



HAL
open science

Patrimoine immobilier : subir ou agir

Pierre Lavigne, Yoann Queyroi, David Carassus

► **To cite this version:**

Pierre Lavigne, Yoann Queyroi, David Carassus. Patrimoine immobilier : subir ou agir. La lettre du cadre territorial, 2012, 442. hal-02431114

HAL Id: hal-02431114

<https://hal-univ-pau.archives-ouvertes.fr/hal-02431114>

Submitted on 16 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Patrimoine immobilier : Subir ou agir ?

LAVIGNE Pierre et QUEYROU Yoann (doctorants en sciences de gestion)
CARASSUS David (maître de conférences, habilité à diriger des recherches)

Gestion de patrimoine : de quoi parle-t-on ?

Le patrimoine immobilier des collectivités est pléthorique, dispersé, hétéroclite et souvent mal connu. Ecoles, collèges, lycées, espaces verts, bâtiments administratifs, locaux d'associations, équipements sportifs, bâtiments techniques, équipements publics, etc., sans compter les propriétés léguées ou récupérées à la suite de transferts de compétence, le patrimoine des collectivités territoriales représente environ 20% du patrimoine immobilier français. Ce patrimoine s'entend par l'ensemble des biens appartenant aux personnes publiques locales ou étant mis à leur disposition afin d'assurer leur fonctionnement et d'accomplir les missions qui leur sont fixées. Il est régi par le Code général de la propriété des personnes publiques en vigueur depuis le 1er juillet 2006. Le spectre est par conséquent très large, raison pour laquelle nous nous focaliserons sur le patrimoine immobilier composé du foncier bâti et non bâti qui représente plus de 85% du patrimoine local, domaine public et privé confondus, et revêt les principaux enjeux et leviers pour les collectivités locales.

Ce patrimoine est en partie issu de l'histoire administrative de la France : découpage en communes et en départements, puis en régions, lesquels ont progressivement constitué un patrimoine vicinal, routier, d'équipements sportifs, administratifs, culturels, ou scolaires... Cette histoire est récemment marquée par les lois de décentralisation de 1982, 1983, 1985 et 1986 et, plus récemment encore, par la loi "Chevènement" du 12^o Juillet 1999 sur l'intercommunalité, les organiques du 1^o août 2003 et 29^o juillet 2004 et enfin la loi constitutionnelle du 13^o août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales énumère l'ensemble des compétences transférées par l'Etat aux collectivités locales.

Globalement, les collectivités territoriales investissent environ 10 milliards d'euros en travaux de bâtiments, dont désormais plus de la moitié concernent les travaux de réhabilitation et de grosses réparations. Les dépenses en faveur des collèges et des lycées représentent environ 2 milliards d'euros de dépenses d'investissement contre 1 milliard d'euros en fonctionnement. Ces dépenses ont triplé depuis dix ans, et le poids des budgets de fonctionnement alloués à l'énergie, la maintenance et les fluides ne cessent de croître eu égard à la vétusté moyenne du parc immobilier public français et aux normes d'accessibilité, d'hygiène et de sécurité toujours plus drastiques.

Choisir entre une gestion patrimoniale subie, ou une gestion des ressources immobilières au service de la collectivité

Fortes de ces constats, les collectivités locales opèrent des évolutions fortes en matière patrimoniale, en comprenant l'intérêt de l'inventaire, d'une connaissance exhaustive de leur parc, et la pertinence d'une gestion optimisée; souvent motivées par l'idée de dégager des recettes rapides par la cession des biens. On passe d'une gestion de la maintenance correctrice à de la prévision, du pluriannuel, du pilotage et de la stratégie patrimoniale en

gardant toujours en tête la notion fondamentale de service public et d'intérêt général. Ce changement culturel s'accompagne d'évolutions indispensables sur les outils comme sur les modes d'organisation des entités publiques locales.

Les outils alloués au patrimoine sont très nombreux même s'ils demeurent souvent mal utilisés car sur calibrés, lacunaires en paramétrage et en implémentation des bases de données. Très parcellaires et dédiés, ces instruments sont en général très orientés "métier" (exploitation, maintenance) et répondent assez mal à la transversalité de la gestion patrimoniale. Sur les plans financiers, budgétaires et comptables, les apports des instructions comptables spécifiques (amortissement, provision, dotation) et du contrôle de gestion ont favorisé l'émergence de reporting et de tableaux de bords ainsi que la volonté de la valorisation du patrimoine. D'un point de vue juridique et fiscal, la majorité des collectivités locales demeurent encore aux balbutiements aussi bien d'un point de vue de la connaissance et de la propriété des biens (transferts de l'Etat, délaissés de voirie, servitudes, etc.), de leur nature (domaine privé ou domaine public), des traitements fiscaux (bases et assiettes fiscales), que du recouvrement des recettes (baux, gestion locative, taxes).

