorisation à renforcer**

Le rapport note la qualité des évaluations de France Domaine. Il rappelle aussi les règles de cession des biens qui sont analysées comme n'étant pas assez encadrées.

Pour cela, trois propositions sont faites.

**Encadrer les cessions d'un bien à un prix inférieur à sa valeur vénale.** Si cette proposition est parfaitement légitime, elle part du principe que les évaluations de France Domaine sont toujours justes...

Comme pour l'État, il est proposé que les communes de plus de 10 000 habitants, les départements et les régions disposent d'un **droit de déclassement anticipé** permettant de raisonner globalement pour les opérations immobilières « à tiroir ». Cette adaptation de la procédure est très intéressante, même si le seuil des 10 000 habitants discrimine les petites communes qui peuvent aussi être confrontées à ce type d'opération immobilière.

**Faire précéder toute cession d'actif d'une publicité permettant la mise en concurrence.** Proposition tout à fait louable.

Par ailleurs, la procédure de valorisation du patrimoine des collectivités est essentielle. Elle pose la question de la procédure administrative, mais aussi des contraintes imposées sur la destination du bien cédé. En effet, si la procédure est trop lourde et les contraintes trop importantes, le bien ne trouvera pas preneur, ou à vil prix. Il est donc essentiel de s'assurer de l'objectif recherché par la collectivité en répondant à cet arbitrage bien légitime entre l'aménagement urbain et les recettes de cession attendues.

Pour tout plan de cession, il est essentiel de procéder à une analyse globale du patrimoine afin de ne pas céder à la tentation de vendre au plus vite les biens disponibles (et donc de valeur !) pour engranger des ressources immédiates, alors que ces biens auraient peut-être permis de désensibiliser la remise en état d'autres biens occupés. Par un simple transfert de l'occupation, il est parfois plus opportun de céder un bien à faible valeur pour économiser un coût de remise en état important plutôt que de céder un bien qui en apparence offre une meilleure valorisation.

### **Optimisation des charges de fonctionnement liées au patrimoine**

Le rapport décrit les difficultés rencontrées pour identifier les coûts budgétaires affectés au patrimoine, mais il en fait une évaluation. Celle-ci montre que 28 milliards d'euros auraient été dépensés en 2014 pour l'entretien du patrimoine (dépenses de fonctionnement + dépenses de personnel affecté au patrimoine).

Des simulations sont ensuite proposées pour mesurer quelles pourraient être les économies générées par un travail d'optimisation de ces dépenses. Le rapport les estime entre 500 millions d'euros et 1 milliard d'euros la première année, selon les hypothèses retenues.

Il est certain qu'une gestion rigoureuse du patrimoine génère immédiatement des économies substantielles sur les charges de fonctionnement, mais aussi sur les dépenses d'investissement.

En effet, le travail d'arbitrage du patrimoine permet d'optimiser l'occupation des surfaces, d'arbitrer les biens les plus coûteux en réhabilitation (ou mise aux normes) et ainsi réduire les dépenses globales (fonctionnement et investissement).

Le rapport aborde un point essentiel qui mérite d'être relevé : le faible montant des cessions d'actifs des collectivités qui représentent environ 3 Md€ en 2014. Ce montant est à rapprocher des quelques 50 Md€ de dépenses d'investissement des collectivités, dont la part liée au financement de nouveaux actifs est estimée entre 40 et 50%, soit entre 20 et 25 Md€. Nous avons donc 3 Md€ de cessions pour 20 à 25 Md€ de création d'actifs nouveaux... sauf à ce que les capacités financières des collectivités soient en hausse constante, cet écart incite à se pencher sur la réelle capacité des collectivités à assumer financièrement cette augmentation constante de patrimoine, ou sur le vieillissement prématuré du patrimoine qu'il induit...

Le rapport propose aussi de rendre obligatoire une évaluation ex ante des dépenses de fonctionnement liées aux équipements nouveaux de plus de 5 M€, et une évaluation de la rentabilité socio-économique pour les projets supérieurs à 20 M€. Il suggère de réaliser cette évaluation pour les projets plus modestes, sans la rendre obligatoire.

Cette préconisation est forcément très positive, on ne peut que regretter que la question se pose...

## **Conclusions**

Le rapport de l'IGA et de l'IGF illustre les limites techniques auxquelles sont confrontées les collectivités dans la gestion de leur patrimoine et pointe les pistes d'amélioration qui permettraient de faciliter une gestion active.

Les préconisations formulées témoignent de l'absolue nécessité de moderniser les outils et méthodes de gestion du patrimoine public pour faciliter l'optimisation des moyens financiers qui lui sont dédiés.

Si les solutions préconisées vont dans le sens de cette modernisation, elles proposent parfois d'encadrer un peu plus les procédures, ce qui peut s'avérer contre-productif. Certains points, parfaitement nécessaires, devront être adaptés de façon spécifique pour le secteur public, tout particulièrement les mécanismes d'amortissement.

Ce travail de l'IGA et de l'IGF apporte des réflexions intéressantes qu'il conviendrait de ne pas laisser sans suite et mérite une attention très particulière, compte tenu des enjeux financiers et d'optimisation du service public qu'il représente... donc continuons à œuvrer vers la modernisation nécessaire des moyens de gestion du patrimoine des collectivités qui permettra de trouver des solutions face aux efforts financiers qui seront certainement encore demandés aux collectivités dans les prochaines années...

## RAPPORT - Le patrimoine des collectivités territoriales

### SYNTHESE

(...) Depuis la fin des années 1970, le patrimoine des collectivités territoriales et de leurs groupements s'est fortement développé et diversifié au gré des investissements nouveaux et des transferts d'équipements dans le cadre de la décentralisation. Sa valeur, également tirée par l'augmentation des prix de l'immobilier, a été multipliée par 3,4 en euros constants depuis 1978 et est évaluée en 2014 par l'INSEE à 1 333 Mds€, soit 10 % du patrimoine non financier de la Nation.

Certaines collectivités sont engagées dans une gestion dynamique de leur patrimoine, fondée sur une connaissance précise et la définition d'une stratégie permettant de réaliser des arbitrages, d'optimiser l'occupation des locaux disponibles et, partant, de rationaliser les dépenses associées au patrimoine. Cette démarche n'est toutefois pas généralisée. Le niveau de connaissance par les collectivités de leur patrimoine et de son état est inégal et la diversité des statuts juridiques des biens peut en complexifier la gestion, en particulier au niveau intercommunal.

L'importance de ce patrimoine pose la question de la capacité financière des collectivités à l'entretenir. Les besoins de gros entretien et de réhabilitation s'accroissent à mesure que le patrimoine des collectivités se développe. Le besoin théorique de réhabilitation évalué par l'INSEE<sup>1</sup> représenterait en moyenne entre 2010 et 2014 près de 40 Mds€ par an, soit environ 80 % des dépenses d'investissement des administrations publiques locales sur la période. Or, d'après les évaluations de la mission, entre 40 % et 50 % des dépenses d'investissement des collectivités seraient consacrées à des projets d'équipement neufs. Dégager les ressources financières nécessaires à l'entretien du patrimoine existant suppose que les collectivités internalisent sa dépréciation. À cet égard, la mission considère qu'un renforcement des règles d'amortissement comptable pour les investissements nouveaux serait souhaitable. Elle reprend sur ce point les analyses du rapport d'Alain Lambert et Martin Malvy<sup>2</sup>, avec des préconisations adaptées selon la taille des communes.

Enfin, l'importance du patrimoine des collectivités territoriales pose également la question de sa valorisation et celle des cessions. En 2014, la valorisation du patrimoine local (revenus locatifs, recettes domaniales, etc.) a rapporté 5 Mds€ et les produits de cessions 3 Mds€. Qu'il s'agisse d'opérations de cessions ou de la passation de conventions d'occupation domaniales, la mission propose un renforcement des obligations de publicité permettant une mise en concurrence, tant dans un souci de transparence que de meilleure valorisation. Par ailleurs, l'ouverture aux collectivités de la possibilité d'un déclassement anticipé serait de nature à leur donner plus de souplesse pour la conduite de leurs opérations de cessions.

En outre, l'évaluation préalable des projets d'équipements nouveaux serait d'autant plus utile qu'ils ont un effet d'entraînement fort sur les dépenses de fonctionnement des collectivités : d'après des modélisations économiques<sup>3</sup>, pour un nouvel investissement de 100 €, une collectivité territoriale doit supporter en moyenne un surcoût annuel en termes de dépenses de fonctionnement de 14 €. Les dépenses de fonctionnement courant associées au patrimoine sont évaluées par la mission à 28 Mds€, dont la moitié de masse salariale affectée à la gestion et l'entretien du patrimoine. Hors masse salariale, ces dépenses, rapportées au nombre d'habitants, sont caractérisées par une forte hétérogénéité, même entre collectivités de taille comparable, ce qui révèle des marges d'optimisation que la mission évalue entre 450 M€ et près de 1 Md€.

<sup>1</sup> Mesuré par la consommation de capital fixe qui correspond en comptabilité nationale à la dépréciation du patrimoine existant.

<sup>2</sup> Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun, Alain Lambert et Martin Malvy, avril 2014.

<sup>3</sup> Comprendre les finances publiques locales, Alain Guengant et Yann Le Meur, édition Le Moniteur, 2015.



# Le patrimoine immobilier des collectivités locales

(synthèse des échanges)

## 1.

[...]

### QUELS PATRIMOINES POUR QUELLE VALORISATION ? REVUE DU CHAMP DES POSSIBLES

## 2. LE CADRE JURIDIQUE : LE DROIT DE PROPRIÉTÉ DES PERSONNES

### PUBLIQUES

[...]

Sous l'Ancien Régime déjà se pose la question des biens publics de l'État et ce droit se construira d'ailleurs, jusqu'à l'élaboration du Code, exclusivement autour des biens de l'État. Les « *domanistes* » publient beaucoup sur la « prescription » ; leur propos n'étant alors pas du tout la valorisation des biens, mais bien la construction d'un État moderne, avec, notamment, l'affirmation du principe d'inaliénabilité des biens de la Couronne. Arrive la Révolution et le propos change : on s'intéresse aux droits que l'État aura sur ces biens explicitement distingués du domaine de la Couronne. Ceci ne sera toutefois clarifié réellement qu'avec le Code de 2006 qui, confirmant la propriété publique, introduira notamment cet objectif – qui est vraisemblablement celui de l'assemblée réunie aujourd'hui : celui de la valorisation.

En 1790, le Code domanial ramène dans le domaine dit « de la Nation » les droits corporels. Les droits incorporels – qui (droits fiscaux, droits de péages, etc.) étaient l'essentiel du Domaine de la Couronne – passent dans la notion de « finances publiques ». En parallèle, dans la Déclaration des droits de 1789, apparaît – articles 1 et 17 – la « propriété » comme un droit inviolable et sacré. Se pose alors une question nouvelle : quelle est la nature du droit que la Nation – anciennement le souverain, demain peut-être l'État – exerce sur ces biens ?

Ce Code déconstitutionnalise la matière et le principe d'inaliénabilité devient législatif. Le Code civil, souvent sacralisé, et inchangé pendant deux siècles, définit le domaine public. L'article 538 commence par une énumération (chemins, routes, rivières...) récapitulée dans la formule « toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée ». Avec ceci, le débat doctrinal change de voie. Puisqu'il y a désormais un « domaine public », il doit y avoir un domaine privé... Cette distinction apparaît ainsi au début du XIX<sup>e</sup> siècle. Ce « domaine public » couvre des biens définis par leur nature, mais aussi, chose nouvelle, par leur affectation. M. Hauriou introduira une idée de « propriété administrative » ou publique, mais la thèse ne prospère pas, car le Conseil d'État ne se juge pas compétent. Or, sans recours contentieux possible devant le juge administratif, il n'y a pas de propriété publique. Encore aujourd'hui, les questions sur la propriété d'une personne publique sont renvoyées au juge judiciaire. (...)

