repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:30 Page 1

Gestion dynamique du patrimoine

De nouvelles marges de manœuvre pour les villes moyennes

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:30 Page 2

Sommaire

Editorial 5

Avant propos 6

Introduction 7

1 *Etat des lieux de la gestion du patrimoine des collectivités* 9

A. En quoi consiste le patrimoine ? 9

1. Qu'entend-on par patrimoine des collectivités ?
2. Que représente le patrimoine des collectivités ?

B. Le cadre de la gestion du patrimoine : complexité et souplesse 27

1. Un cadre qui s'est complexifié
2. Des efforts d'homogénéisation et de simplification du droit à noter
3. Un dispositif budgétaire et comptable rigoureux, condition *sine qua non* d'une gestion dynamique

2 *Enjeux d'une gestion plus dynamique du patrimoine* 51

A. Stock et flux patrimoniaux : un effort d'investissement croissant et massif des collectivités 51

1. Effort d'investissement des collectivités et impact sur l'activité économique
2. Détail de l'évolution (2002-2006) et de la nature du patrimoine des communes

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:30 Page 3

Sommaire

B. Tension sur les marges de manœuvre et recherche de la performance : le patrimoine en 1ère ligne *64*

1. A la recherche de marges de manœuvre budgétaires
2. Culture de la performance : le patrimoine premier concerné

3 *Mettre en œuvre une gestion dynamique du patrimoine* *77*

A. Présentation et méthodes *77*

1. Quelle stratégie patrimoniale adopter ?
2. La nécessité d'une démarche rigoureuse et organisée
3. Les cinq étapes d'une GDP

B. Des actions permettant de mettre en œuvre sa stratégie *102*

1. Anticiper : la gestion dynamique du patrimoine intégrée au pilotage pluriannuel et à la projection
2. Faire du sur-mesure : le bon mode de gestion et la bonne affectation pour un bien

Conclusion *113*

Glossaire *114*

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:30 Page 5

L'exacte connaissance du patrimoine des collectivités territoriales, qu'il soit partie intégrante du domaine privé ou public, apparaît de plus en plus comme une nécessité pour optimiser l'ensemble des politiques locales.

La valorisation et la gestion des immobilisations des villes moyennes et de leurs groupements sont trop souvent méconnues, et constituent pourtant un des leviers existant pour mener une politique active de gestion des finances locales, au même titre que la gestion de dette ou de trésorerie.

Il en va de la diversité et de la qualité des services au public que les décideurs des villes moyennes et de leurs communautés doivent continuer à cultiver, mais aussi de tous les chantiers d'importance qui les attendent : politiques du logement, de l'efficacité énergétique, de l'accessibilité…

Aussi, avons-nous souhaité profiter de ce mandat qui commence pour réaliser, en partenariat, ce nouveau guide consacré à la gestion dynamique du patrimoine.

Bruno Bourg-Broc
Maire de Châlons-en-Champagne
Président de la CA Cités en Champagne
Président de la FMVM

Benoît Catel
Directeur du Secteur Public,
du Logement Social
et de l'Economie Sociale
Caisse Nationale
des Caisses d'Epargne

Editorial

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:30 Page 6

Avant propos

Trop souvent considérée comme simple vecteur de dépenses improductives de revenus, la mise en œuvre d'une gestion dynamique du patrimoine immobilier constitue en fait une source d'économie mais également des recettes potentielles.

Ces méthodes de gestion des actifs, inspirées du secteur privé, permettent aux collectivités qui souhaitent s'engager dans une telle démarche, de valoriser les nombreux actifs immobiliers qu'elles possèdent.

Une première évaluation des attentes et des projets en matière de politique immobilière a ainsi pu être menée à partir d'un panel de 34 villes moyennes et de 5 groupements, représentatif[1] de plus du cinquième des collectivités adhérentes.

Sans compter les témoignages d'experts, les réponses obtenues viendront utilement illustrer quelques-uns des propos de ce guide consacré à la « Gestion Dynamique du Patrimoine » (GDP) des villes moyennes.

Collectivités ayant participé à l'enquête

Abbeville – Arras – Auxerre – Beauvais – Belfort – Bruay-la-Buissière – Calais
Cayenne – Châlons-en-Champagne – Chartres – Cherbourg-Octeville – Cholet
Epernay – Fécamp – Forbach – Lannion – Liévin – Lisieux – Melun – Mende
Montbéliard – Moulins – Nevers – Romans-sur-Isère – Saint-Dizier – Saint-Malo
Saint-Nazaire – Saint-Raphaël – Sarreguemines – Saumur – Soissons – Tarbes
Troyes – Villefranche-sur-Saône.
Communauté de Communes du pays de Cahors – Communauté de Communes du Pays Chaumontais – Communauté d'Agglomération de Châlons-en-Champagne
Communauté d'Agglomération d'Evreux – Communauté d'Agglomération Troyenne

[1] La population moyenne des villes enquêtées se situe à 38 300 habitants et celle des 147 villes actuellement membres à 36 600 habitants - FMVM - juillet 2007

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:30 Page 7

Introduction

La reprise de l'endettement du secteur local, l'avènement du contrat de stabilité qui fige à l'inflation l'évolution des concours de l'État, et la révision des prélèvements obligatoires renforcent le devoir de vigilance que les ordonnateurs ou les gestionnaires locaux doivent avoir pour leurs finances.

Au moment où est engagée la révision générale des politiques publiques dans l'ensemble du pays, le secteur local est naturellement poussé à rechercher toutes les marges de manœuvres possibles pour développer des programmes prioritaires et de nouvelles infrastructures.

À côté d'outils comme l'optimisation de la gestion de leur dette ou de leur trésorerie, les collectivités locales disposent aussi d'un levier plus méconnu : celui de la gestion dynamique du patrimoine. L'élaboration d'une stratégie patrimoniale, foncière et immobilière constitue donc un enjeu à part entière. L'instruction comptable M14 avait lancé le mouvement dès 1997, mais le travail long et fastidieux de l'inventaire du patrimoine explique le faible succès rencontré par cette pratique.

Pourtant, certaines collectivités se sont constituées au fil des années de beaux patrimoines. Détentrices de 15 à 20% du patrimoine immobilier français, les collectivités locales sont à la tête d'un patrimoine foncier bâti et non bâti très diversifié. Mais celles-ci pèchent parfois par négligence ou méconnaissance : elles n'ont, pour la plupart, aucune vision globale et actualisée de leurs biens immobiliers et en ignorent la valeur ainsi que les coûts liés.

Les actifs immobiliers des collectivités constituent en effet un poste budgétaire important, auquel s'ajoutent des coûts induits provoqués le plus souvent par l'évolution de nouvelles réglementations. Ils répondent à des besoins évolutifs et à des logiques différentes : services collectifs de base, immeubles abritant les services, patrimoine privé…

Ce patrimoine peut être très diversifié, il se compose de biens incorporels ou corporels. Les biens corporels pouvant être des biens immeubles (fixes) ou meubles.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:30 Page 8

Il convient ainsi de préciser qu'est entendue dans cet ouvrage, par gestion dynamique du patrimoine, essentiellement la gestion par les collectivités locales de leurs biens fonciers et immobiliers (hors voirie), c'est-à-dire la gestion des principaux biens corporels immeubles.

Toutefois, la notion de patrimoine ne se limite pas à cette catégorie et les outils de gestion abordés ici peuvent éventuellement s'appliquer aux biens mobiliers et/ou à la voirie des collectivités territoriales.

La mise en place d'une politique soucieuse d'ajuster au mieux son patrimoine, ou d'apporter des solutions aux projets de reconversion de sites, nécessite la mise en œuvre d'une méthodologie éprouvée : inventaire et classification des actifs, mise en lumière des réalités du marché, modélisation et schémas directeurs, élaboration de scenarii de valorisation et ou de cession.

Après avoir dressé sans complaisance quelques constats et dessiné les principaux enjeux, ce guide s'efforcera d'apporter des éléments de méthode pour une gestion dynamique et active du patrimoine.

Avant d'évoquer les enjeux **(II)** d'une gestion dynamique du patrimoine ainsi que les conditions indispensables à sa mise en œuvre **(III)**, il faut tout d'abord bien cerner ce que recouvre la notion de patrimoine et le cadre de sa gestion **(I)**.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:30 Page 9

1

Etat des lieux de la gestion du patrimoine des collectivités

Il est nécessaire tout d'abord de préciser la notion de patrimoine avant d'aborder le cadre réglementaire et budgétaire qui s'y applique.

A. EN QUOI CONSISTE LE PATRIMOINE ?

Dans sa nature (domaine public ou privé) ou dans ses fonctions (actifs d'exploitation, de rendement, de développement…), le patrimoine des collectivités territoriales recouvre en réalité de nombreux types d'actifs qui restent jusqu'ici imparfaitement évalués par les collectivités.

1. QU'ENTEND-ON PAR PATRIMOINE DES COLLECTIVITÉS ?

Chaque collectivité territoriale, groupement ou établissement public dispose d'un patrimoine lui permettant d'assurer son fonctionnement et d'accomplir les missions qui lui sont fixées. Ce patrimoine s'entend par l'ensemble des biens appartenant aux personnes publiques locales ou étant mis à leur disposition.
Il est régi par le Code général de la propriété des personnes publiques en vigueur depuis le 1er juillet 2006. L'article L1 du présent code dispose ainsi qu'il *« s'applique aux biens et aux droits, à caractère mobilier ou immobilier, appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics. »*

Le patrimoine des collectivités n'est pas d'une nature uniforme et il faut distinguer au sein du domaine des personnes publiques, le domaine privé du domaine public.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:30 Page 10

Enfin, le patrimoine des collectivités publiques ne se caractérise pas seulement par le régime de la domanialité (publique et privée), mais aussi par différents types d'actifs.

a) Domaine public et domaine privé

Lorsque l'on évoque le patrimoine des personnes publiques, il convient en effet de bien faire la **distinction entre le domaine public et le domaine privé** des collectivités publiques. Celle-ci repose sur la différence entre les biens nécessaires à l'administration et ceux qui lui sont utiles, et il en découle des régimes juridiques distincts. Dès lors, la gestion et la valorisation du patrimoine, selon qu'il sera public ou privé (au sens de la domanialité), pourra nécessiter des moyens et des techniques différents.

En effet, si la personne publique agit quasiment comme un propriétaire privé (même s'il existe certaines règles exorbitantes du droit commun) en ce qui concerne ses biens entrant dans le domaine privé, et dispose à ce titre d'une grande liberté de gestion et de cession, il n'en va pas de même pour l'ensemble des biens appartenant au domaine public et soumis à un régime juridique particulier.

✓ Le domaine public

Le Code général de la propriété des personnes publiques définit les critères de la domanialité publique.
Les biens affectés, soit **à l'usage direct du public soit à un service public** à condition d'avoir fait l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public, appartiennent au domaine public[2].
En outre, les **biens** des personnes publiques **participant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public** et qui en constituent un accessoire indissociable en font également partie[3].

• Conséquences sur la gestion patrimoniale
Le statut de bien du domaine public va avoir des conséquences sur sa gestion/utilisation et sur la possibilité de cession. Ainsi, étant donné les

[2] Article L2111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques
[3] Article L2111-2 du même code

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:30 Page 11

contraintes pesant sur le domaine public, la gestion dynamique du patrimoine a longtemps concerné principalement le domaine privé. Mais il existe aujourd'hui des solutions offertes aux collectivités pour dynamiser leur domaine public.

L'utilisation d'un bien **du domaine public** doit être **conforme avec l'affectation principale du bien** (usage direct du public ou service public) et les autres usages éventuels ne doivent pas gêner l'utilisation principale du domaine, ni sa conservation[4]. La recherche d'une meilleure exploitation et valorisation doit donc tenir compte de cette obligation.

FOCUS VILLES MOYENNES

Le domaine public des villes moyennes

Selon une évaluation effectuée auprès des villes moyennes et leurs groupements, environ **4/5ème de leur patrimoine bâti** (à peu près 200 000 m^2 en moyenne) relèvent du régime de la **domanialité publique.**

Location

La personne publique propriétaire peut conférer un droit d'utilisation/occupation d'une dépendance domaniale, mais cette autorisation s'exerce de manière différente du droit privé. Toutefois, le législateur a permis, depuis la loi du 5 janvier 1988, un assouplissement important en créant, dans certains cas, des droits réels sur le domaine public des collectivités.

- Utilisations privatives simples

En sus de la règle du respect de l'affectation, les utilisations privatives (occupation exclusive ou partielle d'une dépendance domaniale par une personne privée, dans le but d'obtenir une gestion optimale du domaine) sont limitées par le principe d'autorisation.

L'occupation du domaine public à des fins privatives nécessite en effet qu'une autorisation soit délivrée par l'autorité compétente. Cette autorisation doit être expresse et personnelle, de sorte qu'il n'est pas possible pour son bénéficiaire de la céder à une autre personne privée.

Par ailleurs, la précarité est inhérente aux occupations du domaine public, les autorisations étant révocables à tout moment : les titulaires de celles-ci n'ont aucun droit ni à leur maintien ni à leur renouvellement[5].

---

[4] Article L2122-1 du Code général de la propriété des personnes publiques

[5] Article L2122-2 & L2122-3 du CG3P

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:30 Page 12

- Baux emphytéotiques administratifs (BEA)[6]

La loi de 1988 autorise les collectivités locales et leurs établissements publics à conclure, dans certaines conditions (réalisation d'une mission de service public ou de certaines opérations d'intérêt général), des Baux Emphytéotiques Administratifs (BEA) sur le domaine public, pour une durée allant de 18 à 99 ans.

À la différence des simples utilisations privatives, les BEA accordent des garanties et de la stabilité aux preneurs (possibilité de cession des droits réels – avec l'agrément de la collectivité –, d'hypothèque…).

À la fin du bail, la collectivité récupère la propriété mais, pendant la durée de celui-ci, le preneur bénéficie des mêmes prérogatives qu'un propriétaire, pouvant céder son bail ou consentir une hypothèque sur le bien.

Cette formule permet aussi aux collectivités de faire réaliser certains de leurs projets immobiliers par des entrepreneurs privés sans avoir à les financer. Ces baux peuvent être accordés sur le domaine privé comme le domaine public à l'exception des dépendances comprises dans le champ d'application des contraventions de voiries.

Les BEA sont soumis à des règles de publicité et de mise en concurrence lorsque leur montant dépasse le seuil fixé par l'Union européenne de 5 278 000 euros (HT).

- Autorisations d'occupation temporaire (AOT)

Les collectivités peuvent accorder de telles autorisations *« en vue de l'accomplissement, pour leur compte, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de leur compétence*[7]*»*. Le titulaire d'un tel titre (durée maximale de 70 ans) dispose d'un droit réel sur les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier qu'il réalise pour cette activité. Comme pour un BEA, le titulaire de l'AOT peut hypothéquer son bien ou céder son droit, avec l'agrément de l'autorité publique concernée.

Cession

La cession d'une partie du patrimoine foncier et bâti peut-être l'un des moyens d'une gestion dynamique du patrimoine.

Cependant, la cession d'un bien du domaine public obéit à certaines règles. Un immeuble ne peut en effet sortir du domaine public tant qu'il n'a pas été **désaffecté** (ne plus utiliser le bien à l'usage direct du public

[6] Article L2111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP)
[7] Article L2122-20 du CGPPP

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:30 Page 13

ou d'une mission de service public) et **déclassé** (acte administratif de sortie du domaine public : délibération pour les collectivités locales). En l'absence de respect de cette procédure, toute cession du bien sera considérée comme illégale[8].
Toutefois, dans certains cas particuliers (transfert du bien – sans sortie du domaine public – à une autre personne publique[9]), cette procédure n'est pas obligatoire.
Le Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) prévoit également la possibilité d'échanges de biens[10] (sans ou avec déclassement) entre personnes publiques ou entre une personne publique et une personne privée si cette opération permet l'amélioration des conditions d'exercice d'une mission de service public pour la ou les personnes publiques concernées.

✓ Le domaine privé

Le domaine privé se définit *a contrario* de la notion de domaine public. Le Code général de la propriété des personnes publiques précise ainsi que : *« font partie du domaine privé, les biens des personnes publiques qui ne relèvent pas du domaine public[11]».*

De plus, il arrive que l'appartenance de certains biens au domaine privé soit déterminée par la loi. C'est le cas notamment des **chemins ruraux** et des **bois et forêts** des personnes publiques relevant du régime forestier[12] ainsi que des **réserves foncières** et des **biens immobiliers à usage de bureau** ne formant pas un bien indivisible avec un bien relevant de la domanialité publique.

• Conséquences sur la gestion patrimoniale
Les règles du droit privé s'appliquent au domaine privé des collectivités territoriales, ce qui permet à la collectivité d'agir comme un propriétaire privé en matière de gestion dynamique de son patrimoine.

---

[8] CE, 3 décembre 1993, Ville de Paris c/ Parent
[9] Article L3112-1 CGPPP
[10] Article L3112-2 CGPPP
[11] Article L2211-1 du CGPPP
[12] Article L2212-1 du CGPPP

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:30 Page 14

Il existe toutefois certaines règles dérogatoires du droit commun[13] mais n'ayant pas, en règle générale, d'influence déterminante sur l'organisation d'une telle gestion.
En outre, si le principe de liberté contractuelle s'applique au domaine privé, les collectivités restent soumises aux obligations prévues par le Code des marchés publics en matière de publicité et de passation de marchés.

b) Différents types d'actifs

Le patrimoine des collectivités publiques se caractérise non seulement par le régime de la domanialité (publique et privée), mais aussi par la diversité des types d'actifs. Il est important, dans une logique de gestion rationnelle et efficace du patrimoine, de pouvoir faire le tri entre les différentes catégories d'actifs qu'elle possède, et qui répondent à des logiques différentes et des besoins évolutifs.
On peut, par exemple, effectuer un premier tri en fonction de la destination des actifs (exploitation, développement, rendement).

✓ **Les actifs d'exploitation**

- Actifs historiques (mairie, cimetières, édifices cultuels…),
- Actifs destinés aux services publics (complexes sportifs, crèches, écoles, espaces verts, médiathèque, parking…),
- Actifs destinés aux services internes (locaux des services administratifs, des services techniques…),
- Voirie et Réseaux Divers (routes, réseaux câblés, d'électrification, d'eau…).

✓ **Les actifs de développement**

- Réserves foncières,
- Locaux désaffectés.

✓ **Les actifs de rendement**

- Logements,
- Concessions.

[13] Notamment l'insaisissabilité des biens des personnes publiques citées à l'article L1 du CGPPP

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:30 Page 15

2. QUE REPRÉSENTE LE PATRIMOINE DES COLLECTIVITÉS ?

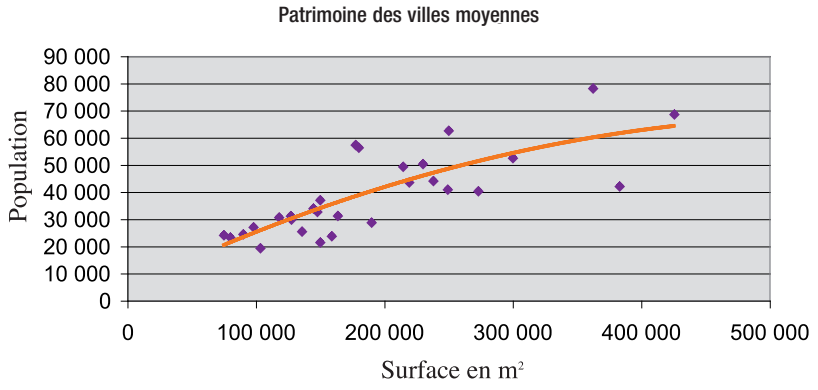
Les collectivités locales sont détentrices d'un patrimoine immobilier important et diversifié. Ce patrimoine s'est accru au fil du temps, notamment dans le cadre des divers transferts de compétences, et représente aujourd'hui un coût non négligeable. Pour autant, il reste globalement assez méconnu par les collectivités elles-mêmes.

a) Panorama du patrimoine des collectivités

Détentrices de près d'un cinquième du patrimoine immobilier français, les collectivités détiennent aussi de nombreuses réserves foncières. Ce patrimoine représente par conséquent un poste de dépenses significatif du fait des différents coûts de gestion liés.

✓ Un patrimoine important sur le plan quantitatif et financier

De nombreux éléments et études tendent à montrer que le patrimoine des collectivités territoriales et de leurs groupements est significatif et peut donc constituer un levier économique et financier intéressant pour les personnes publiques. Ainsi, les collectivités locales seraient détentrices de 15 à 20 % du patrimoine immobilier français[14].



Source : Enquête FMVM - 2007

[14] « Actions communes » n° 44 février-mars 2006, Groupe Caisse d'Epargne

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:30 Page 16

FOCUS VILLES MOYENNES

Le patrimoine des villes moyennes

L'enquête réalisée par la FMVM, auprès de ses adhérents, situe à **200 000 m² en moyenne la surface bâtie dont disposent les villes et leurs communautés.** Leurs **réserves foncières** sont en général **trois fois plus importantes.**
Relativement homogène en termes d'importance dans la strate des villes ayant une population comprise entre 20 000 et 40 000 habitants, le patrimoine bâti des villes moyennes laisse aussi apparaître des disparités dans les villes de taille plus significative.
En outre, qu'elles soient bâties ou non bâties, la superficie de ces emprises que l'on retrouve dans les villes moyennes recoupent, le plus souvent, par ordre de surfaces :

1 – Les locaux des écoles,
2 – Les lieux et équipements sportifs,
3 – Les espaces verts,
4 – Les réserves foncières,
5 – Les lieux culturels et de loisirs,
6 – Les parkings,
7 – Les locaux administratifs.

Autant d'actifs pour lesquels les attentes des citoyens varient selon le service rendu, et dont les modes de gestion peuvent aussi bien couvrir un service public administratif qu'industriel et commercial.
Sur le plan financier, ce patrimoine est assez important. Une enquête réalisée en septembre 2005 auprès d'un panel de directeurs financiers de collectivités territoriales et leurs groupements[15] chiffre approximativement la valeur moyenne du patrimoine immobilier à l'actif du bilan des collectivités : **le patrimoine bâti des collectivités territoriales représente 170 M€ en moyenne** (99 M€ pour les villes de 30 000 à 50 000 habitants et 188 M€ pour celles de 50 000 à 100 000 habitants).

[15] « ÉCODÉFI » n°22, septembre 2005, Groupe Caisse d'Epargne

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:30 Page 17

Le patrimoine immobilier à l'actif du bilan : moyenne par catégorie	Nombre de lignes d'actifs	Valeur du patrimoine immobilier bâti en M. d'euros	Valeur des réserves foncières en M. d'euros
Conseils régionaux	478	2500	non identifié
Conseils généraux	690	521	27
EPCI	225	553	54
Villes >100 000 h	1303	638	13
Villes >50 000 h	1676	188	27
Villes >30 000 h	623	99	13
Villes >10 000 h	959	52	3
Moyenne générale	460	170	7

✓ Le patrimoine : des charges non négligeables

La gestion du patrimoine immobilier et foncier représente également une charge récurrente : près de 8% du budget de fonctionnement pour une commune de 70 000 habitants à 100 000 habitants.

En dehors des coûts directs liés aux investissements (achat, rénovation…) ou à l'entretien du patrimoine, il est utile de prendre en compte les **coûts induits** qui correspondent aux coûts de fonctionnement générés par tel ou tel immeuble (ex : chauffage, électricité, nettoyage…). Cela permettra à la collectivité de déterminer le coût réel d'un bâtiment et de mutualiser ces coûts afin de les réduire.
Ainsi, en examinant les coûts du patrimoine en termes d'énergie, on observe – aussi bien que les comptes *«chauffage urbain*[16]*»* et *«Énergie/Electricité*[17]*»* – une hausse constante de ces coûts depuis plusieurs années.
À titre d'exemple, les **dépenses** de **chauffage urbain** pour les villes de 30 000 à 50 000 habitants ont augmenté de + 23% entre 2004 et 2006 et les dépenses d'**énergies et électricité** de + 9%.
Il n'est pas non plus inutile de rappeler – en l'absence de données comptables disponibles pour 2007 – que les cours pétroliers se sont appréciés de plus de 100 % depuis mars 2007.

