



Lettre d'information N°64 - Octobre 2018

La gestion active du patrimoine immobilier : une source d'économie pour les collectivités territoriales

1

Les collectivités accumulent les bâtiments, chers à entretenir et pas toujours adaptés à leurs besoins et à ceux des citoyens qu'elles représentent. Grâce à la mise en œuvre de méthodes rigoureuses, une bonne gestion du patrimoine immobilier peut pourtant contribuer à dégager des économies substantielles. Ainsi, avoir une gestion active de ce patrimoine devient un nouvel outil au service de leur politique économique et financière.

1 - La gestion active du patrimoine, qu'est-ce que c'est ?

« La gestion active du patrimoine consiste à s'assurer que les biens sont utilisés à bon escient, qu'ils sont optimisés en termes de surface, de coûts et de qualité de fonctionnement mais surtout, en termes de production de services publics. Parfois, il ne faut pas hésiter à démolir et reconstruire plutôt que mettre des sparadraps », affirme Franck VALLETOUX, DG du cabinet de conseil Stratégies Locales (note N°1).

Mais, pour bien gérer son patrimoine, encore faut-il le connaître, ce qui n'est pas chose aisée : cela consomme beaucoup de temps et d'énergie... Ainsi, il a fallu deux ans à la mairie de Bordeaux pour en faire un inventaire complet.

« Nous avons répertorié tous les biens que nous possédions et nous les avons classés par typologie : les bâtiments de bureaux, les bâtiments de service public, les hangars et espaces de stockage... Nous avons ainsi découvert, parmi plusieurs curiosités entassées par l'histoire, que nous possédions une grotte troglodytique en Dordogne, un centre de colonie de vacances... », raconte Christophe LEURET, DG en charge des finances et de la gestion à la ville de Bordeaux.

2 - Eviter l'accumulation des biens

Les collectivités territoriales ont tendance à accumuler les biens, sans réellement les gérer. « Souvent, le débat ne porte que sur l'investissement de l'année, ou la construction nouvelle. Les collectivités ne cherchent que rarement à faire le tri de ce qu'elles ont pour améliorer le service public offert », explique encore Franck VALLETOUX.

L'acte II de la décentralisation a beaucoup contribué à cette accumulation. Ainsi, « Entre 2000 et 2011, notre surface de bureaux a progressé de 55 % notamment parce que nous avons récupéré des locaux qui étaient précédemment occupés par l'État. Lors des transferts de compétences, on s'est occupé en priorité d'intégrer les personnels, et les questions matérielles ont été traitées après,



quand on trouvait le temps », confirme François VENNIN, ancien DGA Ressources au conseil départemental de l'Ardèche.

3 - Bâtir ou refondre le schéma directeur immobilier

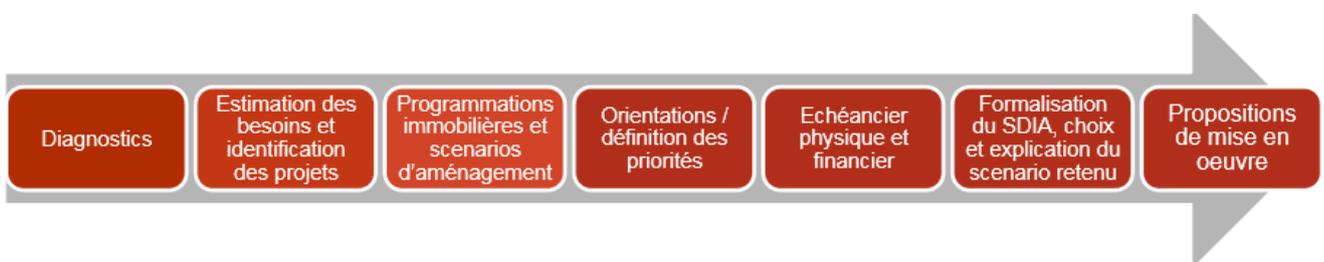
« En 2011, la chambre régionale des comptes nous a fait remarquer que nous avons une bonne connaissance de notre patrimoine mais que nous n'avons pas mis en place de stratégie de gestion patrimoniale », se souvient François VENNIN. Depuis, ses équipes ont travaillé sur le sujet et ont présenté un schéma directeur du patrimoine immobilier (SDPI) à l'Assemblée départementale en juin 2013.