## • De la conservation à la valorisation

Pendant longtemps, la notion de propriété n'est jamais affirmée dans une décision de principe ; elle se déduit de plusieurs décisions du Conseil d'État. Désormais toutefois l'article L1 du CG3P\* dit que tous les biens des personnes publiques sont objet de propriété et les régimes de domanialité publique ne sont pas une alternative au régime de propriété, mais un régime supplémentaire d'affectation qui s'applique à certains biens en raison de leur utilité publique. Toutefois, la réforme du Code se situant dans le cadre d'une loi d'habilitation, il n'a pas été possible d'aller aussi loin dans la clarification qu'il lui semble qu'il aurait fallu le faire. Et si Yves GAUDEMET appelle de ces vœux un acte 2 de cette évolution, la « propriété » est toutefois affirmée dans le titre du Code « général » qui, en tant que tel, pose les principes. À cet égard, il ajoute que le rapport au Président de la République, réalisé concomitamment, est un outil de pédagogie résolument « *propriétaire* ». Et cette propriété, désormais consacrée, va permettre d'aller vers la valorisation réelle du patrimoine.

Alors que dominait l'idée de « conservation », désormais règne le souci de « la valorisation » notamment parce que la grande richesse potentielle que sont certains biens est apparue. C'est le cas notamment de certaines des voies de passage, ports, etc. On estime ainsi que les seules collectivités territoriales sont propriétaires de biens estimés aux environs de 250 milliards d'euros. Or, si le gardien d'un bien n'est pas riche, le propriétaire l'est. Il peut l'aliéner, mener une gestion patrimoniale active, consentir des suretés comme support de financement, céder des droits réels démembrés, utiliser le crédit-bail, outre l'extension de la propriété par des théories civilistes comme l'accession et la disposition des actions possessoires et pétitoires. La propriété est ainsi l'outil qui permet d'aller vers une réelle valorisation des biens publics.

Yves GAUDEMET conclut sur le fait que cette propriété publique, très proche de la propriété privée, a toutefois quelques particularités – qui n'en sont d'ailleurs peut-être pas toujours. Les biens publics ne peuvent être cédés à vil prix – mais depuis 1902 au moins, il est déjà interdit aux personnes publiques de faire des libéralités sous toutes leurs formes. Il précise que cela n'empêche pas, dans le cadre de politiques publiques, de faire des choix comme le « contrat à titre gratuit » ou « de bienfaisance », un contrat où

\* CG3P : code général de la propriété des personnes publiques.

l'objet lui-même (d'intérêt général) est la contrepartie. L'insaisissabilité – récemment réaffirmée – est quant à elle une *bizarrerie* qui ne devrait pas tenir longtemps du point de vue du droit communautaire. Ces spécificités n'en sont donc pas réellement et ne sont, quoi qu'il en soit, pas plus importantes que celles qui distinguent les différents régimes de propriété que sont notamment la propriété commerciale ou intellectuelle ; les biens publics font donc bien l'objet d'une simple propriété.

#### • Les droits réels sur le domaine public

Ces biens publics se distribuent en biens du domaine public et biens du domaine privé ; quant à la domanialité publique c'est un régime fonctionnel lié à l'affectation qui s'applique à certaines propriétés.

Le principe de propriété étant affirmé, la personne publique dispose de tous les attributs du propriétaire et notamment de la faculté de démembrer son droit de propriété et de consentir des droits réels à des tiers. Cela pouvait apparaître comme contradictoire avec le principe d'inaliénabilité, mais n'était-il pas temps d'une réflexion de fonds sur le cadre et les limites des droits réels ? **Yves GAUDEMET** indique que le travail a abouti pour les servitudes (article L21 22-4) et ce, au moment même où le Conseil d'État réaffirmait l'impossibilité de la copropriété. Accorder des servitudes réelles a ainsi été très utile et utilisé pour formaliser de nombreuses situations. Mais concernant les droits réels de l'occupant, si le principe – repris de la loi de 1994 et de l'ordonnance de 2004 – est que pour les biens du domaine artificiel de l'État, sauf disposition contraire, le titre confère à l'occupant un droit réel, pour les biens des collectivités locales, le titre « peut » seulement conférer un droit réel à l'occupant et donc, sans affirmation de ce droit dans le titre, il n'y a pas de droit réel. Cet illogisme n'a pas été levé. Reste également que la question de l'inscription hypothécaire des droits réels n'a pu être résolue et il le regrette.

#### • Les déclassements

Pour ce qui concerne les déclassements, il rappelle qu'on peut vendre un bien public s'il est désaffecté d'une utilité publique et si un acte de déclassement a constaté cette désaffectation. Cette condition était retenue par la jurisprudence, mais n'est toutefois une disposition écrite et exigée formellement que depuis le Code de 2006. Pourtant, sur des actes de vente

anciens, d'aucuns considèrent que les « actes de déclassement » n'ayant pas été faits formellement, les biens et parcelles ne sont finalement jamais sortis du domaine public. Cette analyse n'est pas tenable : il faut en revenir à l'esprit du Code qui demande que le déclassement soit constaté par un acte sans qu'il s'agisse d'un acte obligatoirement intitulé « acte de déclassement » ; dans les opérations menées de bonne foi, ceci existe toujours. Il rappelle d'ailleurs à cette occasion que ce « déclassement » ne protège pas l'utilité publique puisqu'elle a cessé, mais protège le propriétaire public lui évitant de voir un bien passer dans le domaine privé sans qu'il s'en rende compte. En cas de vente, il est toutefois évident que la personne publique voulait se séparer du bien. Elle n'est donc pas prise par surprise...

#### • Questions et échanges

**Odile BASTIEN**, de la mairie de Lille, confirme qu'il est arrivé que, trente ans après une vente, un notaire vienne demander la déclaration de déclassement qui n'est alors pas facile à trouver. Pourrait-on envisager une prescription sur ces questions ?

**Yves GAUDEMET** précise qu'il est très défavorable à la solution qui consisterait à passer systématiquement par une loi de validation pour un cas particulier. Il propose plutôt de revenir à la réalité et de rappeler que le Code exige une « reconnaissance du déclassement » et non pas un « acte de déclassement ». Divers actes peuvent donc faire effet d'acte de déclassement. Il ajoute qu'il n'y aura vraisemblablement pas de procédure spécifique et, pour le reste, rappelle que le principe d'imprescriptibilité du domaine public sautera inévitablement devant la jurisprudence de la Cour européenne.

### 3. ÉCLAIRAGE FINANCIER : DES INSTRUMENTS FINANCIERS PERMETTANT UNE GESTION PLUS SOUPLE ET PLUS DYNAMIQUE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE LOCALE.

**Jean CHRISTOPHE**, directeur général de la succursale française de la Banque allemande PBB et responsable Europe du Financement des Investissements Publics de PBB, précise que la banque est spécialisée dans le financement de grands projets immobiliers commerciaux et dans le

financement des investissements publics. La valorisation du patrimoine est à la croisée des chemins de ces deux métiers.

- **La stratégie immobilière est un levier de performance**

Pour lui, la stratégie immobilière est un levier de performance. Cela permet de s'interroger sur le maintien dans le service public de bâtiments énergivores et dont le coût d'accessibilité serait trop élevé pour justifier un maintien dans le portefeuille de biens de la personne publique. Cela permet aussi de repenser la localisation des services aux publics dans des bâtiments neufs ou profondément rénovés afin d'améliorer les conditions d'accueil des usagers et de confort de travail des personnels

Il ajoute, qu'en France, les discussions avec les collectivités sont souvent très « budgétaires » et axées sur les capacités d'endettement et de remboursement, alors qu'ailleurs, et par exemple en Suisse, les collectivités travaillent sous l'angle du patrimoine, l'endettement étant alors contrebalancé par la valeur des actifs et des biens de la collectivité. Cet angle d'analyse est presque absent des discussions avec les collectivités françaises. Il ajoute aussi que pour les élus, la « valorisation du patrimoine » est plus souvent d'abord perçue comme « sa mise en lumière des richesses culturelles » plutôt que comme la valorisation d'un actif immobilier. Les Anglo-saxons ont d'ailleurs deux termes pour évoquer le patrimoine : *Heritage* pour ce qui est de la richesse culturelle et *Asset* qui désigne la richesse économique.

La valorisation du patrimoine n'est pas un sujet neuf même si on l'évoque davantage depuis quelques années où l'on a vu des opérations emblématiques poser des questions autour de cette valorisation. Il cite ainsi l'exemple de la vente du TGI de Nantes devenu un hôtel Radisson, la location emphytéotique de l'Hôtel Dieu de Lyon dans le cadre d'une mise à bail de 99 ans ou encore la vente de prisons avec – par exemple – la reconversion du quartier de la prison St-Joseph de Lyon.

Les critiques liées au fait que l'État ou les collectivités vendent « des bijoux de famille » n'étant pas rares, il est nécessaire de tordre le cou à ces fausses idées : dans un contexte de baisse des dotations, le patrimoine public doit être bien géré. Il apparaît ainsi que si certains biens ne peuvent plus être entretenus et rénovés dans des conditions budgétaires acceptables, il vaut

mieux les céder ou les mettre à bail, plutôt que de vouloir continuer à entretenir des « danseuses » sans en avoir les moyens. Comme un patrimoine non-entretenu se dégrade vite et perd de la valeur, il est nécessaire de se livrer à une analyse – en toute transparence – de l'usage et du coût de chaque bâtiment. Valoriser le patrimoine permet en effet de connaître le coût réel des bâtiments. Cela répond au désir grandissant de transparence exprimé par les citoyens.

(...)

- **Accompagner pour préparer l'avenir**

Accompagner et co-piloter des études de reconversion est finalement ce qui donne réellement de la valeur au projet. En effet, les discussions ne sont pas uniquement financières. On constate ainsi qu'il y a souvent des modifications de PLU à obtenir ou un bâti historique à caractère culturel fort à conserver. Ce sont des éléments qu'il convient de prendre en compte. Elle intervient aussi pour fiabiliser les produits de cession.

**Anabelle BILLY** évoque quelques exemples de réussites d'appui à des sites.

- À *Lorient*, en centre-ville, un site de plus de 7 hectares avec un PLU à modifier a conduit à un programme de logements familiaux avec une bonne densité après une étude de reconversion. La ville ne souhaitait pas acquérir le site. L'Établissement public foncier de Bretagne est intervenu pour l'acquérir et, très rapidement, en un an et demi, le projet a été mis en œuvre. Cette rapidité a permis de faire coïncider la libération des lieux et le nouveau projet sans création de friche et d'inquiétudes pour les riverains. L'Agence a par ailleurs joué un rôle rassurant auprès du directeur d'établissement sur le prix obtenu.
- À *Saint-Nazaire*, 7 hectares bien situés, proches du centre-ville et de l'estuaire de la Loire, faisaient l'objet d'un projet mené par la collectivité qui envisageait une programmation de 600 logements. Là où il était envisagé de reprendre le site pour un euro symbolique, les arguments de valorisation ont porté et le prix convenu a finalement été de 4 millions d'euros.

