

Note de synthèse et de propositions option constructions publiques, gestion immobilière, énergie :

Le patrimoine des administrations publiques locales a représenté plus de 1 400 milliards d'euros en 2014. 23% des agents des collectivités sont affectés à des fonctions d'entretien du patrimoine. Ces chiffres montrent l'ampleur que représente la gestion du patrimoine pour les collectivités et en particulier les communes qui concentrent 86% des dépenses de fonctionnement associées au patrimoine.

La gestion dynamique du patrimoine consiste à mettre en adéquation les biens avec leur usage en termes de surface, de coût, de qualité et de production du service public. Dès lors, dans quelle mesure une gestion dynamique du patrimoine permet aux communes d'assurer une gestion optimisée de ses biens tant d'un point de vue technique, juridique et financier que socio-environnemental ?

La présente note détaillera dans un premier temps les enjeux d'une gestion patrimoniale dynamique pour les communes (I). Elle explicitera ensuite les différentes étapes de sa mise en œuvre (II).

I. Les enjeux d'une gestion patrimoniale communale dynamique

a) Les enjeux financiers : la maîtrise des dépenses à court terme et la pérennité des investissements à long terme.

Selon un rapport de l'inspection générale des finances (IGF) de 2016, les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine représentent environ 12 milliards d'euros pour le bloc communal. Pour l'ensemble des collectivités territoriales, cela représente 7,2% des charges de fonctionnement (hors dotation aux amortissements). Ces dépenses augmentent d'1,9% par an en moyenne. Elles sont composées de dépenses immobilières (charges locatives, fonctionnement courant), de dépenses mobilières (locations diverses, entretien, maintenance et fournitures) et de dépenses liées à la voirie, aux réseaux et aux terrains non construits. 64% des dépenses immobilières correspondent aux dépenses d'électricité, d'entretien et de réparation des bâtiments, de fourniture, d'entretien, de petits équipements et d'assurance.

En parallèle, les investissements neufs ont progressé en volume en particulier s'agissant des équipements de services (écoles, piscines, crèches). Ils génèrent à leur tour un surcroît annuel moyen de 14 € de dépenses de fonctionnement pour 100 € d'investissement. A cela, s'ajoute la masse salariale affectée à la gestion du patrimoine d'un montant équivalent à 12 milliards d'euros pour le bloc communal. Ces tendances risquent d'engendrer un effet de ciseau en matière budgétaire du fait d'un tassement de la croissance des ressources avec l'augmentation des dépenses de fonctionnement.

Dans le même temps, les recettes tirées de la valorisation du patrimoine ont augmenté de 10% entre 2010 et 2014 toujours selon le même rapport, principalement grâce aux revenus des immeubles et aux droits de permis de stationnement et de location sur la voie publique. L'enjeu d'une approche financière globale de la gestion patrimoniale est donc véritablement prégnante.

b) Des complexités juridiques et organisationnelles

Le statut domanial du patrimoine reste méconnu des collectivités qu'il s'agisse soit du domaine public soumis à un régime juridique exorbitant de droit commun ou du

domaine privé qui relève du droit commun de la propriété. A cela, s'ajoute les possibilités offertes par des montages juridiques et financiers spécifiques tels que les marchés de partenariat, les baux emphytéotiques administratifs ou les autorisations d'occupation temporaire. Si ces montages peuvent permettre d'externaliser la maîtrise d'ouvrage et le financement d'opérations à un tiers, ils n'en demeurent pas moins encadrés ni moins risqués que des montages classiques dans le cadre de la loi MOP.

La loi du 13 août 2004 dans le cadre de l'acte II de la décentralisation a également engendré un mouvement de transfert de propriété de l'Etat vers les collectivités, quoi qu'il concerne principalement les départements et les régions. Le transfert d'équipements aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) par le biais de mises à disposition contraint également la possibilité d'adopter une gestion patrimoniale dynamique dans la mesure où seuls les droits et obligations sont transmis sans droit d'aliénation ni droit réel. Par ailleurs, la multiplicité des propriétaires sur un même site peut aussi engendrer des difficultés comme par exemple la propriété d'un collège détenu par le département et celle du gymnase appartenant par la commune.