« Il a été couplé à une programmation pluriannuelle des investissements [PPI] sur le patrimoine. Cela nous a évité d'investir ensuite au coup par coup, souvent dans l'urgence. Et, ainsi, l'entretien n'a plus été une variable d'ajustement du budget », souligne encore François VENNIN.

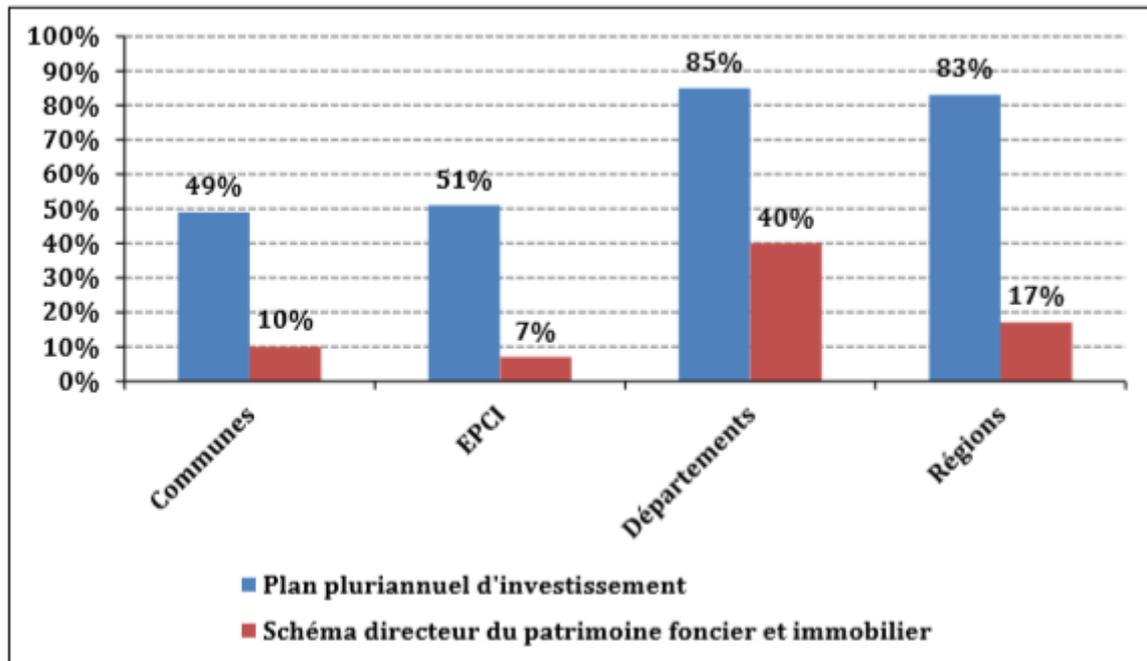
Le SDPI est un outil d'aide à la décision et d'accompagnement dans une stratégie territoriale, le tout mené à travers une réflexion collective. Il permet à la gouvernance des collectivités de disposer d'un outil de pilotage interne et de négociation dans le dialogue avec l'Etat et d'autres collectivités territoriales, visant à identifier, prioriser, valoriser et planifier les investissements immobiliers et d'aménagement accompagnant leurs ambitions politiques, économiques et culturelles.

Le SDPI doit permettre de définir et de maîtriser l'évolution et la gestion de l'ensemble du patrimoine, quel qu'en soit l'usage, traduction concrète du projet global de la collectivité : le but est d'aligner la ressource immobilière sur sa stratégie à court, moyen et long terme.

Ainsi, le SDPI articule l'existant et les projets à venir, ainsi que les différentes étapes à franchir pour atteindre les objectifs définis par la gouvernance. Il fournit, une fois formalisé, chiffré et validé, un cadre de référence, une véritable feuille de route permettant la gestion des mises en chantier, des adaptations et des changements d'affectation ou d'usage qui peuvent survenir sur diverses périodes de temps (plan annuel, quinquennal, décennal, à 30 ans, etc ...).



