



## CONCOURS EXTERNE / INTERNE D'INGÉNIEUR EN CHEF TERRITORIAL

SESSION 2020

Note de synthèse et de propositions visant à faire l'analyse du dossier remis au candidat portant sur un sujet technique

Option : Constructions publiques, gestion immobilière, énergie

### EPREUVES N° 2 & 7

Durée : 5 h  
Coefficient : 5

#### SUJET :

Vous êtes directeur ou directrice général adjoint d'une commune de 250 000 habitants. Dans le cadre d'une réorganisation des services, le service « gestion du patrimoine bâti » est fusionné avec la « direction de la construction ». Ce regroupement est l'occasion de mettre à plat la gestion patrimoniale et de constater un déficit d'investissement dans le patrimoine public de la collectivité, fortement dégradé.

Parallèlement, votre collectivité a défini un ambitieux plan climat qui se décline en plusieurs plans d'actions dans lequel la direction de la construction doit s'investir.

Il vous est demandé de faire la synthèse de l'organisation et de l'ambition de la commune afin de définir un plan d'action cohérent à l'échelle de la collectivité et de la direction de la construction.

Dans une première partie, et à partir du dossier ci-joint, il vous est demandé de rédiger une note de synthèse mettant en perspective les enjeux d'une gestion patrimoniale dynamique et de définir les étapes à mettre en œuvre pour y parvenir.

Dans une seconde partie, et compte tenu du dossier joint et de votre expérience personnelle, vous proposerez les évolutions qui vous semblent nécessaires pour contribuer à diffuser le plan climat dans l'ensemble de la collectivité. Puis vous définirez une méthode de travail permettant, sans se limiter à solliciter un budget complémentaire, de se servir du plan climat comme d'un levier dans une gestion plus saine de l'état du patrimoine.

### Barème de notation :

Synthèse : 10 points

Propositions : 10 points

### DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Brest s'équipe d'une SPL pour sa rénovation énergétique – La Gazette – 5 mars 2020	Page 1
Document n° 2	Comment valoriser le patrimoine immobilier des collectivités locales ? Les rencontres techniques de l'AMF- 8/02/2017	Page 3
Document n° 3	Plans climat : il faut passer de l'exercice papier à la mise en œuvre – La Gazette – 28 janvier 2020	Page 10
Document n° 4	Quelle gouvernance territoriale pour la transition énergétique ? – Réseau Action Climat-France – janvier 2013	Page 13
Document n° 5	Le défi climatique des villes – Rapport WWF 2018	Page 21
Document n° 6	Dossier patrimoine – La Gazette – Avril 2013	Page 38
Document n° 7	Le Patrimoine des collectivités territoriales (Extraits) – Inspection Générale des Finances - 2016	Page 45
Document n° 8	Le patrimoine des collectivités territoriales – Ministère des finances et des comptes publics – 8 février 2017	Page 59
Document n° 9	Hôtel-Dieu de Paris : « Pourquoi céder un tel patrimoine pour des activités commerciales ? » – Le Monde – 11 juillet 2019	Page 64
Document n° 10	Sept conseils pour mieux gérer le patrimoine immobilier de la collectivité – La courrier des Maires – 28 avril 2015 – 4 pages	Page 66

#### **NOTA :**

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies : pas de signature ou nom, grade, même fictifs.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.



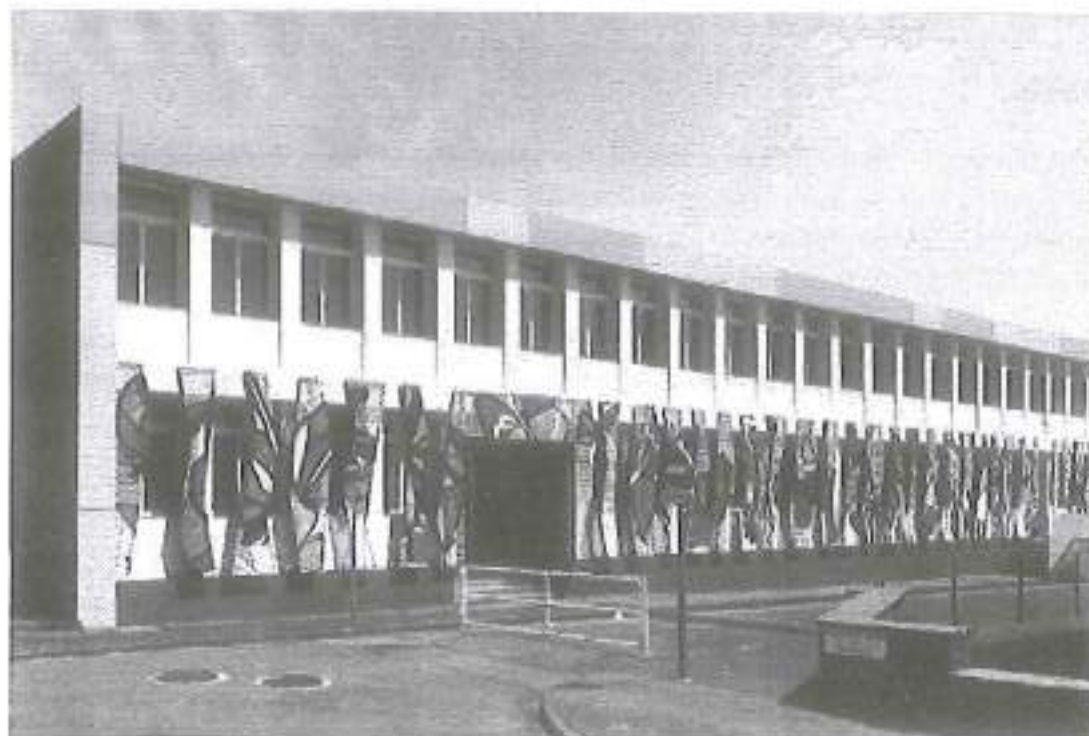
Adresse de l'article <https://www.lagazettedescommunes.com/666650/brest-sequipe-dune-spl-pour-sa-renovation-energetique/>

## AMÉNAGEMENT

### Brest s'équipe d'une SPL pour sa rénovation énergétique

Julie Laflouët-Geffroy |actus experts technique | France | Publié le 05/03/2020

**La métropole brestoise a mis en place une société publique locale pour mener à bien son plan de réhabilitation énergétique. Un outil qui permet aux collectivités de garder la main sur ses investissements tout en lançant les travaux rapidement.**



À la rentrée 2020, l'école Aubrac/ l'école Quatre moulins à Brest sera plus économe grâce à des travaux d'isolation par l'extérieur.

« Il existe déjà de nombreuses SPL <sup>[1]</sup> (société publique locale) dans le secteur de l'énergie mais essentiellement tournées vers la production énergétique », explique Claire Guiheneuf, directrice générale de Brest métropole aménagement (BMA), qui est à la fois une société d'économie mixte (SEM <sup>[2]</sup>) et une société publique locale (SPL). L'organisme brestois, lui, va se charger de l'ensemble de la réhabilitation des bâtiments publics.