De plus, la connaissance du patrimoine est bien souvent imprécise, non-exhaustive et disséminée parmi les différents services d'une collectivité. Seules sept communes sur dix disposent d'un inventaire physique des biens selon le rapport de l'IGF et 12% d'entre elles précisent que le foncier qu'elles détiennent n'y est pas répertorié. En outre, 32% des 124 communes ayant répondu à l'enquête de l'IGF indiquent que le recensement du patrimoine fait l'objet de plusieurs inventaires thématiques différents.

c) Les enjeux sociaux et environnementaux

La mise aux normes environnementales ou d'accessibilité représente un surcoût important pour les collectivités bien que difficile à évaluer.

En outre, la vétusté d'un patrimoine représente un danger certain au regard des impératifs de salubrité et de sécurité publiques.

D'un point de vue environnemental, les constructions neuves qui sont privilégiées par rapport aux réhabilitations, pour des raisons uniquement politiques parfois, aggravent le bilan carbone des opérations et l'artificialisation des sols dans certains cas. L'absence de prévision des futures charges d'exploitation, s'agissant notamment des consommations énergétiques, lors d'un nouvel investissement, montre également la nécessité d'intégrer cet enjeu à une gestion dynamique patrimoniale.

La gestion dynamique patrimoniale permet ainsi de répondre aux différents enjeux techniques, juridiques, financiers et sous-environnementaux qui se posent aux collectivités en la matière. Sa mise en œuvre nécessite plusieurs étapes-clés ainsi qu'une organisation adaptée détaillée ci-après.

II. La mise en place d'une gestion dynamique patrimoniale

a) Un inventaire précis des biens et une évaluation des besoins

Un inventaire exhaustif et précis doit être mené au sein de la collectivité en recensant pour chaque bien : sa typologie (bureaux, locaux de service public, locaux associatifs, commerciaux, d'habitation, de stockage, etc.), sa surface, sa date et son mode d'acquisition, son coût d'achat, le coût cumulé des travaux, le coût de l'entretien, son état de vétusté. Cet inventaire est établi en lien avec les services techniques, les

services gestionnaires et les services en relation avec les structures hébergées. Cette étape indispensable peut nécessiter au moins un an.

Une évaluation des besoins doit être menée en parallèle auprès des services utilisateurs ou en relation avec les structures hébergées afin de servir de données d'entrée au processus de gestion dynamique patrimoniale. Les usages, les effectifs, les surfaces des locaux en fonction de leur destination, les éléments de calendrier, les équipements et aménagements doivent être précisés.

b) Des documents de cadrage et d'orientations

Sur la base de l'inventaire et de l'évaluation des besoins, une analyse juridique et financière doit compléter la connaissance du patrimoine : domanialité, modes de gestion, conventions et baux, dépenses d'investissement et de fonctionnement, recettes. Cette analyse doit permettre de construire un schéma directeur du patrimoine foncier et immobilier qui traitera de manière globale les orientations en matière patrimoniale. Il doit notamment intégrer un plan de cession pour les biens qui n'auront pas été identifiés comme stratégiques pour la collectivité. Ce plan de cession permettra aussi de prévoir les ressources financières propres qui pourront être mobilisées pour des investissements futurs.

Ce schéma directeur est le fruit d'une collaboration entre les services financiers, juridiques, fonciers, techniques auprès de la Direction générale.

Un plan pluriannuel d'investissement est également établi s'agissant d'opérations de construction ou de rénovation des biens. Il est la retranscription opérationnelle du schéma directeur et doit servir de feuille de route au service en charge de la construction d'équipements.

c) Ressources humaines et financières

La mise en place de ces actions et de leur suivi nécessite la création d'une direction de la gestion patrimoniale qui fonctionne en gestion de projet transversale en regroupant le pilotage des missions stratégiques, techniques, juridiques et financières afférentes. Elle peut être composée d'un (e) directeur(trice) et de chefs de projets en charge de plusieurs biens.

