

Comment valoriser son patrimoine immobilier

RÉALISÉ PAR GAËLLE GINIBR

Etat des lieux

Le parc immobilier des collectivités, héritage disparate de leur histoire, est une richesse qui peut s'avérer coûteuse. Depuis plusieurs années, la Cour des comptes et Bercy invitent les villes à valoriser ce patrimoine, souvent mal connu et négligé.

Recensement

Il y a une dizaine d'années, quelques collectivités pionnières se sont attaquées au recensement de leur patrimoine immobilier. Beaucoup leur emboîtent aujourd'hui le pas. L'inventaire est en effet la première étape d'une stratégie de valorisation.

Gestion dynamique

Le cœur de la démarche réside dans un arbitrage des choix stratégiques et une planification pluriannuelle des objectifs et des moyens alloués à la gestion du patrimoine. Une voie dans laquelle s'engagent de plus en plus les collectivités.

De la friche à la gestion active des biens

La valeur du patrimoine des administrations locales a plus que triplé depuis 1978. Des biens qui coûtent davantage qu'ils ne rapportent. Le contexte budgétaire contraint les collectivités territoriales à moins de passivité dans la gestion de leur patrimoine.

Plus de 1300 milliards d'euros... c'est la valeur du patrimoine non financier des collectivités. Un montant multiplié par 3,4 en un peu moins de quarante ans. Selon les données 2014 de l'Insee, les terrains bâtis représentent plus de 35% de ce patrimoine, presque à égalité avec les ouvrages de voirie et de réseaux (36%). Les bâtiments non résidentiels comptent, eux, pour 17%, et les logements, à peine 3%. La revue de dépenses de mai 2016, consacrée au patrimoine des collectivités, dénombre pas moins de 11600 crèches, 27000 écoles primaires, 81800 stades ou structures sportives extérieures, 7100 bibliothèques, 1000 théâtres... Longtemps resté en friche, le parc immobilier doit désormais concentrer les efforts des collectivités.

D'autant que cette richesse a un prix: le coût de fonctionnement de l'ensemble du patrimoine pèse 14 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent 14 milliards supplémentaires de masse salariale affectée à sa gestion et son entretien. « Pour les bâtiments, et d'après nos données internes, le premier poste concerne le nettoyage des locaux, et représente autour de 30% des charges d'exploitation-entretien-maintenance.

Le deuxième correspond au gros entretien (peinture, couverture...), soit 20% en moyenne», considère Thomas Marchetto, directeur du pôle « patrimoine public» au sein du cabinet de conseil Espelia. La valorisation du patrimoine, quant à elle, rapporte moins de 5 milliards d'euros de recettes.

SUBVENTIONS OU CÉSSIONS

Or, le parc immobilier est vétuste. « Le besoin théorique de réhabilitation représenterait 80% des dépenses d'investissement. La part des investissements qui y est consacrée se situerait entre 50% et 60%», pointent les auteurs de la revue de dépenses. Ces derniers enjoignent d'ailleurs les collectivités à une gestion active de leur patrimoine, de façon à générer entre 450 millions et 1 milliard d'euros d'économies. « Financièrement, l'enjeu est double. Les collectivités ne peuvent plus compter sur l'autofinancement pour alimenter leurs investissements. Elles doivent donc chercher des subventions extérieures – qui deviennent rares – ou céder du patrimoine pour accéder à de nouveaux investissements. Par ailleurs, pour dégager des économies en section de fonctionnement, il leur faut optimiser l'implantation de leurs services et l'utilisation de leurs locaux», commente Pierre Bejjaji, consultant associé pour le cabinet Stratorial finances.

Enfin, négliger de provisionner les coûts de maintenance de son patrimoine fait courir le risque d'une dégradation des actifs. Tout concourt donc à se saisir du sujet. ●

Un patrimoine aux mains du bloc communal

En 2013, les communes possédaient 46% du patrimoine des collectivités. En ajoutant les groupements à fiscalité propre et les syndicats intercommunaux, le poids du bloc communal atteint 68% de l'actif.