---

[16] Compte 60613 de l'instruction budgétaire et comptable M14
[17] Compte 60612

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 18

60613 - Chauffage Urbain (Budget principal)	2004	2005	2006	Evolution 2004-2006 (en %)	Evolution annuelle moyenne 2004-2006 (en %)
Communes dont	184 684 572	203 529 995	237 578 893	**29 %**	**13 %**
<701 habitants	1 798 966	2 118 521	2 428 209	**35 %**	**16 %**
De 701 à 2000 habitants	6 707 558	7 818 160	9 953 748	**48 %**	**22 %**
De 2001 à 5000 habitants	17 003 876	19 297 572	24 775 644	**46 %**	**21 %**
De 5001 à 10 000 habitants	20 771 985	22 973 033	28 238 074	**36 %**	**17 %**
De 10 001 à 30 000 habitants	47 436 718	52 726 594	60 748 795	**28 %**	**13 %**
De 30 001 à 50 000 habitants	28 659 996	31 683 847	35 355 146	**23 %**	**11 %**
Plus de 50 000 habitants	62 305 474	66 912 266	76 079 276	**22 %**	**11 %**

60612 - Energie/Electricité (Budget principal)	2004	2005	2006	Evolution 2004-2006 (en %)	Evolution annuelle moyenne 2004-2006 (en %)
Communes dont	1 408 764 557	1 462 284 087	1 554 274 958	**10 %**	**5 %**
<701 habitants	109 566 733	115 062 461	119 393 760	**9 %**	**4 %**
De 701 à 2000 habitants	176 091 810	182 967 111	193 997 700	**10 %**	**5 %**
De 2001 à 5000 habitants	213 480 122	221 609 473	235 974 447	**11 %**	**5 %**
De 5001 à 10 000 habitants	187 644 530	192 369 364	207 799 839	**11 %**	**5 %**
De 10 001 à 30 000 habitants	295 910 616	304 401 143	330 524 111	**12 %**	**6 %**
De 30 001 à 50 000 habitants	130 894 428	133 207 152	142 160 336	**9 %**	**4 %**
Plus de 50 000 habitants	295 176 317	312 667 383	324 424 765	**10 %**	**5 %**

Source : Données de la Direction générale de la comptabilité publique - 2007

Il faut enfin inclure à cela les **coûts cachés**, par définition délicats à cerner. Il s'agit des charges non repérées par les systèmes d'information de la collectivité (non-identifiées sur un plan budgétaire ou comptable) mais que la collectivité supporte néanmoins. Ces coûts cachés peuvent provenir de carences de gestion au niveau organisationnel, (par exemple l'utilisation non optimale d'un bâtiment, les temps de déplacements des agents) ou des ressources humaines.

Bien que non chiffrés, ni contrôlés, ceux-ci pèsent malgré tout, indirectement, dans le budget. En outre, ils ne seront pas pris en compte dans les décisions de management et de gestion. Ils peuvent pourtant représenter une charge assez importante pour la collectivité, d'où l'intérêt de pouvoir les identifier. Pour véritablement considérer la charge que représente son patrimoine et gérer celui-ci au mieux, il faut donc prendre en compte le coût total du patrimoine, qui comprend les coûts induits et aussi des coûts cachés, difficiles à détecter mais à rechercher pour les réduire au maximum. Afin d'illustrer ces propos, il est intéressant d'observer des cas concrets sur les charges qu'engendrent un immeuble.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 19

Exemple d'un bâtiment administratif d'une surface de 3 958 m².
On peut observer certains coûts induits, comme les consommations fluides (EDF, téléphone, eau) qui représentent 10,8% du budget total de ce bâtiment, ou les frais et honoraires 7%.

Nature	Budget HT en euros	Budget TTC en euros
Charges Communes Générales		
Entretien porte de garage	1 500,00	1 794,00
Entretien toiture	1 500,00	1 794,00
Entretien contrôle d'accès-vidéo surveillance	2 500,00	2 990,00
Entretien centrale de traitement d'air	8 000,00	9 568,00
Entretien ascenseur	6 000,00	7 176,00
Bureau de contrôle ascenseur	500,00	598,00
Bureau de contrôle électricité	350,00	418,60
Petit entretien courant	5 000,00	5 980,00
Nettoyage des parties communes parking et sanitaires inclus	35 000,00	41 860,00
Nettoyage vitres extérieures	4 500,00	5 382,00
Accueil	50 000,00	59 800,00
Entretien sécurité incendie (extincteurs, désenfumage et centrale incendie)	3 500,00	4 186,00
TOTAL	118 350,00	141 546,60
Consommations fluides		
EDF (services généraux)	25 000,00	29 900,00
Téléphone (standard et ligne ascenseur)	1 500,00	1 794,00
Eau	6 000,00	6 330,00
TOTAL	32 500,00	38 024,00
Charges copropriété		
Charges copropriété (espaces verts)	4 739,60	5 668,56
TOTAL	4 739,60	5 668,56
Travaux		
Gros travaux	20 000,00	23 920,00
TOTAL	20 000,00	23 920,00
Frais et honoraires		
Assurances Multirisques	2 887,28	2 887,28
Honoraires de gestion	18 000,00	21 528,00
TOTAL	20 887,28	24 415,28
TOTAL CHARGES	196 476,88	233 574,44
BUDGET/M²	49,64	59,01
Taxes		
Taxes foncières	105 419,47	105 419,47
Taxes bureaux	12 665,00	12 665,00
TOTAL	118 084,47	118 084,47
TOTAL IMMEUBLE	314 561,35	351 658,91
BUDGET/M²	79,47	88,85

Source : GCE - 2008

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 20

Globalement, et en tenant compte de toutes les coûts engendrés, le patrimoine représente une charge non négligeable pour les collectivités.

b) Les caractéristiques

Lié à la fois aux missions de chaque collectivité, à l'histoire de la décentralisation et aux particularismes locaux, le patrimoine détenu par les collectivités est donc très diversifié et hétérogène. Par ailleurs il est aussi marqué par une forte valeur emblématique.

✓ Un patrimoine diversifié

La première caractéristique du patrimoine immobilier des collectivités locales est la diversité, en termes de nature de biens (terrains viabilisés, bâtiments, friches…) et d'occupation (administrations, activités connexes, logements,…). Elle résulte de la diversité des activités des collectivités locales, mais est également le fruit de l'histoire.

Aussi, le patrimoine des collectivités doit pouvoir répondre à l'ensemble des missions qui leurs sont données dans le cadre de la décentralisation.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 21

La **diversité de l'allocation du patrimoine** est très **marquée entre les différents niveaux de collectivités** comme le montre le tableau ci-dessous.

	Région	Département	Commune	EPCI-OPH
Enseignement	Lycées, éducation spécialisée, centre de formation	Collèges, centres de vacances	Ecoles maternelles et primaires	Ecoles spécialisées
Activités sportives et de loisirs		Bases de loisirs, centres équestres	Stades, gymnases et piscines Centres de loisirs, maisons jeunes	Centres nautiques, remontées mécaniques
Activités sociales		Circonscription d'action sociale, CIO, maison des syndicats	Centre médicaux-sociaux, crèches, foyers, MJC, Sécurité sociale, CCAS	Crèches et foyers CIAS
Activités culturelles	Parc de loisirs, châteaux…	Parc de loisirs, châteaux…	Musées, galeries d'exposition, médiathèque, maison des associations...	Salles de spectacles, médiathèque, théâtre...
Développement économique	Zone d'activité, pépinières, hôtel d'entreprises, locaux d'activité, palais des congrès	Idem	Idem	Idem + installations portuaires
Bâtiments administratifs	Hôtel de région	Hôtel de département, caserne, gendarmerie	Hôtel de ville, antennes de mairie, gendarmerie, SDIS	Hôtel de communauté, SDIS
Logements	Dons et legs, logement de fonction	Dons et legs, logement de fonction	Dons et legs, logement de fonction	Logement social
Divers	Marchés couverts, place publique, bâtiments désaffectés...	Idem	Idem	

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 22

Cette hétérogénéité constitue une richesse pour les collectivités locales, mais également un facteur de complexité, puisqu'elle rend difficile une vision d'ensemble des enjeux immobiliers et qu'elle entraîne des modes de gestion ou d'intervention différenciés selon les typologies d'actifs.

✓ Un patrimoine emblématique

Malgré la diversité qui le caractérise, le patrimoine immobilier des collectivités locales présente des constantes.

- Une valeur emblématique forte, pour des bâtiments destinés à l'accueil du public, facilement identifiables, et souvent anciens,
- Une présence importante dans les centres villes,
- Un attachement du personnel pour des bâtiments souvent liés à l'histoire de la collectivité.

Ces caractéristiques particulières sont des facteurs favorables à la valorisation du patrimoine immobilier, mais peuvent aussi constituer une contrainte et une source d'inertie dans la mesure où toute évolution de ce patrimoine a une incidence forte à l'échelle locale.

c) Un patrimoine trop méconnu

Les collectivités, mais aussi l'État comme en témoigne la mise en place de la Mission interministérielle de valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat, ne disposent pas d'une vision précise et exhaustive de leur patrimoine.
Le lancement de la Révision Générale des Politiques Publiques et les premières décisions prises dans le cadre du Conseil de modernisation des politiques publiques démontrent d'ailleurs les préoccupations de l'État en matière immobilière.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 23

INTERVIEW

La situation de l'État est-elle comparable à celle des collectivités locales ?

Le point de vue de l'Association professionnelle des comptables du Trésor Public[18].
Didier TIBERGHIEN, président de l'APCTP
Jean-Michel LEVRAUX, secrétaire général de l'APCTP

A l'échelon local, la situation n'est absolument pas comparable à celle que connait le niveau étatique !
L'État ne disposait, avant la mise en œuvre de la LOLF, d'aucun inventaire de ses actifs immobiliers et fonciers. L'État imposait alors des règles aux collectivités locales qu'il ne s'appliquait pas à lui-même.

Aujourd'hui, l'État se rend compte qu'il possède un vaste domaine aliénable, qui peut lui apporter des marges de manœuvres financières. L'État se désendette en se dessaisissant !

C'est bien souvent lorsque qu'ils se trouvent en difficulté, notamment financières, que les élus et gestionnaires locaux en recherche de marges de manœuvre, se tournent vers le patrimoine.

Le problème est qu'avant de vendre, encore faut-il connaître ce dont on dispose !
Certains élus « visionnaires » ont compris que disposer d'un inventaire améliorait leur champ de vision patrimonial et leur permettait de réaliser de véritables économies.

Nous avons rencontré le cas d'une collectivité subventionnant un nombre important d'associations et mettant à leur disposition un local sans savoir si l'utilisation de ce dernier était optimale. Après évaluation, il s'avère que des économies peuvent être réalisées. Il est ainsi décidé de créer une maison des associations et de vendre les hôtels particuliers où étaient hébergées les associations.

[18] Retrouvez plus d'information sur **www.apcta.org**

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 24

L'économie générée par cette rationalisation de l'utilisation du foncier bâti n'est pas négligeable pour la collectivité et la connaissance du patrimoine s'en est trouvée améliorée.

Bien souvent, le simple fait de connaître son patrimoine permet de mettre fin à des absurdités qui coûtent cher. L'inventaire physique favorise ainsi l'inventaire fonctionnel, mais également la maîtrise des charges.

Ce type de démarche devrait s'observer de plus en plus au niveau local car la ressource devient rare et les compétences à assurer toujours plus nombreuses.
Les économies de gestion dégagées, ne serait-ce qu'en termes de gestion des contrats d'assurance, d'eau ou encore d'électricité ne sont pas négligeables.

Au sein du secteur local, la connaissance patrimoniale est toutefois en constante amélioration. La politique de gestion des immeubles est, selon les cas, beaucoup plus ciblée qu'auparavant et les loyers sont à présent à l'image du marché, ce qui n'était pas le cas précédemment.
À présent, de plus en plus de collectivités suivent l'évolution des marchés et s'intéressent au recouvrement de leurs créances, en d'autres termes, si leur comptable public est efficace en la matière.
Ce n'était pas le cas il y a une dizaine d'années.

Le transfert récent du Service des domaines à la Direction Générale de la Comptabilité Publique en charge de la tenue des comptabilités de l'État et des collectivités locales est également, de ce point de vue, une bonne chose, car la coordination s'en trouve améliorée.

Le patrimoine des collectivités territoriales souffre toujours aujourd'hui d'une trop grande imprécision dans sa délimitation et dans sa valorisation.

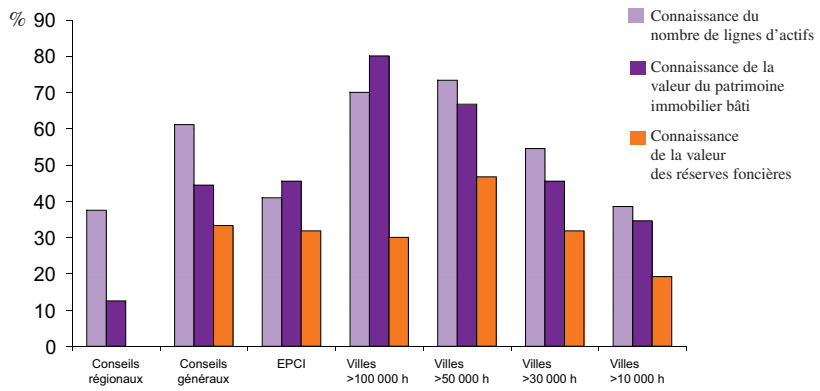
Dans une enquête réalisée en septembre 2005 auprès d'un panel de directeurs financiers de collectivités territoriales et leurs groupements[19],

[19] « ÉCODÉFI » n°22, septembre 2005, Groupe Caisse d'Epargne

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 25

seules 46,3 % des personnes interrogées étaient en mesure de préciser les montants approximatifs des biens immobiliers de leur collectivité et à peine 29 % d'entre elles pouvaient chiffrer la valeur des réserves foncières de celle-ci.
Il ressort également de cette enquête que cette méconnaissance des actifs immobiliers est plus mesurée dans le cas des villes moyennes que pour les autres strates communales ou les autres collectivités (Départements, Régions, EPCI).

Taux de connaissance par les collectivités de leurs actifs immobiliers



Source : étude ECODEFI n°22, septembre 2005, Groupe Caisse d'Epargne

Au-delà de la nécessité d'avoir une connaissance complète du patrimoine et avant même d'aborder les aspects liés à sa valorisation, l'ensemble des collectivités locales – ce que confirme l'enquête menée par la FMVM - n'ont pas (ou de façon incomplète) procédé à un découpage par types d'actifs. Les villes moyennes et leurs communautés ont donc souvent une idée imprécise de la composition de leur patrimoine.

Il s'agit pourtant là aussi d'un préalable pour disposer d'une vision complète de son patrimoine et du socle indispensable à la définition d'une stratégie patrimoniale.

Un constat s'impose donc aux villes moyennes et à leurs EPCI, tout comme à l'ensemble du secteur local : leur patrimoine doit gagner à

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 26

INTERVIEW

Quel est le degré de connaissance patrimoniale des collectivités locales ?

Interview de Frédéric FIEVET
KPMG Secteur Public

Le secteur public, qu'il s'agisse de l'État ou des collectivités locales, ne s'est jamais réellement préoccupé de la composition de son actif immobilier et foncier, et encore moins de sa valeur. Ce n'est que très récemment que les collectivités locales ont pris conscience que leur patrimoine était susceptible de receler d'importants gisements d'économies, notamment sur le plan financier. L'absence de réglementation et de logique d'amortissement des immobilisations qui n'avait par conséquent aucune implication d'ordre comptable, financier ou même fiscale, n'incitait que trop peu les collectivités à disposer d'une juste valorisation de leur patrimoine.
Souvenons-nous qu'en 1991, une instruction interne de la Direction Générale de la Comptabilité Publique rappelait aux comptables publics départementaux et régionaux la nécessité de finaliser comptablement la constatation du transfert des collèges et lycées datant de la première vague de décentralisation du milieu des années 80 !

La préoccupation légitime des collectivités locales relevait davantage de leur capacité à assurer le fonctionnement de la compétence transférée que de connaître la valeur de l'actif qu'elles avaient à gérer. Avoir un « beau » bilan n'a finalement que très peu d'intérêt.

Au-delà du foisonnement normatif qui a accompagné ces dernières années l'émergence de l'intercommunalité ou encore l'avènement et les améliorations apportées à la M14, les collectivités locales disposent malgré tout d'un « droit d'initiative » et de marges de manœuvre tout à fait appréciables en matière de gestion patrimoniale.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 27

B. LE CADRE DE LA GESTION DU PATRIMOINE : COMPLEXITÉ ET SOUPLESSE

Depuis l'adoption des premières lois de décentralisation, le transfert de l'action publique du niveau étatique aux différents échelons locaux s'est accompagné de transferts d'actifs, immobiliers notamment, mais aussi fonciers, matériels et humain, nécessaires à la mise en œuvre de ces nouvelles politiques publiques désormais décentralisées. La décentralisation comme le développement de l'intercommunalité ont contribué à complexifier le cadre de la gestion du patrimoine.
Ces transferts ont heureusement été accompagnés d'évolutions législatives et réglementaires destinées à favoriser l'essor de l'intercommunalité (transferts, superpositions d'affectation et mises à disposition entre personnes publiques) ou encore optimiser les politiques budgétaires et comptables.

1. UN CADRE QUI S'EST COMPLEXIFIÉ

La décentralisation comme l'intercommunalité, à travers l'augmentation des compétences locales et des acteurs locaux, ont complexifié la gestion et la lisibilité en termes de patrimoine des collectivités.

a) Décentralisation

Depuis les lois Defferre (1982-83), l'État a déclenché un processus progressif de décentralisation.

L'acte I de la décentralisation a vu un certain nombre de compétences étatiques – dans différents secteurs – transférées aux collectivités locales (éducation, culture, environnement…).
Ainsi, suite à la loi du 22 juillet 1983 transférant aux départements (collèges), et aux régions (pour les lycées), la responsabilité de la construction et du fonctionnement de ces établissements scolaires, les charges du propriétaire et du locataire sont supportées par les collectivités locales concernées, y compris les communes pour les lycées situés sur leur territoire comme pour les collèges dans lesquels sont scolarisés leurs enfants.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 28

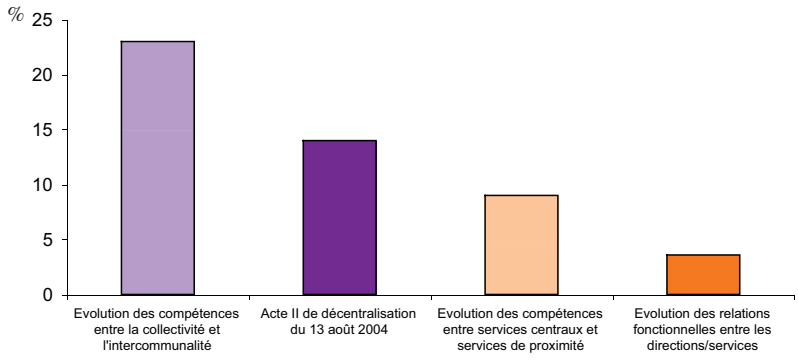
L'acte II de la décentralisation qui a débuté avec la révision constitutionnelle de 2003[20] a, par la suite, confié des attributions supplémentaires aux collectivités territoriales (ex. routes pour les Conseils Généraux) et a également permis le développement de l'intercommunalité.

La décentralisation a créé des besoins en termes de patrimoine (ex. bâtiments pour recevoir le public ou accueillir de nouveaux bureaux) et a parfois complexifié les rôles (ex. la collectivité propriétaire et la collectivité gérante n'étant pas toujours les mêmes) de chaque collectivité en termes de gestion du patrimoine.

b) Impact de l'intercommunalité

L'intercommunalité est au cœur de l'action publique locale. Elle modifie l'architecture traditionnelle du secteur public local. La gestion des services publics, l'aménagement de l'espace, le développement économique sont autant d'enjeux au centre de la coopération intercommunale. Ainsi, les EPCI voient leur patrimoine gonfler à mesure que les transferts de compétences s'opèrent. Les biens et équipements transférés des communes au groupement intercommunal concernent le domaine public, mais également le domaine privé des communes. Le graphique[21] suivant montre que les décideurs locaux ont pleinement conscience de ce phénomène.

Evolutions susceptibles d'influencer la gestion patrimoniale de la collectivité



[20] Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

[21] « ECODEFI » n°22 septembre 2005, Groupe Caisse d'Epargne

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 29

Exemples de transferts de compétences ayant entraîné une augmentation du patrimoine immobilier et foncier des **communes et de leur établissement public de coopération intercommunale (EPCI)**, par domaine d'intervention :

✓ Urbanisme et transports

- Création, aménagement et exploitation des ports de plaisance,
- Création, aménagement et exploitation des ports de pêche et de commerce,
- Entretien et gestion d'aérodromes civils.

✓ Enseignement

- Propriété, construction, entretien et équipement des écoles publiques,
- Possibilité de créer, à titre expérimental pour cinq ans, des établissements publics locaux d'enseignement primaire.

✓ Logement

- Définition d'un programme local de l'habitat pour les communes au sein d'un EPCI,
- Délégation possible au maire ou au président d'un EPCI de la gestion du contingent préfectoral,
- Possibilité de participer à la construction, l'entretien et l'équipement du logement des étudiants,
- Lutte contre l'insalubrité à titre expérimental.

✓ Culture

- Responsabilité des bibliothèques de prêts, conservatoires et musées municipaux,
- Organisation et financement de l'enseignement artistique initial,
- Possibilité de devenir propriétaire de monuments classés ou inscrits appartenant à l'État ou au Centre des Monuments Nationaux.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 30

L'accroissement du patrimoine de ces collectivités entraîne une augmentation des dépenses : entretien, rénovation… générant ainsi une accumulation d'actifs dont la composition est encore trop souvent méconnue de ses propres services.

c) Incidences budgétaires et comptables

Le Guide pratique de l'intercommunalité (décembre 2006) précise les règles budgétaires et comptables relatives à ces transferts de biens et d'équipements dans le cadre de l'intercommunalité.

✓ Mise à disposition[22]

Selon les dispositions introduites par la simplification et l'adaptation de l'instruction budgétaire et comptable M14 du 1er juillet 2006, les opérations de mises à disposition des biens s'effectuent par des opérations d'ordre non budgétaire (pas de crédits au budget ni émission de titre et mandats) initiées par l'ordonnateur qui met à jour l'inventaire.
Il transmet l'information au comptable via un **certificat administratif** comprenant les éléments suivants :
- chez le remettant : désignation du bien, numéro d'inventaire, date et valeur d'acquisition, s'il est amortissable ou non (si oui : montant des amortissements pratiqués), état des subventions afférentes et comptes par nature concernées.
- chez le bénéficiaire : informations identiques et, le cas échéant, la durée et le type d'amortissement (constant, progressif…).

S'il existe un emprunt lié au bien mis à disposition, le certificat précisera le contrat objet du transfert, l'organisme prêteur et le montant transféré.
Le comptable enregistre ensuite l'opération :
- chez le remettant : il conserve la propriété de l'immobilisation mise à disposition, qui demeure donc dans son actif. Le bien est retracé dans un compte dédié (compte 242 « Immobilisations mises à dispositions dans le cadre du transfert de compétence »).
- chez le bénéficiaire : le bien mis à disposition est retracé dans son actif (compte 217 « Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition).

[22] Instruction budgétaire et comptable M14 (Tome II, Chapitre 3, § 1.4.3.2 + fiche d'écriture n°47 du tome 1)

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 31

FOCUS TECHNIQUE

Pièces nécessaires au transfert effectif

Afin de valider l'enregistrement de l'opération, la commune et l'EPCI doivent transmettre au comptable :
- l'arrêté du Préfet rendant effectif le transfert de compétence,
- le certificat administratif,
- le procès-verbal de mise à disposition.

✓ **Rétrocession du bien**

Là encore, il s'agit d'opérations d'ordre non budgétaire. La procédure de traitement budgétaire et comptable est similaire à celle de la mise à disposition.