Les marges de manœuvres financières doivent également être étudiées par le biais notamment des leviers d'autofinancement et de recours à l'endettement. C'est l'opportunité d'étudier les restructurations de dettes par remboursements anticipés ou de renégociations et de maximiser les recettes tirées de l'exploitation patrimoniale. Le service chargé des finances peut également rechercher des subventions directes dans le cas d'opérations de rénovation thermique par exemple.

d) Le suivi de l'exploitation

La direction de la gestion patrimoniale est chargée d'assurer le suivi des projets en phase exploitation par le suivi des coûts d'entretien et de maintenance et de fonctionnement courant. Elle assure ainsi la gestion des contrats et abonnements en recherchant leur optimisation (puissance souscrite, prestataire). La passation de marchés de service pour l'entretien préventif doit être privilégié à la maintenance curative. Elle lance également les contrats de gros entretien et de renouvellement. Ces

missions peuvent être assurées par les mêmes chefs de projets qui agissent également en phase amont.

En conclusion, la gestion dynamique patrimoniale permet de maintenir un patrimoine en bon état et d'offrir la meilleure adéquation possible entre les biens et leur usage. Elle permet également de concevoir une stratégie à long terme et de pérenniser les investissements dans un objectif d'efficacité de la dépense publique.

Note de propositions :

Notre commune a élaboré un plan climat ambitieux décliné en plusieurs plan d'actions. Elle a également engagé une réorganisation des services afin d'améliorer la gestion du patrimoine communal. Ces actions représentent une opportunité majeure pour faire évoluer notre collectivité vers une meilleure transversalité, une plus grande efficacité et un objectif commun partagé.

Dans un premier temps, la note proposera des évolutions pour contribuer à diffuser le plan climat au sein de la collectivité (I). Puis, elle détaillera la méthode de travail utilisé pour se servir du plan climat comme levier d'une gestion plus saine de l'état du patrimoine (II).

I. Un plan climat ambitieux pour une collectivité ambitieuse

1) Une organisation en mode projet autour du plan climat

La proposition consiste à réunir autour d'un chargé de mission Plan Climat l'ensemble des services de la commune dans sa mise en œuvre. Cette organisation repose sur l'idée que la réussite du plan climat repose sur la mobilisation de tous les services, dans tous les domaines. Le chargé de mission plan climat devra correspondre à un profil expérimenté de la gestion de grands projets, capable de traiter de sujets très divers (idéalement pluridisciplinaire), issu du secteur public ou privé.

Trois pôles seront définis :

- Un pôle technique regroupant la direction de la construction, la direction de la gestion du patrimoine bâti, la direction de la voirie, la direction de l'urbanisme et les régies associées ;
- Un pôle support regroupant la direction de la commande publique, la direction juridique, la direction du foncier, la direction des finances et la direction informatique ;
- Un pôle relations usagers regroupant la direction de la communication, la direction de l'action sociale, la direction de la culture, la direction du sport, la direction de l'évènementiel, la direction de l'état civil, la restauration municipale et la police municipale.

Le pôle technique agira en tant qu'expert technique du plan climat et rédigera les cahiers de charges des marchés de maîtrise d'œuvre, d'assistance à maîtrise d'ouvrage, de fournitures, de service ou de travaux en cohérence avec le plan climat. Il sera chargé des activités de maintenance et d'entretien, en régie ou via des prestataires en respectant les objectifs définis dans le plan climat. La direction de la voirie sera également spécifiquement sollicitée dans le cadre d'aménagements urbains pour répondre aux objectifs de réduction des émissions liées aux mobilités par

le développement de l'usage du vélo notamment. La flotte de véhicules devra également être renouvelée le cas échéant afin de garantir un objectif de zéro émission.

Le pôle support sera chargé d'alimenter le système d'informations géographiques avec les données issues de l'inventaire des biens, un cadastre solaire ou le potentiel géothermique dans l'objectif de développer les énergies renouvelables, les projets en cours, etc. Il sera également chargé d'intégrer les objectifs du plan climat au sein des marchés publics et de rechercher des subventions directes auxquelles les actions seront éligibles.