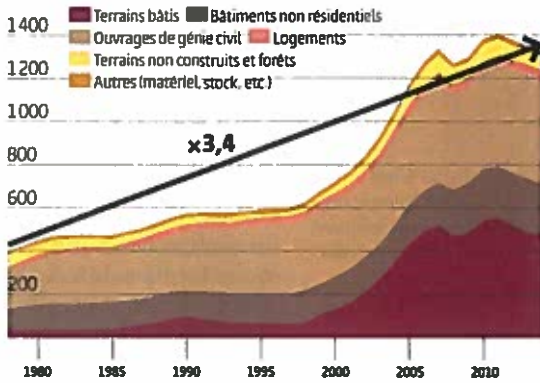
Source: « Accès territoires » n°2, La Banque postale, juin 2015.

Le patrimoine des collectivités en chiffres

Le patrimoine non financier des Apul (administrations publiques locales) a plus que triplé en près de quarante ans, et il est source de dépenses de fonctionnement et d'investissement (notamment pour l'entretien et la réhabilitation du parc existant). Engendrant des recettes à consolider.

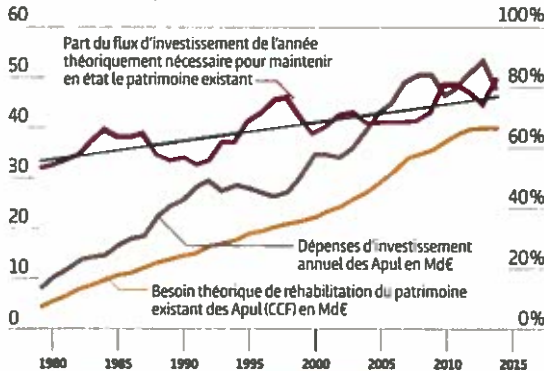
LA PROGRESSION DU PATRIMOINE DES COLLECTIVITÉS DEPUIS LA DÉCENTRALISATION

Evaluation de la valeur du patrimoine des Apul, en Md€ (en euros constants)



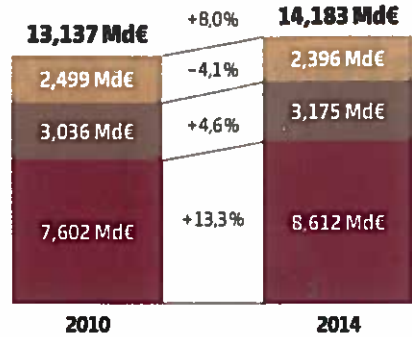
LA PART DE RÉNOVATION ET D'ENTRETIEN DE L'EXISTANT DANS LES INVESTISSEMENTS

Comparaison de l'évolution de la consommation de capital fixe et des flux annuels d'investissement des Apul entre 1978 et 2014 (en euros constants)



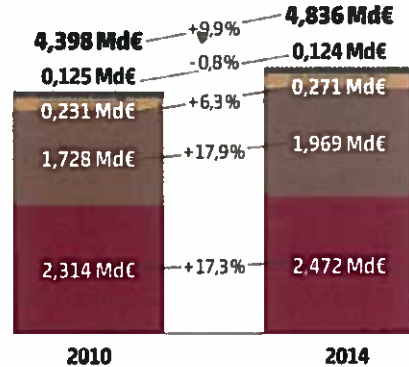
LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ASSOCIÉES AU PATRIMOINE

■ Dépenses immobilières ■ Dépenses mobilières
■ Dépenses relatives à la voirie, aux réseaux et aux terrains non construits



LES RECETTES LIÉES À LA VALORISATION

■ Revenus locatifs ■ Recettes des concessions
■ Recettes forestières et agricoles totales ■ Autres (concessions, brevets, etc.)



Le travail d'inventaire, une phase d'évaluation essentielle

Première étape avant de se lancer dans une gestion active du patrimoine : recenser ses biens et affiner les données, tant quantitatives que qualitatives.

Savoir d'où l'on part pour définir où aller... C'est tout l'enjeu de la valorisation du patrimoine. «La démarche passe inévitablement par un audit patrimonial. Or c'est un travail encore peu fait et souvent incomplet», note Thomas Marchetto, directeur du pôle «patrimoine public», au cabinet Espelia. Selon l'enquête menée dans le cadre de la revue de dépenses de mai 2016, moins de 30% des communes disposent d'une vision d'ensemble de leur patrimoine bâti et de ses éventuels besoins de réhabilitation.