- À Boulogne, pour rénover des unités de soin longue durée, il était envisagé de vendre une parcelle composée partiellement d'un beau site arboré et par ailleurs de logements en mauvais état qui n'étaient presque plus habités. En élargissant la consultation, un montant de cession de 20 millions d'euros a pu être obtenu ce qui permettra de financer 90 % des travaux de rénovation prévue.
- Enfin, à Lille, un bâtiment classé aux monuments historiques avec des façades datant du XIII<sup>e</sup> siècle a été vendu pour réaliser un projet mixte de logements dans la partie historique et de création de logements familiaux et sociaux dans la partie arborée, avec une servitude qui oblige l'acquéreur à préserver un accès public au cloître, à la salle des malades ou encore à la chapelle.
- À Lyon, elle évoque non pas une vente, mais un bail. Cette solution a été choisie pour respecter une forte volonté politique. La direction des hospices civils de Lyon souhaitait en effet que les générations futures puissent éventuellement réutiliser ce lieu alors que la communauté de Lyon se faisait le porte-parole de la volonté des Lyonnais de voir ce bien rester dans le domaine public. Le projet multi-usages est constitué d'un hôtel, d'une cité internationale de la gastronomie, de bureaux, de commerces, d'un centre de convention et de quelques logements.
- **Les facteurs clés de succès d'une valorisation patrimoniale**
  - Une démarche partenariale doit être menée avec les collectivités locales qui ont un rôle clé à jouer dans la valorisation de ce patrimoine.
  - Pour qu'un projet réussisse, il faut pouvoir s'appuyer sur une forte volonté de dynamiser le tissu local, car la seule vente et réhabilitation d'un patrimoine n'y suffira pas.
  - Enfin, il faut des outils de valorisation stable. Les AOT simples et constitutives de droits réels sont à cet égard fréquemment utilisées. Anabelle BILLY regrette d'ailleurs la publication le 24 juillet de l'ordonnance « Marchés » n°2015-899 » avec une rédaction de son article 101 qui vise l'utilisation des BEA par les collectivités et des AOT constitutives de droits réels par les établissements.... Peut-être un front commun pourrait-il être mis en place pour viser son amendement ?

AOT : autorisation d'occupation temporaire

*Franck CLAEYS remercie les intervenants et se réjouit que la matinée ait d'ores et déjà pu être très concrète. Au cours de l'après-midi, des exemples locaux seront présentés. Il annonce ainsi après les présentations thématiques et transversales de la matinée des présentations monographiques.*

## GESTION ACTIVE DU PATRIMOINE : RETOURS D'EXPERIENCE

### VILLE DE RENNES

**Gilles SUIGNARD**, Inspecteur général à la Ville et à la Métropole de Rennes s'est vu confier, il y a six mois, une mission sur le patrimoine de la Ville de Rennes par Mme la Maire à qui il a remis un rapport d'inspection en juillet.

Avec son regard de généraliste et d'opérationnel, il rappelle que le patrimoine immobilier de la ville de Rennes est de 700 000 m<sup>2</sup>. Il a le sentiment que cette mission lui a été confiée parce que le patrimoine devient une préoccupation de plus en plus importante pour tous. Ceci pour trois types de raisons principales :

- celles financières, déjà évoquées,
- les raisons environnementales, car l'état des anciens bâtiments interroge parfois sur leur obsolescence notamment pour cause de déperditions énergétiques,
- et puis enfin se pose la question de l'accessibilité. En effet à Rennes, ces dernières années, le patrimoine a été systématiquement maintenu alors que devrait peut-être se poser la question de sa cession pour démolition.

La question de l'identification du patrimoine est majeure et si une ville comme celle de Rennes, bien gérée, connaît évidemment son patrimoine, parfois c'est sans connaître suffisamment l'usage qui en est fait. C'est notamment le cas quand le patrimoine est mis à disposition des associations.

(...)

- La vente par appel à projets intervient sur des dossiers emblématiques le plus souvent pour des projets portés par la commune comme c'est par exemple actuellement le cas d'un ancien cinéma, en centre-ville qui pourrait être converti en centre hôtelier et de conférences. La valorisation n'est alors pas uniquement – et pas prioritairement – financière.

## VILLE DE TOULOUSE :

### • *Un Monopoly local*

Ont été analysés en priorité les bâtiments inutilisés – heureusement peu nombreux –, les ensembles immobiliers coûteux et les opérations emblématiques d'ensembles immobiliers à forte valeur. Il évoque à cette occasion une forme « d'opération Monopoly » qui a consisté à estimer les différents biens en allant voir des interlocuteurs et agences immobilières locales et qui a pu conduire à envisager des scénarios alternatifs, par exemple de déplacer une crèche de quelques mètres ou quelques postes de travail pour pouvoir libérer et vendre un bâtiment que le simple tour dans une agence immobilière a fait apparaître comme ayant potentiellement une forte valeur marchande.

- Les opérations peuvent alors être réalisées sous forme de vente directe. Sollicitée par un voisin ou une personne intéressée par un bien, la collectivité vend le plus souvent directement et obtient, dans le cadre de la négociation, bien souvent un prix supérieur à ce qu'avaient estimé les Domaines. Cela se fait alors rarement avec une mise en concurrence.
- La procédure de vente aux enchères a été utilisée, il y a quelques années. Ceci fonctionne notamment pour des biens qui intéressent des marchands de biens ou de petits promoteurs immobiliers. La valorisation est alors également souvent supérieure à l'estimation initiale. Les biens achetés dans ce cadre par les particuliers se vendent quant à eux souvent au prix des Domaines.
- La vente par soumission cachetée est une solution pour mettre en concurrence les promoteurs immobiliers. Cette solution permet, dans la pratique, d'obtenir, si le bien intéresse, un bien meilleur prix que ce à quoi aurait pu aboutir une négociation directe. Récemment, un foncier estimé à 2 100 000 € par les Domaines est parti pour 4 millions €.

Après avoir fait la liste de biens potentiellement vendables, après avoir enlevé les cas irréalisables, 150 études plus précises ont été faites et, à ce jour, après que quelques cas ont été recalés, une trentaine d'études se traduisent en opérations concrètes. Ceci se fait évidemment dans le temps, la consultation des directions gestionnaires ayant permis de vérifier préalablement s'il y avait risque de blocage pour cause d'éléments réservés par exemple. Le plus souvent la commande des élus, exprimée comme une volonté claire, permet de débloquer les situations.

### • *Quand la valorisation immobilière n'est pas le cœur de métier*

La valorisation immobilière n'est souvent pas le cœur de métier du fonctionnaire, il a donc fallu se remettre au travail, et ce, différemment. Une valorisation efficace dépend en effet beaucoup de la structuration de la commune. À Toulouse, l'immobilier dépend de la direction générale des finances et des moyens généraux avec une direction « bâtiments » qui entretient et la direction du patrimoine qui gère les surfaces. Une récente évolution fait que les services gestionnaires gèrent désormais « leur » immobilier ce qui a été une révolution qui aboutira peut-être au fait que ces directions puissent bientôt déclarer combien vaut leur patrimoine et peut-être même aller vers une forme d'autogestion.

Pour revenir sur la méthode, l'étude de faisabilité se fait avec les collègues de l'urbanisme, les prescriptions des directions gestionnaires sont intégrées et les actions de consultation sont lancées. Un peu de communication, pas toujours positive, accompagne ces opérations, mais le site internet de la ville a été augmenté d'une page spécifique qui explique pourquoi cette politique se fait et il sera même à terme possible d'aller y visiter virtuellement les biens en vente.

(...)

## METROPOLE DE NICE :

### • Des coûts, des recettes...

Évidemment, la gestion du patrimoine représente un coût important ; en revanche le patrimoine peut aussi rapporter. À Nice, les loyers rapportent 9 millions d'euros par an ce qui représente 1,6 % des recettes totales de fonctionnement et équivalait presque à la baisse de DGF.

Les recettes proviennent évidemment également de cessions. Pour la Métropole, cela montera inéluctablement en puissance puisqu'une importante partie des réserves va être valorisée dans le cadre de l'opération d'intérêt national de valorisation de la plaine du Var.

Sur la Ville, 18 millions d'euros de ventes immobilières inscrites au budget 2015 sont le fruit d'une vraie stratégie de vente ; sur la métropole, la situation est plus contrastée avec l'optimisation d'un patrimoine à rationaliser au niveau des implantations.

### • ... et des économies

Au-delà de cet aspect budgétaire, il a interrogé le champ du patrimoine immobilier dans le cadre des recherches d'économie et de valorisation.

- Il évoque les apports de la loi NOTRe et plus précisément de son article 107 qui porte sur la transparence financière et que l'on peut voir comme apportant de nouvelles obligations, mais, aussi des opportunités et notamment d'intéressants éléments de clarification. Ainsi, une obligation nouvelle conduira les instances délibérantes à présenter dorénavant les incidences, en fonctionnement des grands projets d'investissement. Ceci permettra d'examiner sur la durée le plan de financement d'un investissement.
- Les leviers activés par la Ville et la Métropole ont d'abord été organisationnels : une troisième direction des ressources, en l'occurrence « immobilières », a été créée après les élections de 2014. Précédemment l'immobilier, le patrimoine et la logistique étaient disséminés dans diverses structures. Il évoque la constitution

d'un SIG mutualisé qui est en cours de sécurisation, mais qui permet d'ores et déjà d'avoir une vision partagée du patrimoine immobilier.

- Ensuite, une démarche de relocalisation des équipes a été initiée, l'exercice est significatif et en cours.
- Enfin, à Nice, un comité stratégique est constitué avec les élus, l'opposition y étant associée au vu de la sensibilité de certains dossiers. Parmi le patrimoine – hétéroclite du fait de l'histoire –, la collectivité a d'abord vendu ce qui semblait facile à vendre. Ainsi, la ville s'est par exemple séparée d'un restaurant en zone touristique qu'elle possédait sans avoir la vocation d'en être propriétaire.
- Sur le logement social, le niveau de 12 % est insuffisant et l'investissement se poursuit à marche forcée. Le patrimoine est très régulièrement mobilisé pour contribuer à cette politique. Les ventes se font alors, en diffus ou de préférence par lots à des opérateurs sociaux. Plus généralement, le patrimoine permet le développement. Ainsi, le nouveau stade, inauguré il y a deux ans, porté par un contrat de partenariat, est construit sur une réserve foncière et devient le point de départ du projet évoqué sur la plaine du Var.
- Enfin, le patrimoine peut contribuer à réviser des politiques publiques. En jouant cartes sur table, connaître et dévoiler l'état du patrimoine sur lequel s'exercent les politiques publiques peut avoir d'intéressantes conséquences. Ainsi, dans le domaine de la culture, en fermant une seule classe d'art plastique, la ville est capable de vider une villa qui va être vendue. La discussion n'est toutefois pas close sur « l'affectation » de la recette de cette vente...
- L'optimisation des coûts d'entretiens peut évidemment également contribuer aux économies. Ainsi, à Nice, la facture d'électricité annuelle est de 9 millions d'euros et le premier poste est celui d'un complexe sportif qui porte une patinoire et une piscine olympique, puis vient un théâtre. Un top 50 laisse apparaître une liste d'équipements qui coûtent très cher (hors les frais de personnel)...

Sa démarche empirique a des résultats concrets et il souligne le fait que des informations qui précédemment n'étaient pas disponibles permettent désormais d'agir et d'éclairer des possibilités d'arbitrage.

(...)