Dans certaines collectivités, le SDPI est nommé SDIA pour schéma directeur d'investissement et d'aménagement.



Proportion des collectivités déclarant s'être doté d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) ou d'un SDPI

Comme on le lit ci-dessus, le SDPI est encore sous utilisé, pourtant ces objectifs sont clairs :

- mettre en adéquation les biens immobiliers avec la stratégie immobilière décidée par la collectivité,
- optimiser les surfaces existantes,
- préserver le patrimoine,
- prendre la mesure de la transition énergétique,
- vérifier périodiquement l'adéquation des besoins aux ressources,
- assurer une veille réglementaire pour rester au fait des obligations permettant d'assurer la sécurité des occupants.

A titre d'exemple, Brest Métropole et la Ville de Brest disposent d'un patrimoine bâti de plus de 570 bâtiments construits majoritairement après la seconde Guerre mondiale, soit entre 1950 et 1975, pour une surface d'environ 465.000 m². Cet ensemble immobilier nécessite des interventions techniques régulières allant du simple entretien courant aux opérations de gros entretien-renouvellement (Plan GER), en passant par la réhabilitation lourde et la démolition-reconstruction de certains biens pour les adapter aux nouveaux usages, avec la préoccupation pour la collectivité de toujours rendre un service public de qualité au meilleur coût.

Pour ces collectivités, la SCET (*note N°2*) est intervenue en tant qu'Assistance à Maître d'Ouvrage pour l'élaboration des grandes orientations stratégiques de leurs SDPI.

Cette mission d'AMO visait à :

- consolider une base de données commune sur le patrimoine, afin que les collectivités disposent d'un référentiel fiabilisé pour permettre le suivi de la gestion courante et des actions patrimoniales,

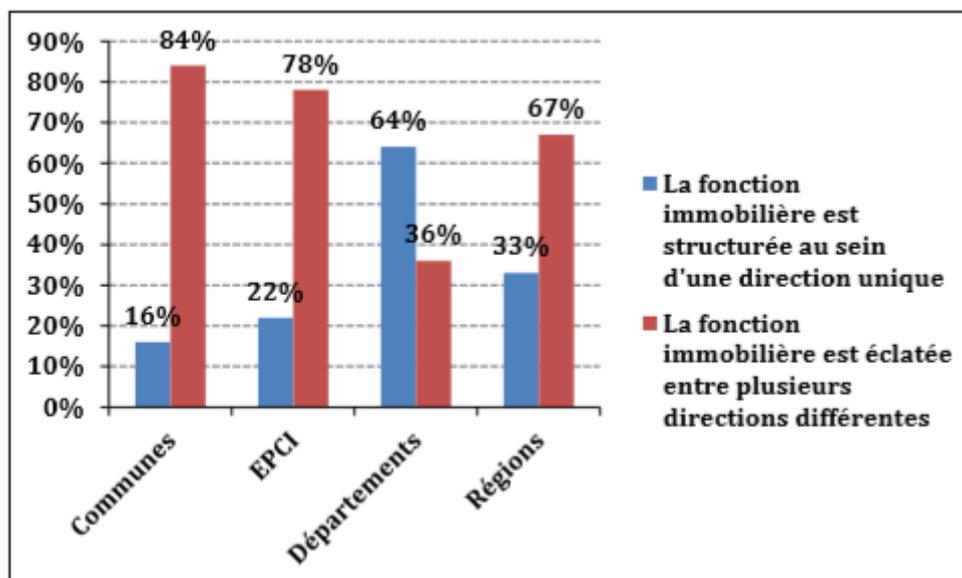


- apporter une aide à la décision sur les actions patrimoniales à engager intégrant des critères immobiliers (état du bâti, coûts induits selon interventions à envisager...), et la valeur d'usage actuelle et projetée des bâtiments,
- proposer des actions cohérentes avec les moyens financiers des collectivités, en regard des budgets de fonctionnement et d'investissement projetés, en ayant une approche en coût global,
- mobiliser l'ensemble des parties prenantes et favoriser ainsi l'efficacité dans la mise en œuvre des orientations, et les bonnes pratiques de collaboration entre les services des collectivités.