La création de la SPL en 2017 répond à un besoin de la métropole brestoise qui voit l'ensemble de son parc immobilier vieillir de manière homogène, suite à son édification dans les années 1950 et 1960. Un enjeu auquel s'ajoute le besoin d'une bonne isolation pour faire face au dérèglement climatique, celui de réduire les factures et d'améliorer le confort des usagers.

C'est en regardant du côté de la SPL Oser, de la région Rhône-Alpes, en charge de la rénovation thermique des lycées que l'idée a germé dans la métropole finistérienne. Le nouvel organisme public devient en quelque sorte le maître d'œuvre de ce vaste plan de réhabilitation énergétique.

À commencer par sa première phase : cinq groupes scolaires de la ville de Brest à rénover d'ici 2022 pour un budget de 20,9 millions d'euros TTC avec une baisse de la facture énergétique de 35 %. Cette nouvelle entité se chargera de la construction, aménagement, rénovation, entretien et maintenance, sur vingt ans.

Une aubaine pour la SEM Brest métropole aménagement. « La SEM est d'abord orientée vers l'aménagement et l'agrandissement des villes. Ce qui n'est plus vraiment à l'ordre du jour », souligne la directrice des deux entités. La création de la SPL lui permet de déployer les mêmes équipes sur de nouvelles missions.

## Partenariat public-public

A la différence d'une SEM, la composition actionnariale d'une SPL est 100 % publique. Et ça change la donne. « Mes <sup>[3]</sup> actionnaires sont mes clients, nous travaillons dans la transparence et pouvons ajuster le projet au fur et à mesure », explique Claire Guiheneuf.

Pour s'assurer que chacun va dans le même sens, la SPL n'a pas besoin d'être mise en concurrence pour obtenir le marché, à la différence de la SEM. En outre, si la SPL ne remplit pas ses obligations – 35 % d'économie –, elle subira des pénalités et ne touchera pas la totalité des loyers que la collectivité commanditaire doit lui verser.

## Une SPL adaptée

Dans un partenariat public-privé pour construire une autoroute, un aéroport ou un stade de football, c'est l'entreprise qui assure l'investissement, et donc l'avance de trésorerie. Dans le cadre du marché de partenariats entre la métropole et la SPL, c'est elle qui endosse le rôle de l'investisseur. La directrice de BMA SPL tente le parallèle : « C'est comme si la métropole avait créé sa propre entreprise de BTP. »

C'est la métropole et la ville qui ont capitalisé la SPL mais cette trésorerie peut être mobilisée par toutes les collectivités. « Pour certaines, une réhabilitation équivaut à son budget annuel », souligne-t-elle. En passant par la SPL, la trésorerie s'en trouvera soulagée et les travaux pourront être entamés rapidement. Une 2<sup>e</sup> phase de travaux est d'ailleurs en cours de négociations dans la ville de Gouesnou.

### REFERENCES

#### Contact

claire.guiheneuf@brest-bma.fr

### POUR ALLER PLUS LOIN

- Aides à la rénovation des logements : l'Anah atteint ses objectifs
- Les projets de rénovation urbaine n'intègrent pas assez la santé des habitants
- Les sociétés publiques locales (SPL)

# LES RENCONTRES TECHNIQUES DE L'AMF

Comment valoriser le patrimoine immobilier  
des collectivités locales ?

La gestion du patrimoine immobilier :  
les aspects juridiques, techniques et  
financiers



## *Sommaire*

- Introduction : les enjeux
  - Quels sont les enjeux essentiels de la gestion du patrimoine ?
- Les questions que pose le rapport
  - La connaissance du patrimoine
  - L'organisation de la gestion du patrimoine
  - Les aspects juridique de la gestion des biens
  - La problématique financière abordée par les techniciens
- Les défis qui seront à relever

## *Introduction*

### Les enjeux de la gestion patrimoniale

- La satisfaction des besoins
- Sécurité et responsabilité du maire (ou du président)
- Economie

### *Les questions que pose le rapport*

- La connaissance du patrimoine (inventaire)
- L'organisation de la gestion du patrimoine :
- Les aspects juridiques de la gestion des biens
- La problématique financière que nous aborderons du point de vue des techniciens

## La connaissance du patrimoine (inventaire)

- Qu'est-ce qui doit constituer une base de donnée patrimoniale :
  - L'inventaire
  - La description des biens (cas d'une école)
  - Une connaissance homogène nécessaire (exhaustivité, et complétude)
  - Une approche de « parc », globale, en tant qu'entité
  - Des outils informatiques adaptés
  
- Valeur du patrimoine :
  
- La nécessaire liaison avec une application financière

## L'analyse de la Valeur : le patrimoine de Montpellier

	Valeur estimée de cession (Hyp. Basse)	Valeur estimée de cession (Hyp. Haute)
<b>La valeur du Parc Immobilier</b>	<b>545 788 290 €</b>	<b>770 683 507 €</b>
<b>La valeur estimée du foncier disponible</b>	<b>57 321 356 €</b>	<b>76 428 475 €</b>
<b>TOTAL</b>	<b>603 109 646 €</b>	<b>847 111 982 €</b>
<b>Le montant des travaux à prévoir</b>	<b>142 160 289 €</b>	
<b>Soit valeur totale en bon état</b>	<b>745 269 935 €</b>	

Estimation de la valeur de cession :  
Elle correspond à la valeur estimée du bien en bon état, après de la valeur de remise en état.

On abordera tout à l'heure le lien entre valeur du patrimoine et montant des travaux de remise en état

## L'organisation de la gestion

- Organisation de la gestion du patrimoine
  - particularité de Montpellier : la gestion patrimonial n'est pas éclatée, dont suivi des occupations, service chargé de la fonction immobilière
  
- les moyens de la gestion du patrimoine
  
- Le patrimoine comme variable d'ajustement politique ?
  
- La cession
  - Le cas de Montpellier

## La Gestion Active du Patrimoine à Montpellier : les concepts de base

- Bâtie autour de la typologie anglo-saxonne du *Corporate Real Estate Management*, qui regroupe les activités liées à l'immobilier dans trois grandes fonctions de gestion patrimoniale :
  - Il s'agit du Facility Management (exploitation de parc),
  - du Property Management (administration de biens),
  - et de l'Asset Management (gestion d'actifs immobiliers).
  - La création des missions d'asset manager et de property manager
  - > des concepts qui ont constitué l'armature de notre réflexion,
- Une connaissance précise du patrimoine immobilier avec la description adaptée
- La séparation gestion de l'entretien/maintenance de la gestion de la propriété et gestion de l'actif
- Le passage du correctif au préventif par la création de marchés de services
- La centralisation dans une même direction des missions stratégiques, techniques, juridiques et financières.
- La nécessité de piloter la fonction immobilière avec la mise en place du Plan Stratégique Immobilier

## Le plan de cession

Un Plan de cession a été également prévu pour diminuer la charge budgétaire liée à la remise en état.