2. DES EFFORTS D'HOMOGÉNÉISATION ET DE SIMPLIFICATION DU DROIT À NOTER

Que ce soit au travers du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques (CGPPP) en 2006[23] ou du Code Général des Collectivités Territoriales, le législateur est intervenu récemment afin de clarifier et de simplifier les règles relatives à l'utilisation du domaine public des collectivités.
Ainsi, les collectivités disposent d'une palette diversifiée d'outils pour exploiter au mieux leur patrimoine foncier et immobilier.

a) Les superpositions d'affectation du domaine public

Le CGPPP a permis de conférer une valeur normative à la pratique et doctrine administrative des superpositions de gestion sur le domaine public[24]. Ainsi, une dépendance du domaine public peut faire l'objet d'une ou de plusieurs affectations supplémentaires relevant de la domanialité publique à la condition que celles-ci soient compatibles avec l'affectation principale. Cela permet d'attribuer à l'immeuble une destination nouvelle, tout en maintenant sa destination d'origine.

[23] Ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006
[24] CGPPP, articles L2123-7 et L2123-8

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 32

✓ Champ d'application

Cette procédure est applicable aussi bien à l'État, aux collectivités (et leurs groupements) et aux établissements publics. Les affectations superposées peuvent relever de plusieurs personnes publiques. Enfin, les immeubles concernés par cette procédure doivent faire partie du domaine public en raison de leur affectation à un service public ou à l'usage du public.

✓ Procédure

La superposition d'affectations est établie par une **convention** réglant les modalités techniques et financières de gestion de l'immeuble en fonction de la nouvelle affectation. Un décret en Conseil d'État doit préciser l'application de cette procédure.

FOCUS TECHNIQUE

Les règles de superposition d'affectation

À l'heure actuelle, une note publiée par le ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique indique les principaux éléments inscrits, en règle générale, dans cette convention :

- **chez l'affectataire initial :** *« Les conditions d'administration de l'immeuble pour ce qui concerne sa propre affectation, le droit d'apporter au domaine public toutes les modifications qui peuvent s'imposer dans l'intérêt de sa propre affectation, sans que l'affectataire supplémentaire puisse s'y opposer, ni obtenir aucune indemnité, les modalités selon lesquelles le propriétaire du domaine public peut demander la suppression de l'affectation supplémentaire. »*

- **chez l'affectataire supplémentaire :** *« Les modalités de prise en charge de l'entretien relatif à l'affectation supplémentaire, les conditions de mise en jeu de sa responsabilité à l'égard des dommages pouvant résulter de l'utilisation de la dépendance en relation avec l'affectation dont elle est bénéficiaire, les conditions juridiques et financières de réalisation des travaux. »*

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 33

✓ Fin de la superposition

La superposition prend fin lorsque suite à des modifications dans une ou plusieurs affectations, les affectations supplémentaires ne sont plus compatibles avec la destination initiale de l'immeuble concerné. Il peut également s'agir de la disparition de l'affectation initiale ou de l'affectation secondaire.

✓ Indemnisation

Le propriétaire ou le gestionnaire de l'immeuble, objet de la superposition d'affectations perçoit une indemnisation correspondant aux dépenses et/ou à la privation de revenus résultant de cette nouvelle situation.

b) Les transferts de gestion

Auparavant, le Code du domaine de l'État autorisait la procédure du transfert de gestion, pour les immeubles relevant du domaine public de l'État, entre les services de l'État ou au profit d'une collectivité territoriale[25].

Le CGPPP a étendu cette pratique aux collectivités territoriales, qui peuvent désormais réaliser, entre elles (ou avec d'autres personnes publiques), à l'amiable, des transferts de gestion d'immeubles[26].
Ces opérations visent à permettre à la personne publique bénéficiaire de gérer les immeubles concernés en fonction de leur affectation.
L'acte de transfert peut fixer la **durée** de celui-ci.
La collectivité propriétaire peut également mettre fin au transfert de manière anticipée. Le bénéficiaire peut dans ce cas prétendre – sauf disposition contraire dans la convention de transfert – à une indemnisation (prise en compte des dépenses effectuées pour la réalisation d'équipements).
La collectivité transférant le bien en demeure propriétaire et dès lors que celui-ci ne sera plus utilisé en conformité avec son affectation, elle en récupérera gratuitement l'usage.

---

[25] Code du domaine de l'Etat, articles L35 et R58 (abrogés)
[26] CGPPP, article L2123-3

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 34

Le transfert de gestion entraine une **compensation financière**[27]: le montant de l'indemnisation correspondra au niveau de dépenses engendrées et de la privation de revenus résultant du transfert pour la personne dessaisie.

c) Les mises à disposition d'un bien communal à l'EPCI

✓ Procédure de mise à disposition

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 *« relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale »*[28] dispose que le transfert de compétences entraîne le transfert à l'EPCI des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice ainsi que de l'ensemble des droits et obligations qui y sont attachés.
La mise à disposition est le **régime juridique de droit commun** qui s'applique aux transferts des biens dans un cadre intercommunal.

L'article L1321-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que *« le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la **mise à la disposition** de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. [...] »* et fixe les modalités de cette opération.

Il peut s'agir de biens du domaine public comme du domaine privé (immeubles communaux du domaine public, terrains, réserves foncières ou bien tout autre type d'équipement…).

La mise à disposition est constatée par un **procès-verbal**, établi de façon contradictoire par les parties (commune et EPCI). Celles-ci ont la possibilité de recourir aux conseils d'experts (dont la rémunération est partagée de façon égale entre les parties) et, en l'absence d'accord, elles pourront demander l'arbitrage du président de la Chambre régionale des comptes, qui sera rendu dans un délai de deux mois.

---

[27] CGPPP, article L2123-6
[28] CGCT, articles L5211-5 (création de l'EPCI), L5211-17 (extension de compétences) et L5211-18 (extension de périmètre), L5711-1 et L5721-6-1 (syndicats mixtes)

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 35

FOCUS TECHNIQUE

Contenu du procès-verbal

L'article L1321-1 du CGCT stipule que le procès-verbal doit contenir :
- la consistance des biens,
- leur situation juridique,
- l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci.

En outre le Guide de l'intercommunalité publié par le MINEFI (version du 12 septembre 2006) conseille un certain formalisme dans l'établissement de ces PV, « dans un souci de sécurisation juridique du patrimoine des communes ».

Il est donc important d'y faire figurer en plus des éléments déjà cités :
- l'identification des parties représentées par les exécutifs autorisés à signer en vertu d'une délibération de la commune et d'une délibération de l'EPCI,
- la compétence justifiant la mise à disposition du bien,
- la référence aux articles du CGCT régissant le régime de la mise à disposition.

✓ Principe de substitution

L'article L5211-5 du CGCT établit un « principe » de continuité des contrats lors de tels transferts. Il est disposé que l'EPCI bénéficiaire du transfert de compétences se substitue de plein droit aux communes l'ayant créé, dans leurs obligations liées aux contrats conclus.
Cela concerne tous les types de contrats : emprunts affectés, marchés publics, délégations de service public, contrats de location, contrats d'assurance…

✓ Rétrocession d'un bien à une commune

Lorsque les biens mis à disposition ne sont plus nécessaires à l'EPCI pour exercer les compétences qui lui ont été transférées, il convient, en application des dispositions du CGCT[29], de les désaffecter et de les rétrocéder à la commune propriétaire.

[29] Article L1321-3

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 36

La désaffectation du bien s'opère par délibération concordante entre l'EPCI et la commune. En effet, seule la commune, propriétaire du bien, peut prononcer sa désaffectation. L'EPCI doit tout d'abord prendre une délibération dans laquelle il indique que le bien, initialement mis à sa disposition, n'est plus utilisé dans le cadre de l'exercice de la compétence qui lui a été transférée.
Puis, la commune, par délibération, prend l'acte de désaffectation du bien. La commune propriétaire recouvre alors l'ensemble des droits et obligations attachés aux biens désaffectés. Ces derniers sont réintégrés dans le patrimoine communal selon des modalités comptables inverses à celles réalisées lors du transfert de la compétence et de la mise à disposition des biens nécessaires à son exercice.

d) Les transferts de propriété

Dans un contexte où les collectivités sont appelées à assumer de plus en plus de responsabilités, il était nécessaire de permettre plus de souplesse dans la gestion de leur domaine public.
Aussi, pour faciliter les opérations foncières et immobilières entre les personnes publiques ou l'exercice de missions de service public, le Code Général de la Propriété des Personnes Publiques a innové en ouvrant des dérogations aux principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité des biens du domaine public. Les cessions et échanges d'immeubles sont désormais admis, sous certaines conditions.

✓ Les cessions amiables

Si le principe d'inaliénabilité s'applique aux biens du domaine public, le CGPPP introduit une certaine souplesse en autorisant les personnes publiques à céder des biens de leur domaine public.
Ces biens peuvent être cédés à l'amiable et sans déclassement préalable à une autre collectivité publique (Etat, collectivités territoriales et leurs groupements, établissements publics) à la condition d'être « destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert » et maintenus dans le domaine public[30].

[30] CGPPP, article L3112-1

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 37

✓ Les cessions obligatoires

Dans le cas des dépendances du domaine public des communautés urbaines, le transfert est même obligatoire[31]. Il s'effectue en deux temps avec en premier lieu la mise à disposition du bien, puis un accord amiable pour le transfert de propriété. En l'absence d'accord, les conditions des transferts seront déterminées par un décret en Conseil d'État.

✓ Les échanges

Outre les cessions amiables et dans un objectif d'amélioration de la gestion du domaine public, les biens peuvent faire l'objet d'échanges entre personnes publiques ou avec des personnes privées.

- Echange sans déclassement

Le CGPPP, dans son article L3112-2 permet l'échange de biens du domaine public, sans déclassement, entre personnes publiques, dans le but d'améliorer les conditions d'exercice d'une mission de service public.

- Echange avec déclassement préalable

L'article L3112-3 du même code autorise l'échange avec des biens appartenant à des personnes privées ou au domaine privé d'une personne publique, pour des motifs identiques mais seulement après un déclassement préalable. Enfin le CGPPP stipule, dans les deux cas, que l'acte d'échange devra comporter des clauses préservant l'existence et la continuité du service public.

Ces possibilités de cession ou d'échange concernent particulièrement l'intercommunalité avec les transferts de compétence entre les collectivités locales et leurs groupements. Toutefois, le régime de la mise à disposition reste la « norme » dans le cadre de la coopération intercommunale.

[31] CGCT, article L5215-28

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 38

Des efforts ont donc été réalisés ces dernières années pour simplifier le cadre juridique en termes de gestion patrimoniale et notamment pour adapter le régime de la domanialité publique qui nécessite aujourd'hui une certaine mobilité des biens fonciers et immobiliers, dans un cadre politique et institutionnel de plus en plus mouvant (décentralisation, intercommunalité).

Ces progrès, en termes d'homogénéisation et de simplification du droit, doivent être accompagnés d'un cadre budgétaire et comptable rigoureux pour que les collectivités puissent réellement mettre en œuvre une gestion dynamique de leur patrimoine.

3. UN DISPOSITIF BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE RIGOUREUX, CONDITION SINE QUA NON D'UNE GESTION DYNAMIQUE

Les instructions comptables M11[32], pour les collectivités de moins de 10 000 habitants, et M12[33] pour celles de plus de 10 000 habitants avaient réformé la comptabilité des 36 000 communes de France et autres collectivités territoriales, rapprochant concepts budgétaires et comptables, et affirmant les principes fondamentaux de la comptabilité publique. Ces nomenclatures offraient notamment la possibilité de comptabiliser les amortissements et provisions des immobilisations.
Cependant, très peu de collectivités procédaient à l'époque à ces enregistrements. En effet, les bénéfices d'une meilleure prise en compte de la situation patrimoniale n'ont pas véritablement été perçus par les collectivités alors que la mise en œuvre de telles pratiques (amortissement et provisions) représentait, dans l'immédiat, un effort supplémentaire. Ainsi, il aura finalement fallu attendre l'instauration de la M14 pour observer une accélération du mouvement et passer davantage d'une comptabilité d'engagement à une comptabilité patrimoniale.

[32] Publiée le 10/11/1954, applicable à partir du 1/1/1957 aux moins de 5 000 habitants puis, à partir de 1960 aux moins de 10 000 habitants
[33] Applicable au 1/1/1965

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 39

Jusqu'à la mise en œuvre de la M14, le bilan des collectivités locales, pouvait être, d'une certaine manière, insincère.
En effet, amortissements, provisions, mais aussi stocks et créances douteuses n'y étaient généralement pas mentionnés. De plus, il faut noter que l'obligation de produire un inventaire physique du patrimoine ne date que de 1997.

INTERVIEW

En quoi l'introduction de la M14 en 1997 a-t-elle favorisé une amélioration de la gestion du patrimoine des collectivités ?

Le point de vue de Didier TIBERGHIEN, président de l'APCTP et Jean-Michel LEVRAUX, secrétaire général de l'APCTP.

L'instruction comptable M14 répond à l'obligation, pour les pouvoirs publics, d'aligner la comptabilité des organismes dont ils ont la charge sur le plan comptable, en l'occurrence en 1997, sur le Plan Comptable Général de 1982. Ce dernier comprend à la fois un plan de comptes et les méthodes régissant les écritures comptables.
Ainsi, l'instruction M14 a pour finalité première d'apporter une meilleure information sur le patrimoine communal et de permettre la description la plus exhaustive possible de la composition et de l'évolution des flux financiers qui l'ont affecté au cours d'un exercice.
L'obligation d'amortir les biens renouvelables et la présentation d'un bilan font que la comptabilité des communes et des établissements de coopération intercommunale peut être qualifiée aujourd'hui de patrimoniale, ce qui n'était pas le cas des instructions M11 et M12 qui l'ont précédée. Pour satisfaire à ces obligations les collectivités ont dû recenser tous leurs biens en les individualisant autant que faire se peut.
Par ailleurs, ce rapprochement entre la comptabilité publique et la comptabilité privée facilite les échanges d'informations entre la collectivité et ses partenaires (EPCI, association, S.E.M…).

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 40

INTERVIEW

Dans quelles mesures l'application de l'instruction M14 au 1er janvier 1997 a-t-elle changé la donne ?

Frédéric FIEVET, KPMG Secteur Public.

L'application de l'instruction comptable M14 au 1er janvier 1997 (expérimentée dès 1994) pour les communes et EPCI amorce en effet un changement de donne. De la négociation entre l'État et les collectivités locales ressort l'introduction de l'amortissement budgétaire obligatoire. Un « coup de projecteur » est ainsi porté sur la valorisation des actifs.

L'amortissement devient une dépense de la section de fonctionnement qui impacte le niveau d'épargne, puis génère une recette d'investissement. Il y a donc une incidence budgétaire qui force les collectivités à effectuer un travail de valorisation de leurs actifs.

L'apparition de cette « épargne forcée » est perçue comme une contrainte par les collectivités. Dans le cadre des précédentes instructions (M 11 et M 12), l'autofinancement, appelé « Prélèvement sur Ressources Ordinaires », était librement fixé par les élus selon l'arbitrage emprunt / fiscalité / épargne. Avec la M14, on tend à « rigidifier » une partie de l'épargne. Ainsi, la négociation avec l'État a principalement porté sur le niveau d'épargne « forcée » et plus spécialement sur le champ d'amortissement concerné.

Dans une certaine mesure, les élus considèrent cette mesure comme contradictoire avec le principe de « libre administration » (art. 72 de la Constitution), puisque de fait, le niveau de fiscalité lui-même se trouve, en partie, déterminé par des principes comptables.

Un compromis est alors obtenu : seuls les biens meubles et les immeubles productifs de revenus (marginal à côté des écoles, mairies…) sont amortissables. Aussi, la vision patrimoniale est fortement biaisée car l'amortissement n'est qu'une représentation bilancielle de la dépréciation d'un patrimoine non exhaustif.

Pour les départements et régions, le dispositif est beaucoup plus ingénieux. Plutôt que d'imposer un champ d'amortissement limité, celui-ci est global mais la collectivité a la possibilité de se dégager des marges de manœuvres en neutralisant la dotation aux amortissements lorsqu'elle la juge trop contraignante.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 41

a) La tenue de l'inventaire et son suivi

La modernisation de la comptabilité communale s'est traduite par la mise en place de l'instruction budgétaire et comptable M14[34]. L'objectif de cette réforme de la comptabilité communale et intercommunale était d'améliorer l'information budgétaire et financière, notamment du point de vue de la description du patrimoine et de ses variations.

✓ La nécessité de tenir un inventaire

La mise en œuvre d'une optimisation de la gestion patrimoniale nécessite en effet de connaître avec exactitude la composition de son patrimoine immobilier et foncier.

Cela nécessite des échanges et transmissions d'informations fiables entre l'ordonnateur et le comptable. L'ordonnateur a pour mission de recenser et d'identifier les différentes immobilisations de sa collectivité, à travers la tenue de l'inventaire tandis que le comptable, quant à lui, est chargé de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan (tenue de l'état de l'actif et du fichier des immobilisations).

Si **l'inventaire** élaboré par l'ordonnateur et l'**état de l'actif** produit par le comptable public concourent à des finalités différentes, ils doivent logiquement et nécessairement concorder. Ceci afin d'obtenir une information fiable sur la situation patrimoniale de la collectivité.

Cette concordance des données (physiques et comptables) est en effet fonction de la qualité des échanges d'informations entre l'ordonnateur et le comptable. Ainsi, les immobilisations acquises depuis l'entrée en vigueur de la M14 doivent faire l'objet d'un recensement exhaustif, sur la base de l'attribution d'un numéro d'inventaire.

[34] Issue de la loi n° 94-504 du 22 juin 1994

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 42

INTERVIEW

L'inventaire

Le point de vue de Didier TIBERGHIEN, président de l'APCTP et Jean-Michel LEVRAUX, secrétaire général de l'APCTP.

La réalisation d'un inventaire physique du patrimoine mobilier et immobilier est la première étape d'une opération de gestion « dynamique » de patrimoine. Il s'agit d'inventorier le haut de bilan. Mais inventorier le foncier non-bâti n'est pas une chose aisée, notamment en ce qui concerne la voirie qui représente une part importante. Cela est regrettable, car il serait utile que ces actifs soient connus avec précision, mais également amortis afin de prévoir un renouvellement régulier et ne plus subir ces dépenses par à-coups.
Ainsi, que ce soit dans l'état de l'actif du comptable, dans l'inventaire physique de l'ordonnateur ou dans la comptabilité, les dépenses de voirie sont, le plus souvent, globalisées dans un compte unique, le détail est l'exception.
L'inaliénabilité de la voirie ne permet pas à la collectivité d'escompter des retombées financières. D'un point de vue politique, l'investissement parait également peu rentable d'où la faible préoccupation des élus à ce sujet.
En revanche, un amortissement obligatoire de la voirie permettrait de mettre un terme à ce désintérêt comptable de dépenses d'investissement et d'entretien particulièrement importantes dans le budget local.

Comment expliquer cette prise de conscience de la nécessité de disposer d'inventaires précis ?
Deux phénomènes expliquent cette évolution :
- l'acte II de la décentralisation et les transferts de compétences qui y sont liées,
- le développement de l'intercommunalité.
À l'occasion de ces évolutions, des situations très disparates se sont révélées quant au niveau de connaissance patrimoniale des gestionnaires locaux. Les transferts d'actifs consécutifs aux transferts de compétences ayant été beaucoup plus aisés pour les collectivités qui disposaient déjà d'un inventaire que pour celles qui en étaient démunies. Les transferts de patrimoine ne se limitent pas à un simple jeu d'écriture, le questionnement juridique est fondamental.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 43

✓ L'attribution d'un numéro d'inventaire

L'attribution d'un numéro d'inventaire constitue donc un élément d'importance dans la mesure où cette procédure participe pleinement à l'amélioration de la connaissance du patrimoine et à sa gestion. Attribué lors de l'entrée de l'immobilisation à l'actif du bilan de la commune, le numéro d'inventaire permet – en individualisant une immobilisation ou un groupe d'immobilisations – de suivre tous les évènements relatifs à la vie de celle-ci :

- *Lors de l'entrée dans le patrimoine de la commune :* acquisition à titre onéreux, à titre gratuit, par voie d'échange ; bénéfice d'une affectation ou d'une mise à disposition, travaux en régie…
- *Pendant la durée d'inscription du bien au bilan :* adjonctions, amortissements et le cas échéant provisions, affectation / mise à disposition auprès d'un tiers, mise en concession…
- *Lors de la sortie du patrimoine de la commune :* cession à titre onéreux ou gratuit, réforme, échange, retour du bien à son propriétaire…

L'instruction budgétaire et comptable M14 (version applicable à l'exercice 2006)[35], dans son chapitre sur l'inventaire, précise les modalités d'attribution du numéro d'inventaire.

Celui-ci devra être rappelé lors de chaque évolution de la situation patrimoniale du bien. Lors de cette attribution, on distingue différents types d'immobilisations :

- les biens individualisables,
- les biens acquis par lots,
- les frais d'études, de recherche et de développement, et les frais d'insertion,
- les subventions d'équipement versées,
- les travaux en cours,
- les travaux en régie,
- les adjonctions,
- les immobilisations affectées, concédées, affermées ou mises à disposition.

[35] (Volume I, Tome II, Titre 4 « La tenue des comptabilités », Chapitre 3 « L'inventaire »)

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 44

✓ Transmission d'information

L'ordonnateur a pour obligation de transmettre au comptable public les informations patrimoniales relatives aux mouvements enregistrés sur les immobilisations en utilisant, le cas échéant, le protocole **« Indigo-Inventaire[36]»** (fichier destiné au suivi informatisé de l'état de l'actif, au moyen d'un numéro d'inventaire).

Toutefois, concernant les opérations patrimoniales correspondant à des opérations d'ordre non budgétaires comme les opérations de mises à la réforme, d'apports en nature, de mise à disposition, en concession ou encore d'affermage, les informations sont communiquées par l'ordonnateur au comptable par le biais de documents papiers spécifiques (certificat administratif, délibération, procès-verbal de mise à disposition….).

Aussi, l'ordonnateur doit transmettre au comptable, de façon régulière, les informations relatives aux entrées et sorties des biens du patrimoine afin que ce dernier puisse procéder aux ajustements budgétaires et comptables nécessaires, mais également qu'il s'assure de la concordance des données patrimoniales.
La périodicité obligatoire de transmission des informations est l'année, à travers un état récapitulatif des entrées et des sorties d'immobilisations (ensemble des informations relatives au patrimoine) ainsi qu'un état annexe des amortissements et/ou provisions constatées, qui doivent être communiqués au comptable en fin d'exercice. Cet état récapitulatif doit être transmis en triple exemplaire au comptable qui apposera son visa après avoir exercé son contrôle.

Cependant, une périodicité plus courte, infra-annuelle, aura l'avantage de faciliter le travail de l'ordonnateur comme du comptable en ce qui concerne la tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif.

[36] Interface D'échange d'Information de Gestion Ordonnateur-comptable

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 45

INTERVIEW

Les relations ordonnateur - comptable public

Le point de vue de Didier TIBERGHIEN, président de l'APCTP et Jean-Michel LEVRAUX, secrétaire général de l'APCTP.

La qualité des échanges d'informations entre l'ordonnateur et le comptable public est-elle à la hauteur des enjeux ?

En ce qui concerne l'information portant sur l'immobilier, il est indéniable qu'un travail a été réalisé. La recherche d'une mise en concordance inventaire physique / état de l'actif est bien effective, à l'initiative du comptable ou de l'ordonnateur. Cela dépend du niveau de rapprochement entre les services de la collectivité et son comptable et de leur volonté de travailler ensemble sur des objectifs communs.
Il convient malgré tout de noter que la production d'un inventaire immobilier précis a davantage été observée dans les villes moyennes que dans les petites collectivités.
Une meilleure appropriation des échanges dématérialisés entre les deux partenaires permettra bientôt de pouvoir suivre au quotidien l'inventaire et l'actif.

Qu'en est-il de la concordance entre l'inventaire tenu par l'ordonnateur et l'état de l'actif tenu par le comptable public ?