DES FICHIERS PEU PARTAGÉS

Principal écueil : plusieurs bases de données distinctes, alimentées de façon cloisonnée par les différentes directions chargées du patrimoine sur leur périmètre d'intervention (culture, affaires scolaires...). Peu

partagés, ces fichiers sont aussi souvent partiels. L'inventaire, à l'inverse, implique une démarche transversale. A Pau (240800 hab., lire p. 33), le fichier le plus complet identifié – celui dit «des clés» [des différents bâtiments] – a servi de base pour réaliser l'inventaire. «Nous avons créé un groupe de travail avec les services qui détenaient le parc immobilier le plus important. Et nous avons listé le patrimoine en partant des références cadastrales, en recherchant les occupants...» détaille Joëlle Bordenave, directrice des affaires juridiques, du foncier logistique et des achats de la commune.

Nombre de bâtiments, superficie et état de vétusté composent la base de l'inventaire. Mais ils ne sont pas les seuls. «Au-delà de ces critères techniques, il ne faut pas négliger les aspects juridiques (la collectivité est-elle propriétaire ou locataire du bâtiment?), mais aussi financiers (quelle est la valeur comptable du patrimoine?), ainsi que la dimension occupationnelle, souvent méconnue (quels sont les usages, le taux d'occupation des

Des données hétérogènes

Moins de 50% des collectivités (hormis les départements) indiquent avoir récemment vérifié le caractère exhaustif de leur inventaire. Les données sont également hétérogènes, gérées indépendamment par plusieurs services. Et partielles : si le nombre de bâtiments du parc immobilier est relativement bien connu, leur superficie ou l'état du bâti le sont beaucoup moins.

Source : Mission des inspections générales pour la revue de dépenses sur le patrimoine des collectivités territoriales, mai 2016.

locaux?)», souligne Thomas Marchetto. Forte d'un recensement quantitatif relativement solide, la ville de Strasbourg (773400 hab.) s'est attelée, il y a plus de deux ans, à son inventaire qualitatif : connaître l'état de ses bâtiments, les travaux à planifier... De son côté, la ville de Lyon (506600 hab.) est allée assez loin dans la démarche financière. Dans une perspective d'amélioration de la qualité de ses comptes, elle a recruté, en 2011, une chargée de mission «inventaire», dont la fonction a été d'ajuster l'inventaire comptable du patrimoine immobilier à l'inventaire physique. Un véritable travail de fourmi de plusieurs années.

COMPLÉMENTARITÉ À TROUVER

En 2015, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) de Normandie a invité treize villes moyennes et intercos de son territoire à élaborer leur schéma directeur immobilier (SDI). Objectifs? Mieux gérer les actifs immobiliers, adapter l'occupation des locaux à l'évolution des besoins et surtout, renforcer la performance énergétique des bâtiments. L'outil d'inventaire mis à disposition par le cabinet Espelia, intervenant à titre d'assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) collectif, a facilité la démarche. «Au sein du réseau d'échange, nous nous sommes rendu compte que les données manquantes à l'inventaire sont très variables. Pour certains, il s'agissait des données énergétiques. De notre côté, nous ne connaissions pas bien le taux d'occupation des bâtiments», explique Michel Rault, responsable du service «énergie, environnement et mobilité» de la commune

Un outil en ligne pour faciliter l'état des lieux

Le cabinet de conseil Espelia a lancé un instrument gratuit en ligne d'aide à l'inventaire, «patrimoinepublic.amf.asso.fr» à l'occasion des Rencontres techniques de l'Association des maires de France (AMF) en février. «L'outil se veut ergonomique : en entrant simplement le code de la collectivité, on obtient une cartographie de la plupart de ses établissements publics – notamment les écoles, qui représentent 25 à 30% des surfaces dans une commune. Ensuite, la collectivité peut renseigner des données

selon trois niveaux de précision et obtenir en retour une consolidation des données, à l'échelle de la collectivité ou à celle du bâtiment», décrit Thomas Marchetto. En un mois et demi, quelque 200 collectivités territoriales s'étaient connectées au service et une cinquantaine s'étaient inscrites. «Nous avons déjà en tête une nouvelle version de l'outil. Et nous voulons mettre en place une communauté d'échange pour que les collectivités partagent leur expérience», poursuit Thomas Marchetto.

de Vire (11 500 hab., Calvados). Mantes-la-Jolie (45 000 hab., Yvelines) a, quant à elle, élaboré son propre outil, qu'elle se propose également de partager avec les collectivités intéressées.