## **Une gestion du patrimoine plus rigoureuse pour dégager des économies substantielles**

**Lettre n° 366 du 22 septembre 2016**

Malgré la réduction du prélèvement sur les dotations de 1 milliard en 2017 qui atténue les risques de déséquilibres financiers, les collectivités doivent poursuivre la recherche d'économies et de recettes nouvelles. Selon un rapport de l'inspection des finances et de l'administration sur le patrimoine des collectivités, que le gouvernement vient de transmettre au Parlement, il ressort que les collectivités territoriales ont négligé la gestion active de leur patrimoine (écoles, routes, équipements culturels et sportifs, réseaux) dont les opportunités de ressources et/ou d'économies sont nombreuses. Le rapport propose des pistes pour optimiser la gestion et la valorisation du patrimoine des collectivités qui pourraient dégager un milliard d'euros d'économies dès la première année.

Les auteurs du rapport ont repéré des "économies pérennes" à partir de la maîtrise de l'évolution de quatre postes de dépenses liées à l'entretien du patrimoine : l'électricité, l'entretien et la réparation des bâtiments, les fournitures d'entretien et de petit équipement ainsi que les assurances.

Amenées à optimiser leurs dépenses d'entretien du patrimoine, les collectivités doivent accroître leur efforts financiers dans ce domaine. "Les dépenses effectives de réhabilitation (qui représenteraient tout au plus entre 50% et 60% des dépenses d'investissement totales des collectivités) semblent insuffisantes pour assurer le maintien en l'état du patrimoine existant". À effort constant, il faudrait 160 ans pour renouveler complètement les canalisations d'eau potable dont 25% de la quantité d'eau véhiculée s'échappent sous forme de fuite avant d'arriver au robinet.

### **Être plus sélectif dans le choix des nouveaux investissements**

Le rapport préconise de sélectionner plus rigoureusement les nouveaux investissements, notamment par un recours systématique à des évaluations précédant les projets ; actuellement, chaque nouvel investissement génère des charges de fonctionnement supplémentaires, estimées chaque année en moyenne à 14% du coût de cet investissement. Autre préconisation pour améliorer le financement de l'entretien du patrimoine : renforcer les obligations d'amortissement des collectivités et le recours à la méthode du coût global.

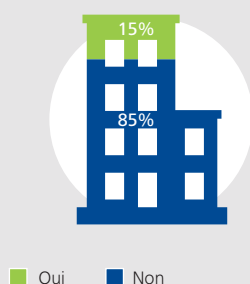
Mais le patrimoine n'est pas seulement une source de coûts pour les collectivités. Elles en tirent aussi des recettes. La valorisation du patrimoine local (revenus locatifs, permis, stationnement, péage, redevances d'utilisation du domaine...) a rapporté 5 milliards d'euros et les produits de cessions 3 milliards. Pour les opérations de cessions comme pour la passation de conventions d'occupation du domaine public, la mission propose un renforcement des obligations de publicité permettant une mise en concurrence. L'objectif est autant d'accroître la transparence que de permettre une meilleure valorisation.

**Jacques KIMPE**

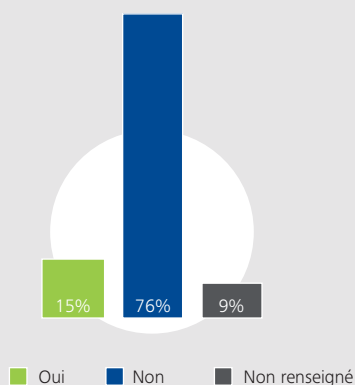
# 1. Un patrimoine mieux connu et plus « vert »

Une projection d'environ 36 millions de m<sup>2</sup> détenus par les intercommunalités de plus de 45 000 habitants<sup>1</sup>

Avez-vous réduit le parc immobilier global des « Etablissements Public de Coopération Intercommunale (EPCI) et communes membres » suite à des transferts de compétences des communes ou à des mutualisations ?



Des réductions du parc immobilier dans ce cadre sont-elles prévues ?



## Une montée en puissance des intercommunalités propriétaires, au cœur des territoires français

Les intercommunalités sont nées au cours des dernières décennies du regroupement de communes d'un même territoire. Leur parc immobilier est aujourd'hui composé d'actifs acquis ou construits en propre et d'actifs transférés par leurs communes. L'enquête permet d'estimer le patrimoine à 36 millions de m<sup>2</sup> pour l'ensemble des intercommunalités de plus de 45 000 habitants.

L'ampleur de ce patrimoine, s'élevant en moyenne à 170 000 m<sup>2</sup> par collectivité, est variable d'une structure à une autre, en fonction de ses caractéristiques (taille, nombre d'habitants, compétences...), mais également de l'importance du patrimoine mis à disposition de la communauté par ses communes membres. Ce patrimoine est par ailleurs très hétérogène puisqu'il regroupe des bâtiments hébergeant différents services publics, des locaux d'activité ou encore des bureaux occupés par les services intercommunaux.

« La Communauté urbaine est propriétaire de peu d'immobilier, contrairement à la ville centre. »

(Communauté urbaine d'environ 60 000 habitants)

Selon les résultats de l'enquête, ce parc ne sera pas amené à subir des réductions au cours des prochaines années.

En effet, 85% des communautés considèrent que l'immobilier public n'a pas été réduit sur leur territoire à l'issue des transferts de compétences de leurs communes membres. Cette tendance devrait se poursuivre puisque ce pourcentage reste élevé quand les collectivités sont interrogées sur les perspectives de réduction de patrimoine à venir.

Le parc du bloc communal devrait se maintenir à moyen terme. Toutefois il est possible d'anticiper une augmentation de la part du patrimoine des communautés au sein de ce parc, en raison des transferts de compétences. Cette hypothèse est renforcée par la nécessité d'un passage du bien en pleine propriété de l'intercommunalité, lorsqu'un actif doit être renouvelé suite à sa destruction ou à son obsolescence.

<sup>1</sup> Méthode de calcul : 20 intercommunalités ont précisé la surface du patrimoine qu'elles détiennent, s'élevant à un total de 3,4 millions de m<sup>2</sup>. Ces communautés représentent environ 3,5 millions d'habitants. Par projection proportionnellement au nombre d'habitants, on obtient une superficie globale de 36 millions de m<sup>2</sup>.



(...)

« Dans un contexte d'évolution de nos compétences, notre patrimoine a tendance à s'accroître plutôt qu'à se réduire. La ville centre conserve l'essentiel de son patrimoine immobilier, mais la plupart des nouveaux projets de construction et d'acquisition sont désormais lancés par l'intercommunalité. »

*(Métropole de plus de 400 000 habitants)*

Face à un paysage intercommunal en pleine recomposition, l'optimisation du parc et les économies liées pourraient s'inscrire à terme dans les stratégies intercommunales. La baisse des dotations de l'Etat et l'instauration de schémas de mutualisation des services sont des moteurs supplémentaires en vue de la réduction du parc au niveau du bloc communal. Il est à prévoir un contexte plus favorable à l'émergence de cette réflexion une fois les nouvelles structures stabilisées.

« D'autres thèmes sont jugés plus prioritaires que l'immobilier dans le contexte actuel.

» *(Communauté d'agglomération d'environ 120 000 habitants)*

« A ce stade, la seule démarche engagée en vue d'optimiser la gestion immobilière est une démarche d'amélioration des achats, par le biais de groupements de commande sur certains corps d'état. »

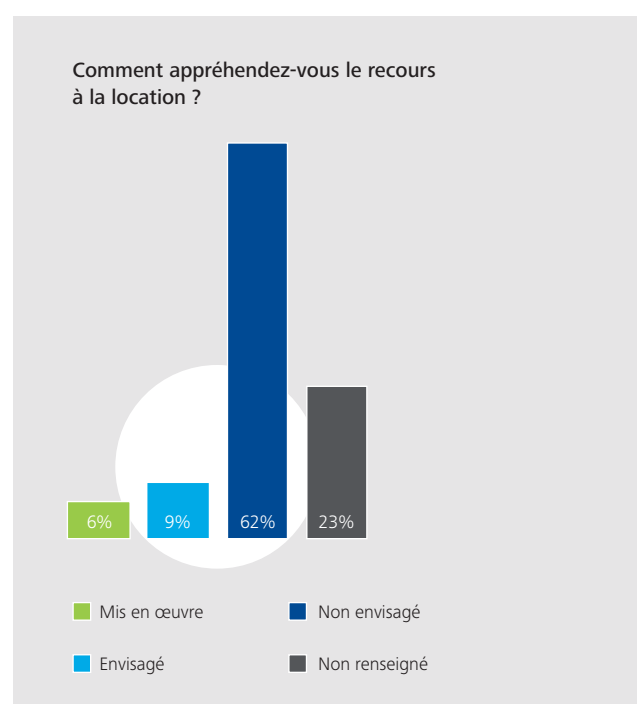
*(Communauté d'agglomération d'environ 70 000 habitants)*

Le rendez-vous est pour maintenant, et malgré leurs nombreux enjeux, les communautés ne doivent pas le manquer.

Par ailleurs, les collectivités affirment leur attachement à la propriété. Elles sont en effet seulement 6% à avoir un recours à la location et 9% à envisager de l'accroître.

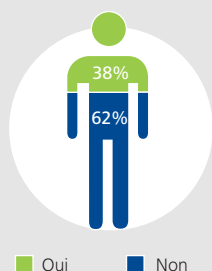
Cette tendance, contraire aux pratiques en développement dans le secteur privé, s'observe également au sein des communes, qui étaient 4% dans notre baromètre 2015 à prévoir de recourir à la location de manière croissante.

Au regard de l'ampleur de leur patrimoine, comment les intercommunalités entendent-elles le gérer ?

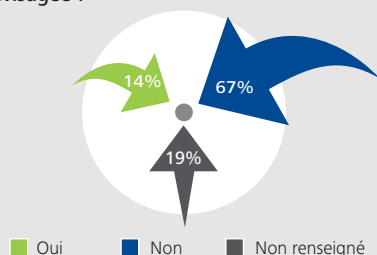


## 2. Structuration de la gestion immobilière : un processus bien engagé mais encore récent

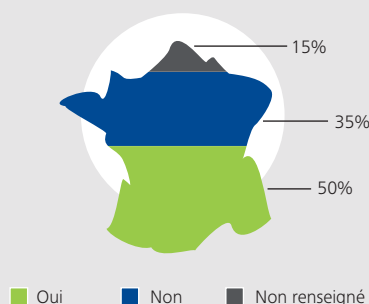
Existe-t-il une entité unique (direction, service) responsable de la gestion immobilière pour l'ensemble de la collectivité ?



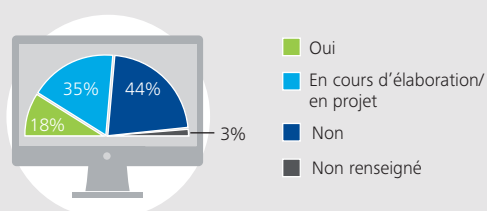
Si non, une centralisation de la gestion est-elle envisagée ?



La mise en application de loi NOTRe peut-elle être une occasion de structurer davantage la fonction immobilière intercommunale ?



Disposez-vous d'un système d'information adapté à la gestion immobilière ?



### Une centralisation de la gestion encore limitée

Seulement 38% des intercommunalités disposent d'une entité unique pour leur gestion immobilière (Service immobilier et foncier, Direction du patrimoine ...). Parmi celles qui n'en sont pas dotées, peu l'envisagent.

Ces chiffres sont révélateurs d'une fonction immobilière dispersée en raison des nombreuses compétences concernées. Il est par conséquent difficile pour les collectivités de quantifier de façon précise le nombre d'agents impliqués, dans un contexte où l'organigramme est souvent construit en fonction des compétences.