L'organisation quant à elle est très disparate entre les collectivités, et ce quelles que soient leurs caractéristiques (taille, situation géographique, ressources). La transversalité de la gestion patrimoniale implique une pléiade d'acteurs et découle en général sur des pertes d'informations importantes, des doublons, un manque de communication et un travail très cloisonné limitant la vision globale et une politique patrimoniale efficiente. Souvent basées sur des systèmes centralisés, les collectivités locales mettent en place des fonctionnements déconcentrés voire décentralisés et recourent de plus en plus à une externalisation (entreprises privées) et à une mutualisation (PPP, accords cadres, autres collectivités) des compétences et des activités.

La gestion patrimoniale : quels enjeux pour les collectivités ?

L'entrée de la gestion du patrimoine immobilier dans les plans stratégiques des collectivités est encore trop souvent marginale. Celle-ci est en effet fréquemment considérée comme un poste de charges et une donnée immuable pour loger les activités de l'organisation. Le patrimoine contribue cependant bel et bien au développement de la collectivité. En outre, les incohérences entre la stratégie de l'organisation et les actions de la fonction immobilière font légion. Il est d'ailleurs impossible de parler de politique immobilière lorsque l'essentiel des décisions sont prises par dépit, et sans aucune possibilité d'analyse et de recul. Stratégie générale de l'institution et politique patrimoniale doivent nécessairement être mis en relation. Or, si le patrimoine immobilier présente une inertie importante en matière d'évolution, la gestion patrimoniale peut toutefois faire l'objet d'une adaptation relativement rapide, d'une anticipation des changements, ainsi que de mesures de planification et de participation à l'élaboration de solutions.

Dès lors que le ou les services en charge du patrimoine sont intégrés à la politique générale de la collectivité, ils peuvent en servir la cause. Si le secteur immobilier se caractérise par son inertie ; qui est d'autant plus importante lorsque les choix sont induits par des réactions immédiates sans anticipation. Une connaissance des informations au plus tôt tend à réduire ce caractère, et accroît fortement la capacité d'évolution et de réactivité. Exclure le

patrimoine immobilier des évolutions stratégiques ou simplement ne pas l'inclure dans l'activité de la collectivité locale entraîne des incohérences et des blocages majeurs.

Trop souvent la gestion du patrimoine public local se contente de subir ses budgets. Une gestion patrimoniale maîtrisée se doit de reposer sur un suivi en temps réel des éléments économiques, se fixer des objectifs, se donner les moyens d'optimiser les coûts et de proposer des perspectives fiables et réalistes. De surcroît, la maîtrise des prévisions de coûts doit gagner en fiabilité pour contribuer efficacement aux décisions stratégiques et politiques de l'organisation. Le gestionnaire immobilier doit se retrouver associé aux processus de définition et d'élaboration des axes stratégiques. En effet, l'incertitude résulte souvent d'une mauvaise appréciation des besoins immobiliers.

Par ailleurs, les collectivités locales doivent parvenir à développer la relation qu'elles entretiennent avec les utilisateurs de leurs biens immobiliers. Cette relation doit viser à responsabiliser chacun des acteurs. L'utilisateur, en position de demandeur, doit être conscient, donc pouvoir être informé des répercussions économiques, techniques et réglementaires de ses exigences. Ainsi, les utilisateurs peuvent être associés aux prises de décisions mais aussi en supporter les conséquences. De son côté, le gestionnaire immobilier doit se positionner clairement au service des occupants (internes ou externes) avec un objectif de qualité.

La maîtrise du cadre réglementaire constitue également un des champs majeurs de la gestion du patrimoine immobilier. Les conséquences financières, suite à une mauvaise appréciation des contraintes réglementaires, s'avèrent souvent démesurées. La collectivité locale doit en permanence être en mesure de connaître le cadre réglementaire, anticiper sur les évolutions de la réglementation et projeter ces contraintes sur les besoins futurs. Dans ce sens, la conformité réglementaire doit devenir une donnée prévisible, maîtrisée et non une contrainte subie, donc mal appropriée. La capacité d'anticipation des besoins immobiliers, associée à la maîtrise des données réglementaires est une des clefs dans l'établissement des scénarios d'évolution du patrimoine et du processus de choix des orientations.

Vers quel modèle de gestion patrimoniale pour les collectivités ?