L'inventaire et l'état de l'actif ont des finalités différentes, le premier constitue prioritairement un recensement physique des biens, le second est un document comptable retraçant la valeur historique des biens, les amortissements, les éventuelles provisions et leurs valeurs nettes comptables. Ils doivent bien évidemment être identiques en montant, l'inventaire de l'ordonnateur est souvent plus détaillé puisqu'il lui permet également de suivre la traçabilité du bien.
Jusqu'à l'application de la M14, l'amortissement n'était pas budgétaire mais seulement pour ordre, et seul le comptable avait obligation de produire tous les 5 ans un état du patrimoine ce qui explique que l'état de l'actif était réalisé de manière presque unilatérale par les comptables publics.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 46

Avec l'arrivée de la M14 et l'obligation de respecter les principes du plan comptable général, notamment la présentation d'un bilan sincère, inventaires et états de l'actif ont dû être mis à jour en partenariat avec les collectivités ne serait-ce que pour sortir les biens réformés, vendus ou détruits. Ce fut une opération lourde pour certaines collectivités locales qui ne s'étaient ni préparées ni vraiment intéressées jusque-là à leur actif. Elles avaient souvent une connaissance très parcellaire de leur patrimoine. Elles n'y voyaient tout simplement pas d'intérêt financier les incitant à mettre en œuvre une telle démarche.

L'amortissement constitue un autofinancement obligatoire. Pour la collectivité, ne pas amortir la totalité de ses immobilisations ou ne pas provisionner lui permet certes de mieux maîtriser sa capacité d'autofinancement, mais avec le danger d'altérer la capacité de renouvellement de ses biens.

La taille de la collectivité ou de l'établissement, l'ampleur de son patrimoine ou encore sa population ne caractérisent pas le degré d'application des règles de la M14. Il n'y a pas vraiment de collectivité type et la volonté politique explique pour beaucoup le niveau d'application.

À titre d'exemple, la commune de Saint-Omer (17 000 habitants) les applique et s'oblige à dégager une capacité d'autofinancement.

Ce qui oblige est rigide et ce qui est rigide ne trouve pas toujours l'adhésion notamment dans le monde des collectivités où l'action politique et la matière budgétaire priment sur la qualité comptable.

L'absence d'inventaire physique et d'état de l'actif ne permet pas de répondre aux principes de sincérité, de prudence et d'image fidèle du patrimoine édictés par le PCG. Cette absence est également souvent une des causes du manque de fiabilité des comptes locaux soulevées par la Cour des Comptes.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 47

b) La souplesse des politiques de provisionnement et d'amortissement

✓ La réforme du régime des provisions

Les dotations aux provisions (technique comptable utilisée pour constater une dépréciation d'actif, un risque ou pour étaler une charge) font partie des dépenses obligatoires. La réforme de l'instruction M14 (ordonnance du 26 août 2005) a simplifié le régime de provisionnement pour les communes à compter de l'exercice 2006. Ainsi, les **provisions réglementées** (provisions précisément définies dans leur existence, leur calcul et dans leurs conditions de reprises, telles que les provisions spéciales pour garantie d'emprunt ou celles constituées pour remboursement différé de la dette) – qui ne permettaient pas la mise en réserve réelle de la dotation – ont été supprimées.
Dorénavant, le régime de droit commun est celui des **provisions semi-budgétaires** (mise en réserve effective des crédits provisionné sur un compte non budgétaire). Le régime de provisionnement « par défaut » prévoit en effet que les provisions ne donneront pas lieu à l'inscription de crédits en section d'investissement[37].
Cependant, l'assemblée délibérante conserve la possibilité de recourir à des **provisions budgétaires**[38] (autofinancement «classique»). Il peut effectivement, suite à une délibération spécifique, choisir l'inscription des provisions en recettes de la section d'investissement. Enfin, la réforme de 2005 a permis de baser le régime de provisionnement sur une meilleure approche du risque. Le champ d'application des provisions n'est ainsi pas limité.

Par ailleurs, les provisions sont obligatoires pour la commune dans trois cas particuliers :

→ ouverture d'un contentieux en première instance,
→ ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce,
→ lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur le compte de tiers est compromis.

Outre ces trois cas de figure, une provision peut être mise en place dès l'apparition d'un risque avéré[39].

[37] CGCT, article R2321-3
[38] CGCT, article R2321-4
[39] CGCT, article R2321-2

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 48

✓ Les amortissements

L'introduction de l'instruction M14 en 1997 a créé de nouvelles convergences avec la comptabilité des entreprises issue du Plan Comptable Général, notamment en introduisant l'obligation de l'amortissement des immobilisations[40] (pour les communes de 3 500 habitants et plus), jusque-là facultatif. Concernant les communes dont la population est inférieure à 3 500 habitants, l'amortissement n'est obligatoire que pour les subventions d'équipements versées.

Ces évolutions peuvent sembler modérées, mais elles doivent permettre de créer les conditions adéquates à de nouvelles pratiques pour les communes et leurs établissements, et notamment en termes de gestion du patrimoine.
Ainsi, le fait d'amortir certains biens obligera la collectivité à suivre précisément ces biens : valeur, situation, état… Cela participe d'une meilleure connaissance de la situation patrimoniale ; en outre, l'habitude prise et le savoir-faire acquis seront utiles lorsque l'amortissement sera étendu à d'autres biens.

INTERVIEW

L'amortissement des immobilisations

Le point de vue de Didier TIBERGHIEN, président de l'APCTP et Jean-Michel LEVRAUX, secrétaire général de l'APCTP.

Il faudrait rendre obligatoire en M14 l'amortissement de la totalité des actifs immobiliers tout en offrant la possibilité à la collectivité de neutraliser cet amortissement comme c'est le cas pour les nomenclatures M52 et M71 des départements et des régions, afin qu'elle puisse l'ajuster à ses besoins et à ses contraintes budgétaires.

L'article R2321-1 du Code Général des Collectivités Territoriales dresse une liste des immobilisations pour lesquelles les dotations aux amortissements sont obligatoires :

→ les biens meubles autres que les collections et œuvres d'art,

[40] CGCT, article L2321-2, paragraphe 27°

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 49

→ les biens immeubles productifs de revenus,
→ les immobilisations incorporelles autres que les frais d'études et d'insertion suivis de réalisation.

Ce même article stipule le mode de calcul des dotations aux amortissements, basé sur :

→ **le coût historique** (coût d'acquisition ou de réalisation de l'immobilisation),
→ selon un **mode linéaire** (le conseil municipal, sur délibération peut adopter une méthode d'amortissement dégressive ou variable),
→ et une durée fixée par l'assemblée délibérante (pour certaines immobilisation, une durée maximale est établie par le CGCT).

✓ Une réforme frileuse

Toutefois, comme abordé précédemment, les collectivités locales disposent encore aujourd'hui d'une grande souplesse à l'égard de l'amortissement de leurs immobilisations.

Ainsi, d'une part le champ d'application des amortissements et provisions est incomplet puisqu'il ne concerne pas l'ensemble des immobilisations, notamment celles du domaine public (amortissements facultatifs par exemple pour les bâtiments non utilisés pour des services payants, pour la voirie ou encore les biens acquis avant 1996).

D'autre part, les collectivités peuvent, dans une certaine mesure, « passer outre » l'obligation d'amortissement : en effet, les dotations aux amortissements peuvent être limitées (ou plutôt différées) lorsqu'elles entraînent une augmentation des impôts directs supérieure à 2 %.
Dans le même temps, des limites « patrimoniales » de la M14 existent et imposent aux collectivités qui veulent s'inscrire dans une démarche de gestion active du patrimoine à opter pour leur propre classification.

Les limites de la M14 :

- *Une imprécise distinction entre les immobilisations : les actifs immobiliers et fonciers d'une collectivité locale et de l'ensemble des établissements encadrés par la M14 sont classés tout deux en comptes de bilan de classe 2.*

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 50

- *Une classification des immobilisations par nature économique et non par fonction : les comptes d'immobilisations corporelles (immeubles et terrains) sont classés à partir de la nature éco nomique des éléments qui les composent (et parfois selon leurs destinations), en compte de classe 21,*
- *Un champ d'amortissement des immobilisations limité.*

INTERVIEW

Quelles améliorations de la M14 souhaiteriez-vous ?

Le point de vue de Didier TIBERGHIEN, président de l'APCTP et Jean-Michel LEVRAUX, secrétaire général de l'APCTP.

Il est nécessaire que les règles relatives à l'amortissement des immobilisations soient améliorées à l'image de ce qui existe dans les départements et les régions, c'est-à-dire que les communes et leurs EPCI amortissent la totalité de leurs biens avec toutefois la possibilité pour les élus qui le souhaitent de neutralisation temporaire si elle est nécessaire sur certains exercices. C'est la base d'une gestion « dynamique » du patrimoine.

Réclamée par les élus locaux, cette souplesse de choix dans la valorisation des immobilisations des biens des collectivités locales laisse entrevoir rapidement ses limites.
L'évaluation a minima, c'est-à-dire la valorisation des immobilisations au coût historique, constitue en effet une base peu pertinente au bout d'une dizaine d'années, d'autant que les évolutions du marché peuvent être contrastées. Au final, ces évaluations à la valeur d'origine sont synonymes d'une diminution de la fiabilité de l'inventaire au cours du temps.

Au-delà des limites posées par la valorisation du patrimoine des collectivités locales, des pratiques d'échanges avec le réseau de la direction générale des finances publiques qu'il convient d'étendre ou d'améliorer, c'est véritablement à travers ces enjeux que se révèle le bien fondé d'une gestion dynamique et rigoureuse du patrimoine.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 51

2

Enjeux d'une gestion plus dynamique du patrimoine

L'analyse sur les dernières années des différents indicateurs financiers met en évidence l'effort important des collectivités dans le domaine de l'investissement patrimonial.

Aujourd'hui, le patrimoine, du fait des enjeux financiers importants qu'il recouvre, mais aussi de l'évolution du contexte budgétaire des collectivités se trouve en première ligne dans la recherche de marges de manœuvres financières nouvelles.

A. STOCK ET FLUX PATRIMONIAUX : UN EFFORT D'INVESTISSEMENT CROISSANT ET MASSIF DES COLLECTIVITÉS

Ces 25 dernières années, les collectivités locales ont investi massivement dans leur patrimoine, soutenant ainsi l'activité économique locale et nationale. L'étude de la composition du patrimoine des collectivités met par ailleurs en évidence l'évolution de celui-ci.

1. EFFORT D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS ET IMPACT SUR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

a) L'investissement des collectivités croît, soutenu par l'endettement

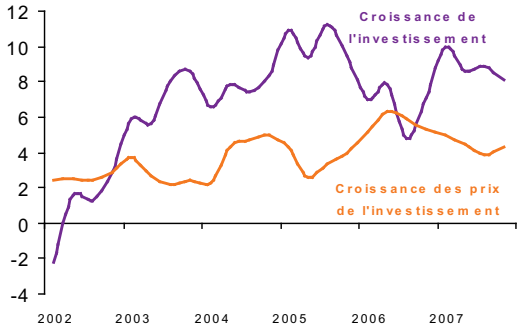
✓ **Croissance de l'investissement et des prix**

La progression de l'investissement public local reste en 2007 sur la dynamique des 8 % observée depuis 2003. Une progression aujourd'hui tirée pour plus de la moitié par l'évolution des prix du secteur de la construction.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 52

En effet, le prix des dépenses publiques d'équipement progresse deux fois plus vite que l'inflation, ce surcoût représentant le tiers des besoins de financement des collectivités locales.

Evolution de l'investissement et des prix



Source : CNCE 2008 - Direction des études et de la prospective *(41)*

Environ 90 % des dépenses d'investissement des collectivités locales sont des dépenses d'équipement direct. L'investissement des collectivités s'inscrit dans un contexte de coûts relativement élevés dans le secteur du bâtiment et des travaux publics. Ainsi, selon les derniers chiffres de l'INSEE[42], les coûts dans le secteur[43] sont en augmentation d'un peu plus de 4 % par rapport à octobre 2006.

En dépit de cette forte hausse des coûts, le secteur du BTP a enregistré en 2007 une croissance de 7,5 % en volume[44].

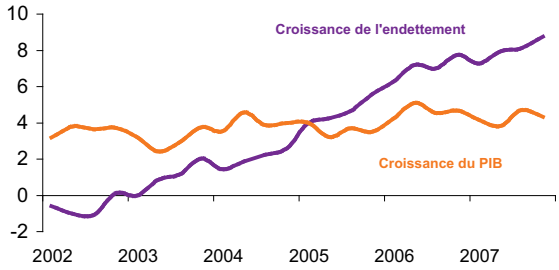
[41] "Enjeux économiques de l'investissement public local dans les régions"
[42] Chiffres à fin octobre 2007
[43] Index de coûts BT01 et TP01
[44] Chiffres fédération nationale des travaux publics – plus d'infos sur www.fntp.fr

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 53

✓ Malgré la hausse de l'endettement, la situation des collectivités reste saine

Parallèlement à cette hausse de l'investissement, la **dette** des collectivités locales (relative aux crédits à moyen long terme), relativement stable jusqu'en 2004, **progresse aujourd'hui** de plus de 8 % en glissement annuel.

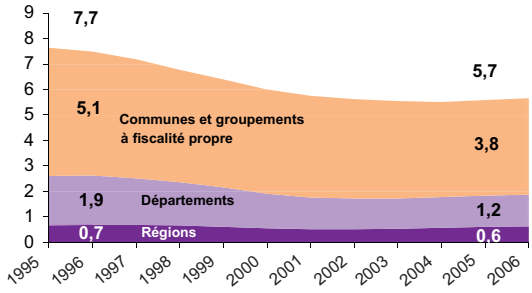
Evolution en % de l'endettement local et du PIB



Source : CNCE 2008 - Direction des études et de la prospective

Cependant, la croissance de la dette des collectivités locales est à relativiser au regard du passé. Ainsi, la dette représente 5,7 % du PIB en 2006, contre 7,7 % du PIB en 1995. De plus, les régions affichent une remarquable **stabilité** en matière d'endettement depuis au moins 12 ans.

Dette en % du PIB



Source : CNCE 2008 - Direction des études et de la prospective

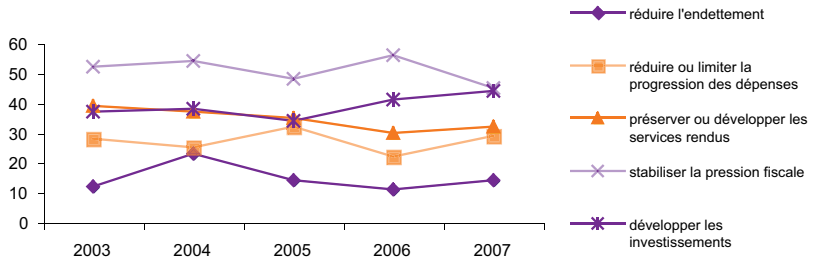
repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 54

Ainsi, les communes, départements et régions sont dans des situations financières relativement saines. Leurs capacités de désendettement[45] demeurent globalement stables depuis 8 ans. Concernant les régions, leur solvabilité depuis 12 ans permet de continuer à **envisager de financer des grands projets structurants.**

✓ Perspectives de l'investissement des collectivités locales

En 2006 et 2007, le développement des investissements et la stabilisation de la pression fiscale constituaient pour les maires les deux objectifs essentiels pour 2008. Par ailleurs, les élus locaux semblent également ressentir le besoin de limiter les dépenses, comme en témoigne le changement de tendance sur 2007.

Evolution des objectifs globaux des communes



Source : Baromètre financier des communes et communautés - CNCE - 2008

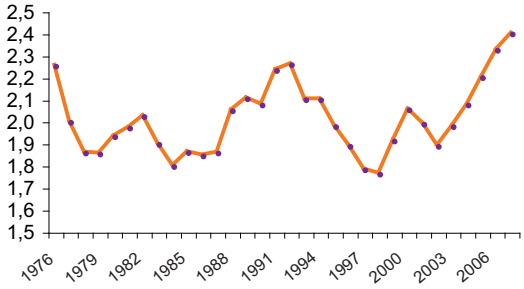
✓ Le poids de l'investissement local dans la richesse nationale

Après plusieurs années de dynamisme de l'investissement, une inversion de tendance pourrait voir le jour en 2008 et 2009 où une pause est observée généralement durant les deux premières années du mandat électoral communal, et où la préoccupation du désendettement pourrait être plus forte.
Un scénario contraire se traduirait soit par un alourdissement de la dette, soit par une révision de la fiscalité.

[45] La capacité de désendettement est un indicateur de solvabilité, non une mesure de la durée d'endettement

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 55

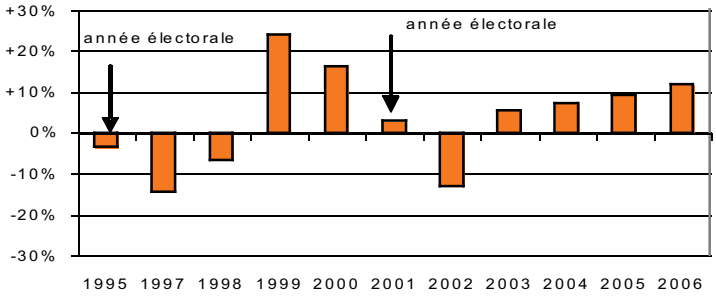
Poids de l'investissement local en % du PIB



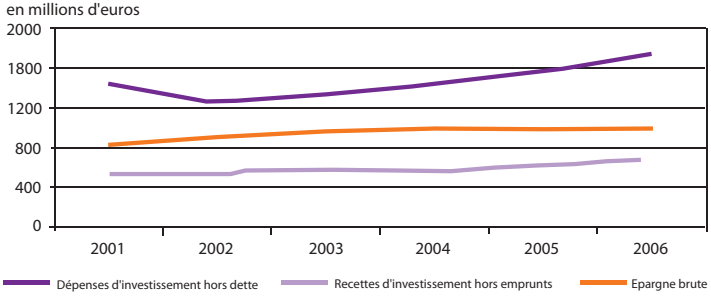
Source : CNCE 2008 - Direction des études et de la prospective

✓ Pour situer quelques composantes budgétaires des villes moyennes

Taux d'évolution des dépenses d'investissement hors dette des villes moyennes



Le financement des dépenses d'investissement des villes moyennes



Source : Observatoire des finances et de la fiscalité des villes moyennes - FMVM novembre 2007

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 56

b) L'impact sur l'activité économique

L'impact des collectivités locales, en particulier en ce qui concerne la construction d'infrastructures publiques, joue un rôle stratégique et constitue un indicateur de rendement économique et de progrès social dont l'impact sur l'activité économique est difficile à évaluer.
L'investissement des collectivités locales contribue néanmoins à la compétitivité des territoires, avec une influence notamment sur l'emploi.

✓ Un rôle stratégique

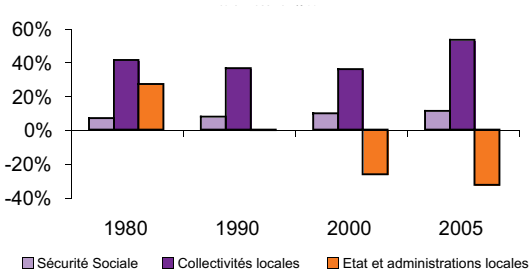
De nombreux équipements collectifs (proximité d'infrastructures de transport, d'éducation et formation, de santé, couverture des réseaux très haut débit) constituent aujourd'hui un terreau pas seulement favorable, mais indispensable au développement économique local.
Ces infrastructures publiques, en améliorant la circulation des biens et des personnes et en permettant la diffusion de la connaissance et de l'information, sont le socle de l'activité économique locale et aussi un moyen d'augmenter l'assiette des recettes fiscales.

✓ Le patrimoine public : un indicateur du rendement économique et social à venir

Le caractère soutenable d'une politique publique d'investissement dépend de l'endettement, mais aussi du **patrimoine** qu'elle permet de constituer. L'endettement des collectivités locales est compensé par l'augmentation de ces actifs physiques.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 57

Valeur nette du patrimoine public
Actif - Passif en % du PIB



Source : CNCE 2008 - Direction des études et de la prospective

✓ Un impact économique et social réel, mais complexe à évaluer

Si l'impact sur l'activité économique de l'investissement en infrastructures publiques des collectivités est difficilement mesurable, il permet d'accroître la compétitivité, d'améliorer la circulation des individus, des biens, des services et de l'information.

Les chantiers de construction des infrastructures publiques sont également une source de croissance économique. Ainsi, de nombreux emplois dépendent aussi d'investissements en infrastructures lourdes de transports (TGV, transports collectifs urbains…). Les entreprises de BTP ou autres travaillant directement sur le chantier et les entreprises intervenant dans la production profitent de cette dynamique. De même, les fournisseurs et sous-traitants profitent indirectement des chantiers d'infrastructures.

L'investissement des collectivités a en outre un effet bénéfique de part les emplois créés ou maintenus grâce aux chantiers d'infrastructures ; ce qui entraîne une croissance du revenu des ménages qui se répercute sur l'activité d'autres secteurs.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 58

Chaque année :

- L'investissement des collectivités locales (40 milliards d'euros de dépenses d'équipement en 2006) génère une activité économique représentant le maintien d'environ 850 000 emplois de la sphère privée, situés à parts quasiment égales dans la construction, les services et l'industrie.

- Depuis 2003, l'accroissement de l'investissement public local a permis de créer 200 000 emplois dans le privé et a contribué pour un point à la croissance du PIB sur la période 2003-2006.

2. DÉTAIL DE L'ÉVOLUTION (2002-2006) ET DE LA NATURE DU PATRIMOINE DES COMMUNES

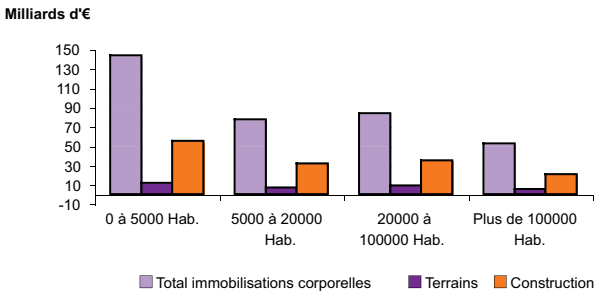
L'étude des comptes d'immobilisation ainsi que des dépenses des collectivités met en évidence – au-delà des grandes disparités pouvant exister entre les différentes collectivités – un tassement de l'accroissement régulier des dépenses liées au patrimoine.

a) Les grandes tendances pour l'ensemble du secteur local

Entre 2002 et 2006, on note que la valeur des immobilisations corporelles correspondant aux terrains détenus par les collectivités a augmenté en moyenne de 25 % au rythme de 6 % par an.
Enfin, les dernières évolutions dont on dispose traduisent notamment, pour 2007 et 2008, un ralentissement de l'accroissement du patrimoine.

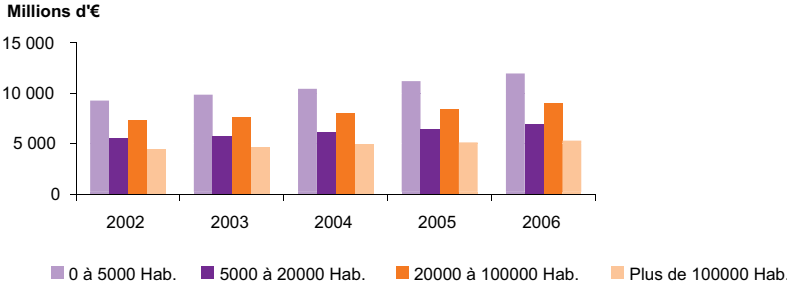
repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 59

Répartition des immobilisations corporelles en 2006



Source : DGCP - Comptes de gestion

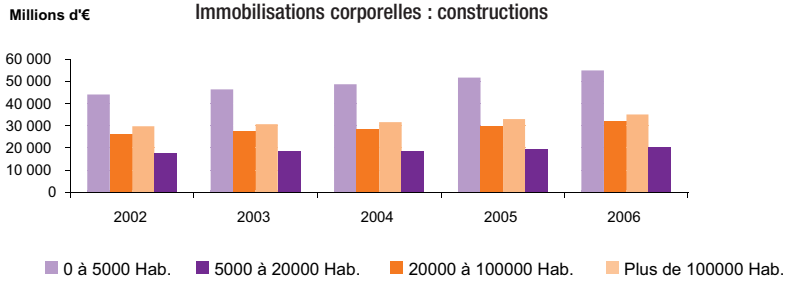
Immobilisations corporelles : terrains



Source : DGCP - Comptes de gestion

On peut observer par ailleurs la même évolution en ce qui concerne les immobilisations corporelles relatives aux constructions.