Le même constat d'une fonction immobilière peu centralisée avait été établi pour les communes à l'occasion de notre baromètre 2015 : ces tendances du secteur public local contrastent avec la mise en place de directions immobilières dans un nombre croissant d'entreprises. Ces dernières souhaitent disposer d'un pilotage affirmé de la fonction immobilière afin de bénéficier d'une vision globale et de coordonner la mise en œuvre d'une stratégie.

### Une véritable volonté de structurer la gestion

Les intercommunalités étant des entités relativement récentes, leur organisation n'est pas encore arrivée à maturité. Leur montée en puissance devrait aller de pair avec une structuration accrue de la fonction immobilière.

Si la centralisation ne semble pas être à l'ordre du jour pour une majorité d'intercommunalités, elles sont toutefois la moitié à envisager de structurer la gestion immobilière à l'occasion de la mise en place de la loi NOTRe.

Certains leviers de cette structuration apparaissent de plus en plus au sein des intercommunalités, notamment au service d'une professionnalisation de la fonction et d'une meilleure connaissance du parc par l'ensemble des acteurs concernés.

Seulement 18% des intercommunalités indiquent disposer d'un système d'information adapté à la gestion immobilière, contre près de la moitié des communes de notre baromètre 2015.

Cet outil est toutefois perçu comme un vecteur d'efficacité puisque la moitié des intercommunalités devraient en être dotées dans les prochaines années.

Le schéma directeur immobilier, autre levier potentiel pour structurer la fonction, n'est à ce stade une réalité que dans 6% des intercommunalités.

La volonté d'un nombre croissant de collectivités d'élaborer un tel document est en cohérence avec l'objectif d'une connaissance affinée de leur parc puisque l'évaluation constitue généralement la première étape du schéma. Celui-ci peut par la suite fournir une véritable feuille de route pour l'ensemble des acteurs concernés en répertoriant les décisions majeures en termes d'immobilier pour les années à venir (acquisitions, cessions, rénovations structurantes...).

A l'instar du processus d'amélioration de la gestion immobilière engagé ces dernières années par l'administration centrale et certains établissements publics, certaines intercommunalités se dotent également d'un plan stratégique du patrimoine (PSP).

## Des mutualisations encore timides entre communes et intercommunalités

Seulement 18% des intercommunalités ont mutualisé la gestion immobilière avec leurs communes membres. Les collectivités concernées mutualisent principalement au sein des services de la communauté.

« La gestion du patrimoine immobilier a été sélectionnée pour faire partie de la première phase d'un processus de mutualisation globale entre les communes. »  
(Communauté d'agglomération d'environ 80 000 habitants)

« La mutualisation de la gestion immobilière au sein des services de la ville centre s'inscrit dans une perspective globale de mutualisation de différents services (office du tourisme, achats, entretien, etc.). Elle s'explique par le fait que la ville centre représente plus des deux tiers de la population et dispose d'un savoir-faire en la matière supérieur aux autres collectivités du territoire. La ville centre orchestre un accompagnement des communes membres dans la gestion de leur immobilier. »  
(Communauté d'agglomération d'environ 80 000 habitants)

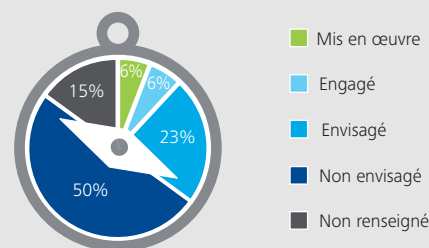
Le faible pourcentage d'intercommunalités qui envisagent de mutualiser laisse présager de peu d'évolutions dans ce domaine à court terme. La montée en puissance des intercommunalités et l'élaboration des prochaines générations de schémas de mutualisation des services pourront être l'occasion d'aller plus loin dans ces démarches, au service d'une plus grande professionnalisation de la fonction.

Par ailleurs, parmi les intercommunalités qui ne procèdent pas à des mutualisations en matière immobilière, très peu indiquent assister leurs communes membres sur leurs enjeux immobiliers, que ce soit par le biais de l'accompagnement de leurs projets communaux ou de la coordination des actions immobilières du territoire.

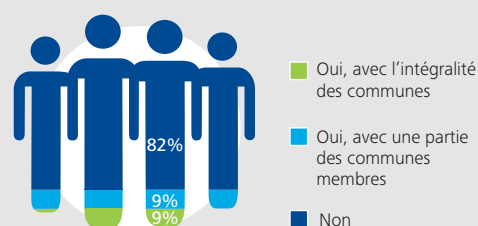
« Notre intercommunalité étant récente, elle est encore au stade de la réflexion pour ce qui concerne les mutualisations et la réorganisation des services. »  
(Métropole de plus de 400 000 habitants)

Le bloc communal réussira-t-il à capitaliser davantage sur les expertises présentes sur son territoire ?

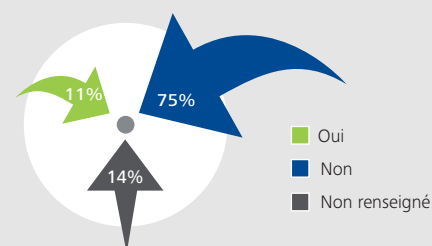
### Avez-vous mis en place un schéma directeur immobilier ?



### Avez-vous mutualisé la gestion immobilière ?

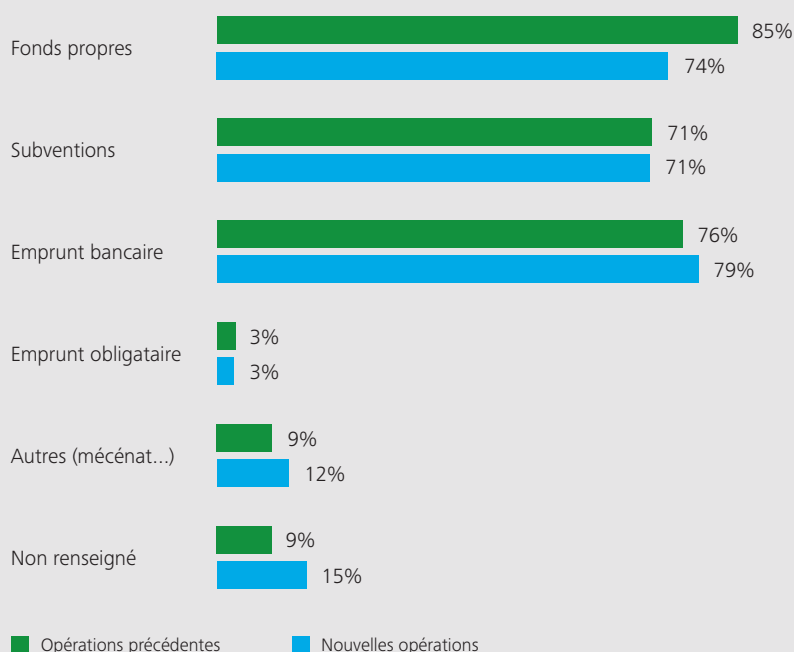


### Si non, une mutualisation de la gestion immobilière est-elle envisagée ?



### 3. Nouveaux modes de financement et partenariats : une diffusion encore limitée

#### Modes de financement utilisés



#### Peu d'évolutions dans les sources de financement

Pour financer leurs investissements immobiliers, les intercommunalités envisagent pour la plupart de continuer à articuler le recours aux fonds propres avec les subventions et l'emprunt bancaire. Concernant ce dernier, il joue un rôle clef dans le contexte actuel de pression sur les ressources propres. La faiblesse des taux d'emprunt a favorisé le maintien de ce mode de financement.

Les collectivités françaises ont de façon croissante la possibilité de recourir à des modes de financement non bancaires, ce qu'elles font de plus en plus. En 2014, les emprunts bancaires ont représenté 53% de leurs nouveaux financements (8,2 milliards d'euros)<sup>3</sup>.

Deux tiers concernaient de nouveaux crédits, le reste étant composé de restructurations ou d'aménagements. Trois groupes bancaires, Banque Postale, BPCE et Crédit Agricole, assurent les trois quarts de la production. Ces parts de marché élevées s'expliquent par l'existence de lignes métiers spécialisées au sein de ces groupes et par leur maillage du territoire.

Les financements alternatifs aux banques, qui répondent donc à près de la moitié des nouveaux besoins des collectivités, sont, pour le moment, principalement l'apanage des grandes collectivités (régions, départements, communes de plus de 100 000 habitants)<sup>4</sup>. Les emprunts obligataires, parfois moins onéreux que les crédits bancaires, ont couvert en 2014 près de 14% des besoins de financement des collectivités. On peut distinguer plus spécifiquement trois institutions accompagnant les collectivités dans ces mises en place de financements alternatifs :

- la Banque européenne d'investissement (BEI) intervenant sur le financement de projets de moins de 25 millions d'euros par des collectivités ;
- la Caisse des Dépôts, via son fonds épargne, agissant dans le financement des projets de long terme ;
- enfin, l'Agence France Locale, établissement de crédit spécialisé, réalisant également des émissions obligataires pour répondre aux besoins des collectivités qui y adhèrent.

A noter que le financement participatif (crowdfunding), mode de financement alternatif plus récent, reste une option peu adaptée aux collectivités, notamment du fait du faible montant unitaire des dossiers sur le marché français. Aucune des intercommunalités consultées dans le baromètre n'y a recours.

(...)

<sup>3</sup> Agefi, mai 2015

<sup>4</sup> Finance Active, Observatoire annuel, 2015

## **Franck Valletoux : « Le patrimoine immobilier n'est pas une politique publique en soi, c'est un moyen ! »**

Publié le 02/05/2016 • Par **Pierre Cheminade** • dans : A la Une finances, Actu experts finances, France • Club : Club finances

"Le patrimoine immobilier et foncier est, comme l'endettement ou la fiscalité, un moyen de mise en œuvre des politiques publiques et donc, comme tout moyen, il peut être optimisé." C'est le constat posé par Franck Valletoux, directeur général du cabinet Stratégies locales, qui, dans un entretien avec le Club finances, invite les collectivités locales à "recentrer leur patrimoine sur leurs compétences obligatoires ou prioritaires", sans pour autant céder aux sirènes du court terme "qui font courir le risque de fermer des portes pour l'avenir".

### **Comment convertir votre patrimoine immobilier en atout financier ?**

#### **Peut-on parler d'une réelle prise de conscience des élus locaux vis-à-vis de la nécessité d'optimiser leur patrimoine immobilier et foncier ?**

Oui, le sujet s'est indéniablement organisé ces dernières années et les grandes collectivités se sont particulièrement saisies du sujet même si le degré d'avancement reste très variable. Toutes les collectivités sont concernées à proportion de leurs budgets respectifs et c'est peut-être même un enjeu plus important pour des collectivités de petite taille. Depuis les municipales de 2014, les élus chargés du patrimoine sont davantage dotés de délégations fortes qui incluent souvent les finances.

Sur le terrain, je constate que le patrimoine n'est plus cantonné à sa dimension technique. En général, le patrimoine immobilier, qui nécessite un entretien, est mieux connu que les propriétés foncières.

#### **Quelles sont les grandes étapes à respecter pour initier une politique de gestion active du patrimoine ?**

La première condition c'est évidemment de bien connaître son patrimoine, de l'identifier et de le fiabiliser. Ensuite, il faut décrire chaque bâtiment, chaque élément du patrimoine : son mode d'occupation, sa performance financière et économique (coûts d'entretien et de fonctionnement), l'efficacité de son usage et son utilité dans l'organisation de la collectivité et vis-à-vis des priorités politiques du mandat. Il faut donc adopter un regard critique selon différents prismes (économique, financier, énergétique, organisationnel, etc.).