La complexité de la fonction immobilière explique en grande partie les difficultés des organisations publiques à développer une démarche globale patrimoniale et cohérente, avec des outils de gestion adaptés. L'insuffisance des pratiques de gestion actuelles se révèle par plusieurs facteurs. Le premier concerne le manque de vision globale des ressources patrimoniales. La gestion du patrimoine des collectivités locales se caractérise par un éclatement des responsabilités. Les collectivités sont confrontées à une séparation entre la vision stratégique et la vision administrative et technique de la gestion du patrimoine. Les responsabilités se trouvent diluées dans une multitude de services et d'acteurs. Ces difficultés d'organisation se traduisent généralement par l'éclatement de la connaissance sur le patrimoine. La recherche d'informations exhaustives et précises sur un bien en particulier peut se révéler être un parcours compliqué au sein de l'organisation. Le second facteur concerne le défaut d'une stratégie patrimoniale. L'approche sur le patrimoine reste souvent très ponctuelle. La mise en place d'une réflexion stratégique organisée sur le patrimoine vise donc à le gérer avec d'avantage de rationalité. Les décisions méritent d'être prises avec une approche et une analyse globale du parc patrimonial de la collectivité. De surcroît, si les obligations de service public conduisent à dépasser le simple raisonnement économique et

les notions de rentabilité, les collectivités doivent s'interroger sur l'adéquation entre des dépenses importantes et la politique poursuivie. Cette politique patrimoniale pourra guider la collectivité dans sa prise de décision, au moment de s'engager dans des projets doublement structurants pour l'institution ; que ce soit l'acquisition, la modernisation, la construction ou la cession de bâtiments.

C'est ainsi que le pilotage des ressources immobilières doit nécessairement s'inscrire dans une vision stratégique permettant d'adopter une gestion proactive du patrimoine et non réactive, trop souvent vectrice de décalages par rapport aux besoins de l'organisation, avec une incidence négative sur ses performances. S'il existe bien quelques méthodes et outils, ceux-ci occultent la plupart du temps cette complexité en se focalisant sur des points très précis. Ces instruments sont généralement destinés à des spécialistes « terrains », alors qu'ils demeurent très lacunaires pour les décideurs qui sont souvent démunis, ne disposant ni de la vision globale de leur patrimoine, ni de méthodes ou d'outils leur permettant d'opérer des choix éclairés. Ils ne peuvent conséquemment que se tourner vers un processus de réaction face à l'urgence. Cette absence de stratégie est tout à fait dommageable sur le moyen et long terme au regard des aspects économiques, sociaux, environnementaux, mais aussi quant à la sécurité des personnes et à la sincérité des budgets.

De même, pour faire face à de tels enjeux, il semble impératif que, parallèlement aux instruments, la plupart des organisations publiques locales s'interrogent sur leur gouvernance, associée à une organisation efficace des services en charge de la gestion patrimoniale. Dans ce sens, la problématique de la structuration de la fonction patrimoniale se retrouve notamment face à trois défis, celui de la correspondance du patrimoine mis à disposition (en qualité et en quantité) avec les besoins réels des établissements ; le défi de l'émergence d'un pilotage politique et stratégique de la fonction ; et, enfin, celui de la recherche de visibilité et de cohérence dans les équipes et les actions relatives au patrimoine.

Une problématique déjà soulevée par d'autres organisations

La prise de conscience des enjeux générés par les ressources patrimoniales et l'optimisation de leur gestion est relativement récente dans le secteur public, mais elle devient cruciale. Les organisations publiques locales commencent, en conséquence, à se lancer dans la recherche d'évolutions possibles de leur gestion patrimoniale tant sur le plan organisationnel que sur le plan des outils. Au demeurant, les entreprises privées ont, depuis longtemps, subi deux phénomènes inhérents à la gestion du patrimoine, à savoir l'éclatement et la transversalité des compétences ainsi que l'éloignement et la répartition des bâtiments sur un ou plusieurs territoires. Le recours à des outils adéquats paraissait dès lors inéluctable dans l'optique de gérer ses difficultés. La direction immobilière est également devenue en quelques années un acteur-clé dans l'entreprise, eu égard, d'une part au poids financier de l'immobilier dans le bilan, et d'autre part, à son potentiel stratégique. En conséquence, cette fonction s'est considérablement professionnalisée et développée au sein du secteur privé.

Il semblerait que le secteur public dans son ensemble ait pris conscience des enjeux inhérents à la gestion du patrimoine immobilier. C'est ainsi que depuis 2004, l'Etat a entamé une vaste réflexion sur sa gestion immobilière, avec la mise en place d'un inventaire de son patrimoine immobilier (le Tableau Général des Propriétés de l'Etat). Conscient de ses difficultés financières, il a alors pris conscience de la possibilité de limiter considérablement les dépenses liées à l'immensité de son parc tout en anticipant les recettes potentielles

généérées par des cessions de bâtiments ne répondant plus au service public ou à l'intérêt général. En conséquence, les organisations publiques locales se doivent d'aborder l'amélioration de leur gestion patrimoniale aussi bien sur le plan des outils, que sur le plan trop souvent délaissé de l'organisation. Les deux étant étroitement liés, le succès de l'implantation de l'un dépend de la prise en compte du second par la collectivité. Encore faut-il se donner les moyens d'une telle réflexion et dépasser le cadre de la simple connaissance et du suivi des ressources immobilières.