→ mais un patrimoine qui peut offrir des opportunités

	Cession immédiate	2 à 3ans	Cession moyen terme	Cession long terme	A arbitrer	Total par année
2015	2 400 000 €					2 400 000 €
2016		1 700 000 €				1 700 000 €
2017		1 800 000 €				1 800 000 €
2018			11 000 000 €			11 000 000 €
2019				750 000 €	2 000 000 €	2 750 000 €
2020					2 000 000 €	2 000 000 €
2021					2 000 000 €	2 000 000 €

## Les aspects juridiques de la gestion des biens

- Aspect responsabilité juridique
- Aspects réglementaires
- Loi MOP
- Marchés publics
- Statut du patrimoine : La domanialité publique

## *La problématique financière vue par les techniciens :*

- L'organisation de la dépense : le budget
  - L'organisation des recettes :
  - Une vision très fragmentée de la problématique.
  - La rentabilité socio-économique des investissements
  - L'évaluation préalable des dépenses de fonctionnement
- 
- Il y a cependant quelques outils à disposition pour l'investissement
  - Problématique de l'amortissement

*Il ressort de cette analyse qu'il ne faut pas déconnecter l'approche financière technique de l'approche réellement patrimoniale. Cela plaide pour une centralisation de l'ensemble des fonctions patrimoniales.*

## *Les défis :*

- Transition énergétique (écologique?)
- Transition numérique :
- Innovation et résilience
- Un besoin de formation nouveau et massif

Voilà rapidement brossés les points essentiels de la problématique :

- Convergence de vue avec l'étude,
- complémentarité à trouver, même si ce n'est pas par le même biais avec l'étude présentée, avec une approche plus financière des métiers de technicien (tout au mois pour leur encadrement)
- L'obligation de travailler avec des moyens de plus en plus mesurés
- Besoin de s'adapter à un monde en très rapide évolution
- Besoin massif en formation

La Gestion du patrimoine :  
Encore beaucoup de chemin à parcourir

[ENTRETIEN 2/2] ENERGIE-CLIMAT

**« Plans climat : il faut passer de l'exercice papier à la mise en œuvre »**

Arnaud Garrigues | A la une | Actualité Club Techet.Cités | France | Publié le 28/01/2020 | Mis à jour le 29/01/2020

Les plans climat-air-énergie territoriaux sont des documents clés de la mise en œuvre des politiques publiques climatiques locales. Tous les territoires n'ont pas encore finalisé leur exercice papier, alors qu'il faut plus que jamais passer à la mise en œuvre, nous explique Arnaud Leroy, président-directeur général de l'Ademe, dans ce second et dernier volet de l'entretien qu'il a accordé à La Gazette.



Suite du premier volet de ce long entretien <sup>[1]</sup> du P-DG de l'Ademe, Arnaud Leroy.

### **Les collectivités territoriales ont-elles assez de moyens pour l'animation de leurs politiques énergie-climat ?**

L'Ademe a financé des postes d'animation, mais maintenant que les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) font l'objet d'objectifs réglementaires, elle ne peut plus le faire. Notre aide va plutôt se faire au niveau des méthodologies.

Ce n'est pas tant l'élaboration de ces documents stratégiques qui est critique, mais plutôt sa mise en œuvre et son évolution, avec des actions sur la qualité de l'air et la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES).

Je ne pense pas que ce soit mis en œuvre partout, et qu'on ait des PCAET dans tous les territoires, loin de là. Les régions vont sortir leurs Sradet, et il y a une articulation assez conséquente à faire entre les Sradet (Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) et les PCAET. On attend aussi une articulation avec la SNBC (stratégie nationale bas carbone), qui doit être renforcée, ce qui n'est pas simple. Il faut être sûr que l'addition des baisses d'émissions de GES prévues par les Sradet <sup>[2]</sup> soit aussi en phase avec les ambitions de la SNBC.

### **Qui va faire ce travail ?**



On en discute avec le Haut conseil au climat et France Stratégie. Il y a un vrai manque et quelque chose à construire : est-ce que ça ne devrait pas se faire dans le cadre de la loi de décentralisation <sup>[3]</sup>, car je sais que certaines collectivités voudraient y parler de territorialisation de la PPE ? Ce sont des questions à regarder. C'est important car c'est la France avec un grand F qui est responsable de ces engagements aux niveaux international et européen. La question de la comptabilisation des GES est importante, c'est là-dessus que la COP 25 a échoué.

### **Au-delà de l'articulation, est ce que la mise en œuvre des PCAET est suivie ?**

Les DREAL <sup>[4]</sup> et DDT font un suivi. Mais c'est un travail de longue haleine car les collectivités disent qu'elles n'ont pas forcément les moyens humains de le faire. On est encore à la fin de l'exercice papier des PCAET. Il faut passer à la phase de mise en œuvre, en s'appuyant sur des outils comme le label Citergie. Prenez le cas de la métropole de Rouen, où trois communes qui se sont engagées dans Citergie ont réussi à entraîner les onze autres communes de la métropole dans la démarche. C'est une réussite ! Il faut qu'on arrive à répliquer cela. Tout le monde nous dit que Citergie est un outil très structurant, même s'il n'est pas vendeur vis-à-vis du grand public.

### **Sur un autre sujet : où en est-on de l'utilisation du Fonds chaleur ?**

On a eu une très bonne consommation de ce fonds, à 99,7% ! Mais avec toujours le même problème : le prix du gaz reste très bas et il n'y a pas de tendance à la remontée. Il y a toujours beaucoup de projets, mais la question est de définir le niveau de subvention pour faire sortir les projets. En termes d'euro à la TEP (tonne d'équivalent pétrole) évitée, ça coûtera un peu plus cher qu'auparavant, d'autant que les projets sont maintenant plus petits, notamment dans les villes moyennes. Mais il n'y a pas de raisons qu'on ne les subventionne pas aussi.

### **2020 sera-t-elle l'année de la rénovation énergétique ?**

Cette année, en effet, l'État va mettre sur la table 200 millions d'euros – via les certificats d'économie d'énergie – pour consolider et amplifier le service public de l'efficacité énergétique de l'habitat, qui a été introduit par la loi de transition énergétique. Les régions vont pouvoir jouer un rôle clé, en s'articulant avec les EPCI et les métropoles. Le programme s'appelle SARE (Service d'accompagnement à la rénovation énergétique), il est lancé depuis le 1er janvier 2020 et sera déployé progressivement.

On travaille main dans la main avec l'Anah (Agence nationale de l'habitat) et avec notre réseau « Faire », pour former des conseillers qui informent et accompagnent les ménages dans leur projet de rénovation, avec l'objectif de couvrir l'ensemble du territoire et d'éviter les zones blanches.