Il est important de comprendre qu'une fois ce travail mené, les arbitrages rendus sont souvent très différents de ceux qui étaient envisagés initialement. Par exemple, il vaut mieux céder des biens trop contraignants, mal situés, mal conçus, sous occupés mais qui ont une valeur de marché plutôt que de vendre un bâtiment vide et cessible rapidement mais qui pourrait apporter des solutions en termes d'organisations et désensibiliser un certain nombre de risques.

**La réalisation de ces études peut parfois prendre du temps – entre 6 et 18 mois – alors même que les élus locaux, confrontés à la baisse des dotations, cherchent des recettes à court terme. Comment articuler ces deux logiques ?**

Les élus ont bien sûr la tentation de vouloir vendre au plus vite pour transformer des bâtiments en rentrées budgétaires mais ce n'est pas la bonne logique. Le principal problème c'est que l'on risque de ne pas évaluer la totalité du patrimoine, de ne pas en interroger la logique globale et donc de vendre des bâtiments dont on pourrait avoir besoin par la suite, qui pourraient avoir une très grande utilité dans l'organisation des services et le fonctionnement de la collectivité et/ou de ses partenaires. Les ventes à court terme ne sont pas nécessairement mauvaises mais elles font courir le risque de fermer des portes pour l'avenir.

C'est très frappant lorsque nous réalisons des audits pour des collectivités : une fois l'étude réalisée et tous les paramètres pris en compte, les collectivités vendent rarement les immeubles qu'elles pensaient céder initialement. Elles se rendent compte que ce n'est pas forcément le plus rentable à moyen terme.

**L'action sur le patrimoine doit donc être pensée et articulée directement avec la politique de la collectivité...**

Oui, tout à fait et cela pose donc aussi de vraies questions de gestion vis-à-vis des partenaires naturels des collectivités. Est-ce qu'il est souhaitable que la collectivité continue à loger l'Etat, des associations ou d'autres tiers qui ne relèvent pas des priorités du mandat ? Est-il normal que les collectivités portent une grande partie de l'endettement de l'Etat au travers du patrimoine en logeant, selon les us et coutumes locaux, la gendarmerie, le sous-préfet, la trésorerie, la maison de l'emploi, le bureau de poste, etc. Mis bout à bout cela représente des montants considérables !

Il y a bien sûr un enjeu de concurrence territoriale entre les communes pour attirer telle gendarmerie ou telle agence de Pôle emploi. Mais je crois qu'il faut savoir y résister si nécessaire. On peut aussi s'interroger sur les efforts consentis par des collectivités, en termes de foncier, pour des organismes HLM qui sont parfois en meilleure santé financière.

La logique derrière tout cela est d'opérer un recentrage du patrimoine de la collectivité sur ses compétences obligatoires ou identifiées comme prioritaires dans le cadre du projet politique.

**Quel peut être l'impact de la cession de patrimoine sur l'économie locale ?**

Il faut y faire attention. Lorsqu'on est un gros porteur foncier ou immobilier, il ne faut pas tout vendre d'un coup au risque de déstabiliser le marché local. A l'inverse, certaines collectivités, des villes moyennes notamment, peuvent rencontrer des difficultés pour trouver des acheteurs intéressés. J'ai vu des biens qui étaient à vendre depuis plus de dix ans malgré un marché porteur. Dans ce cas, il faut revoir l'estimation, chiffrer précisément les travaux et raisonner selon la méthode du compte à rebours en partant du bilan économique d'un éventuel acheteur pour déterminer le prix de cession.

Dans tous les cas, mettre un bien en vente ne doit pas se résumer à afficher un panneau et à attendre le chaland. Il faut, en quelque sorte, préconstruire la vente, préparer l'opération en amont et aller démarcher des acheteurs potentiels qui peuvent être des promoteurs immobiliers, des fonds d'investissements financiers, des acteurs économiques divers, etc. Il y a des biens faciles à vendre – comme un logement par exemple – et d'autres plus compliqués, comme des immeubles de bureaux administratifs. Pour surmonter ces difficultés, je milite pour développer des « opérations à tiroirs » : on conditionne la cession

d'un bâtiment attractif à la reprise d'un autre actif moins performant. Regrouper ces deux opérations peut permettre de séduire le marché tout en débloquent des opérations complexes !

**Constatez-vous des réticences persistantes des élus locaux et/ou de leurs équipes à agir sur le patrimoine de leur collectivité ?**

Oui, il y a toujours le vieux réflexe de ne pas vendre les « bijoux de famille ». Ils considèrent encore trop souvent que le patrimoine n'est pas un moyen mais une fin. Pourtant, le patrimoine immobilier et foncier n'est pas une politique publique en soi, c'est un moyen au même titre que l'endettement ou la fiscalité. C'est un moyen de mise en œuvre des politiques publiques et donc, comme tout moyen, il peut être optimisé !

Cette prise de conscience de la nécessité de connaître et d'agir sur les biens de la collectivité progresse indéniablement. Les nouvelles équipes élues en 2014 sont arrivées aux manettes en ayant à l'esprit le sujet de l'optimisation du patrimoine, y compris dans les départements, ce qui est assez nouveau.

**Quelles sont les difficultés techniques ou juridiques auxquels peuvent être confrontées les collectivités qui souhaitent agir sur leur patrimoine ?**

Une fois que l'on a surmonté certaines oppositions idéologiques, je crois qu'il ne reste plus beaucoup de freins. Les choses ont évolué et les collectivités ont aujourd'hui à leur disposition des outils, des acteurs et des montages juridico-financiers dont même le privé ne dispose pas.

Par ailleurs, la conjoncture est plutôt favorable puisque la crise incite les acteurs immobiliers – constructeurs, promoteurs et financeurs – à se montrer davantage à l'écoute et à se lancer dans des opérations immobilières complexes pour débloquent des dossiers et, donc, de l'activité.

Enfin, il faut regarder aussi les possibilités de valoriser le patrimoine de la collectivité sans la dessaisir de la propriété. Cela peut passer, par exemple, par la mobilisation de fonds d'investissements qui sont aujourd'hui à la recherche de signatures publiques solides et de long terme. On le voit, il y a un champ du possible qui est très important !

**La gestion du patrimoine constitue-t-elle un enjeu important de la montée en puissance de la construction intercommunale ?**

Non, d'expérience, ce n'est pas vraiment le cas. Les intercommunalités sont volontaires pour apporter de l'ingénierie dans ce domaine mais la mutualisation du patrimoine n'est pas encore à l'ordre du jour. Pourtant, il y a des choses sensationnelles à réaliser puisque toute collectivité a une part de son patrimoine vide ou disponible. Par exemple, dans le cadre d'une démarche visant à accueillir et loger des petites entreprises, l'intercommunalité pourrait porter une structure qui répertorie et attribue ces locaux vides. Cela permettrait de soutenir le développement économique et de revitaliser certains quartiers en donnant une nouvelle vie à des bâtiments parfois en déshérence.

## STRASBOURG CENTRALISE LA GESTION DE SON PATRIMOINE POUR L'OPTIMISER

Publié le 09/07/2015 • Par **Gaëlle Ginibrière** • dans : A la Une finances, Actu experts finances, Régions • Club : Club finances

La commune entend développer une gestion plus stratégique de son patrimoine et en réduire les coûts de fonctionnement. Un objectif qui passe par une réorganisation des services.

### Chiffres-clés

Le patrimoine immobilier public de Strasbourg :

- **820** bâtiments, soit **1,28 million de m<sup>2</sup> SHON** ;
- **113** écoles élémentaires et maternelles et **25** crèches ;
- **33** stades et **43** gymnases ;
- **15** centres sociaux et culturels ;
- **45** bâtiments administratifs affectés aux services ;
- **90** logements de fonction.

Une baisse de 10 à 15 % des coûts de fonctionnement de la gestion immobilière d'ici la fin du mandat, c'est l'objectif politique affiché par la ville de Strasbourg. Un objectif ambitieux, qui passe d'abord par une refonte interne des services gestionnaires. « Nous disposons de chiffres assez précis sur notre patrimoine, grâce à un inventaire quantitatif relativement solide. En revanche, l'inventaire qualitatif l'est beaucoup moins », reconnaît Frédéric Thommen, directeur de la construction et du patrimoine bâti de la ville.

Quel est l'état d'un bâtiment ? Quelles sont les conditions de mises à disposition d'un local ? Ou encore les coûts d'exploitation ? Qui paie les charges ? Autant de questions qui ne trouvent pas toujours de réponses circonstanciées. « Nous avons l'outil, mais il faut l'adapter, développer un protocole partagé et collecter en permanence l'information », poursuit Frédéric Thommen.

Or pour l'instant Strasbourg est loin du compte. En cause : une segmentation de son budget. La direction de l'éducation paie les frais de nettoyage, de logistique, de gardiennage de l'ensemble des écoles. Celle des sports fait de même pour les équipements sportifs. Etc. « Dans ce cadre, réaffecter une facture à un immeuble identifié n'est pas évident dans la pratique. Or pour avoir une gestion efficace, il est indispensable de connaître l'état du patrimoine et d'identifier précisément ses occupants et son coût », note Frédéric Thommen.

### Un entrecroisement de compétences qui plaide pour...

Cet entrecroisement des compétences, difficilement lisible par un regard extérieur, est aussi devenu un handicap en interne, où l'on peine parfois à se mettre d'accord sur les chiffres. C'est pourquoi une réorganisation des services est à l'étude. Aujourd'hui, deux entités se partagent la gestion des 1 166 bâtiments dont la ville de Strasbourg est propriétaire.

Au sein de la direction urbanisme, aménagement et habitat, le service politique foncière et immobilière a la charge des 350 bâtiments relevant du domaine privé. Quelques commerces, des bureaux, des logements dans le centre-ville historique<sup>(1)</sup>. La gestion de 266 d'entre eux (soit 170 000 m<sup>2</sup>) a été confiée à la société anonyme d'économie mixte locale Habitation moderne. Les autres (vacants pour la plupart, car souvent liés à des projets d'aménagement urbains ou de voirie qui n'ont jamais vu le jour ou autrement) sont gérés en régie.



La direction de la construction et du patrimoine bâti, créée en 2010, chapeaute de son côté la maîtrise d'ouvrage interne, la maintenance technique et réglementaire et la gestion locative du patrimoine public (820 bâtiments, voir encadré chiffres).

### **... une réorganisation des services d'ici fin 2015**

« Désormais, il s'agit de réunir patrimoine immobilier et public au sein d'une même direction afin d'avoir une vision plus consolidée et développer une gestion plus stratégique », indique Philippe Bies, adjoint en charge du patrimoine. Une réorganisation qui devrait être validée d'ici la fin de l'année. La nouvelle direction du patrimoine devrait piloter les conventions, les conditions de loyer ou encore les décisions d'attribution de certains locaux afin de mettre fin au cloisonnement actuel par direction opérationnelle.

Les enjeux du domaine privé et public en effet se rejoignent. Depuis plusieurs années, le service politique foncière et immobilière a entrepris d'optimiser la gestion locative du domaine privé. Un alignement des loyers sur les prix du marché a pu être opéré ponctuellement, en étant attentif aux publics concernés. « Mais le rôle d'une collectivité territoriale n'est pas de gérer des baux. Le principal objectif est plutôt de vendre le patrimoine qui ne présente plus d'intérêt pour la collectivité », avance Sandrine Ann, adjointe au chef de service de la politique foncière et immobilière. Une trentaine de bâtiments – à usage de logement essentiellement – ont ainsi été vendus lors du précédent mandat, à des bailleurs sociaux, des promoteurs ou des particuliers.