Quelques collectivités sont d'ores et déjà en pointe, notamment la métropole de Lyon qui élabore actuellement la huitième version de son schéma directeur, lequel fait suite au précédent qui tenait compte notamment du transfert de compétences du département à la métropole et des biens correspondants. Ce document était assorti d'un atlas immobilier, outil permettant de visualiser en temps réel la localisation et l'occupation physique des bâtiments et de modéliser les redéploiements nécessaires, ainsi qu'un plan de cession ou d'acquisition applicable au domaine privé de la métropole.

4 - Structurer la fonction immobilière

Pour rédiger, présenter et argumenter ces PPI et SDPI, encore faut-il avoir en son sein des experts compétents. Hors le graphique ci-dessous montre que peu de collectivités ont ressenti le besoin de structurer cette fonction support pourtant essentielle qu'est la fonction immobilière.



Niveau de structuration de la fonction immobilière au sein d'une direction unique

En entrant dans le détail du graphique ci-dessus, on observe que les configurations sont très diverses :

- recentrage des procédures immobilières au sein d'un pôle « ressources et ingénierie » au sein de la communauté urbaine du Grand Nancy,
- création d'une petite cellule de quelques agents positionnée auprès du directeur général des services pour la communauté d'agglomération du Grand Besançon,



- constitution d'un service intégré qui gère l'ensemble des aspects et dispose à cette fin, de l'ensemble des leviers pour la communauté d'agglomération du Grand Montauban avec la mise en place d'une direction des affaires juridiques, du patrimoine et des assurances (DAJPA), doublée d'une instance politique composée d'élus, la Commission du patrimoine, chargée de valider les décisions prises en matière de schéma immobilier.

De son côté depuis 2016, sous la direction de Didier CHATEAU, le département de l'Ardèche s'est doté d'une direction de l'immobilier, des achats et des moyens (DIAM), chargée d'apporter les moyens aux services de la collectivité dans les domaines des bâtiments, matériels et prestations techniques. Pour cela, elle :

- propose le schéma directeur immobilier à l'Assemblée départementale,
- rédige les plans d'investissement relatifs aux bâtiments, collèges, véhicules, matériels et mobilier,
- réalise les opérations de construction, aménagement, maintenance et gestion technique des bâtiments,
- assure certaines prestations techniques pour les sites départementaux,
- contrôle les sous-traitants en charge des autres prestations, pour la maintenance, l'entretien, la propreté des locaux et de leurs abords, le traitement des déchets, etc ...
- organise les achats pour les besoins de fonctionnement courant des services,
- met à disposition des services les moyens immobiliers, techniques et logistiques nécessaires à l'accomplissement de leurs missions,
- assure la gestion immobilière, locative et foncière,
- gère et entretient le parc des véhicules et des matériels.

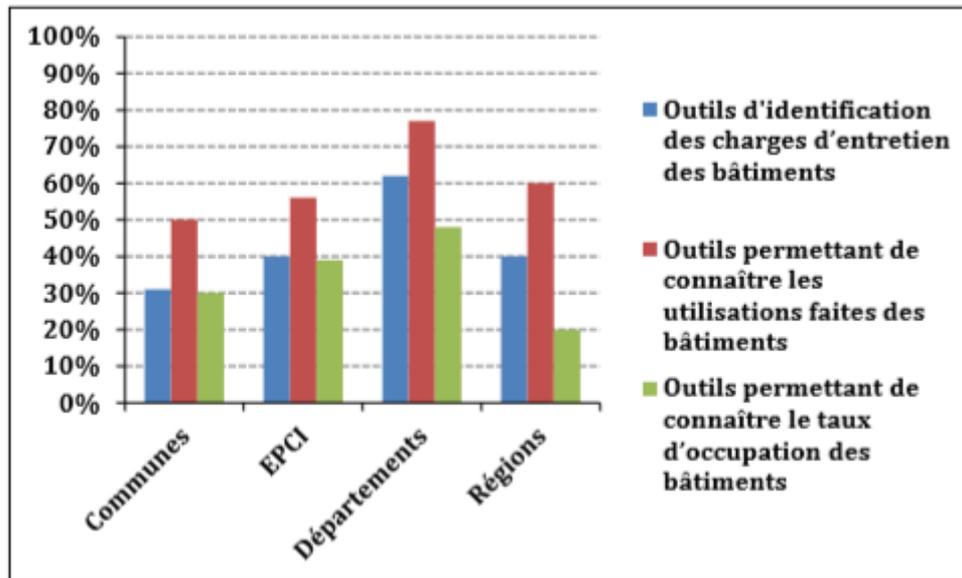
Toutefois, cet effort de structuration semble se heurter parfois aux vieilles habitudes prises par les services sectoriels (ex : service travaux), qui ont encore le réflexe d'intervenir lorsqu'un choix patrimonial, même mineur, concerne leur secteur d'activité, interférant ainsi avec l'action de la direction dédiée.