Rénovation, précarité, réseaux... un programme chargé en 2020

### **Sur les bâtiments tertiaires publics, les collectivités en font elles assez ?**

Je tiens tout d'abord à saluer la parution du décret sur la rénovation des bâtiments tertiaires <sup>[5]</sup>, qui était toute de même attendu depuis le Grenelle de l'environnement, ce qui fait 10 ans ! Et qui est « punchy » et va générer des changements de comportements.

Pour les bâtiments publics, des fonds sont disponibles via le grand plan d'investissement. Malheureusement, il n'y a pas de demandes, car les conditions fixées ne sont peut-être pas attractives par rapport au marché.

On a un programme spécifique sur cette cible avec les conseillers en économie partagée, dont le salaire est cofinancé à hauteur de 70 % pendant 3 ans par l'Ademe, et dont le rôle est de démontrer les économies réalisables. Ça marche bien car le parc est ancien, conséquent, et dans un état qui laisse à désirer. Il va falloir bouger et mettre désormais le curseur sur la rénovation plutôt que sur le neuf, que ce soit par rapport aux enjeux d'artificialisation des sols ou par rapport au bilan carbone, tant la signature carbone d'un bâtiment neuf est énorme. Autre point important : le nouveau décret sur l'autoconsommation collective <sup>[6]</sup> et l'élargissement du

périmètre qui est permis (à 1,5 km). Ça change tout au niveau de l'équation économique, et ça devrait aider à la rénovation des bâtiments

L'autoconsommation d'énergie s'étend à Malaunay

12

#### POUR ALLER PLUS LOIN

- "Le prochain mandat municipal est crucial pour la transition écologique"
- PCAET : quels moyens techniques et financiers pour les EPCI ?
- PCAET : quels enjeux pour les EPCI de plus de 20 000 habitants ?
- Le Haut Conseil pour le climat tacle l'État ... et les collectivités





# B. LE MANQUE DE COHERENCE DES POLITIQUES CLIMAT-ÉNERGIE

## COMMISSION DES TRANSPORTS EN ALLEMAGNE - EXEMPLE DE LA RÉUSSITE DU NORD-NORD-OUEST

**S** Des politiques publiques contrastées entre les différents États membres

Au début, pour une efficacité accrue, il convient de mettre l'accent sur les infrastructures, c'est-à-dire la filière énergétique, mais les différents niveaux impliqués (régionaux, nationaux, européens) ont des intérêts divergents.

Le manque de cohérence est particulièrement évident dans le cas de la Commission des Transports (CT) en Allemagne, qui a été créée en 1998. Elle a pour mission de promouvoir la coopération entre les services d'urgence, les services de secours et les services de police, ainsi que de promouvoir la sécurité des transports.

La CT a été créée en 1998 et a pour mission de promouvoir la coopération entre les services d'urgence, les services de secours et les services de police, ainsi que de promouvoir la sécurité des transports.

La CT a été créée en 1998 et a pour mission de promouvoir la coopération entre les services d'urgence, les services de secours et les services de police, ainsi que de promouvoir la sécurité des transports.

La CT a été créée en 1998 et a pour mission de promouvoir la coopération entre les services d'urgence, les services de secours et les services de police, ainsi que de promouvoir la sécurité des transports.

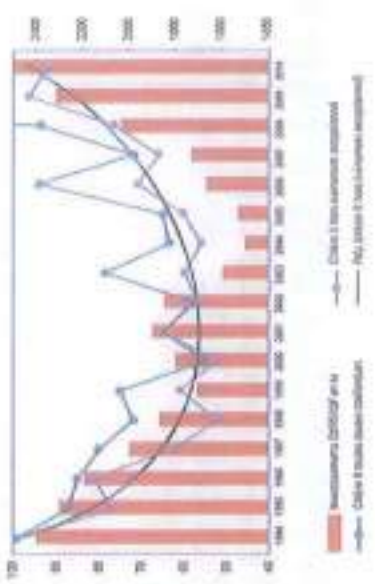
## LA RÈGLE COMMUNALE DE PROPORTIONNÉ

La règle communale de proportionnalité est une règle de droit qui vise à garantir l'équité dans la répartition des ressources financières entre les communes. Elle est basée sur le principe de la proportionnalité, c'est-à-dire que les communes doivent contribuer à la charge des services publics en fonction de leur capacité contributive.

La règle communale de proportionnalité est une règle de droit qui vise à garantir l'équité dans la répartition des ressources financières entre les communes. Elle est basée sur le principe de la proportionnalité, c'est-à-dire que les communes doivent contribuer à la charge des services publics en fonction de leur capacité contributive.

La règle communale de proportionnalité est une règle de droit qui vise à garantir l'équité dans la répartition des ressources financières entre les communes. Elle est basée sur le principe de la proportionnalité, c'est-à-dire que les communes doivent contribuer à la charge des services publics en fonction de leur capacité contributive.

La règle communale de proportionnalité est une règle de droit qui vise à garantir l'équité dans la répartition des ressources financières entre les communes. Elle est basée sur le principe de la proportionnalité, c'est-à-dire que les communes doivent contribuer à la charge des services publics en fonction de leur capacité contributive.





Cette nouvelle d'investissement sera le signe par excellence de l'ambition de l'Etat, car elle est le complément de la production d'énergie renouvelable accessible à tous – sans même que de nouveaux investissements soient nécessaires et qu'il n'y ait de nouvelles dépenses.

Il y aura, de ce côté, des avantages à moyen terme, mais aussi des coûts à long terme. C'est pourquoi il est essentiel de réfléchir à la faisabilité de ces projets et de les accompagner de politiques de soutien. C'est ce que nous allons voir dans la section suivante.

Enfin, il faut être conscient que les énergies renouvelables ne sont pas une solution miracle. Elles ne peuvent pas remplacer toutes les énergies fossiles, notamment le pétrole et le gaz, qui sont indispensables pour de nombreux secteurs de l'économie. C'est pourquoi il est essentiel de réfléchir à la faisabilité de ces projets et de les accompagner de politiques de soutien.

Il y a donc un enjeu majeur de faisabilité de ces projets et de les accompagner de politiques de soutien. C'est ce que nous allons voir dans la section suivante.

Il y a donc un enjeu majeur de faisabilité de ces projets et de les accompagner de politiques de soutien. C'est ce que nous allons voir dans la section suivante.

Il y a donc un enjeu majeur de faisabilité de ces projets et de les accompagner de politiques de soutien. C'est ce que nous allons voir dans la section suivante.

Il y a donc un enjeu majeur de faisabilité de ces projets et de les accompagner de politiques de soutien. C'est ce que nous allons voir dans la section suivante.