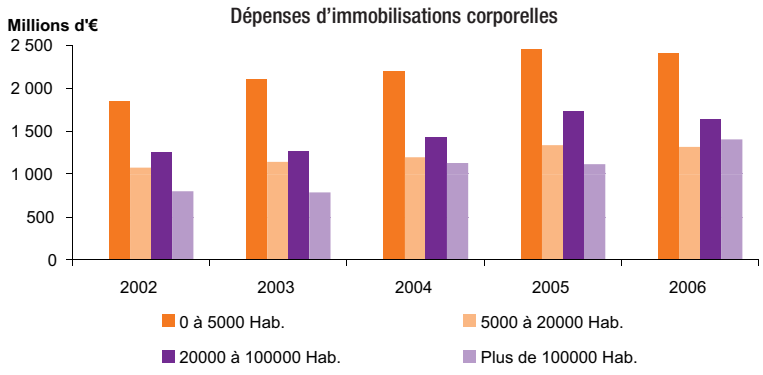
Immobilisations corporelles : constructions



Source : DGCP - Comptes de gestion

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 60

Naturellement, cette augmentation des immobilisations corporelles entraîne une augmentation des dépenses d'amortissement liées qui croissent de 36 % en moyenne sur la même période.



Source : DGCP - Comptes de gestion 2006

b) Évolution et composition des dépenses d'équipement des collectivités

✓ Évolution des dépenses d'équipement des collectivités

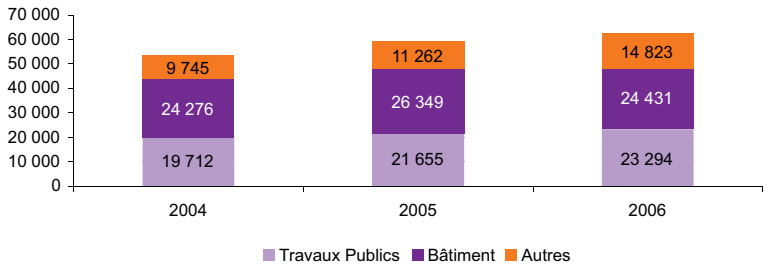
Les dépenses d'équipement des collectivités sont les dépenses d'investissement regroupant les immobilisations corporelles et les immobilisations en cours. Elles sont constituées à plus de 80 % de dépenses de bâtiment et de travaux publics, le reste étant composé d'achats de terrains, d'œuvres d'art, de matériels techniques, informatiques ou de transport ainsi que de frais d'études en cours.
La commande publique locale assure chaque année autour de 20 % du chiffre d'affaires du secteur du bâtiment non résidentiel et près de 50 % de celui des travaux publics[46].

Les dépenses d'investissements des collectivités territoriales sont largement supérieures à celles de l'État : elles représentent 70 % de l'investissement public, soit 10 % de l'investissement de l'économie française[47].

[46] Sources MTETM/SG/DAEI/BASP
[47] Sources INSEE, comptes nationaux 2005

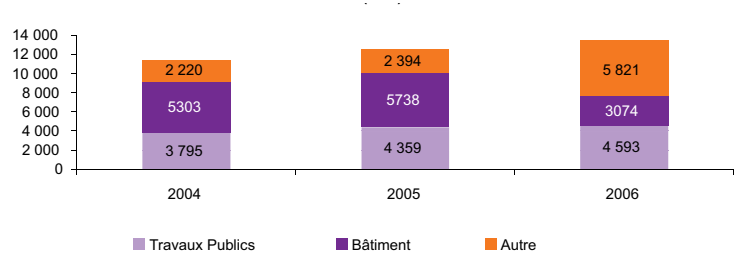
repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 61

Evolution des dépenses d'équipement des collectivités (M€)



Source : MTETM / SG / DAEI / BASP - 2007

Evolution des dépenses d'équipement des communes de plus de 10 000 hab (M€)



Source : MTETM / SG / DAEI / BASP - 2007

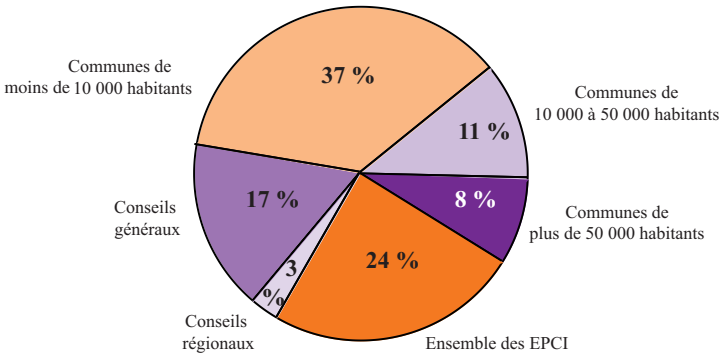
Amorcé en 2005, le fléchissement de l'accroissement des dépenses en matière de bâtiment et travaux publics des collectivités s'est accentué en 2006. Cette descélération est en premier lieu le fait des communes et groupements à fiscalité propre qui marquent le pas après plusieurs années de forte croissance. En revanche, les Conseils Régionaux et Généraux continuent d'accentuer leur effort d'équipement.
Pour autant, l'investissement dans ce secteur en 2006 a continué de croître de 5,5 %.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 62

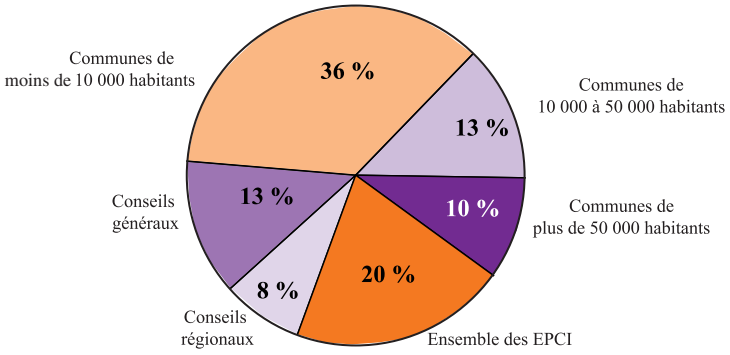
✓ Répartition des dépenses de bâtiment et de travaux publics par type de collectivités[48]

Qu'il s'agisse des dépenses de travaux publics ou des dépenses de bâtiment, on peut observer que les communes de moins de 10 000 habitants représentent plus du tiers des investissements totaux. Par ailleurs, les régions et départements, bien qu'ils aient accru leur effort ces dernières années, ne réalisent qu'environ 20 % de ces dépenses.

Dépenses de travaux publics : 23 Md€ en 2006



Dépenses de bâtiment : 27 Md€ en 2006



[48] Sources MTETM/SESP – 2006

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 63

FOCUS VILLES MOYENNES

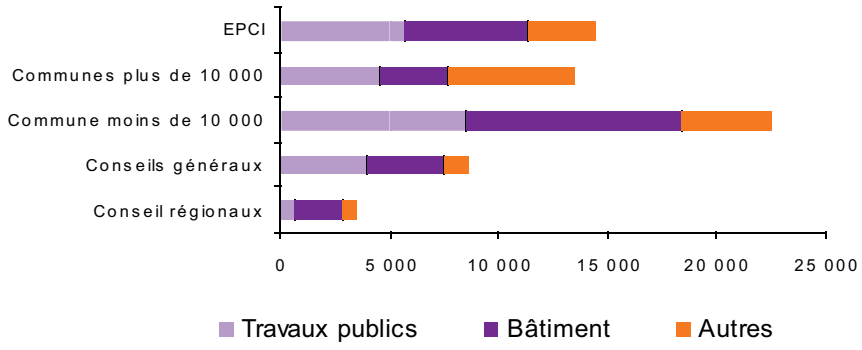
Le rôle des cessions dans l'équilibre des budgets

Au titre des comptes administratifs 2006 des villes moyennes (budgets principaux), il apparaît que l'évolution de l'épargne brute ou capacité d'autofinancement des villes moyennes reste en progression (+ 3,1 %). Cette orientation favorable résulte toutefois de produits exceptionnels et de cessions d'immobilisations en forte hausse dans certaines villes, qui ont permis d'apprécier l'ensemble des recettes de fonctionnement des villes moyennes. Hors cessions, l'épargne brute des villes moyennes aurait légèrement reculé (- 1,6 %) en 2006.

Dans un contexte de poursuite de l'effort d'équipement local, la neutralisation de cette baisse de la capacité d'autofinancement, justifie l'intérêt d'une démarche patrimoniale non seulement active, mais tenant compte de cycles conjoncturels et/ou électoraux.

En fin de mandat municipal et dans un contexte encore très largement porteur - après 140 % de hausse en 10 ans, le marché de l'immobilier ralentit en 2007 - ces cessions d'immobilisations ont permis à des collectivités d'utiliser une ressource financière exceptionnelle, rapidement reconstituable, et qui n'obère pour l'avenir ni les marges fiscales, ni l'endettement local.

Composition des dépenses d'équipement des collectivités en 2006 (Md€)



Source : MTETM/SESP - 2006

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 64

Les dépenses de BTP concentrent l'essentiel de l'effort financier des collectivités en matière d'équipement. Les dépenses d'équipement sont les dépenses regroupant les immobilisations corporelles et les immobilisations en cours ainsi que les avances à des tiers pour réalisations d'investissement. En 2006, le BTP représentait un peu plus de 80% des investissements des collectivités dont 43% pour le bâtiment et 38% pour les travaux publics.

B. TENSION SUR LES MARGES DE MANŒUVRE ET RECHERCHE DE LA PERFORMANCE : LE PATRIMOINE EN 1ÈRE LIGNE

Parmi les objectifs que s'est fixé l'État dans le lancement de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) figure la meilleure allocation de son patrimoine à ses besoins.
Dans un contexte de resserrement des finances publiques et de réexamen des liens financiers unissant l'État et les collectivités locales, ces dernières sont aujourd'hui confrontées aux principes et méthodes qui inspirent la RGPP.
Faire aussi bien, voire mieux avec moins de ressources, définir, mesurer et atteindre des critères de performance : un contexte où le patrimoine apparaît assurément en tête des gisements de ressources possibles.

1. À LA RECHERCHE DE MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRES

Mis à part les investissements qui ont été programmés lors du précédent mandat, la mandature qui débute dans les villes moyennes et leurs intercommunalités est aussi une occasion, à travers les différents audits et bilans des services directement rendus ou délégués, de passer en revue les dépenses et les ressources, et leur adéquation avec les politiques publiques locales.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 65

a) Un accroissement des dépenses et un plafonnement probable des ressources

✓ **Accroissement des dépenses**

Pendant ces 30 dernières années, les collectivités ont produit un effort très important d'investissement dans leurs infrastructures, notamment en ce qui concerne les bâtiments.

Dans les agglomérations des villes moyennes, ces investissements se sont concrétisés par la réalisation d'équipements sportifs (1970-1980), culturels et sociaux (notamment à partir de 1982-1983), et plus récemment par des équipements liés aux loisirs et à l'environnement.

Ces investissements ont entraîné dans un premier temps une augmentation sensible de la fiscalité locale. Mais aujourd'hui la volonté de maintenir un niveau acceptable de pression fiscale, tout en diminuant le niveau d'endettement est une composante partagée tant au niveau de l'État que des collectivités locales.

Il existe des attentes fortes du secteur local, en particulier :

- un cadre budgétaire et financier stable et pluriannuel ;
- une meilleure implication des collectivités locales aux normes qui les concernent (Commission consultative d'évaluation des normes) ;
- une remise à plat de la fiscalité locale à bout de souffle, mais aussi des prélèvements et exonérations fiscales (Révision générale des prélèvements obligatoires, Conférence nationale des exécutifs en cours…).

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 66

✓ Plafonnement des ressources

Le tassement de la croissance des investissements observée (cf. précédemment) peut exprimer un certain attentisme de la part des décideurs locaux. Celui-ci s'explique en grande partie par des facteurs externes. En effet, alors qu'elles sont appelées à prendre part à des investissements de plus en plus nombreux, les collectivités territoriales sont dans le même temps confrontées à des incertitudes fortes sur leurs capacités futures de financement :

- mise à contribution pour la maîtrise de la dépense publique dans le cadre du programme de stabilité 2007-2009,
- réforme de la taxe professionnelle (laquelle constitue une part importante des recettes fiscales des collectivités locales),
- prise en compte du recensement général dès le 1er janvier 2009.

Par conséquent, il est indispensable pour les collectivités de dégager de nouvelles marges de manœuvre financières, notamment en identifiant les gisements d'économies possibles. À ce titre, la gestion dynamique du patrimoine offre de nombreuses perspectives.

b) La nécessité de dégager des marges de manœuvre

Ces incertitudes et la stagnation avérée des concours de l'Etat amènent les collectivités à s'adapter au plafonnement des ressources d'investissement et de fonctionnement. Cela concerne en premier lieu le patrimoine immobilier qui parallèlement à son vieillissement a été marqué par un accroissement.

Cette contrainte de faire « plus avec moins » doit inciter aujourd'hui les gestionnaires locaux à réfléchir aux différentes possibilités d'optimisation de leur stratégie patrimoniale.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 67

INTERVIEW

Sur quels procédés repose la valorisation du patrimoine des collectivtés locales ?

Frédéric FIEVET, KPMG Secteur Public.

Les collectivités locales, mais également les EPCI, évoluent depuis un certain nombre d'années dans un environnement financier et règlementaire de plus en plus contraignant. Leurs marges de manœuvres s'amenuisent et la quête de nouvelles sources de financement est effective. Très progressivement, elles se rendent compte que l'optimisation de leur patrimoine constitue un véritable levier financier, au service de l'action publique.
Le préalable à toute démarche d'optimisation est, rappelons-le, de connaître précisément la composition de son patrimoine ainsi que sa valeur, permettant de savoir s'il est bien géré et éventuellement si l'on peut faire mieux. Le travail de réajustement s'opère généralement sur une quote-part du patrimoine, pour laquelle les élus jugent intéressant de déterminer une valorisation plus juste.

La valorisation est chose aisée concernant le patrimoine récemment acquis dont on connait la valeur d'acquisition, mais est beaucoup plus complexe lorsqu'il s'agit d'actifs présents au bilan (ou pas !) depuis longtemps.
Trois méthodes de valorisation sont généralement utilisées par les collectivités: la valorisation par les revenus, la valorisation par la valeur de reconstruction et la valorisation par valeur de comparaison.

Ce type de travail étant généralement lourd, il est nécessaire pour l'élu de susciter l'intérêt auprès de ses agents et administrés en explicitant la teneur des retombées positives attendues sur le fonctionnement de la collectivité, quelles que soient les décisions prises in fine (cession, location…).

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 68

Les perspectives de conditions budgétaires de plus en plus contraintes, les nouvelles incidences issues du Code général de la propriété des personnes publiques ainsi qu'une prise de conscience de plus en plus grande des opportunités sur le marché immobilier entraîneront certainement un essor de démarches d'optimisation de gestion de patrimoine.

2. CULTURE DE LA PERFORMANCE : LE PATRIMOINE PREMIER CONCERNÉ

À côté du vivier d'économies possibles, l'émergence de multiples normes sectorielles (logement, énergie, environnement…), conduit naturellement à placer le patrimoine au cœur de nouvelles exigences de performance.
La gouvernance, l'évolution des modes de gestion, et l'apparition de nouveaux outils préfigurent aussi les conditions d'une gestion patrimoniale optimisée.

a) L'émergence de contraintes sectorielles

De nouvelles contraintes sectorielles s'imposent aux collectivités dans la gestion de leur patrimoine : réglementation relative aux ERP, loi DALO, efficacité énergétique ou encore accessibilité des bâtiments.

✓ La réglementation relative aux établissements recevant du public (ERP)

Le Code de la construction et de l'habitation prévoit un ensemble de règles particulières applicables aux bâtiments recevant du public. Les collectivités sont donc en premier lieu concernées par ces dispositions réglementaires.

Les Établissements Recevant du Public (ERP) sont ceux *« dans lesquels des personnes sont admises soit librement, soit moyennant une rétribution ou une participation quelconque ou dans lesquels sont tenues*

[49] R123-2 du Code de la Construction et de l'Habitation

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 69

des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitation, payantes ou non[49]*»*. Par ailleurs, toujours selon le même article du même code, *«sont considérées comme faisant partie du public toutes les personnes admises dans l'établissement à quelque titre que ce soit, en plus du personnel»*.

Les équipements de la collectivité locale ou de l'EPCI sont ainsi classés :

- par type, en fonction de leur utilisation (ex. lettre J pour les " structures d'accueil pour personnes âgées ou personnes handicapées " ou lettre W pour les administrations),

- par catégorie, selon le nombre maximal de personnes pouvant être admises dans l'enceinte.

Selon la législation, la conception de ces bâtiments doit permettre de limiter les risques d'incendie, d'alerter les occupants si un sinistre survient, de favoriser l'évacuation et de faciliter l'intervention des secours. De plus, les ERP doivent être accessibles aux handicapés. Cette obligation entraîne pour les collectivités de nombreux coûts pour mettre aux normes les bâtiments concernés. En effet, celle-ci s'applique aux places de stationnement, aux portes d'accès, aux ascenseurs ou encore aux toilettes.

L'ensemble des différentes règles s'applique en fonction de l'importance du public accueilli et de la nature de l'activité exercée.

L'exploitant, en l'occurrence la collectivité en ce qui nous concerne, doit tenir un registre de sécurité dans lequel sont consignés tous les documents liés à la sécurité de l'établissement (formation des personnels, rapports de vérification des installations techniques…).

Pour les catégories 1 à 4 (soit la plus grande partie des immeubles) l'autorisation d'ouverture n'est donnée qu'après la visite et un avis favorable de la commission de sécurité compétente.

Pour les collectivités, l'émergence de cet ensemble réglementaire constitue une source de dépenses de plus dans la gestion de leur patrimoine, ce qui doit inciter à étudier les potentialités d'une gestion plus dynamique du patrimoine.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 70

✓ La mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO)

Mis en place par la loi Besson du 31 mai 1990, le droit à un logement décent et indépendant s'est concrétisé par la loi du 5 mars 2007[50] instituant le droit au logement opposable (DALO) et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

Cette loi fixe par ailleurs des objectifs ambitieux pour les collectivités en matière de création de logement sociaux.

Les dispositions de la loi DALO sont applicables à partir du 1er décembre 2008.

• Principes

Le DALO est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir.

• Personnes concernées

Est concernée toute personne dépourvue de logement, menacée d'expulsion sans relogement, hébergée ou logée temporairement dans un établissement ou un logement de transition, logée dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux.

Par ailleurs sont aussi concernées les personnes logées dans des locaux manifestement sur-occupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, ayant au moins un enfant mineur, présentant un handicap ou ayant au moins une personne handicapée à charge.

Enfin, à partir du 1er janvier 2012, les personnes satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social et n'ayant reçu aucune proposition adaptée à leur demande, dans un délai fixé par décret, seront aussi concernées.

---

[50] Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 71

• Qui est responsable ?

La loi dans son article 1er désigne explicitement l'État comme garant du droit opposable au logement. Néanmoins, les EPCI peuvent passer un accord avec leurs communes membres, le département et l'État lorsqu'ils ont conclu une convention de délégation des aides à la pierre avec ce dernier, pour être les garants de ce droit sur leur territoire.

• Quel est le rôle du préfet ?

Suite à la saisine de la commission de médiation départementale, celle-ci peut, si le demandeur correspond aux critères, transmettre au représentant de l'État dans le département la liste des personnes auxquelles doit être attribué d'urgence un logement.

Le préfet désigne ensuite chaque demandeur à un bailleur disposant de logement correspondant à la requête, après avoir sollicité les maires des communes concernées et en tenant compte des objectifs de mixité sociale définis par l'accord collectif intercommunal ou départemental.

• Quel impact pour les collectivités ?

Comme l'a fait remarquer le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, certains points sont laissés en suspens par le texte de la loi. Il s'agit notamment de définir les responsabilités des collectivités territoriales, afin que le développement de l'offre de logements sociaux soit harmonieusement réparti entre les communes et permette la mixité sociale. Dans tous les cas, la mise en œuvre du DALO nécessitera une revalorisation de l'effort de la collectivité en faveur du logement.

C'est pourquoi la problématique du logement social en général et de la loi DALO en particulier, doit être prise en compte dans la gestion du patrimoine des collectivités. Des gisements de logements disponibles ou vacants existent dans le patrimoine des collectivités et pourront ainsi être remis sur le marché afin de répondre à l'augmentation de la demande.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 72

✓ L'efficacité énergétique

L'Europe s'est engagée dans un projet ambitieux pour diminuer sa consommation d'énergie de 20 % d'ici 2020 afin de réduire sa dépendance aux importations de pétrole et de gaz et de réduire sa facture d'électricité estimée à environ 100 milliards d'euros par an.
Si elle réalise ses objectifs, l'Europe évitera l'émission de 780 millions de tonnes de CO^2 dans l'atmosphère, soit une réduction deux fois plus importante que l'objectif de l'UE dans le cadre du protocole de Kyoto sur le changement climatique.

Parmi les principales étapes du paquet « énergie et changement climatique » on retiendra que :

- la Commission a déjà proposé une stratégie afin de réduire les émissions de CO^2 provenant des voitures,
- le sommet européen avait notamment permis en mars 2007 à la Commission de proposer de nouvelles mesures concernant l'éclairage des rues et les ampoules,
- les États membres de l'UE ont également depuis juin 2007 présenté à la commission leurs plans d'action en matière d'efficacité énergétique, dans le cadre de la directive relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques.

Selon les derniers chiffres publiés en août 2007 par l'Institut français de l'Environnement (IFEN), la part de la contribution des administrations publiques locales aux dépenses de protection de l'environnement - c'est-à-dire l'effort financier pour prévenir, réduire ou supprimer des dégradations à l'environnement - n'a cessé d'augmenter depuis l'an 2000. Elle est ainsi passée de 22 % à 25 % en 2005 et concerne en premier lieu les communes et leur groupements (68 %), suivies des agences de l'eau (13 %), des départements (11 %) et des régions (8 %).
Le **bâtiment** constitue un **enjeu central dans la lutte contre le réchauffement climatique** et les collectivités sont invitées à mettre en place un programme de mise à niveau énergétique de leurs bâtiments. Tous les bâtiments publics et tertiaires devront être conçus suivant la norme

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 73

basse consommation à compter de fin 2010[51]. Dans le domaine du logement social, le texte prévoit de commencer par rénover les 800 000 logements dont la consommation est supérieure à 230 kWh.

Depuis le 1er avril 2008, les exigences de la directive européenne sur la performance énergétique des bâtiments seront renforcées pour les réhabilitations lourdes de bâtiments de plus de 1 000 m². Les maîtres d'ouvrage devront réaliser dans l'année une étude comparative de l'intérêt des différentes sources d'énergie avant toute réhabilitation lourde et toute construction neuve dès lors que le bâtiment fait plus de 1 000 m². Dans ce cadre, une prescription d'études sur l'intégration d'énergies renouvelables (ENR) aura lieu dans chaque bâtiment : dès le 1er janvier pour le neuf et le 1er avril pour les réhabilitations lourdes. En 2008, les gestionnaires de bâtiments publics devront aussi afficher de manière visible le diagnostic de performance énergétique des bâtiments dont ils ont la charge.

Enfin, à l'horizon 2009, la directive sur la performance énergétique des bâtiments devrait être revue.

✓ L'accessibilité

Avec la loi du 11 février 2005[52] qui vise l'insertion éducative, professionnelle et sociale des personnes handicapées, l'accessibilité est une nouvelle composante du développement durable, à l'égal de la préservation de l'environnement ou de la politique du logement, et inspire très largement toutes les politiques publiques des agglomérations.