5 - Bâtir ou refondre le Système d'Information Immobilier (SIImmo)

« Pour réussir à bâtir un schéma directeur du patrimoine, il est nécessaire de rationaliser le système d'information », souligne Baudouin RUYSSSEN, DGA en charge des finances à la ville de Besançon.

En effet, pour collecter les informations nécessaires à l'élaboration de ce schéma, il faut compiler les données des services gestionnaires, des acteurs qui sont en relation avec les structures hébergées, des services techniques, de la direction des affaires culturelles, de celle en charge des bâtiments scolaires, etc...

Le graphique ci-après nous renseigne sur l'insuffisance des outils mis en place à l'heure actuelle. Par exemple, comment une région peut-elle décider de construire ou d'acquérir de nouvelles surfaces alors qu'elle fait partie des 80% qui ne connaissent rien du taux d'occupation de leur patrimoine existant ?



Proportion des collectivités déclarant utiliser différents outils de gestion de patrimoine

Par ailleurs, les cabinets de recrutement indiquent que que les directions immobilières et les DSI (Direction des Systèmes d'Information) de ces collectivités ne recrutent que très rarement des spécialistes et experts de l'immobilier chargés de recenser les besoins, d'écrire les SDPI et les cahiers des charges de leur SImmo et de suivre leur mise en œuvre.

6 – Le problème de la valorisation du patrimoine

La valeur comptable du patrimoine des collectivités (fortement éloignée d'une valeur vénale) a été comptabilisée en 2014 à hauteur d'environ 1.340 milliards d'euros... soit presque dix fois plus que la valeur financière de la dette de ces mêmes collectivités à la même époque !

Cette valeur d'actif est donc très importante et laisse entrevoir des économies de gestion dont les effets pourraient être très visibles. La proposition d'un compte financier unique qui consisterait à regrouper les informations issues des comptes administratifs et celles issues 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 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.

Aujourd'hui, la situation financière des collectivités territoriales est plutôt satisfaisante avec un bon niveau d'autofinancement et une stabilisation de l'endettement en pourcentage du PIB en dépit des efforts d'investissement massifs qu'elles ont en général produits dans le cadre du plan de relance depuis 2008. Cette situation favorable résulte non seulement des sacrifices demandés aux contribuables locaux dans un passé récent, sous forme de hausse de la fiscalité locale et/ou de baisse de qualité de certains services, mais aussi aux différentes initiatives prises par les collectivités en



matière d'optimisation et de rationalisation de leur gestion immobilière. Malheureusement, de très nombreuses collectivités, pour ne pas dire la majorité, sont aujourd'hui incapables de donner la valeur vénale de leur patrimoine. Seule la valeur comptable est connue. Laquelle valeur est souvent très éloignée de la valeur réelle et ne permet pas de mener une véritable stratégie immobilière.

7 – Optimiser les ressources et les dépenses

Comme le rappelle Franck VALLETOUX sur son blog, les collectivités territoriales ont déjà mis en œuvre des procédures ou des démarches visant, dans différents domaines, à dégager des marges de manœuvre financières leur permettant de préserver ou d'augmenter leurs capacités d'épargne. Une fois ces leviers actionnés, on peut s'interroger sur l'existence éventuelle de moyens pour dégager de nouvelles ressources financières. Grâce à la mise en œuvre de méthodes rigoureuses, une bonne gestion du patrimoine immobilier pourrait contribuer à louer des bâtiments totalement ou partiellement inutilisés et dégager des économies substantielles sur le fonctionnement, desserrant ainsi l'effet de ciseau que connaissent bon nombre de collectivités.