## C. EFFICACITÉ DES POLITIQUES CLIMAT-ÉNERGIE OU LA QUESTION DES MOYENS

La France n'est pas, aujourd'hui, sur la bonne trajectoire pour respecter ses engagements : nous sommes loin des 3% de réduction des émissions de gaz à effet de serre nécessaires pour atteindre le facteur 4 (objectif inscrit dans les lois POPE et Grenelle). Selon le Syndicat des Énergies Renouvelables, au rythme actuel, nous n'atteindrions pas 25% d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie en 2020. En ce qui concerne l'efficacité énergétique, d'après la Commission Européenne, seule la moitié de l'objectif de réduction de 20% de consommation d'énergie primaire de l'UE d'ici à 2020 sera atteinte en l'état actuel des mesures. De la même manière, nous sommes encore loin d'atteindre les objectifs sectoriels du Grenelle en matière de bâtiment (38% de consommation d'énergie dans le parc ancien en 2020) ou de transports (20% d'émissions de GES en 2020 pour revenir au niveau de 1990).

### 5. Des collectivités à faible pouvoir

La décentralisation a permis de créer de nouvelles collectivités locales, mais elle a aussi permis de créer de nouvelles compétences. Cependant, les collectivités locales ont un pouvoir limité en matière de politiques d'énergie et de climat. Elles ne peuvent pas imposer de normes de construction ou de rénovation énergétique. Elles ne peuvent pas imposer de normes de consommation d'énergie. Elles ne peuvent pas imposer de normes de production d'énergie renouvelable. Elles ne peuvent pas imposer de normes de production d'énergie nucléaire. Elles ne peuvent pas imposer de normes de production d'énergie fossile. Elles ne peuvent pas imposer de normes de production d'énergie hydraulique. Elles ne peuvent pas imposer de normes de production d'énergie éolienne. Elles ne peuvent pas imposer de normes de production d'énergie solaire. Elles ne peuvent pas imposer de normes de production d'énergie géothermique. Elles ne peuvent pas imposer de normes de production d'énergie biométhane. Elles ne peuvent pas imposer de normes de production d'énergie biogaz. Elles ne peuvent pas imposer de normes de production d'énergie bois. Elles ne peuvent pas imposer de normes de production d'énergie déchets. Elles ne peuvent pas imposer de normes de production d'énergie déchets.

Il y a donc un enjeu majeur de faisabilité de ces projets et de les accompagner de politiques de soutien. C'est ce que nous allons voir dans la section suivante.

Il y a donc un enjeu majeur de faisabilité de ces projets et de les accompagner de politiques de soutien. C'est ce que nous allons voir dans la section suivante.









### 12 Le niveau régional

La Région, avec de fonctions stratégiques et d'un rôle de coordination, apparaît comme un acteur privilégié dans le réseau local et le réseau national. Elle joue un rôle d'une position intermédiaire à médiation entre acteurs et s'efforce de permettre l'approvisionnement et la réalisation de la mission des organismes d'énergie en fonction des problèmes locaux. Le réseau régional est aujourd'hui largement reconnu comme un stade important de planification, mais il demeure de plus en plus un véritable support d'action en la matière. En effet, les régions doivent élaborer un certain nombre de stratégies régionales, notamment le Schéma régional d'aménagement et de Développement durable de la Région (SRADDR) et le Schéma Régional de Climat, de l'Air et de l'Énergie (SRACE). Cependant, ces documents ne sont pas contraignants. À l'exception notable de la SRADDR (notamment en ce qui concerne les énergies renouvelables), les documents régionaux ne sont pas contraignants. Ils ne sont pas contraignants pour les collectivités locales, mais ils ont une valeur indicative et peuvent servir de référence pour les collectivités locales. Ils ne sont pas contraignants pour les collectivités locales, mais ils ont une valeur indicative et peuvent servir de référence pour les collectivités locales.

Plus d'infos sur les énergies renouvelables : [www.ren.org](http://www.ren.org)

### CONCLUSION

La majorité des pouvoirs et moyens d'action relatifs à l'énergie en Auvergne est concentrée au niveau de l'État – et pour la distribution de l'énergie, les opérateurs historiques. Cette concentration fait obstacle à la diffusion d'une culture de responsabilité vis-à-vis de l'usage et de la production d'énergie, pourtant indispensable à l'atteinte de l'objectif.

Selon Marc Jendryaszek et Didier Lenoir, ce système centralisé prime les collectivités territoriales et les citoyens de toute responsabilité significative dans l'organisation des services publics concernés à l'énergie, en particulier pour la distribution et la production locales. Cette concentration s'applique également au pouvoir normatif nécessaire pour les collectivités normés quelques exceptions. Ceci, couplé à la faiblesse du droit d'implémentation, ne facilite pas la mise en œuvre de politiques locales adaptées aux territoires ou plus encore, favorise que les normes nationales.

Enfin, de plus en plus de collectivités souhaitent agir et s'engager dans des Plans Climat-Energie Territoriaux ou équivalents. Plusieurs développements, portés dans la volonté des initiatives innovantes : forte de leur expérience sur les déchets à Lille, modèle de l'investissement de la rénovation énergétique SPA, CSER en Rhône-Alpes, SPM Energie POSITIF en Île-de-France... Le fonds énergie-climat alimenté par des CEE à Besançon, Aubier Christ à Nantes Métropole... Il est temps de dépasser cet état des lieux et de développer de nouvelles initiatives énergétiques au sein de la Région.