Les conditions d'accès des personnes en situation de handicap, temporaire ou permanente, aux différents aspects de la vie courante (logement, éducation, emploi, loisirs, culture…) sont un puissant vecteur de cohésion sociale et impliquent que le secteur local contribue à la mise en accessibilité du cadre bâti, des moyens de transports collectifs, de la voirie, de l'espace public et de la communication par des réponses techniques adaptées.

---

[51] Consommation d'énergie primaire inférieure à 50 kWh / an / m² en moyenne

[52] LOI n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 74

FOCUS TECHNIQUE

Le coût de l'accessibilité pour les ERP

Une étude[53] sur la mise en conformité des bâtiments avec la loi pour l'égalité des droits et des chances du 11 février 2005 chiffre à 15 milliards d'euros (hors frais de maîtrise d'œuvre) l'effort qui devra être fourni, d'ici à 2015, pour le secteur local.

S'agissant de la mise en accessibilité des établissements recevant du public (ERP) existants, cette étude évalue à 650 000, le nombre d'ERP ayant à répondre aux exigences de l'accessibilité pour tous. 173 000 de ces équipements sont actuellement gérés par les collectivités locales, dont l'essentiel par les communes (158 000 contre 13 000 pour les départements et 2 000 pour les régions).

Le **montant moyen des travaux pour les communes** est **estimé à 66 000 euros par bâtiment** : de 10 000 euros pour rendre accessible la police municipale à 183 000 pour une école primaire.

Il ressort également de cette évaluation que moins de 50 % des communes de plus de 5 000 habitants avaient créé en juin 2007 leur commission d'accessibilité, moins de 20 % d'entre elles avaient initié un état des lieux, et moins de 10 % d'entre elles avaient réalisé une évaluation budgétaire des travaux à réaliser.

Toutes ces contraintes nouvelles, ont ou vont avoir une incidence directe dans la gestion administrative et financière du patrimoine des collectivités.
Elles poussent à réfléchir davantage à la manière de gérer efficacement son patrimoine, notamment pour réduire l'impact financier et organisationnel de ces mesures.

[53] Etude réalisée par la Fédération des Associations pour adultes et jeunes handicapés (APAJH), la société Accèsmétrie et la Fédération Française du Bâtiment (FFB) et basée sur les résultats d'une enquête menée auprès d'un peu plus de trois cents collectivités locales de plus de 5 000 habitants - juin 2007.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 75

b) L'évolution des modes de gestion au niveau local

L'évolution des modes de gestion au niveau local se caractérise à la fois par un changement de culture des gestionnaires locaux et par la diffusion des pratiques de performance.

✓ Un changement de culture des gestionnaires locaux

L'évolution des pratiques des gestionnaires locaux et de leurs équipes, sous l'influence notamment du rapprochement des comptabilités privées et publiques, mais aussi de contraintes financières liées aux opérations d'aménagement qui se complexifient entraîne aujourd'hui une véritable prise de conscience des enjeux que représente le patrimoine.

✓ La diffusion des pratiques de performance au niveau local

La loi organique relative aux Lois de Finances du 1er août 2001[54] (LOLF) entend *« permettre une amélioration de la gestion publique »*. Si le secteur local n'entre pas juridiquement dans le champ d'application de celle-ci, les enjeux de performance de gestion sont également partagés par les collectivités territoriales. Ainsi, dans ses objectifs, la Loi de Finances Initiale pour 2008 annonce sa volonté d'associer davantage les collectivités territoriales à cette meilleure gestion publique (notamment l'objectif de maîtrise des dépenses publiques à travers le contrat de stabilité).

Ainsi, de la même manière que l'État engage désormais une démarche de gestion active de son patrimoine immobilier, avec la mise en place de la *« Mission Intergouvernementale de Valorisation du Patrimoine Immobilier de l'État »*, les plus grandes collectivités adoptent progressivement ce type de démarche.

Comme nous l'avons vu précédemment, l'acte II de la décentralisation, les réformes budgétaires et comptables et la dynamique créée autour de la mise en œuvre de la LOLF par l'État ont impulsé un approfondissement de la réflexion dans le secteur public local.

---

[54] Loi n°2001-692 du 1er aout 2001 relative aux lois de finances

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 76

c) L'émergence de nouveaux outils au service de la performance

Si l'informatique n'est qu'un outil, il ne peut y avoir de gestion de patrimoine efficace et opérationnelle sans recours à des systèmes de traitement de l'information.

✓ **Des solutions logicielles enfin accessibles et adaptées aux problématiques des collectivités territoriales**

Tant la complexité que la quantité des données, et les nombreux traitements à opérer (numéro d'inventaire, nature de bien, comptabilisation dans l'actif, surface, localisation, normes et classification des risques, travaux réalisés, à réaliser…), conduisent à se doter de nouveaux supports informatiques.

L'apparition de nouveaux outils informatiques de gestion, aujourd'hui accessibles et performants, doivent ainsi permettre de favoriser le développement des démarches d'optimisation de la gestion du patrimoine.

Cette évolution découle de deux facteurs :

- Le marché informatique des collectivités territoriales a connu une croissance importante depuis les dix dernières années, ce qui a permis la généralisation de réseaux informatiques performants et intégrés dans de nombreuses collectivités.
- L'offre de logiciels de gestion de patrimoine, auparavant rare et mal adaptée aux problématiques rencontrées par les entités publiques locales, s'est enrichie et, dans le même temps, le coût des licences est devenu plus abordable.

Compte tenu d'un ensemble de répercussions qui dépasse largement le seul aspect financier, la gestion dynamique des actifs immobiliers est une nouvelle variable qui va s'imposer aux collectivités.
Aussi, elle doit être guidée par un double objectif :
- obtenir la meilleure allocation possible du patrimoine public et privé,
- optimiser le service rendu en termes de coûts et de qualité.

Dans cette dernière partie, une approche plus opérationnelle d'une gestion dynamique du patrimoine est proposée.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 77

3

Mettre en œuvre une gestion dynamique du patrimoine

S'agissant d'une démarche relativement récente pour les collectivités, la méthodologie d'une gestion active du patrimoine doit être explicitée précisément. De nombreux outils et dispositifs existent et devront par la suite être mis en œuvre concrètement afin d'atteindre l'objectif premier de cette stratégie : l'optimisation de la gestion patrimoniale.

A. PRÉSENTATION ET MÉTHODES

La gestion dynamique du patrimoine est un moyen de se dégager des perspectives, elle est aussi un outil qui doit servir avant tout une stratégie. Y-a-t-il un minimum de démarches à adopter ? Cinq étapes peuvent être envisagées pour mettre en œuvre une gestion dynamique du patrimoine.

1. QUELLE STRATÉGIE PATRIMONIALE ADOPTER ?

La mise en œuvre d'une stratégie patrimoniale répond en premier lieu aux objectifs politiques que s'est fixée la collectivité. Elle intègre les différents scénarios d'aménagements, d'adéquation du patrimoine aux besoins, mais surtout cette stratégie tient compte des enjeux financiers, humains, des attentes de « l'usager-citoyen », des agents de la collectivité…

a) Mettre en adéquation le patrimoine avec les besoins

Quelle que soit la dénomination, gestion stratégique, active, ou dynamique du patrimoine, la démarche vise à mettre en adéquation le patrimoine de la collectivité avec les besoins liés à ses grandes missions. Sa réalisation impose de passer dans un premier temps par une phase de questionnement afin de bien cerner par la suite les multiples enjeux financiers, juridiques, humains et techniques.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 78

Cette démarche peut porter sur tout ou partie du patrimoine : bâtiments administratifs et sociaux, équipements scolaires et sportifs, logements, édifices à vocation économique, biens mis en location ou à disposition…

La gestion du patrimoine ne doit pas être analysée du point de vue de la collectivité comme une contrainte de plus, mais au contraire comme une opportunité. C'est en effet l'occasion de faire le bilan sur les immobilisations afin d'optimiser leur mode de gestion et de financement.

La mise en place de cette démarche est tout d'abord l'occasion d'identifier les situations anormales de gestion afin de les régulariser. En effet, la réalisation d'un inventaire permet de recueillir de nombreuses informations sur le patrimoine de la collectivité (état, situation juridique, utilisation, distances entre sites, respect ou non des normes…).

Au-delà des premiers constats négatifs (non-conformité, mauvaise utilisation, éparpillement, insuffisances techniques…), une stratégie patrimoniale doit permettre une démarche positive, en définissant les conditions de la mise en œuvre par la collectivité de sa politique de gestion et de développement du patrimoine.

Parmi l'important patrimoine immobilier des collectivités, des actions de valorisation ne peuvent être entreprises sur certains actifs historiques en raison de la symbolique de ceux-ci. C'est ainsi le cas des mairies. Mais dans sa diversité, une réflexion peut être menée sur l'utilisation du patrimoine local et son appropriation au service rendu à l'usager.

✓ Les questions à se poser

Avant de se lancer dans la définition d'une stratégie patrimoniale ou même procéder à l'inventaire exhaustif de son patrimoine physique, plusieurs questions doivent être soulevées afin de bien cerner les enjeux.

Tout d'abord concernant l'adéquation du service et donc des locaux afférents avec les besoins de la collectivité :

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 79

- Le service est-il efficace ?
- Répond-il à un besoin de proximité exprimé par les usagers ?
- Le public est-il correctement reçu ?
- Les locaux sont-ils adaptés ?

Ensuite, s'agissant des réserves foncières, la même analyse devra être faite :

- Les emprises et réserves foncières sont-elles justement valorisées ?
- Ces terrains sont-ils dévolus à des programmes d'aménagement, à des évolutions de voirie, à des équipements particuliers ?
- Sont-ils toujours en adéquation avec les besoins d'évolution de la ville ?
- Tiennent-ils suffisamment compte des objectifs de planification territoriale (SCOT, PLH, PLU, PPR,…) ?

C'est sur la base des réponses à ces questions que la réflexion sur la stratégie à définir pourra être entreprise :

- Quelle politique immobilière poursuivre pour les différentes classes de biens (locaux des services publics, d'exploitation, ceux liés aux activités de développement, de rendement…) ?
- Comment prendre en compte les actifs historiques ?

Le choix final du montage le plus adapté et garantissant la meilleure valorisation des biens devra enfin être arrêté. De nombreux outils sont disponibles (concession, location, acquisition, démembrement de propriété, titrisation, PPP…), chacun présentant certains avantages et spécificités.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 80

INTERVIEW

Quels sont les objectifs d'une gestion dynamique du patrimoine ?

Isabelle DANTON, directeur d'opérations
GCE Conseil en immobilier.

GCE CI est intervenu pour la ville de Paris, l'hôpital de Rodez, le ministère de la Défense, la Caisse nationale des sécurités dans les mines, le Centre National Etudes Spatiales…

Les objectifs visés par la mise en œuvre d'une démarche GDP se résument généralement à deux catégories, extrêmement liées : les ressources humaines et l'amélioration de la gestion du service.

À ce titre, les préconisations que nous avions présentées à la ville de Paris illustrent parfaitement cette logique d'objectifs.

Suite à un audit, il était proposé de limiter l'émiettement géographique des différents services en rassemblant nombre de ces derniers sur un seul et même site. Ainsi, les objectifs, d'ordre politique et financier étaient atteints, puisque cette opération améliore la lisibilité du service offert à l'usager en tendant vers *le guichet unique,* mais permet également d'obtenir d'importants gains d'exploitation liés à la centralisation des services et aux économies d'échelles ainsi dégagées.
Aussi, du fait d'un environnement matériel et géographique plus adapté à son activité, le fonctionnement de ses services s'en trouve amélioré, ce qui bénéficie à l'ensemble des acteurs de la collectivité (agents, prestataires, usagers-citoyens…). La GDP vise ainsi un objectif de nature « ressources humaines » via notamment une amélioration des conditions de travail de ses agents.
Enfin, la GDP peut favoriser le développement territorial à travers l'accueil d'activités de toutes natures (pépinières d'entreprises, maison des associations…) suite à la libération d'actifs non utilisés. Elle permet aussi, c'est le cas dans de nombreuses villes touristiques du littoral dont la population augmente fortement au cours de la saison estivale, de créer de nouveaux logements et ainsi d'accroître la capacité d'accueil ou encore le nombre d'équipements sportifs, culturels.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 81

✓ Les pratiques et vertus de la gestion dynamique du patrimoine

INTERVIEW

La modélisation

Isabelle DANTON, directeur d'opérations
GCE Conseil en Immobilier.

Une fois l'inventaire établi, il est indispensable de « penser le futur ». Ainsi, la collectivité et son partenaire expert doivent déterminer un plan d'action pluriannuel sur 10 années au maximum. Une période de 5 à 10 ans semble préférable, car réaliste. La valorisation d'un bien est dépendante de l'évolution du marché, évolution exposée à des aléas, par définition non prévisibles. Ainsi, estimer le prix de marché d'un bien au-delà de 10 ans fait courir à la collectivité le risque de se tromper.

Quelle est la méthode de valorisation d'actifs immobiliers et fonciers employée ?

La valorisation des biens immobiliers et fonciers des collectivités locales repose notamment sur un acteur : le service des Domaines.
Le service des Domaines offre aux collectivités locales une expertise immobilière et foncière, en apportant des valeurs « en l'état » de plus en plus proche des réalités des marchés.
Au-delà de cette expertise immobilière pouvant être confiée à des prestataires spécialisés assermentés et neutres (ex : Foncier Expertise du groupe Crédit Foncier), nous travaillons pour notre part sur une valeur « dynamique », c'est-à-dire celle obtenue par une simulation de mise sur le marché, prenant en compte « l'appétence » générée par l'actif auprès des opérateurs.
Le vaste patrimoine immobilier et foncier dont disposent les collectivités locales constitue une source d'économies considérable, ainsi qu'un vecteur de développement indéniable.
Le recours aux services d'un expert, externe à la collectivité, permet à cette dernière de bénéficier d'une méthodologie éprouvée dans le secteur privé, tenant compte des problématiques économiques, financières, sociales mais aussi environnementales auxquelles sont confrontés nombre d'acteurs locaux.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 82

✓ Une pratique globalement peu développée

Lorsque l'on interroge les collectivités territoriales sur leur patrimoine et notamment la connaissance qu'elles en ont et la gestion qu'elles en font, un constat apparaît. Si la plupart reconnait des difficultés pour en optimiser la gestion, et qu'une majorité reconnaît qu'une telle démarche pourrait être utile, très peu y recourent finalement.

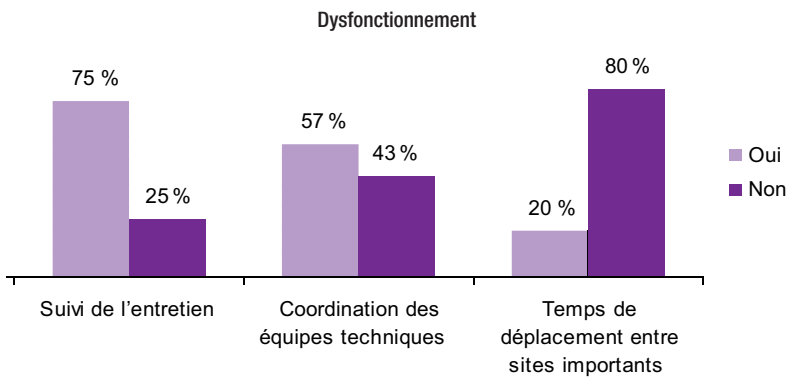
FOCUS VILLES MOYENNES

GDP : les intentions de villes moyennes

Dans l'enquête réalisée par la FMVM, seul un peu plus d'un tiers des collectivités enquêtées envisage de recourir actuellement à une gestion plus dynamique de son patrimoine.

Une tendance que l'on peut juger trop timide si l'on s'en réfère aux dysfonctionnements que les villes moyennes et leurs communautés relèvent à propos de leur patrimoine :

- des difficultés pour le suivi de l'entretien
- des problèmes de coordination entre équipes techniques
- des temps de déplacements entre sites importants :
  dans les réponses obtenues des villes et communautés,
  il apparaît à cet égard que les seuls services administratifs
  centraux occupent en moyenne 3,2 sites.



repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 83

Mais surtout, un manque d'opportunités en termes de retombées financières et d'amélioration de l'utilisation du patrimoine par rapport au service rendu.

Cet intérêt peu marqué pour une gestion active du patrimoine est peut-être justement lié à cette perception emblématique des biens des collectivités territoriales, et des villes moyennes en particulier. Il peut aussi s'agir dans certains cas d'une volonté stratégique de la collectivité de conserver ses actifs.

Située pratiquement au même rang que le recours à une politique d'emprunt à long terme, à une optimisation de la dette, la cession d'actifs immobiliers est paradoxalement bien identifiée parmi les leviers destinés à couvrir les investissements à venir dans les villes moyennes et leurs communautés.

Et pour une majorité des répondants (56 %), une démarche d'externalisation de la gestion du patrimoine pourrait être utile à la collectivité.

L'absence d'agents ou de services dédiés à la gestion patrimoniale proprement dite, de même que le défaut d'identification des besoins à long voire à moyen termes sont en tout cas une constante dans les villes moyennes enquêtées.

Ce type d'approche n'a été que récemment identifié comme un moyen de dégager des marges de manœuvre. En effet, longtemps les collectivités ont eu une vision ponctuelle des cessions en fonction de projets bien précis et non pas une approche globale et prévisionnelle similaire à celle développées par les gestionnaires d'actifs professionnels.

D'autre part, les établissements spécialisés dans la gestion patrimoniale ne proposaient pas d'offres adaptées à l'ensemble des problématiques rencontrées par les collectivités compte tenu de la technicité et complexité des sujets abordés lors de la mise en œuvre d'une GDP au niveau local.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 84

b) Une pratique qui présente de nombreux intérêts

Aujourd'hui, les collectivités sont souvent dans l'expectative, s'interrogeant sur l'intérêt qu'elles ont à poursuivre un travail continu et exhaustif d'inventaire du patrimoine.
Elles ignorent ce qu'elles ont à y gagner, pour un coût initial qui apparaît trop souvent dissuasif. Afin d'initier une gestion patrimoniale dynamique, il faut chercher l'information au sein des directions, là où elle existe.

✓ **Pourquoi est-ce nécessaire ?**

Les collectivités disposent d'un patrimoine important, impliquant donc des coûts importants. Si les obligations de service public impliquent de dépasser une approche purement économique basée sur des critères de rentabilité, les collectivités doivent s'interroger sur l'adéquation entre les dépenses relatives au patrimoine et la politique poursuivie.
Négliger l'entretien de son patrimoine peut ainsi conduire à alourdir les charges de fonctionnement par l'accélération de la dégradation du bâti, provoquant des interventions plus lourdes, voire une détérioration du bâtiment.

La dégradation du bâtiment participe à la dégradation de la qualité du service public rendu et éventuellement à un accroissement de l'exposition de la collectivité aux risques de toutes natures (incendie, accidents, environnement et procédures de justice).

Trop souvent, l'analyse de ce que coûte à la collectivité un bâtiment administratif, une friche… s'opère au coût direct mais rarement au coût complet qui comprend les coûts indirects, ce qui est dommageable sur du moyen-long terme.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 85

✓ L'intérêt d'un inventaire exhaustif

INTERVIEW

L'inventaire

Isabelle DANTON Directeur d'opérations
GCE Conseil en Immobilier.

Le point de départ à toute GDP est de répertorier les actifs à travers la production d'un inventaire immobilier et foncier. Il s'agit du prérequis à toute optimisation de patrimoine. Connaître son patrimoine d'un point de vue quantitatif et qualitatif est la pierre angulaire de la GDP.

De nombreuses collectivités locales, et tout particulièrement les collectivités disposant de multiples sites, n'appréhendent pas de façon exhaustive leur patrimoine. Cette méconnaissance est en partie liée à leur histoire. Au fil des années, des terrains ont été vendus, des bâtiments sont entrés et sortis du patrimoine, des logements ont été rénovés…sans qu'il y ait eu systématiquement de constatation et donc d'inscription au bilan.

Les collectivités se préoccupent et maîtrisent principalement ce qu'elles gèrent au quotidien : les écoles, la caserne des pompiers, les parkings…

Les administrations locales ne disposent que très rarement d'un véritable service de gestion du patrimoine. La plupart du temps, ces problématiques sont éclatées entre la direction générale des services, des moyens généraux, la direction financière ou encore par les services opérationnels (urbanisme, architecture, services techniques…), sans qu'il y ait de recoupements d'informations.

L'existence d'une direction des affaires immobilières ou du patrimoine est assez rare dans le secteur public local.

De ce fait, vous pouvez imaginez la difficulté de produire un inventaire exhaustif étant donné la multitude d'interlocuteurs détenteurs d'informations.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 86

L'inventaire se limite t-il à une liste de biens ?

Non, l'inventaire ne se limite pas à l'aspect quantitatif. Il porte également un regard qualitatif sur le patrimoine de la collectivité.

Ainsi, il doit révéler :
- l'état des bâtiments,
- le taux d'occupation,
- les coûts d'occupation à l'année,
- le nombre de postes de travail sur surface totale,
- autres taux et ratios…

Nous produisons des fiches de valorisation d'actifs retraçant l'ensemble des éléments historiques et actuels du bien :
- historique : dates, prix,…
- surfaces : utile, pondérée,…
- données financières : coûts, loyers, valeurs,
- données urbanistiques (ZAC…),
- due diligence immobilière, maintenance, gestion,…
- simulation d'externalisation : impacts financiers et en gestion.

La valorisation d'un bien immobilier ou foncier repose sur l'état du marché local et national. Ainsi, le bien que l'on cherche à valoriser doit être mis en perspective avec des biens présentant des caractéristiques équivalentes. Cela permet d'approcher sa valeur.

Une fois ces biens inventoriés, on opère une segmentation par catégorie :
- logements,
- bureaux,
- locaux d'activités,
- réserves foncières…

Il s'agit également de distinguer les bâtiments en fonction de la nature des services qu'ils abritent :
- services techniques : eau, entretien espaces verts, voirie…
- services administratifs : direction générale, finances, ressources humaines, aménagement du territoire…

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 87

Enfin, un recensement est réalisé selon le mode de location lorsqu'il s'agit de bâtiments de rendement : location à titre onéreux (généralement, il s'agit de loyers bonifiés) à des personnels de la collectivité, ou bien dans le cadre d'une pépinière d'entreprises, location sans contrepartie financière.
Ce recensement est effectué par la collectivité et ses services, ou bien par l'intermédiaire d'un conseil spécialisé (ceci permettant d'approcher de façon neutre les dysfonctionnements éventuels et la valorisation du patrimoine).
Une fois l'inventaire produit, il faut travailler à l'élaboration d'un plan d'actions comprenant des objectifs, des moyens à mettre en œuvre et des résultats (attendus).

✓ Connaître et maîtriser l'occupation des locaux

Du fait de la diversité de leur patrimoine, les collectivités ont souvent des difficultés à disposer d'une vision précise et globale de l'utilisation et de l'occupation de leurs locaux qui, de plus, sont souvent éparpillés sur de nombreux sites. L'inventaire doit permettre au décideur public local d'avoir, à sa disposition, les informations nécessaires à la mise en place d'une stratégie adaptée.
Par ailleurs, les implications financières de la propriété d'un bâtiment par une collectivité sont nombreuses : charge d'exploitation, travaux de maintenance…

Enfin, l'éclatement de la gestion entre différents services, la diversité des indicateurs retenus (valeurs, surface, bâtiment…) est aussi à l'origine d'une méconnaissance des données les plus élémentaires.

✓ Régulariser des situations

Les biens gérés par les collectivités se trouvent parfois dans des situations juridiques complexes en raison notamment de l'imbrication des compétences entre les différents niveaux de collectivité.
Ainsi, en ce qui concerne les équipements sportifs et scolaires, il est fréquent de voir sur un même site un équipement sportif appartenant à une commune, un collège mis à disposition d'un département, ainsi qu'un bâtiment scolaire construit par le département sur un terrain com-

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 88

munal. Une bonne connaissance du patrimoine et la définition du statut juridique doit permettre d'identifier les situations à régulariser.

• Contrats d'assurances

Comme tout propriétaire, les collectivités locales doivent lorsqu'elles possèdent des bâtiments, souscrire de multiples contrats d'assurances afin de couvrir les risques. Or, les collectivités sont souvent pénalisées dans la négociation avec les assureurs par leur difficulté à décrire précisément les biens à couvrir. Cela entraîne, de la part des assureurs, une propension à majorer le coût des contrats afin de se prémunir de ces incertitudes.