### **Utiliser des schémas directeurs immobiliers**

La question se pose désormais dans les mêmes termes pour les bâtiments publics. Quel est leur état ? Quel est leur usage ? Et s'ils ne sont plus occupés, faut-il les réhabiliter pour les services ou bien les vendre ? Depuis deux ans, un chargé de mission stratégie, directement rattaché au directeur de la construction et du patrimoine bâti, travaille sur ces questions.

Son principal outil ? Des schémas directeurs immobiliers. Un site qui ne correspond plus aux usages et au fonctionnement d'un service est situé au cœur d'un quartier dont la valeur foncière a évolué ? La possibilité de le vendre, de regrouper le service avec un autre est aussitôt étudiée. Par exemple les conseils de quartier, maisons des aînés ou locaux associatifs sont en train d'être mutualisés sur des sites dédiés (associations, maison des aînés..).

Autre projet : l'acquisition d'un grand immeuble permettant de libérer 5 ou 6 sites administratifs en réunissant les différents services sur une seule implantation. « La négociation est en cours. Si elle aboutit, cette opération pourrait être amortie sur 6 ans grâce à la disparition des loyers payés pour deux de ces immeubles dans lesquels la ville est locataire, aux non dépenses sur des immeubles en mauvais état qui ne seraient plus occupés et aux recettes tirées de la vente de trois à quatre biens », note Frédéric Thommen.

### **S'adapter au cycle de vie du patrimoine**

La tendance n'est cependant pas à brader le patrimoine de la commune. Mais plutôt à le rénover. « Cela correspond au cycle de vie du patrimoine. Tous les 20 à 30 ans, il faut le réhabiliter. Or beaucoup de nos constructions datent des années 60 ou 70 », souligne Frédéric Thommen.

Sous le mandat de Fabienne Keller (2001-2008), priorité avait par exemple été donnée aux écoles : 70 établissements sur 113 ont déjà été rénovés. Par ailleurs, la ville continuant de se développer, son patrimoine évolue en conséquence. Avec un budget d'investissement dédié au patrimoine public à l'avenant : entre 2002 et 2014, il est passé de 25 à 70 millions d'euros par an.

**CONCOURS INTERNE ET 3<sup>ème</sup> CONCOURS  
DE REDACTEUR TERRITORIAL**

**SESSION 2017**

**EPREUVE DE REDACTION D'UNE NOTE**

**ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :**

**Rédaction d'une note à partir des éléments d'un dossier portant sur l'un des domaines suivants, au choix du candidat lors de son inscription :**

- a) Les finances, les budgets et l'intervention économique des collectivités territoriales ;**
- b) Le droit public en relation avec les missions des collectivités territoriales ;**
- c) L'action sanitaire et sociale des collectivités territoriales ;**
- d) Le droit civil en relation avec les missions des collectivités territoriales.**

Durée : 3 heures

Coefficient : 1

|                                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>DOMAINE : Finances, budgets et intervention économique des collectivités territoriales</b></p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|

**INDICATIONS DE CORRECTION**

**RAPPEL DU SUJET**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Vous êtes rédacteur territorial au sein de la direction des finances de la communauté d'agglomération de COMMAGLO, 120 000 habitants.</p> <p>La communauté d'agglomération étant nouvellement créée, le Président souhaite connaître toutes les marges de manœuvres financières dont COMMAGLO dispose pour ajuster ses orientations politiques.</p> <p>Dans ce contexte, votre directrice vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents joints, une note sur la gestion du patrimoine immobilier des collectivités territoriales.</p> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

*La commande, qui ne contient aucune indication de plan, permet de satisfaire aisément aux règles formelles de présentation de l'épreuve :*

|                                                                                                       |                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| Communauté d'agglomération de COMMAGLO<br>Direction des finances                                      | Le 12 octobre 2017 |
| <p style="text-align: center;"><b>NOTE</b><br/>à l'attention de Madame la directrice des finances</p> |                    |
| <p>Objet : La gestion du patrimoine immobilier des collectivités</p>                                  |                    |

## **I) PRINCIPALES INFORMATIONS DU DOSSIER**

### **Intérêt du sujet**

Un sujet d'actualité qui aborde une thématique classique de gestion du patrimoine mais un levier souvent mal et sous-utilisé alors qu'il devient essentiel dans un contexte de recherche de marges de manœuvre financières

Un sujet qui positionne le candidat dans une communauté d'agglomération, ce qui est inhabituel, mais correspond à une réalité de plus en plus fréquente d'autant que les EPCI ont intégré du patrimoine communal lors des transferts de compétences.

Dossier peu dense et peu complexe qui permet d'identifier assez facilement les grands axes pour traiter la demande.

### **Analyse des documents**

**Document 1** – « Modernisation de la gestion du patrimoine des collectivités locales : un enjeu qui semble faire consensus ! » - *blog.acpformation.fr* - 29 septembre 2016 - 5 pages

Synthèse des rapports de l'Inspection Générale de l'Administration et de l'Inspection Générale des Finances de mai 2016 :

- méconnaissance de leur patrimoine par les collectivités et manque de données d'analyse au-delà d'un simple recensement ;
- absence de valorisation du patrimoine dont la valeur d'actif est mal estimée faute de compte financier permettant de regrouper les informations ;
- manque d'outils permettant d'effectuer les arbitrages sur les investissements à réaliser : neuf ou réhabilitation ;
- nécessité de mieux préparer les transferts réels de patrimoine vers les intercommunalités et leur valorisation ;
- nécessité de généraliser les mécanismes d'amortissement du patrimoine en les adaptant au secteur public ;

Le rapport émet des propositions afin de mieux anticiper sur les cessions de patrimoine et surtout de mieux évaluer les charges de fonctionnement du patrimoine ce qui passe notamment par la modernisation des outils de gestion.

**Document 2** – « Le patrimoine des collectivités territoriales » (extrait) - *Rapport IGA-IGF-CGEFI* – mai 2016 - 1 page

Développement important et valeur du patrimoine des collectivités multipliée par 3,4 depuis la fin des années 1970, représentant 10% du patrimoine français non financier.

Pour autant les démarches de gestion raisonnée en lien avec une connaissance et une évaluation fines restent minoritaires.

Par ailleurs, les dépenses d'investissements nécessaires à l'entretien ne sont pas toujours réalisées, au profit de l'investissement sur le neuf.

Se posent également les questions de valorisation du patrimoine de même que celle des cessions, qui devraient faire l'objet de mise en concurrence.

**Document 3** – « Le patrimoine immobilier des collectivités locales » - Un enjeu crucial au service du développement des territoires urbains » (extraits) - *franceurbaine.org* - 8 septembre 2015 - 6 pages

Se pose depuis longtemps la question des droits de la personne publique (État, collectivités) sur le patrimoine qu'elle possède. Au-delà de la propriété et de sa conservation, la notion de valorisation se développe avec de nombreux outils pour la mettre en œuvre, notamment par le biais d'une stratégie immobilière permettant d'évaluer pour chaque bien sa valeur d'actif et son coût d'entretien et d'usage.

Penser la cession ou la mise en bail mais aussi la reconversion est nécessaire au-delà d'une simple approche budgétaire.

De nombreux exemples existent qui ont permis des reconversions de friches ou de bâtiments rapides et satisfaisantes pour les collectivités propriétaires par le biais de cessions bien négociées ou encore de baux.

L'exemple de la ville de Rennes est notamment développé avec 700 000 m<sup>2</sup> de patrimoine récemment évalué pour des raisons financières mais aussi environnementales et d'accessibilité. Au delà de la connaissance du patrimoine en soi c'est son usage qui doit être maîtrisé.

Plusieurs grosses villes ou métropoles ont mis en place un travail d'évaluation de leur patrimoine.

Après estimations et différentes hypothèses, des choix de vente directe, vente aux enchères, par soumission cachetée ou encore vente par appels à projets peuvent être faits pour les biens les moins utilisés ou les plus coûteux.

Pour réaliser ce type de diagnostic, peu habituel pour les équipes, il convient de travailler en transversalité (services supports et services métiers) et de se poser la question des services gestionnaires.

Si une stratégie de gestion du patrimoine peut procurer des recettes de cessions, elle peut aussi se solder par des économies : à long terme car il est désormais obligatoire d'évaluer les coûts de fonctionnement d'un investissement, à plus court terme en revoyant certaines organisations et localisations de services ou encore coûts d'entretien en fluides.

Des instances stratégiques peuvent également être créées afin de hiérarchiser les priorités et d'arbitrer les cessions de biens ou des révisions de politiques.

**Document 4 – « Une gestion du patrimoine plus rigoureuse pour dégager des économies substantielles »** - Jacques Kimpe - [www.lalettredesfinanceslocales.com](http://www.lalettredesfinanceslocales.com) - 22 septembre 2016 - 1 page

Pistes d'économie en matière de gestion du patrimoine :

- maîtrise de l'électricité, de l'entretien et des fournitures d'entretien et des assurances ;
- mieux évaluer les coûts de fonctionnement d'un investissement, par le coût global principalement et intégrer les obligations d'amortissement.

Par ailleurs, les recettes liées aux locations, occupations, redevances... sont importantes.

**Document 5 – « Baromètre 2016 de la gestion immobilière des intercommunalités »** - [www.adgcf.fr](http://www.adgcf.fr) - Mars 2016 - 5 pages

D'après une enquête, 36 millions de m<sup>2</sup> de patrimoine appartiennent aux intercommunalités de plus de 45 000 habitants, composés de biens acquis, construits ou transférés des communes.

Pour autant le patrimoine des communes ne diminue pas, faute d'une culture de gestion.

Du côté des intercommunalités, les démarches de gestion sont encore timides et passent par une organisation de la fonction immobilière (centralisée ou non), une professionnalisation et une connaissance accrue, notamment via le SIG ;

Seules 6% des intercommunalités sont dotées d'un schéma directeur de l'immobilier, pourtant jugé nécessaire pour piloter le patrimoine à moyen et long terme.

Par ailleurs, la mutualisation de la gestion avec les communes reste minoritaire.

Quant aux financements des investissements, ils peinent à se diversifier sur des outils alternatifs pourtant intéressants comme les emprunts obligataires.

**Document 6 – « Franck Valletoux "Le patrimoine immobilier n'est pas une politique publique en soi, c'est un moyen !" »** - Pierre Cheminade - [www.lagazettedescommunes.com](http://www.lagazettedescommunes.com) - 2 mai 2016 - 3 pages

Réflexion sur les atouts du patrimoine immobilier et les moyens de les exploiter grâce à une politique de gestion active.

Il faut passer par une phase d'évaluation précise du patrimoine dans tous ses aspects : occupation, coûts, usage, utilité... qui permet de rendre des arbitrages objectifs.

Cette évaluation, nécessairement longue ne doit pas être négligée au profit de solutions plus rapides pour dégager des marges de manœuvre budgétaire immédiates mais souvent incohérentes à plus long terme.

La collectivité doit également s'interroger sur l'adéquation entre la gestion du patrimoine et ses compétences et priorités.

En cas de cession, une stratégie active s'impose pour bien la préparer ou la négocier et surmonter les difficultés.

Malgré des freins qui subsistent, la volonté politique de mieux optimiser la gestion du patrimoine est réelle et doit passer également par des outils de valorisation.