WWF

RAPPORT

FR

2018

CE RAPPORT  
A ÉTÉ RÉALISÉ EN  
COLLABORATION  
AVEC



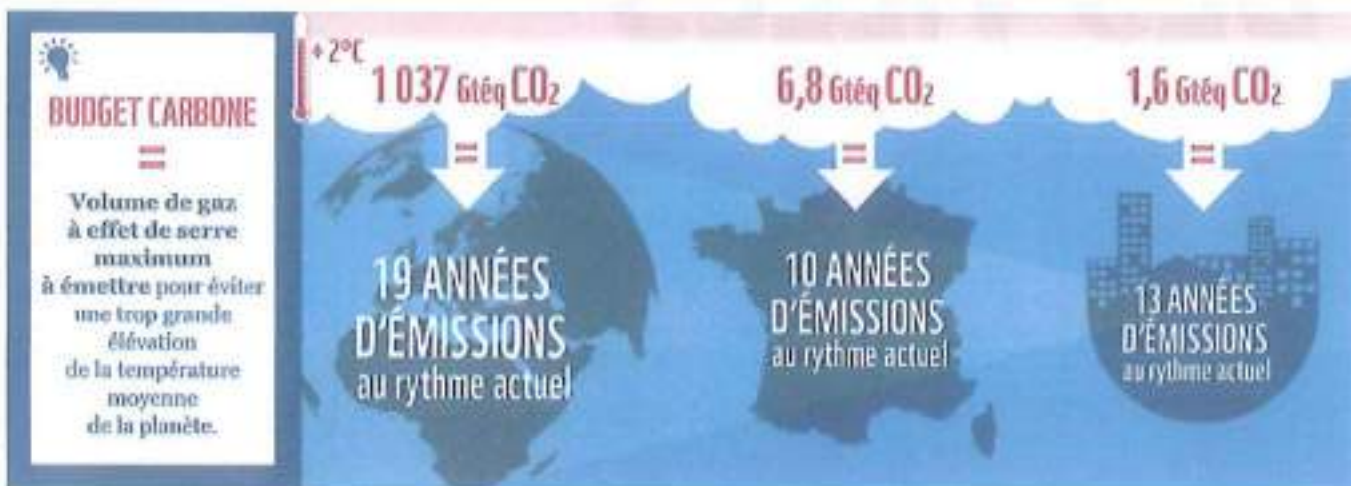
ecoact

21

# LE DÉFI CLIMATIQUE DES VILLES



Vers des métropoles françaises alignées avec l'Accord de Paris





## DES ACTIONS À ENTREPRENDRE À TRÈS COURT TERME POUR RELEVER LE DÉFI CLIMATIQUE !

Amplifier  
la rénovation  
du parc bâti

Mettre en place  
des zones à  
faibles émissions



Développer la production  
d'énergies renouvelables  
sur son territoire et au-delà de  
ses frontières administratives

Contribuer  
à l'amélioration  
des pratiques agricoles  
et alimentaires

**-30%**

Diminuer de 30%  
les consommations  
énergétiques  
d'ici 2030

**-30%**

Réduire de 30%  
la consommation  
énergétique des  
logements  
d'ici 2030

**-20%**

Réduire de 10 à 20%  
les déplacements  
par personne et de  
30% la part modale  
de la voiture indivi-  
duelle d'ici 2030



Zéro artificialisa-  
tion nette des  
terres agricoles  
et forestières  
à partir de 2025



Zéro déchet ultime  
et valoriser 100%  
des ressources  
résiduelles  
dès 2030

Des obstacles à lever grâce à :



UNE COLLABORATION  
ÉTROITE ENTRE TERRITOIRES  
URBAINS ET RURAUX



DES DISPOSITIFS INNOVANTS  
POUR MOBILISER LES FINANCEMENTS NÉCESSAIRES  
ET ENGAGER L'ENSEMBLE DES ACTEURS DU TERRITOIRE

# 5 DES TRANSFORMATIONS SECTORIELLES À AVANCER POUR CONCRÉTISER L'AMBITION

Définir la trajectoire ne constitue que la première étape d'une réponse au défi climatique. Les principaux enjeux résident dans la traduction de ces objectifs en actions et dans la mise en œuvre de ces dernières.

L'opérationnalité du plan d'actions défini dans le cadre du PCAET est dès lors essentielle. Celui-ci doit en effet s'inscrire en cohérence avec l'ensemble des politiques publiques (urbanisme, déplacements, habitat, ...), être appréhendable par tous, garantir la mobilisation du plus grand nombre d'acteurs, et pouvoir être facilement évalué dans sa mise en œuvre. L'ADEME rappelait à ce titre quelques clés de réussite de l'élaboration d'un plan d'actions : co-construction, analyse coût-efficacité et hiérarchisation des actions<sup>74</sup>.

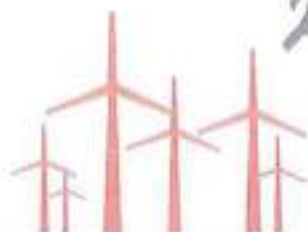
Nombreuses sont ainsi les intercommunalités qui tirent expérience de leurs premiers plans climat et renvoient à la baisse le nombre de leurs actions pour renforcer son opérationnalité.

La hiérarchisation des actions, si elle doit reposer sur une analyse comparative des coûts et des gains (notamment en potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre), nécessite surtout un travail fin d'analyse des contextes et politiques locales de chaque territoire. Ainsi, les priorités sectorielles ne seront pas les mêmes d'un territoire à l'autre, que cela relève de poids dans les émissions du territoire ou de choix plus politiques.

Sans se vouloir exhaustive, la présente partie vise ainsi à donner au lecteur des premières pistes de réflexion, secteur par secteur, à mener dès aujourd'hui, pour les collectivités cheffes d'orchestre de la transition, mais aussi pour l'ensemble des acteurs du territoire dont la mobilisation et le passage à l'action sont nécessaires.

Enfin, le WWF tient à valoriser les co-bénéfices de ces actions d'atténuation du changement climatique, qui peuvent et doivent être mises en œuvre à court terme. La transition énergétique et écologique est source d'opportunités pour les territoires, tant sur le plan financier que pour l'amélioration de la qualité de vie et de leur attractivité économique.

# ÉNERGIE



## EN FRANCE

**70%**   
des émissions nationales  
de gaz à effet de serre  
liées à l'utilisation  
de l'énergie  
soit **317 MtéqCO<sub>2</sub><sup>eq</sup>**

**153,3 Mtep**  
la consommation finale  
d'énergie en 2016  
Des consommations  
en baisse :  
**-1,1%/an<sup>18</sup>**

**15,7%**   
la part des énergies  
renouvelables dans  
les consommations  
finales brutes  
nationales d'énergie<sup>17</sup>

**-73%**   
la diminution du coût  
des projets solaires  
photovoltaïques à grande  
échelle entre 2010 et 2017  
**-35%** la diminution  
prévisionnelle à 2025<sup>18</sup>

**88%**   
des français prêts  
à s'approvisionner  
en énergies  
renouvelables<sup>19</sup>

## OBJECTIFS NATIONAUX fixés par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte

Les objectifs de réduction des consommations  
énergétiques finales par rapport à 2012 :

**-20%** en 2030  **-50%** en 2050

Soit une réduction annuelle de **1,6%**<sup>20</sup>

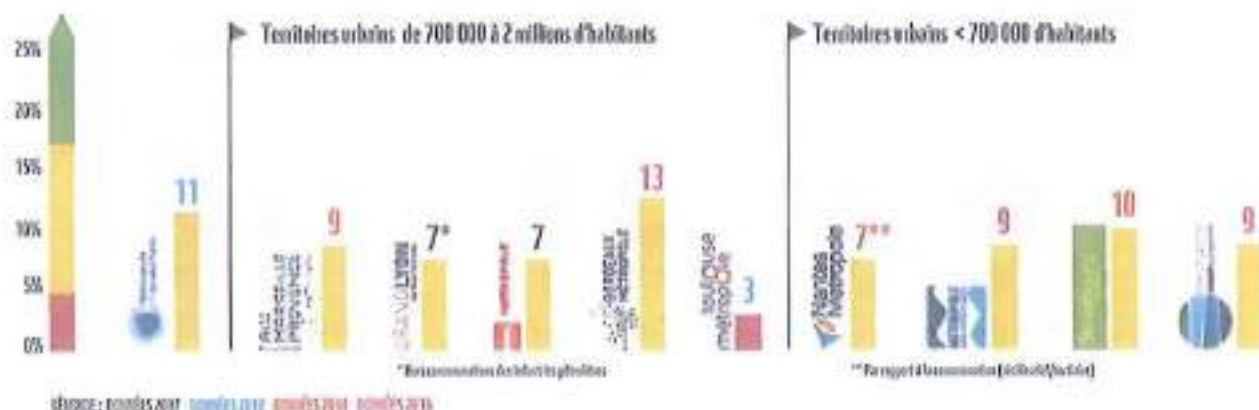
Les objectifs de part des énergies renouvelables  
dans la consommation finale brute