Les collectivités peuvent ainsi déceler les contrats d'assurances à adapter ou à renégocier : le montant des primes d'assurances représente en moyenne 1 % des dépenses réelles de fonctionnement dans les villes.

FOCUS TECHNIQUE

Primes d'assurances

Les agents chargés des finances peuvent régler une prime d'assurance à la compagnie pour un bâtiment dont elles ignorent l'état physique ou même la nature de l'occupation, et si occupation il y a. Par manque d'informations quant à la nature et l'affectation d'un bien immobilier, les collectivités disposent de contrats d'assurances inadaptés.

• Le poids de l'entretien des bâtiments

Les spécialistes du secteur immobilier évaluent globalement le coût d'entretien annuel d'un bâtiment à 5 % de son coût de construction. Sur la durée, le coût d'entretien et de fonctionnement d'un bâtiment peut représenter jusqu'à 80 % du coût total, le coût de la construction ne représentant finalement que 20 %[55].
Il faut donc tenir compte que sur la durée de vie totale d'un bâtiment – que l'on peut évaluer entre 60 et 80 années – le coût global sera égal à trois ou quatre fois le coût de construction initial.

[55] Données chiffrées tirées de « La gestion du patrimoine immobilier des collectivités locales » in dossier d'expert – Techni.cités

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 89

Généralement, cet entretien est assuré de trois manières différentes :
- Une gestion par l'occupant lorsque la collectivité met à disposition l'édifice à un tiers. Or, il arrive parfois que celui-ci n'assure pas cette charge et que la collectivité la reprenne finalement à son compte.
- Une gestion en régie lorsque le personnel de la collectivité est charger de l'entretien, notamment des locaux administratifs de la ville.
- Une gestion contractuelle auprès de prestataires.

Au regard de cette situation l'optimisation des contrats est possible. À ce titre, l'inventaire complet par types d'actifs permet de vérifier les surfaces concernées et de qualifier ceux-ci, offrant ainsi une possibilité de négociation et d'envisager une réduction du coût des contrats d'assurance. Il permettra par ailleurs bien souvent d'être informé de la dégradation d'un bien méconnu. En effet, il peut arriver que les services d'une collectivité ignorent ou tout du moins, ne puissent absolument pas évaluer l'état de dégradation d'un bâtiment vacant.

• La prise en compte des taxes et des loyers

Lorsqu'une collectivité réalise un inventaire il arrive parfois que celle-ci se rende compte qu'elle paye des taxes sur des biens dont elle n'est plus propriétaire ou qui ont été détruits. D'autre part, le manque de précision des différentes informations (surface, domanialité…) peut aussi entraîner une surimposition.
Selon le zonage lié à la politique de la ville (zones urbaines sensibles, de revitalisation urbaine, ou zones franches urbaines…) ou par délibération, les collectivités peuvent en effet recourir à des mécanismes d'exonération et pourront compter sur l'accroissement des ressources qu'une gestion dynamique peut entraîner sur la plupart des recettes fiscales à moyen terme (TP, FB, FNB, TH,…), ou encore sur le produit des concessions et les revenus du domaine.

Les mêmes constats peuvent s'appliquer aux tarifs des loyers (répercussions des loyers qui n'ont pas été réévalués depuis de nombreuses années, mise en conformité de locaux inadaptés aux locataires…).
Ici encore, des marges de manœuvre financières peuvent donc être dégagées grâce à la réalisation d'un inventaire précis et exhaustif.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 90

INTERVIEW

Saumur se constitue un “répertoire des mises à disposition”

Retour d’expérience de la délégation de l'architecture, de l'urbanisme et du paysage (contact Betty PAUL-MOREAU - Secteur Gestion Patrimoniale et Administration - b.moreau@ville-saumur.fr).

Saumur, sous-préfecture de 31 700 habitants du Maine-et-Loire, ville au patrimoine historique et équestre remarquable, s’est dernièrement orientée vers une amélioration de sa gestion patrimoniale. Quel est l’état des lieux ?

Il existe depuis de nombreuses années un audit du patrimoine municipal recensant l'ensemble des propriétés foncières de la ville. En 2005, la direction générale a souhaité qu’une étude soit réalisée sur la gestion de ce patrimoine. Réalisée en interne, cette étude a permis de constituer un « répertoire des mises à disposition » représentant plus de 650 dossiers de gestion, alors que plusieurs tableaux de bord coexistaient jusqu’ici entre les différents services de la ville.

Quels en ont été les aspects positifs de cette démarche ?

Outre les aspects purement budgétaires, cette étude a permis de mettre en exergue et d’améliorer la gestion patrimoniale de la ville. Il s’agit notamment de mieux valoriser par rapport au prix du marché le patrimoine occupé, d’y rattacher certaines charges partielles de fonctionnement (fluides, impôts fonciers), de détecter les incohérences de gestion et de mesurer très clairement la part des avantages en nature ainsi procurés parfois (près de 400 000 €/an pour les associations par exemple).
Inscrite dans un choix stratégique de rationalisation de la gestion patrimoniale, cette étude sert de base aujourd’hui à une gestion plus cohérente.
Mais elle reste une première étape, puisqu’en matière de politiques de cessions / acquisitions, et notamment pour les questions liées à la gestion locative, les appréciations de long terme sont encore trop peu prises en considération.
Les moyens mobilisés ne permettent pas toujours – pour des villes de taille comparable à Saumur - de dégager suffisamment de temps pour des analyses et actions plus prospectives.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 91

Il y a aussi des choix politiques à effectuer – qui dépendent cette fois-ci des élus – optimisation de l'utilisation des locaux, choix entourant les tarifs, les loyers et la gratuité (participation aux charges ou pas…), il y a les priorités données pour la conservation du patrimoine, la maîtrise des coûts de fonctionnement...

Dans l'immédiat, quelles seraient les orientations à prendre pour une gestion plus dynamique de votre patrimoine ?

Les élus sont aujourd'hui de plus en plus sensibles à cette problématique, et l'intérêt porté à ce domaine d'activité en améliore incontestablement la réactivité.
Pour autant, des objectifs plus ambitieux devront dans un proche avenir accompagner la démarche mise en place. Plus systématiquement, le lien devra être fait avec les investissements réalisés ou projetés ainsi qu'avec les interventions d'entretien et de maintenance effectuées, notamment en régie. Chaque service municipal développe ses propres outils, et l'absence de lien ne permet pas d'avoir une vision homogène au niveau de l'ensemble de la collectivité. Or, celle-ci éclaire l'aide à la décision sur la gestion (faut-il repenser l'affectation des locaux ? Faut-il vendre ou pas ? Faut-il faire les travaux ou pas ?) qui se fait, elle aussi, de plus en plus pressante.

2. LA NÉCESSITÉ D'UNE DÉMARCHE RIGOUREUSE ET ORGANISÉE

L'organisation et la planification du projet est la clé de la réussite de la mise en place d'une démarche d'optimisation de la gestion patrimoniale. En effet, les difficultés sont principalement de type organisationnel.

a) Définir des objectifs en fonction des besoins

La gestion patrimoniale repose sur trois principaux axes dont découlent la démarche d'analyse :

- Représenter le fonctionnement de la commune tel qu'il est dans la réalité,

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 92

- Permettre la découverte de solutions créatives et innovantes,
- Approcher la question du patrimoine sous un angle rénové.

Pour cela, il est indispensable de découper la démarche en étapes pour traiter les problèmes de manière rationnelle et efficace, ceci afin de permettre une bonne appréhension par les différents niveaux de décision, des choix à faire. Cela permet par ailleurs de disposer d'un suivi précis de l'avancement du projet et ainsi de pouvoir décider, en toute connaissance de cause, des futures étapes à mettre en œuvre.

Il est préférable de commencer par les secteurs où les ambitions sont fortes, les attentes politiques pressantes et les retours sur investissements possibles à moyen terme (l'occupation de certains locaux particuliers comme les bureaux administratifs ou les crèches, voire certaines zones de la commune désaffectées).

La mise en œuvre concrète d'une telle démarche qui se doit d'être pragmatique et participative, amène les gestionnaires locaux à définir des objectifs raisonnables et précis :

- Définir les attentes minimales à satisfaire,
- Poser de manière précise et limitée, le cadre du système à mettre en place,
- Disposer d'une vision simple de réalités particulièrement complexes,
- S'attacher dans un premier temps à satisfaire les besoins de base avant d'étendre la réflexion.

b) Les acteurs de la gestion dynamique du patrimoine

✓ Les services du domaine

Dans chaque département, les missions domaniales sont exercées, sous l'autorité du trésorier-payeur général, par un service unique regroupant toutes les fonctions. Le service local du domaine répond aux collectivités territoriales notamment pour :

- donner son **avis** sur les **conditions financières des opérations** de **cession, acquisition et prise de location,**
- procéder à la détermination des valeurs des immeubles dans le

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 93

contexte particulier du droit de priorité des communes en cas de ventes domaniales.

Le Domaine peut, outre ses tâches habituelles d'évaluation, apporter aux collectivités locales qui le demandent un concours étendu dans la réalisation de leurs opérations d'aménagement (réhabilitation de quartiers, travaux routiers). Le Domaine assure alors pour le compte de ces collectivités l'ensemble des procédures foncières nécessaires aux acquisitions envisagées suivant les règles de droit civil ou, le cas échéant, par voie d'expropriation.

✓ Les services internes

Au sein des collectivités, bien qu'il existe dans certaines communes de grande taille des services ad hoc en charge de la gestion du patrimoine, les compétences liées à cette gestion (achat, maintenance, assurance…) sont en général dispersées entre différentes directions. Ce schéma organisationnel est donc le plus souvent mal adapté à la mise en place d'une véritable stratégie patrimoniale.

C'est pourquoi il convient de s'entourer d'une équipe projet réunissant toutes les compétences pour optimiser la gestion patrimoniale et élaborer une stratégie adaptée aux enjeux locaux.

✓ Les cabinets conseils

Parallèlement à la prise de conscience par les collectivités de l'aspect stratégique d'une bonne gestion de leur patrimoine immobilier, de nombreux cabinets conseils ont, ces dernières années, élaboré une offre de service adaptée aux problématiques que rencontrent des collectivités. Ces sociétés mettent ainsi à disposition des gestionnaires locaux l'expertise développée initialement pour le privé. Principalement dans les domaines de :

- La valorisation foncière et d'actifs immobiliers,
- Le montage d'opérations,
- La restructuration de portefeuilles, l'externalisation et les cessions immobilières,
- La stratégie globale d'organisation et de gestion de parcs immobiliers,

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 94

• Les montages juridiques de structures de portage immobilier et foncier.

3. LES CINQ ÉTAPES D'UNE GDP

De la constitution de l'inventaire jusqu'à la mise en œuvre des choix politiques concernant la gestion du parc immobilier de la collectivité, une GDP se décompose en plusieurs phases. De la bonne réalisation de chacune des étapes dépendra celle des suivantes.

a) Inventaire, études techniques, juridiques et financières du patrimoine

L'inventaire recouvre différents aspects en fonction du degré de détail et de l'objectif que l'on lui donne.

Recensement et fiche d'identité des actifs sur la base d'un référentiel commun.

Diagnostic de l'état physique des bâtiments afin notamment de veiller au respect des différentes réglementations (sécurité, hygiène, accessibilité…), évaluer le montant des travaux à mettre en œuvre ou encore élaborer un programme pluriannuel de maintenance.

Obtenir des **informations** d'ordre économique **sur l'exploitation des bâtiments.** Même en dehors d'une optique de cession, il peut être utile pour la collectivité de connaître les différents éléments relatifs au coût et à la qualité du service afin de pouvoir envisager une démarche d'amélioration. Par ailleurs, en ce qui concerne les immeubles loués, une étude approfondie des conditions de location (loyers, charges, assurance…) au regard du marché doit permettre d'analyser la rentabilité réelle des biens concernés.

Enfin, l'inventaire peut aussi se matérialiser par la **mise en place d'une base de données intégrée** au système d'information de la collectivité. Cette base permettra de rendre accessible de manière simple et centralisée les différents documents (contrat d'acquisition, de location d'assurance, plans, servitudes…) relatifs aux biens de la collectivité.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 95

Il s'agit d'assurer une collecte de l'information immobilière et de ses fonctionnalités afin de permettre une classification des actifs (historiques, services publics et exploitation).

L'évaluation des actifs d'exploitation se fait au travers d'une étude de fonctionnalité et normative.

✓ Organisation et occupation des locaux

L'identification de la répartition des métiers au sein d'une collectivité a pour but de permettre de connaître les contraintes issues de l'organisation interne.
En effet, ces éléments organisationnels sont un des principaux points des forces et faiblesses de la gestion. Il est donc indispensable, avant de faire un choix d'action, de bien identifier les métiers, les responsables, la localisation, les procédures d'échanges d'information. C'est sur cette base que l'organisation du projet de gestion dynamique du patrimoine pourra se mettre en place avec pour finalité la correction des faiblesses.

✓ Notation qualitative et technique

Lors de l'élaboration de l'inventaire, chacun des bâtiments concernés se verra attribuer une note qualitative mais aussi technique. La première aura vocation à permettre un classement de l'immeuble en fonction de critères généraux (état, fonctionnalité, emplacement…), tandis que la seconde visera plus précisément les qualités propres des bâtiments (qualité de fabrication, respect des normes notamment environnementales, coûts induits…).

✓ Estimation des coûts d'exploitation et cachés

Comme abordé précédemment, tout bâtiment, et ce de manière plus marquée pour ceux appartenant aux collectivités en raison des modes de gestion notamment, induit une série de coûts directs ou parfois plus difficile à identifier. Que ce soit la maintenance, la rénovation ou les coûts fixes (assurance, énergie…), ces diverses sources de dépenses devront nécessairement être connues pour chacun des bâtiments afin de pouvoir les optimiser.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 96

✓ Adéquation

Il s'agit d'apprécier l'adéquation du patrimoine au service demandé en fonction des bâtiments (entretien, localisation), de la valorisation des actifs (usage actuel, transformation), de la réalisation de fiches de notation par thèmes étudiés, et de la possibilité de benchmarks face à des besoins immobiliers similaires (rendement, configuration, typologie, etc.).

INTERVIEW

Forbach expérimente une classification propre de ses actifs immobiliers

Retour d'expérience du service des finances (contact : Didier LUX, service des finances de Forbach - didier.lux@mairie-forbach.fr).

Les réponses apportées à l'enquête réalisée par la FMVM ont permis d'identifier quelques expérimentations de classification propre des biens comptabilisés dans l'inventaire patrimonial de villes moyennes. Parmi elles, Forbach, ville de Moselle de 23 281 habitants.

1) Sommairement, en quoi consiste cette classification qui "excède" en quelque sorte dans la répartition des actifs le minimum requis par la nomenclature M14 ?

Avec une nomenclature spécifique dans la classification par fonction, Forbach identifie ses biens selon les secteurs d'activité.

Ex : B-SPORT-01 / B-SPORT-02 ...Bâtiments sportifs
B-ADM-01 / B-ADM-02...Bâtiments administratifs
B-SCOL-01 / B-SCOL-02...Bâtiments scolaires

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 97

Les terrains sont quant à eux classés par rapport à leur dénomination cadastrale (section-parcelle)

Ex : 12-124 : section 12 parcelle 124, l'inventaire mis à jour suite aux éventuels arpentages.

2) Quels ont été les obstacles à surmonter et quelles sont les limites de cette démarche en termes d'organisation et d'échanges avec le receveur ?

L'obstacle important à surmonter lors de cette démarche est de prendre le temps de renommer les biens existants, de les regrouper s'ils existent sous différents numéros, travail qui n'est pas réalisé entièrement à Forbach pour les terrains.
Je ne vois pas de limite de cette organisation en termes d'échange avec le receveur percepteur, puisque, lors de la mise en place de cette nomenclature, il y a eu une concertation étroite avec leurs services et certaines propositions émanaient de leur part. Il faut néanmoins respecter le protocole Indigo inventaire qui permet la génération de la disquette inventaire.

3) Quels sont les avantages de cette démarche ?

Les avantages de cette démarche sont d'avoir les immeubles regroupés par catégories, de situer géographiquement les terrains et lors de travaux sur un bien ou d'aménagements de terrains d'imputer ces travaux sous la même imputation que le bien ce qui évite en fin d'année d'établir un certificat administratif pour regrouper les travaux et les biens. Ainsi la valeur comptable du bien est connue immédiatement.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 98

4) Avez-vous pu évaluer certaines retombées positives une fois votre inventaire ajusté et régulièrement valorisé ?

Une retombée positive de cette méthode a été constatée lors de la vente de biens. En effet, la valeur comptable du bien étant parfaitement définie, la constatation de la plus-value ou moins-value de la cession est tout de suite établie, car il n'est pas nécessaire de rechercher tous les biens, travaux, arpentages... concernés lors de cette vente.

b) Analyse des conditions d'exploitation et du marché

Il s'agit ici d'une double démarche qui vise à mettre en parallèle les conditions d'exploitation des biens (occupation, loyer, assurances…) de la collectivité avec celle du marché de l'immobilier.

⇒ Les biens appartenant à la collectivité peuvent être loués à des tiers à une valeur inférieure à celle du marché ce qui signifie une perte nette au regard du potentiel du bien.

⇒ Le loyer des biens que loue la collectivité peut être supérieur à leur valeur réelle en raison de la dégradation du bien ou de l'évolution du marché immobilier.

INTERVIEW

Qu'en est-il de la valorisation du bien ?

Le point de vue de Didier TIBERGHIEN, président de l'APCTP et Jean-Michel LEVRAUX, secrétaire général de l'APCTP.

Généralement, cette valorisation se fait au coût historique, c'est-à-dire au prix d'acquisition du bien. De plus, la réévaluation des biens n'est pas autorisée.
Cette évaluation est ainsi par définition biaisée puisque non conforme à l'état du bien au moment du transfert. Ainsi, le transfert d'une piscine d'une commune à un E.P.C.I qui s'opère au coût historique ne tient pas compte du vieillissement de l'infrastructure, mais également des dépenses à venir en termes de travaux, et d'entretien que devra supporter l'EPCI.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 99

L'inventaire préalablement réalisé permet pour chaque bien de disposer d'un « audit » global. Il s'agira alors de recourir à un expert à même de connaître précisément le marché immobilier local pour comparer sur la base d'éléments fiables l'exploitation des biens et la réalité du marché immobilier.

c) Scénarii, propositions de valorisation et de mise en perspective financière

Une fois que la collectivité dispose d'un inventaire précis de son patrimoine et d'une bonne connaissance des caractéristiques techniques de chacun de ses biens, celle-ci pourra alors élaborer différents scénarii de valorisation en fonction des objectifs retenus.
Il s'agira alors pour chacun des bâtiments concernés de proposer des actions (rénovation, cession, location, déplacement de site…) afin de réduire les coûts tout en permettant une meilleure adéquation avec les besoins actuels et futurs de la collectivité.

Chacune de ces actions devra faire l'objet d'une simulation de la charge financière induite et des économies ainsi générées tant en terme, de coûts de maintenance que d'entretien. Par ailleurs, les conséquences en termes de ressources humaines (temps de déplacement, regroupement de service…) devront être prises en compte.

C'est ici que l'apport d'experts spécialisés dans la conduite de ce type de projet pourra être utile à la collectivité.

En effet, l'élaboration de schémas directeurs intégrant une planification des actions envisagées ainsi qu'une mesure de leurs impacts budgétaires représente une charge de travail non négligeable, mais aussi une certaine capacité d'expertise.

d) Choix politique

La mise en œuvre d'une gestion dynamique du patrimoine doit nécessairement être dictée par l'exécutif local et approuvée par l'assemblée délibérante, en ce qu'elle porte en elle des arbitrages budgétaires, une

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 100

évolution des pratiques et une nouvelle méthodologie de travail, voire une culture de résultats.
Pour être perçue au mieux par les services, comprise par la population, mais aussi parce qu'elle peut aboutir à faire évoluer le patrimoine local, cette gestion dynamique procède d'une décision politique.

Ainsi une telle démarche doit constituer :

⇒ Un projet partagé, compris de la population, et favorablement perçu des services,
⇒ De nouvelles méthodes de travail centrées sur un objectif, des outils de mesures, et des résultats…
⇒ Une réorganisation possible des services,
⇒ Des priorités données à l'utilisation du patrimoine.

e) Mise en œuvre : montage d'opération, appel d'offres, cession…

Une fois le choix du projet et des actions à mettre en œuvre arrêtés, la phase opérationnelle pourra être lancée. Il s'agira alors de choisir les modalités concrètes de mise en place de la stratégie patrimoniale.

Dans le cas où la stratégie retenue implique une cession de bâtiment une phase de consultation proprement dite devra être réalisée. Il s'agira alors de rédiger un certain nombre de documents : publicité, cahier des charges (règlement de consultation, présentation des biens, modèles de contrat, garanties financières…).

✓ Gestion de projet

La mise en place d'un projet de gestion dynamique du patrimoine peut être rapprochée de celle d'un projet de système d'information.

Par ailleurs, réaliser un projet immobilier implique la mobilisation d'un grand nombre d'acteurs dépendant le plus souvent de différents services : urbanisme, voirie, gestion du patrimoine, architecture, maintenance, utilisateur final.

Or, plus les intervenants sont nombreux, plus la nécessité de travailler

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 101

en équipe-projet s'impose. Il est donc indispensable de constituer cette équipe-projet qui sera responsable de la gestion de l'opération.

L'application d'une démarche en mode projet conduit à définir 4 objectifs principaux qui devront être au centre de toutes les réflexions :

- Définir les attentes minimales à satisfaire,
- Fixer précisément les limites du système à mettre en place,
- Traduire de manière la plus simple possible des réalités extrêmement complexes,
- Refuser toute déviation ou extension avant que les besoins primaires ne soient pleinement satisfaits.

✓ Suivi de l'avancement

Compte tenu de la complexité de ce type de projet, le suivi de celui-ci devra faire l'objet d'une attention toute particulière afin de tenir les délais et donc les coûts.

Le chef de projet devra donc mettre en place les outils adéquats afin de mobiliser les nombreux acteurs externes et internes et d'assurer la coordination des différentes phases entre elles.

À titre d'exemple, voici un planning permettant de réaliser un suivi de la mise en place d'une stratégie patrimoniale incluant une cession.

MOIS		Mars		Avril		Mai		Juin
		1ère quinzaine	2ème quinzaine	1ère quinzaine	2ème quinzaine	1ère quinzaine	2ème quinzaine	1ère quinzaine
Réunions techniques		●			●	●	●	
Etape 1	Collecte d'informations	←	—	—	→			
	Expertises immobilières			←	—	→		
	Dossier de base			←	—	—	→	
Etape 2 et 3	Positionnement de marché		←	—	—	→		
	Prix objectifs					↔		
	Stratégies de vente					←	—	→
	1ère liste d'acquéreurs						←	→
	Schémas juridiques				←	—	—	→
Rapport de synthèse								📖
Comité de pilotage			✗			✗		✗

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 102

Si la gestion du patrimoine nécessite quelle que soit la collectivité concernée, la mise en place d'outils d'inventaire et de prospective ainsi que le recours à une méthodologie relativement standard, sa mise en œuvre concrète impose de bien prendre en compte chacune des spécificités locales pour choisir le bon mode de gestion et la bonne affectation des biens.

B. DES ACTIONS PERMETTANT DE METTRE EN ŒUVRE SA STRATÉGIE

Les collectivités ont à leur disposition de nombreux d'outils, notamment contractuels permettant de réaliser les actions envisagées sur leur patrimoine. Quelles que soient les modalités de mise en œuvre de la stratégie patrimoniale, le projet devra reposer sur deux volets : l'anticipation / projection et la recherche de solutions « sur-mesure » adaptées aux enjeux locaux propre à la collectivité.