«Attention à ne pas faire un recensement trop poussé: il ne s'agit pas de connaître l'emplacement exact des prises! Ni d'entrer dans un outil trop fastidieux, car l'inventaire est à mettre à jour au quotidien. S'il devient trop complexe, il sera, certes, très riche à un temps T, mais inexploitable par la suite», met en garde Yoann Queyroi, doctorant en sciences de gestion et ingénieur d'études à la chaire Observatoire du pilotage et de l'innovation managériale locale (Optima) de l'institut d'administration des entreprises de Pau-Bayonne (lire p. 35). Ce travail doit plutôt être abordé comme un outil d'aide à la décision.

À l'échelle des treize collectivités impliquées dans la démarche pilotée par l'Ademe de Normandie, l'inventaire s'est révélé riche d'enseignements. Par exemple, la part des locaux vacants s'élève à 5,2% des surfaces. Et en moyenne, 38 500 mètres carrés par collectivité sont valorisables – des locaux mis à disposition gracieusement ou sans affectation. Quant aux économies d'énergie à dégager, elles sont potentiellement élevées, estimées à 235 kWh par mètre carré, par an.

BIEN CHOISIR SA STRATÉGIE

C'est sur la base de ce diagnostic que la stratégie de valorisation doit se bâtir. Ne faudrait-il pas céder ce bien acheté en prévision d'un projet qui n'est jamais sorti de terre? Le coût prohibitif de réhabilitation d'un bâtiment ne doit-il pas orienter vers sa cession? Comment rationaliser la consommation de fluides? Quels sont les travaux prioritaires à budgétiser? Assurément long et fastidieux, l'inventaire ne peut se suffire à lui-même s'il n'est pas mis au service d'une gestion dynamique du patrimoine. ●

Argentan 14 000 hab. et Argentan intercom (Orne) 52 communes
• 34 300 hab.

Le parc immobilier classé en quatre catégories



François Jean (à droite), directeur des services techniques de la ville, et Josselin Sourisseau, directeur du pôle «aménagement et cadre de vie» à la ville et à l'interco.

J.-M. LELIGNY / ANDIA

L'intercommunalité, qui a fusionné au 1^{er} janvier 2017 après une première fusion en 2014, a saisi la démarche initiée par l'Ademe de Normandie pour mener une politique d'inventaire de son patrimoine immobilier et élaborer un schéma directeur immobilier (SDI) commun à la ville et à l'intercommunalité. «L'inventaire s'est voulu exhaustif: technique, avec des visites de terrain pour connaître la surface des bâtiments, leur état de vétusté, le coût de maintenance, etc., et juridique, afin d'établir si la collectivité était propriétaire, locataire, usufruitière du bien...», décrit Josselin Sourisseau, directeur du pôle «aménagement et cadre de vie» à la ville et à l'interco d'Argentan. Il s'est également agi d'affiner les taux d'occupation des différents bâtiments – certaines écoles étant utilisées aux deux tiers car peu occupées par les associations pendant les vacances scolaires. Dans ce territoire pourtant particulièrement touché pendant la Seconde Guerre mondiale, il s'est avéré que 30% du patrimoine était antérieur à 1945 et à peine 20% avait moins de trente-cinq ans. «Nous rencontrons donc une problématique de passoires thermiques. Par ailleurs,

nous avons identifié 2 800 mètres carrés de bâtiments vacants sur un patrimoine global de 100 000 mètres carrés», avance François Jean, directeur des services techniques de la ville d'Argentan. Ce travail a permis de classer le parc immobilier en quatre catégories: le patrimoine ne nécessitant pas d'autre intervention physique qu'un simple rafraîchissement (36 bâtiments), les bâtiments requérant de gros travaux (21), ceux dont l'avenir est à définir (22) et enfin, le patrimoine à externaliser, c'est-à-dire à vendre ou à détruire (10 bâtiments).

Une base de données a été créée, permettant de visualiser par des codes couleur la vétusté des bâtiments, et donc de prioriser les travaux. D'ici à l'été, les élus devront rendre leur arbitrage. Objectif? Arrêter une stratégie immobilière à horizon 2020. «Dans le cadre de la mutualisation, l'objectif est aussi de regrouper les prestations de maintenance et l'achat de fournitures, afin de dégager des marges de manœuvre», souligne Josselin Sourisseau.

Contact

François Jean, directeur des services techniques de la ville, 02.33.87.05.70.