 **23%** en 2020  **32%** en 2030

Des objectifs à remettre  
en perspective pour intégrer  
l'objectif de neutralité  
carbone en 2050 défini  
par le nouveau Plan Climat  
de la France

## DANS LES MÉTROPOLIS

### PART DES ÉNERGIES RENOUVELABLES ET DE RÉCUPÉRATION DANS LA CONSOMMATION ÉNERGÉTIQUE FINALE DU TERRITOIRE



## LES RECOMMANDATIONS DU WWF

- ➔ Réduire les consommations énergétiques finales de 30% d'ici 2030 et de 50% d'ici à 2050 par rapport à 2015
- ➔ Atteindre une part d'énergies renouvelables dans les consommations d'énergies primaires de 38 % en 2030 et de 100 % en 2050

## PROPOSITION D'ACTIONS À METTRE EN ŒUVRE

## DÉVELOPPER LOCALEMENT LA PRODUCTION D'ÉNERGIE RENOUVELABLE

Suivant différentes logiques partenariales, les collectivités peuvent notamment :

- **Créer un cadastre solaire** : Outil de modélisation, il facilite l'information et la sensibilisation des habitants, promoteurs et entreprises, pour le développement de la production d'énergie solaire
- **Soutien financier à la production d'énergie renouvelable** : depuis la LITECV, les collectivités peuvent investir dans des sociétés locales de production d'énergies renouvelables. Dans les territoires urbains, ces sociétés peuvent notamment agir sur la mobilisation des toitures pour le développement du photovoltaïque.
- **Mettre en place des démonstrateurs à l'échelle des quartiers** alliant production décentralisée d'énergie, optimisation des consommations et productions grâce à des « smart grids », ... qui auront pu être favorisés par une identification préalable dans le plan d'urbanisme local (PLU).
- **Augmenter la part d'ENRR dans les réseaux de chaleur** via la mobilisation de ressources renouvelables locales réservées à la production de chaleur (géothermie profonde, biomasse grande puissance), la valorisation de la chaleur fatale (l'industrie, égouts, ...) et/ou des systèmes de cogénération efficaces et **développer les réseaux de chaleur et de froid**.

Les productions locales d'énergies renouvelables devront par ailleurs être optimisées grâce à la planification des réseaux (via la réalisation d'un Schéma Directeur des Energies) et la mise à disposition des données énergétiques.

## PORTEURS DE L'ACTION

Collectivités, agences locales de l'énergie, agences d'urbanisme

Collectivités, mais aussi citoyens, associations, agences locales de l'énergie, ...

Collectivités, aménageurs, promoteurs

Collectivités compétentes en gestion réseaux énergie, porteurs de projets immobiliers

Collectivités autorités organisatrices de l'énergie, agences locales de l'énergie



## FACTEURS DE RÉUSSITE

- Portage politique
- Elaboration d'une stratégie énergétique en concertation avec l'ensemble des parties prenantes
- Mise en place d'expérimentations d'actions à court terme



## FREINS À LEVER

- Complexité restrictions réglementaires
- Difficultés d'exploitation de certaines ressources
- Identification et mobilisation de financements
- Appropriation et maîtrise des données énergétiques locales



## CO-BÉNÉFICES

- Création d'emplois et d'activités économiques locales
- Réduction de la facture énergétique
- Amélioration du cadre de vie

## DÉVELOPPER LA PRODUCTION D'ÉNERGIES RENOUVELABLES AU-DELÀ DES LIMITES DU TERRITOIRE

La mise en œuvre d'une démarche « 100% ENR » des collectivités repose en partie sur des dispositifs de coopérations :

### Mise en place de partenariats urbains-ruraux à travers un projet commun

- Les « contrats de réciprocité 'villes-campagnes' » : ils permettent d'organiser localement les filières d'énergies renouvelables, notamment du bois-énergie, entre producteurs et consommateurs suivant une vision partagée, et en assurant un débouché pour la filière.
- Les Territoires à Énergie Positive (TEPOS) : programme initié par le CLERC selon lesquels territoires ruraux et urbains élaborent une stratégie commune de développement des énergies renouvelables, en partageant et mutualisant expertise technique et outils.

### Participation au financement et à la gouvernance de sociétés locales de production d'énergies renouvelables

L'apport en capital dans des structures porteuses de projets de production d'énergies renouvelables permet à la fois de viabiliser les projets, et d'impliquer les collectivités dans leur gouvernance. Les revenus générés peuvent également contribuer à financer d'autres actions contribuant à l'objectif « 100% énergies renouvelables ».

### Soutien à l'émergence de coopératives de fourniture d'énergies renouvelables

Les collectivités peuvent désormais participer à des coopératives de fourniture d'énergies renouvelables de type SCIC (société coopérative d'intérêt collectif), associant de multiples acteurs (consommateurs, producteurs, salariés, particuliers, collectivités, entreprises, associations). Ces dernières aident au développement des énergies renouvelables via l'établissement de contrats d'approvisionnement entre producteurs et consommateurs ou le soutien financier à l'installation de nouveaux producteurs.

### PORTEURS DE L'ACTION

Collectivités, acteurs économiques, citoyens, collectifs

Collectivités, acteurs économiques, citoyens, collectifs,

Collectivités, syndicats, acteurs économiques, producteurs, consommateurs, citoyens, associations



### FACTEURS DE RÉUSSITE

- Implication de la Région
- Création de partenariats gagnant-gagnant
- Implication des citoyens et des associations



### FREINS À LEVER

- Concurrence pour l'utilisation des ressources
- Cadre restrictif de certains dispositifs
- Freins réglementaires au développement des projets
- Coûts des études de projet



### CO-BÉNÉFICES

- Création de nouvelles solidarités entre les territoires urbains et ruraux
- Nouvelles sources de financements pour les collectivités rurales
- Financement d'actions d'efficacité énergétique à partir des revenus générés
- Création d'emplois

# BÂTIMENTS & AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE



## EN FRANCE

**16,5%**   
des émissions nationales  
de gaz à effet de serre  
liées à l'utilisation  
d'énergie des bâtiments  
soit 52 MtégCO<sub>2</sub><sup>20</sup>

**+9,4%**   
la hausse des émissions du  
secteur entre 2014 et 2015<sup>20</sup>  
**+11%**  
l'écart des résultats  
de 2016 par rapport  
à l'objectif annuel  
de la SNBC<sup>20</sup>