8 – Privilégier les dépenses de maintenance et d'investissement sur le parc existant plutôt que la création de bâtiments neufs

Cette préconisation est très intéressante car elle sous-entend qu'à service public constant, il n'est pas nécessaire d'accroître le patrimoine. Autrement dit, 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 dans des espaces plus grands ou aménagés différemment. Et même si sa population croît, n'est-il pas envisageable de redistribuer des surfaces disponibles sur les sites existants pour les affecter à de nouveaux usages ?

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 démolition-reconstruction sur le même terrain. Et si un autre emplacement est retenu pour assurer la continuité du service public ou pour un bien plus important, ne pas oublier de valoriser le site de l'ancienne école afin de ne pas accroître le volume global du patrimoine à gérer.

Plus qu'un ciblage des investissements sur la réhabilitation de l'existant, la question de l'arbitrage est donc 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 scénarii pour permettre un choix éclairé.

9 – Optimiser les charges de fonctionnement

Le rapport de l'Inspection Générale de l'Administration (IGA) paru en 2016 (*note N°3*) décrivait les difficultés rencontrées par les collectivités pour identifier les coûts budgétaires affectés à leurs patrimoines, mais il en a quand même proposé une évaluation. Celle-ci montrait que 28 milliards d'euros avaient été dépensés en 2014 pour l'entretien du patrimoine (dépenses de fonctionnement + dépenses de personnel affecté au dit patrimoine).



Des simulations ont ensuite été proposées pour mesurer quelles pouvaient être les économies générées par un travail d'optimisation sur ces dépenses. Le rapport les estimait alors entre 500 millions et 1 milliard d'euros dès la première année. 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 comme déjà évoqué ci-avant, le travail d'arbitrage du patrimoine permet d'optimiser l'occupation des surfaces, d'arbitrer les biens les plus coûteux en réhabilitation (ou à remettre aux normes) et ainsi réduire les dépenses globales (fonctionnement et investissement).

10 – Céder les biens qui ne sont plus utiles

Le rapport précité abordait aussi 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 alors 3 Md€ de cessions pour 20 à 25 Md€ de création d'actifs nouveaux... sauf à considérer que les capacités financières des collectivités soient en hausse constante, cet écart devrait les inciter à se pencher sérieusement sur leur réelle capacité à assumer financièrement cette augmentation constante de patrimoine et celles des coûts de son entretien, de sa maintenance, de sa préservation et de son vieillissement. Le rapport proposait en 2016 aussi de rendre obligatoire l'évaluation des dépenses de fonctionnement liées aux équipements nouveaux d'une valeur de plus de 5 M€, et une évaluation de la rentabilité socio-économique pour les projets supérieurs à 20 M€. Il suggérait aussi de réaliser cette évaluation pour les projets plus modestes, sans la rendre obligatoire. A notre connaissance et à ce jour, ces préconisations n'ont pas été suivies d'effets ... ni des faits.

11 - Conclusion

Que vous soyez dirigeant ou membre d'un bureau d'études, de conseil, d'une entreprise de travaux publics, d'un promoteur, d'un constructeur de bâtiments ou d'un FMeur, voire d'un cabinet d'audit et d'expertise financière, vous avez certainement identifié plusieurs idées évoquées ci-avant qui pourraient vous mettre en position de vendre des services aux collectivités territoriales. Alors n'hésitez-plus, foncez !

Si cette note d'information succincte éveille des attentes ou des questions au sein de votre entreprise ou de votre organisme, DCR Consultants se tient à votre disposition pour accompagner votre réflexion vers ce que le marché attend et ce qui pourrait vous être profitable.

Cordiales salutations.

Denis CHAMBRIER

Gérant & Consultant Senior

denis.chambrier@dcr-consultants.fr

Mob : 06.7777.1883



Note 1 : <http://www.strategies-locales.fr>

Note 2 : <https://www.scet.fr>

Note 3 : <http://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2016/2016-M-009.pdf>

© DCR Consultants – Octobre 2018