Le pôle relations usagers sera en première ligne pour mener une politique de réduction des déchets s'agissant notamment de la restauration municipale. Il organisera également des événements et des actions de communication destinés à sensibiliser les citoyens et à promouvoir les actions du plan climat.

b) Une coopération avec notre EPCI

Notre plan climat devra préfigurer le Plan Climat Air Energie Territorial que notre EPCI doit adopter. Dans ce cadre, une coopération sera amorcée entre nos services et les services de l'EPCI afin de coordonner nos actions selon nos compétences. Nos services devront ainsi travailler avec l'EPCI pour mener les actions qui concernent les déchets, la pollution de l'air, les mobilités, le développement économique dans l'objectif permanent de réduire les émissions carbone.

c) Un plan climat objectif et évalué

Le plan climat devra être assorti des fiches actions qui contiendront : des objectifs chiffrés, des indicateurs d'évaluation, des directions en charge de sa mise en œuvre et d'un chef de projet désigné ainsi que des éléments de calendrier.

Un bilan annuel sera ainsi établi par le chargé de mission plan climat qui aura vocation à devenir un document public publié sur le site de la commune.

Un comité citoyen pourra également être créé afin de promouvoir notamment dans le milieu associatif, la mise en œuvre du plan climat. Ce comité fera l'objet de réunions avec les services de la ville pour suivre l'avancement de la mise en œuvre du plan climat.

Le plan climat est l'opportunité de construire un projet commun pour notre collectivité. Dans le cadre de la réorganisation des services, il est aussi une opportunité d'améliorer la gestion patrimoniale communale.

II. Le plan climat : un levier pour la gestion dynamique patrimoniale

a) L'état des lieux

L'inventaire des biens sera complété d'un audit énergétique et d'une analyse de cycle de vie systématiques pour chaque bâtiment afin de connaître avec précision le bilan énergétique et carbone. Ces éléments devront orienter les décisions prises en matière de réhabilitation ou de reconstruction. Cette étude sera portée par la direction de la construction.

b) L'établissement d'un cahier des charges

Dans le cadre du plan pluriannuel d'investissement, la direction de la construction en charge des opérations neuves ou de réhabilitation devra établir un cahier des charges en cohérence avec le plan climat. Il devra définir les objectifs à respecter pour les équipements publics en termes de matériaux à faible impact environnemental, d'imperméabilisation des sols, de production d'énergie renouvelable, de confort thermique, acoustique et hygrothermique.

En parallèle, une charte de la construction neuve pourra également être établie en partenariat avec les opérateurs privés.

En lien avec la direction de l'urbanisme, ces objectifs devront être retranscrits dans le Plan local d'urbanisme communal et en lien avec l'EPCI, le plan local d'urbanisme intercommunal.

Des labellisations de type Haute Qualité Environnemental ou Bâtiment Durable Francilien/Méditerranéen pourront également être recherchées.

3) Une amélioration des aménagements et des équipements

La direction de la construction travaillera en lien avec la direction en charge de la voirie et des déplacements pour aménager les abords des équipements dans le respect du plan climat : dimensionnement du stationnement, stationnement vélos, trottinettes, etc., dimensionnement des locaux déchets et optimisation du flux et du tri des déchets.

En matière d'équipements techniques, la direction de la construction travaillera sur des contrats de performance énergétique dans le cadre de marchés publics qui conditionneront la rémunération du titulaire à l'obtention de performances énergétiques.

Un guide de l'utilisateur sera établi et remis aux usagers pour chaque bâtiment.

En conclusion, notre commune se positionnera en tant qu'acteur majeur du territoire pour la mise en œuvre du plan climat à l'échelle communale et intercommunale. Sa réussite reposera sur une coopération interservices au sein de la commune et de l'EPCI et d'un engagement fort de la direction de la construction et de la direction de la gestion du patrimoine bâti. La présente note n'a pas évoqué la dimension politique, elle n'en demeure pas moins indispensable dans la réussite de notre plan climat.