1. ANTICIPER : LA GDP INTÉGRÉE AU PILOTAGE PLURIANNUEL ET À LA PROJECTION

L'intégration de la gestion du patrimoine dans une perspective financière pluriannuelle constitue l'étape préalable indispensable à la réalisation des projets de la collectivité.
De nombreux outils et méthodes de gestion financière prospective existent et peuvent être mis en œuvre par les collectivités comme le font les entreprises privées.

a) Gestion dynamique du patrimoine et analyse financière prospective

Les collectivités territoriales ne sont pas aujourd'hui suffisamment sensibilisées à la gestion pluriannuelle du patrimoine. Or, la programmation pluriannuelle des investissements, l'entretien courant des bâtiments peuvent permettre de prévenir les dégradations tout en diminuant les coûts de gestion.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 103

La mise en place d'une gestion dynamique du patrimoine dans un cadre pluriannuel permet d'offrir aux gestionnaires locaux une vision stratégique à moyen / long termes de l'évolution des coûts d'une part mais aussi des recettes potentielles et des marges de manœuvre qu'il est envisageable de dégager sur la base de son patrimoine.

La stratégie financière ayant pour objectif de mettre en parallèle de manière cohérente les contraintes financières et les enjeux de politique publique, ces informations relatives au patrimoine sont donc essentielles pour une collectivité qui souhaite s'engager dans une telle démarche prospective.

Une prospective incluant une place à la gestion dynamique du patrimoine permettra alors d'éclaircir la collectivité sur ses capacités d'investissement et aidera à déterminer les éléments de pilotage de stratégie patrimoniale (cessions afin de dégager des marges de manœuvre en matière d'investissements par exemple).

La collectivité sera ainsi en mesure d'arbitrer de façon rationnelle ses choix en matière d'investissements (notamment les choix entre emprunt et fiscalité).

b) Les outils de prospective financière

✓ La simulation de scénarios

Le scénario au fil de l'eau reconduit sur chacun des différents postes (notamment le patrimoine) les évolutions passées et les décisions déjà engagées et doit permettre de disposer d'une « trame » sur la base de laquelle différents scénarios alternatifs pourront être élaborés.

Ainsi, après avoir évalué le seuil permettant la conservation de son patrimoine en l'état, il s'agira dans un second temps d'intégrer ce coût au regard de la situation financière de la collectivité (capacité de désendettement, taux d'épargne…).

Sur cette base, il est alors possible de simuler des scénarios supplémentaires ou alternatifs établis en fonction de la variation d'une ou plu-

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 104

sieurs hypothèses telles que le programme d'investissement, la politique fiscale ou encore le désendettement. Ils s'appuient sur :

- les tendances dégagées par l'analyse rétrospective (charges de fonctionnement, de la dette…),
- les facteurs d'évolutions externes à la collectivité (bases fiscales, dotations étatiques, variations des taux d'intérêts…),
- les choix politiques (pression fiscale, PPI…).

Ces différents scénarios permettront de connaître l'impact sur les grandes masses budgétaires des choix et ainsi de faire évoluer le niveau de fiscalité, de prévoir la cession de certains éléments de son patrimoine, de changer de mode de gestion (location, mise à disposition, BEA…) ou de redéfinir le périmètre du patrimoine « utile ».

✓ La projection

L'analyse prospective vise à extrapoler les différents agrégats financiers de la collectivité sur une période pluriannuelle (généralement de 3 à 5 ans) grâce à une projection des comptes afin de permettre aux décideurs publics d'établir une stratégie financière à moyen terme et de planifier ses investissements sur plusieurs années.

La mise en place d'une grille d'analyse des différentes projections permettra de mesurer les résultats des différents scénarii en fonctions d'un certain nombre de ratios constitutifs d'un référentiel de « bonne gestion ».

Ratio	Signification du ratio		CA 2005	CA 2006	CA 2007	CA 2008	CA 2009	CA 2010
Capital restant dû/Epargne brute	*Nombre d'années que mettrait la collectivité à rembourser sa dette à épargne brute constante*	Valeur	7,2 ans	8 ans	10,5 ans	13,3 ans	11,5 ans	11 ans
		Objectif	12 ans	12 ans	12 ans	12 ans	12 ans	12 ans
		Situation/objectif	☺	☺	😐	☹	😐	😐
Epargne brute/RFF	*Part des recettes de fonctionnement conservées pour financer l'investissement (remboursement de dette inclus)*	Valeur	14,4 %	14,2 %	13,6 %	12,7 %	12,1 %	11,4 %
		Objectif	12 %	12 %	12 %	12 %	12 %	12 %
		Situation/objectif	☺	☺	☺	😐	😐	☹
Epargne brute/Capital remboursé	*Capacité de la collectivité à rembourser sa dette avec sa seule épargne brute*	Etat	oui	oui	oui	non	non	oui
		Situation/objectif	☺	☺	☺	☹	☹	☺
Evolution des recettes de gestion/dépenses de gestion	*Le cycle de gestion de la collectivité connaît-il un effet ciseau ?*	Etat	oui	oui	non	oui	oui	non
		Situation/objectif	☺	☺	☹	☺	☺	☹

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 105

Les éléments de la prospective financière vont permettre la mise en place par la collectivité d'un Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI).

✓ Le PPI

Le PPI, grâce à la mise en place d'une planification des différents postes de dépenses, permettra à la collectivité d'élaborer son budget sur la base d'une connaissance fine des charges de fonctionnement et d'investissement qu'elle devra couvrir pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixé en termes d'optimisation de son patrimoine.

Le déroulement du PPI devra faire l'objet d'un suivi pendant toute sa durée afin d'opérer les réajustements nécessaires en fonction de l'évolution de la situation du marché ou des priorités de la collectivité.

2. FAIRE DU SUR-MESURE : LE BON MODE DE GESTION ET LA BONNE AFFECTATION POUR UN BIEN

Deux types d'actions sont envisageables par les collectivités pour optimiser leur gestion patrimoniale et dégager des marges de manœuvres financières. Qu'il s'agisse de réallouer le bien ou d'en externaliser la gestion, la prise en compte de différents paramètres s'impose.

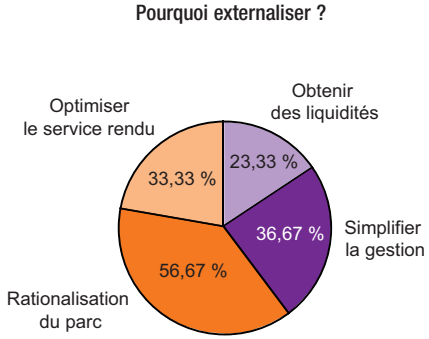
a) La bonne affectation : réallouer en fonction de différents paramètres

⇒ Il s'agit d'intervenir sur le bien immobilier ou foncier afin d'en obtenir le meilleur rendement et augmenter sa valeur. Le point fort d'une telle démarche est qu'elle permet d'obtenir une meilleure efficience de l'actif en question. Mieux entretenu, le bien est ainsi mieux maîtrisé.

⇒ Réorganiser l'affectation du domaine public immobilier : mise en adéquation de la qualité des sites et des contraintes des services de la collectivité locale.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 106

b) L'externalisation une alternative à la propriété simple et à la location



FOCUS VILLES MOYENNES

Pourquoi recourir à l'externalisation ?

Dans l'enquête réalisée par la Fédération des Maires des Villes Moyennes, il était demandé aux collectivités, les principales raisons pour lesquelles celles-ci pourraient être amenées à recourir à « l'externalisation »

« La rationalisation du parc » immobilier se détache nettement parmi les propositions données. Est-ce le constat d'un patrimoine surdimensionné ? Il leur appartient d'y répondre.
Les trois autres « bonnes raisons » (obtention de liquidités, simplification de la gestion, et optimisation du service rendu) arrivent ensuite dans des proportions relativement comparables.

Y-a-t-il finalement une volonté stratégique de conserver à tout prix ses actifs ? Les développements qui suivent pourront peut-être achever de convaincre que bien gérer ne s'assimile pas uniquement à la propriété.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 107

✓ Propriété et location

• Propriété

La mise en œuvre d'une gestion dynamique de patrimoine peut également déboucher sur la décision d'acquérir un bien immobilier ou foncier. La collectivité peut ainsi acheter des biens dans une logique de développement territorial ou encore de protection de l'environnement ou du patrimoine culturel.

• Location

Le bail commercial est un contrat de location qui porte sur un local commercial, industriel ou artisanal. Il obéit aux règles des articles L.145-1 et suivants du Code de commerce.

Pour signer un bail commercial, deux conditions doivent être remplies :

- Le locataire doit être un commerçant (inscrit au registre du commerce et des sociétés) ou artisan (inscrit au registre des métiers) ;
- L'application du statut des baux commerciaux est subordonnée à l'existence d'un fonds de commerce exploité dans les lieux.
- Ce bail a une durée minimale de 9 ans et le locataire bénéficie d'un droit au renouvellement.

FOCUS TECHNIQUE

Droit de préemption sur les fonds de commerce

Le décret d'application de la loi de 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises relatif au droit de préemption des communes sur les fonds de commerce, les fonds artisanaux et les baux commerciaux est paru au Journal Officiel (JO du 28 décembre 2007, décret n° 2007-1827 du 26 décembre 2007).
Ce décret signé par Christine Lagarde et Hervé Novelli est destiné à maintenir le petit commerce en centre ville, facteur de vitalité et de lien social. Cette mesure permet aux communes de travailler avec les acteurs du commerce pour maintenir une diversité de l'offre du petit commerce dans les centres villes.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 108

✓ L'externalisation

• Principe

L'externalisation consiste pour la collectivité locale dans la vente à une personne privée de son bien immobilier et/ou foncier. La collectivité en devient ensuite locataire afin que l'activité se poursuive. Les avantages de l'externalisation sont nombreux :

- Pas de prise en charge de l'actif,
- Apport immédiat de trésorerie,
- Dégagement de manœuvres permettant de se recentrer sur la fourniture de service public,
- Garantie d'un service de qualité.

• Inconvénients

Toutefois, il convient de noter que la mise en œuvre d'une démarche d'externalisation peut également générer un certain nombre d'inconvénients :

- La collectivité vendeuse perd une partie de son patrimoine.
- Selon les clauses du contrat de location, les loyers qu'elle verse à son bailleur peuvent subir la fluctuation du marché.
- Enfin, la plus-value générée à l'occasion de la cession est taxée.

Dans l'enquête réalisée auprès des villes moyennes et de leurs communautés, il apparaît que **56 % des répondants pensent qu'une démarche d'externalisation pourrait être utile à leur collectivité.** Cette tendance, que l'on pourra juger en retrait des opérations d'externalisation déjà réalisées (34 % des collectivités pour des cessions ponctuelles, 25 % pour la location du parc privé et 11 % d'opérations de gestion plus lourdes), témoigne sans doute du **manque d'ingénierie** qui caractérise les services des villes moyennes et de leurs communautés.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 109

• Mise en œuvre

→ Lease Back

Le Lease-back est une procédure par laquelle la collectivité ou l'EPCI, propriétaire d'un bien, le cède à une société de crédit-bail, qui le remet immédiatement à sa disposition par une opération de crédit-bail immobilier selon la nature du bien cédé. Le Lease-back procure à la collectivité des capitaux à long terme lui permettant de financer des investissements nouveaux et des immobilisations nouvelles.

→ Titrisation

La titrisation est un montage financier qui permet à une société d'améliorer la liquidité de son bilan. Techniquement, des actifs sélectionnés en fonction de la qualité de leurs garanties sont regroupés dans une société ad hoc qui en fait l'acquisition en se finançant par l'émission de titres souscrits par des investisseurs. L'entité ainsi créée perçoit les flux d'intérêts et de remboursement sur les créances qu'elle a achetées aux banques et les reverse aux investisseurs via le paiement d'intérêts et le remboursement de leurs titres. Initialement, cette technique a été utilisée par les établissements de crédit dans le but de refinancer une partie de leurs encours, c'est-à-dire transformer en titres négociables des prêts à la clientèle. Actuellement, les spécialistes proposent à certains grands groupes industriels de titriser des créances commerciales de façon récurrente, de titriser des immeubles d'exploitation, stocks... en bref de rendre liquide presque tout le bilan.

→ Vente à réméré

Dans le cadre d'une vente à réméré, la collectivité ou l'EPCI vendeur se réserve le droit de racheter le bien dont il s'est séparé dans un délai maximum de cinq ans, en remboursant à l'acquéreur le prix et les frais.

→ Démembrement

La collectivité qui opère en un démembrement de propriété se détache de certains éléments du droit de propriété pour les transférer à une autre personne que son titulaire.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 110

Cette action consiste à répartir les différents droits de la propriété (usus : droit de l'utiliser, fructus : droit d'en percevoir les fruits, et abusus : droit d'en disposer) sur plusieurs personnes.

→ Cession

Dans le cadre d'une cession d'actif, la collectivité se sépare de son patrimoine immobilier et n'en est plus locataire. En mettant en œuvre une cession de ses actifs, la collectivité obtient des liquidités de façon immédiate et ne supporte plus les charges liées au fonctionnement (et éventuellement les charges financières de l'emprunt) de l'équipement.

Parmi les aspects négatifs pouvant être avancés à l'égard de la cession, il y a le coût de la cession (expertise et valorisation du bien en cas de recours à un expert privé, temps et moyens consacré à la vente…).

→ Le PPP

Le PPP est un outil de la commande publique ainsi qu'un moyen de financement de projets pour la collectivité locale. Bien qu'il ne soit pas à proprement parler un outil de la gestion dynamique du patrimoine, le Partenariat Public Privé intervient sur des opérations relatives à ce patrimoine public.

Il est défini comme un mode de prise en charge par le secteur privé de projets à usage public et rémunéré par le donneur d'ordre public. Il englobe toutes les étapes, allant de la conception à l'exploitation et au financement en passant par la construction et l'entretien du bien immobilier et foncier.
Il permet également d'affecter ce bien à un service.
À l'issue du contrat de partenariat, ce bien reviendra à l'actif du bilan de la collectivité locale dans les conditions prévues par le contrat.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 111

INTERVIEW

Le PPP peut-il être considéré comme un outil au service de la GDP des collectivités locales ?

Interview de Stéphane RAINARD
Responsable du Développement des PPP
Caisse Nationale des Caisses d'Epargne.

Prenons l'exemple d'ateliers municipaux qui seraient disséminés sur plusieurs sites d'un territoire à haute valeur foncière. La gestion dynamique du patrimoine permet de déterminer la valeur de ces immobilisations et de leur trouver la meilleure allocation possible. Le PPP offrira une solution de financement et de gestion pour la construction d'un atelier municipal centralisé.

Le PPP est il plébiscité par le secteur public local ?

Les collectivités ayant recours au PPP sont de plus en plus nombreuses. Au-delà des avantages énoncés précédemment, les transferts de compétences issus des lois de décentralisation et plus généralement, l'environnement financier de plus en plus contraint, dans lequel elles évoluent, expliquent ce phénomène.
Le PPP n'est pas révolutionnaire mais correspond à une évolution normale dans les modes de commande publique. Remplaçant le METP[56], un très bon contrat, qui était utilisé par les collectivités locales, le contrat de partenariat s'insère entre la DSP[57] et la commande publique classique issue de la loi MOP[58]. Ainsi, le contrat de partenariat répond à un besoin simple mais ne remplace pas la DSP et la loi MOP.

Les contrats de partenariat public privé peuvent prendre de nombreuses formes et se fonder sur des outils déjà existant tels que les BEA ou les AOT (cf. Partie I).

---

[56] Marché d'Entreprise de Travaux Publics
[57] Délégation de Service Public
[58] Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 "relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée"

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 112

INTERVIEW

Quels sont les avantages du PPP par rapport aux autres modes de financement et de gestion d'un projet public ?

Stéphane RAINARD
Responsable du Développement des PPP
Caisse Nationale des Caisses d'Epargne.

Ces avantages sont peu nombreux et très simples à comprendre ! Le PPP est un contrat global, clés en main.

De fait, la collectivité se trouve déchargée d'un grand nombre de tâches liées à la réalisation d'un projet : rédaction du cahier des charges pour un architecte, un constructeur… passation d'appels d'offres (avec possibilité d'allotir le marché public). Ainsi, elle peut affecter l'ensemble de ses moyens à la fourniture de services publics.
Une ville dispose en moyenne de 60 corps de métiers. Partant de ce constat, il est clair que de recourir aux services d'une entreprise spécialisée permet d'améliorer la qualité de la prestation offerte au citoyen.
Le recours au PPP peut permettre à la collectivité de réaliser de réelles économies et est le gage d'une recherche d'exigence durant toute la durée du contrat.
L'intérêt du contrat de partenariat est qu'il offre une garantie totale de coût et de délai de construction. Avec ce contrat global, la collectivité connaît exactement le loyer qu'elle va payer à son partenaire privé pour l'amortissement et l'entretien du bien que ce dernier met à sa disposition. A titre d'exemple, en cas d'augmentation limitée du prix de l'énergie ou encore des primes d'assurances, seul le groupement supportera les conséquences de ces aléas (sauf cas de force majeure et possibilité de plafonnement des surcoûts supportés par le groupement)
Le PPP représente également la garantie d'un maintien de la valeur patrimoniale (par un entretien contractualisé sur longue période) et favorise une gestion optimisée des fonctions d'exploitation techniques.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 113

Conclusion

La gestion dynamique du patrimoine du secteur local, des villes moyennes et de leurs intercommunalités en particulier, va être appelée à se développer.

Dans un contexte de renforcement des contraintes liées aux politiques du logement, d'accessibilité des générations futures, et face à la nécessité d'accroître l'efficacité énergétique, les collectivités locales ont beaucoup à y gagner.

La mise en place d'une gestion active du patrimoine suppose de respecter des étapes qui permettent d'agir sur l'ensemble des actifs physiques, afin d'améliorer l'équilibre des finances locales.

La démarche s'appuie en amont sur la qualité du travail d'inventaire, sur une large concertation, et sur la définition d'un niveau adéquat de service. Elle aboutit ensuite à l'ajustement du patrimoine aux besoins et aux projets de développement.

La gestion dynamique du patrimoine vient finalement compléter l'objectif plus global d'allègement des charges. Outre la rationalisation des dépenses et des recettes de fonctionnement qu'elle permet, la gestion dynamique du patrimoine permet aussi de dégager des volants d'action supplémentaires dans un contexte de resserrement des marges de manœuvre budgétaires.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 114

Glossaire

Actif
Elément identifiable du patrimoine de la collectivité, ayant une valeur économique positive.

Amortissement
Constatation budgétaire annuelle de la dépréciation de la valeur d'un actif (usure, apparition de nouvelles techniques…) de la collectivité et constitution en parallèle d'une provision en vue d'assurer son renouvellement. Selon la nature de certains actifs, cette procédure est obligatoire pour les communes de 3 500 habitants et plus.

Bail emphytéotique administratif (BEA)
Réservé aux collectivités territoriales, ou aux établissements publics hospitaliers (BEH), le BEA permet à une collectivité propriétaire d'un bien de céder certains droits réels immobiliers à un tiers, chargé – en échange d'un loyer versé à la collectivité propriétaire du terrain – de construire un ouvrage sur le domaine public.
D'une durée de 18 ans minimum, le BEA peut être utilisé en vue de l'accomplissement d'une mission de service public ou d'une opération d'intérêt général (article L. 1311-2 CGCT).

Bilan
Document comptable, qui regroupe les éléments de l'actif et du passif du patrimoine de la collectivité à un moment donné. Le résultat constitue les capitaux propres.
Les comptes annuels de la collectivité sont composés d'un bilan établi à la fin d'un exercice comptable ainsi que du compte de résultat et de l'annexe.

Comptable public
Agent de la Direction Générale des Finances Publiques (anciennement du Trésor Public) chargé d'exécuter les dépenses et les recettes décidées par l'ordonnateur et responsable personnellement et financièrement de ces opérations.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 115

Coûts cachés
Charges dont le coût n'est pas identifié de manière budgétaire, mais supportées par la collectivité et liés à des problèmes d'organisation, de maintenance, de performances…

DALO
La loi du 5 mars 2007 - dite DALO - institue le droit au logement opposable, selon lequel l'Etat garanti le droit à un logement décent et indépendant « à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir ».

Démembrement de propriété
Action consistant à répartir les différents droits de la propriété usus (droit d'utiliser), fructus (droit d'en percevoir les fruits) et abusus (droit d'en disposer) sur plusieurs personnes physiques ou morales.

Domaine Public
Selon la jurisprudence administrative, un bien relève du domaine public appartient à une personne publique et si celui-ci est affecté, soit à l'usage direct du public soit à un service public à condition d'avoir fait l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.

Etablissement recevant du public (ERP)
Les ERP sont ceux dans lesquels des personnes sont admises soit librement, soit moyennant une rétribution ou une participation quelconque, ou dans lesquels sont tenues des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitation, payantes ou non. Les ERP font l'objet d'une réglementation particulière, notamment en termes d'hygiène, de sécurité ou d'incendie.

État de l'actif
Document tenu par le comptable public, pour l'enregistrement des biens et leur suivi à l'actif du bilan.

Inventaire
Registre tenu par l'ordonnateur, justifiant la réalité physique des biens (recensement et identification des biens).

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 116

Lease-back
Procédure par laquelle la collectivité ou l'EPCI, propriétaire d'un bien le cède à une société de crédit-bail, qui le remet immédiatement à sa disposition par une opération de crédit-bail immobilier, selon la nature du bien cédé.

M14
Instruction budgétaire et comptable, dont les règles sont inspirées du Plan Comptable Général (PCG), qui s'applique aux communes, aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif.

Ordonnateur
Autorité de la collectivité, exécutant le budget et donnant les ordres de paiement (mandats) ou d'encaissement (titres de recettes).

Partenariats public privé (PPP)
Sous-ensemble des différentes formes de partenariats associant public et privé (BEA, concessions, délégation de service public…), le contrat de partenariat est un mode de délégation dont le recours est désormais largement étendu aux collectivités locales.
Il s'agit d'un contrat par lequel « une personne publique confie à un tiers (…) une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et, le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée. (…)
La rémunération du co-contractant fait l'objet d'un paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat. Elle peut être liée à des objectifs de performance assignés au cocontractant ».

Provision
Technique comptable utilisée pour constater une dépréciation d'actifs, un risque ou pour étaler une charge.

Rétrocession
Dans le cadre du régime des mises à dispositions entre une commune et son EPCI, il s'agit de l'obligation de ce dernier, de rétrocéder – après

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 117

désaffectation – à la commune propriétaire, les biens mis à disposition qui ne lui sont plus nécessaires pour exercer les compétences qui lui ont été transférées (article L. 1321-3 du CGCT).

Substitution (principe de)
Principe selon lequel l'EPCI bénéficiaire d'un transfert de compétences se substitue – dans le cadre de ces compétences – de plein droit aux communes l'ayant créé, dans leurs obligations liées aux contrats conclus (article L. 5211-5 du CGCT).

Superposition d'affectation (du domaine public)
Procédure d'attribution, à un immeuble du domaine public, d'une ou de plusieurs affectations supplémentaires relevant de la domanialité publique à la condition que celles-ci soient compatibles avec l'affectation principale.

Titrisation
Montage financier permettant à une société d'améliorer la liquidité de son bilan : des actifs sélectionnés en fonction de la qualité de leurs garanties sont regroupés dans une société ad hoc qui en fait l'acquisition en se finançant par l'émission de titres souscrits par des investisseurs.
L'entité créée perçoit les flux d'intérêts et de remboursement sur les créances qu'elle a achetées aux banques et les reverse aux investisseurs via le paiement d'intérêts et le remboursement de leurs titres.

Vente à réméré
Vente dans laquelle la collectivité ou l'EPCI vendeur conserve le droit de racheter le bien dont il s'est séparé dans un délai maximum de cinq ans, en remboursant à l'acquéreur le prix et les frais.

repereexeGAB08:Mise en page 1 8/09/08 15:31 Page 118

Comité de rédaction

Julien Boquien – Chargé d'études CNCE
Sylvain Pronteau – Chef de développement collectivités locales - CNCE
Pierre Girard – Responsable collectivités locales - CNCE

Armand Pinoteau – Chargé de mission – FMVM

Retrouvez les partenaires de cette publication sur

www.villesmoyennes.asso.fr

GROUPE CAISSE D'EPARGNE

www.actionscommunes.fr

Septembre 2008