**Document 7 – « Strasbourg centralise la gestion de son patrimoine pour l'optimiser » -**  
Gaëlle Ginibrière - *www.lagazettedescommunes.com* - 9 juillet 2015 - 2 pages

Exemple de Strasbourg avec une démarche de gestion active et stratégique qui vise à une réduction de 15% des coûts de fonctionnement d'ici 2020.

Au-delà du bilan quantitatif, les aspects qualitatifs sont insuffisants et difficiles à rassembler car disséminés budgétairement.

Il convient de procéder à une réorganisation des services qui gèrent les différentes composantes de ce patrimoine afin de mettre fin au cloisonnement des décisions.

Cela passe par la mise en place de schémas directeurs immobiliers permettant de réagir en continu aux évolutions sur un secteur et de saisir des opportunités de mutualisation, de relocalisation...

## **II) PROPOSITION DE PLAN DÉTAILLÉ**

**Avertissement :** *il s'agit d'une proposition de plan, et non d'un plan type.*

*On privilégiera un plan dynamique qui permet de problématiser les différents éléments abordés dans le dossier avec un fil conducteur cohérent. Il convient de hiérarchiser les moyens abordés dans le dossier et de se placer dans une logique d'aide à la décision.*

### **En-tête**

*Comme indiqué dans la note de cadrage de l'épreuve, il est attendu une présentation de la note sous la forme suivante :*

Communauté d'agglomération de Commaglo  
Direction des finances

Le 12 octobre 2017

### **NOTE**

**à l'attention de Madame la Directrice des finances**

**Objet : La gestion du patrimoine immobilier des collectivités**

### **Introduction**

*Rappel du cadrage : la note doit comporter une introduction d'une quinzaine de lignes, qui s'apparente à celle d'une composition ou dissertation (entrée en matière, définitions éventuellement, problématique) et doit impérativement comprendre une annonce de plan.*

#### **Éléments d'introduction :**

Développement important et valeur du patrimoine des collectivités multipliée par 3,4 depuis la fin des années 1970, représentant 10% du patrimoine français non financier.

D'après une enquête, 36 millions de m<sup>2</sup> de patrimoine appartiennent aux intercommunalités de plus de 45 000 habitants, composés de biens acquis, construits ou transférés des communes.

Seules 6% des intercommunalités sont dotées d'un schéma directeur de l'immobilier, pourtant jugé nécessaire pour piloter le patrimoine à moyen et long terme.

Ainsi les démarches de gestion raisonnée en lien avec une connaissance et une évaluation fines restent minoritaires alors que les enjeux sont multiples, notamment en termes financiers.

#### **Annonce de plan :**

Face à une absence de culture de gestion d'un patrimoine largement méconnu, les collectivités doivent enfin adopter des stratégies à la hauteur des enjeux.

Pour ce faire, il convient de mettre en place les outils de diagnostic et de pilotage nécessaires et de prévoir les moyens dédiés.

### **Plan détaillé**

#### **I. Entre méconnaissance et freins idéologiques la gestion du patrimoine immobilier doit sortir de l'ombre**

##### **A. Un état des lieux clairement décevant**

Selon les rapports de l'Inspection Générale de l'Administration et de l'Inspection Générale des Finances de mai 2016 :

- méconnaissance de leur patrimoine par les collectivités et manque de données d'analyse au-delà d'un simple recensement ;
- absence de valorisation du patrimoine dont la valeur d'actif est mal estimée faute de compte financier permettant de regrouper les informations ;
- manque d'outils permettant d'effectuer les arbitrages sur les investissements à réaliser : neuf ou réhabilitation ;
- manque de préparation des transferts réels de patrimoine vers les intercommunalités et leur valorisation ;
- insuffisances des mécanismes d'amortissement du patrimoine adaptés au secteur public.

## **B. Des enjeux qui plaident pour une véritable stratégie**

Pistes d'économie en matière de gestion du patrimoine :

- maîtrise de l'électricité, de l'entretien et des fournitures d'entretien et des assurances ;
- mieux évaluer les coûts de fonctionnement d'un investissement, par le coût global principalement et intégrer les obligations d'amortissement.

Par ailleurs, les recettes liées aux locations, occupations, redevances... sont importantes.

Si une stratégie de gestion du patrimoine peut procurer des recettes de cessions, elle peut aussi se solder par des économies :

à long terme car il est désormais obligatoire d'évaluer les coûts de fonctionnement d'un investissement, à plus court terme en revoyant certaines organisations et localisations de services ou encore coûts d'entretien en fluides.

Penser la cession ou la mise en bail mais aussi la reconversion est nécessaire au-delà d'une simple approche budgétaire.

## **II. La nécessité de se doter des moyens et de l'organisation adéquats**

### **A. Évaluer pour maîtriser**

Au-delà de la propriété et de sa conservation, la notion de valorisation doit se développer avec de nombreux outils pour la mettre en œuvre, notamment par le biais d'une stratégie immobilière permettant d'évaluer pour chaque bien sa valeur d'actif et son coût d'entretien et d'usage.

Réflexion sur les atouts du patrimoine immobilier et les moyens de les exploiter grâce à une politique de gestion active.

Il faut passer par une phase d'évaluation précise du patrimoine dans tous ses aspects : occupation, coûts, usage, utilité... qui permet de rendre des arbitrages objectivés.

Plusieurs grosses villes ou métropoles ont mis en place un travail d'évaluation de leur patrimoine.

Après estimations et différentes hypothèses, des choix de vente directe, vente aux enchères, par soumission cachetée ou encore vente par appels à projets peuvent être faits pour les biens les moins utilisés ou les plus coûteux.

Pour réaliser ce type de diagnostic, peu habituel pour les équipes, il convient de travailler en transversalité (services supports et services métiers) et de se poser la question des services gestionnaires.

Cette évaluation, nécessairement longue ne doit pas être négligée au profit de solutions plus rapides pour dégager des marges de manœuvre budgétaire immédiates mais souvent incohérentes à plus long terme.

Au-delà du bilan quantitatif, les aspects qualitatifs sont insuffisants et difficiles à rassembler car disséminés budgétairement.

### **B. Adapter l'organisation pour un suivi efficace**

Il est nécessaire de moderniser les outils de gestion.

Il convient de procéder à une réorganisation des services qui gèrent les différentes composantes de ce patrimoine afin de mettre fin au cloisonnement des décisions.

Cela passe par la mise en place de schémas directeurs immobiliers permettant de réagir en continu aux évolutions sur un secteur et de saisir des opportunités de mutualisation, de relocalisation...

Des instances stratégiques peuvent également être créées afin de hiérarchiser les priorités et d'arbitrer les cessions de biens ou des révisions de politiques.

Du côté des intercommunalités, les démarches de gestion passent par une organisation de la fonction immobilière (centralisée ou non), une professionnalisation et un pilotage, notamment via le SIG.



## CONSIGNES GENERALES DE CORRECTION DE L'EPREUVE DE NOTE

### A- L'en-tête de la note

La note doit adopter la forme suivante et reprendre les informations que le candidat trouve en première page du sujet dans la commande et la liste signalétique des documents au dossier.

Collectivité émettrice

(Ville de...

Service...)

*Remarque : aucun nom de collectivité ni de service, existant ou fictif, autre que celui indiqué dans le sujet ne doit être utilisé sous peine d'annulation de la copie.*

Le (date de l'épreuve)

*Remarque : la mention du lieu (déjà dans le timbre) n'est pas ici nécessaire. Un nom de lieu existant ou fictif non précisé dans le sujet pourrait constituer un motif d'annulation.*

#### NOTE

**à l'attention de Monsieur (ou Madame) le (la)....** (destinataire)

*exemple : à l'attention de Monsieur le Directeur général des services*

**Objet** (thème de la note)

**Références** : uniquement celles des principaux textes juridiques ou officiels fondant la note (cette mention est facultative)

*Remarque : la prudence impose l'abandon de toute mention de signature afin d'éviter une rupture d'anonymat entraînant l'annulation de la copie. De même, aucun paragraphe ne devra apparaître sur la copie.*

Le barème de correction peut pénaliser faiblement le non-respect des règles formelles de présentation de la note.

### B- Le plan de la note

La note doit comporter une introduction d'une vingtaine de lignes, qui s'apparente à celle d'une composition ou dissertation (entrée en matière, reformulation du sujet, présentation de la problématique dans son contexte) et doit impérativement comprendre une annonce de plan.

Le développement est organisé en parties et en sous-parties. Le plan est impérativement matérialisé par des titres comportant des numérotations en début des parties et sous-parties. La conclusion est facultative. Elle peut toutefois utilement souligner l'essentiel, sans jamais valoriser des informations oubliées dans le développement.

### C- Les exigences rédactionnelles

La note doit être intégralement rédigée (pas de style télégraphique ou "prise de notes").

Le niveau attendu en matière de maîtrise de la langue (orthographe, syntaxe) est le même que dans les épreuves de composition ou de dissertation.

Le style doit être neutre, sobre, précis. La note a pour vocation première d'informer le destinataire avec efficacité.

Le candidat doit restituer les informations par un travail de reformulation. Il ne peut se contenter de recopier intégralement des parties de textes. Les citations directes doivent être réservées aux seuls extraits succincts de textes juridiques, documents officiels, prises de position éclairantes de personnalités qualifiées ou réflexions d'auteurs faisant autorité.

La note doit être concise : **de l'ordre de 5 à 6 pages** sont nécessaires et suffisantes.

## UN BARÈME GÉNÉRAL DE CORRECTION

La copie est d'abord évaluée sur le fond avant que des points ne soient, le cas échéant, retirés pour non-respect des règles d'orthographe et de syntaxe voire de présentation.

### A- Les critères d'appréciation

Une note devrait obtenir la moyenne ou plus lorsqu'elle :

- constitue pour son destinataire un moyen d'information - et, le cas échéant, d'aide à la décision - fiable, valorisant de manière objective les données centrales du sujet,
- et
- reprend les informations essentielles des documents en les ordonnant autour d'un plan clair, structuré et équilibré (introduction comprenant une annonce de plan, matérialisation des parties et sous-parties),
- et
- est rédigée dans un style correct, s'appliquant à reformuler et non à recopier les informations.

*A contrario*, une note ne devrait pas obtenir la moyenne lorsqu'elle :

- expose de manière désordonnée et imprécise quelques éléments tirés du dossier, laissant apparaître une incapacité à discerner et valoriser l'essentiel,
- ou
- s'avère impropre à valoriser les informations utiles,
- ou
- ne constitue qu'une juxtaposition de résumés des documents du dossier,
- ou
- est fondée sur des informations qui ne figurent pas dans le dossier,
- ou
- est rédigée dans un style particulièrement incorrect, ou à partir de passages entièrement recopiés,
- ou
- présente une grave incohérence entre plan annoncé et plan suivi,
- ou
- présente un caractère inachevé (sous-partie(s) très insuffisamment développée(s) ou manquante(s)).

### B- L'orthographe et la syntaxe

L'évaluation du niveau de maîtrise de la langue est prise en considération dans la note globale attribuée à la copie.

On distingue deux cas de figure :

- les copies dans lesquelles les fautes d'orthographe et de syntaxe participent d'un défaut global d'expression. Ces copies ne sauraient, en tout état de cause, obtenir la moyenne ; elles peuvent même se voir attribuer une note éliminatoire.
- les copies qui, malgré quelques fautes d'orthographe ou de syntaxe, témoignent d'une maîtrise de la langue correcte. Un système de pénalités s'applique alors en fonction du nombre de fautes.

A titre indicatif, le barème suivant pourrait être appliqué :

- *copie négligée (soin, calligraphie, présentation) : - 0,5 point ;*
- *au-delà de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe : - 1 point.*