**43%**   
des consommations  
énergétiques finales  
de la France sont dues  
au secteur du bâtiment<sup>20</sup>

**2 550 MILLIONS**  
**DE M<sup>2</sup> RÉSIDENTIELS**  
avec une consommation  
moyenne de  
**180 kWh/m<sup>2</sup>/an<sup>20</sup>**  
**56%**   
de logements individuels<sup>20</sup>

**940 MILLIONS**  
**DE M<sup>2</sup> TERTIAIRE**  
avec une consommation  
moyenne de  
**237 kWh/m<sup>2</sup>/an<sup>20</sup>**

## OBJECTIFS NATIONAUX

Les objectifs définis par  
la SNBC par rapport  
à 2013 :

**-54%**   
en 2028

**-86%** en 2050



**500 000**  
**LOGEMENTS**

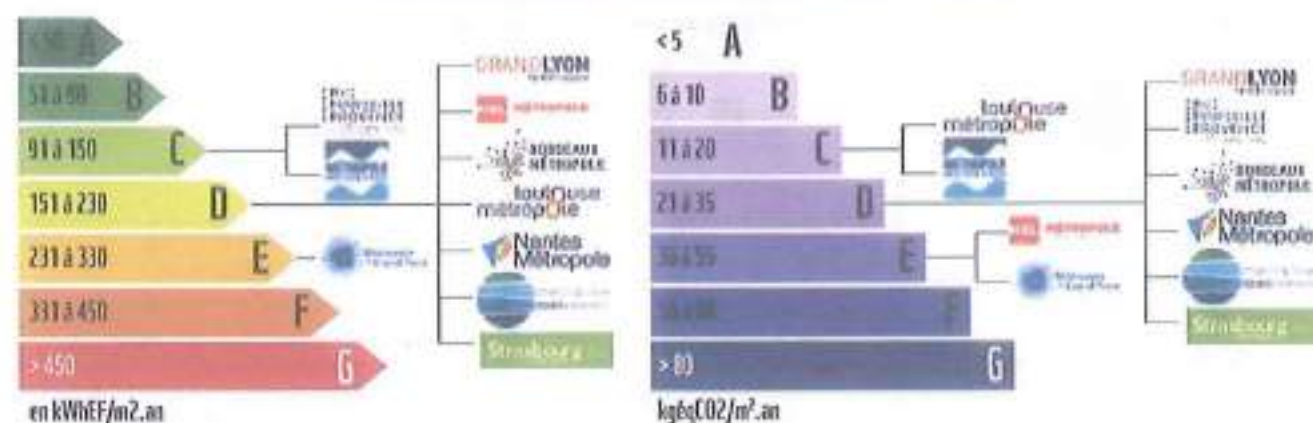
à rénover par an, l'objectif que se fixe  
la France depuis 2007  
**2X PLUS QUE LE RYTHME ACTUEL**

**780 000 LOGEMENTS**  
**& 27 MILLIONS**  
**DE M<sup>2</sup> TERTIAIRES**

devraient être rénovés annuellement  
pour traiter le parc construit avant  
2000 d'ici 2050<sup>26</sup>

## DANS LES MÉTROPOLIS

### PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE ET ÉMISSIVITÉ MOYENNES DES LOGEMENTS



## LES RECOMMANDATIONS DU WWF

- Atteindre une consommation moyenne (tous usages) des logements de 130 kWh/m<sup>2</sup>/an en 2030 et de 75 kWh/m<sup>2</sup>/an en 2050<sup>41</sup>
- Atteindre une consommation moyenne (tous usages) des bureaux de 140 kWh/m<sup>2</sup>/an en 2030 et de 95 kWh/m<sup>2</sup>/an en 2050<sup>41</sup>
- Stabiliser la surface moyenne de logement par habitant à 42m<sup>2</sup>/personne<sup>41</sup>
- Réduire la part des maisons individuelles dans la construction neuve à 20% d'ici 2050 contre 46% en 2015<sup>42</sup>

## PROPOSITION D' ACTIONS À METTRE EN ŒUVRE

## AMPLIFIER LA RÉNOVATION DU PARC BÂTI



La plupart des collectivités, françaises et étrangères, rencontrent des difficultés à opérer un réel effet de levier pour une massification de la rénovation du parc bâti. Est ici rappelé un triptyque d'actions à combiner pour maximiser les chances d'atteindre l'effet escompté.

**Cibler, informer et accompagner, via la création d'un guichet unique.** L'identification en amont des publics cibles, via par exemple la mise en place d'un service de pré-diagnostic énergétique permettra encore d'en amplifier l'action.

**Mobiliser les financements :**

- L'attribution par la collectivité d'aides complémentaires à celles de l'État pour la rénovation énergétique des logements, en priorisant l'aide aux ménages les plus précaires.
- Le développement de nouveaux outils tels que le tiers-financement. En complément des dispositifs de subvention de l'État, les collectivités locales peuvent créer ou participer au déploiement d'un opérateur de tiers financement, du type SRM par exemple, qui pourra offrir une prise en charge intégrale du financement de la rénovation énergétique et un accompagnement technique aux particuliers, en se finançant via les économies d'énergie réalisées.

**Structurer les filières professionnelles, en :**

- Facilitant et en adaptant l'offre de formation initiale et continue aux nouveaux besoins de la filière (plateforme technique de formation par exemple);
- Mettant en place une animation de filière afin de faciliter le rapprochement des acteurs, notamment publics et privés ;
- Soutenant la constitution de groupements d'entreprises et de compétences pour la création d'une offre globale de rénovation.

Les collectivités peuvent également cibler le parc tertiaire, à travers les actions précédemment citées en matière de financement et d'accompagnement, notamment des petites entreprises (commerces, artisans, etc.), mais aussi en jouant le rôle d'animateur d'un réseau d'acteurs (entreprises demandereses, professionnels, financeurs, etc.) pour soutenir la rénovation du tertiaire. Elles ont également un rôle d'exemplarité à jouer en rénovant leur propre parc.

## PORTEURS DE L'ACTION

État, collectivités locales, agences et plateformes de l'énergie et de la rénovation, professionnels et associations

Collectivités locales, régions

Collectivités locales, Chambre de Commerce et d'Industrie, Chambre de Métiers et de l'Artisanat ...



## FACTEURS DE RÉUSSITE

Gouvernance multi-partenaire associant acteurs publics et privés  
Allocation de moyens humains et financiers nécessaires à un accompagnement de qualité  
Partage des retours d'expériences entre acteurs et entre collectivités



## FREINS À LEVER

Manque de lisibilité des offres existantes  
Difficultés de mobilisation de financements complémentaires  
Manque de structuration des filières professionnelles existantes



## CO-BÉNÉFICES

Création d'emplois  
Lutte contre la précarité énergétique  
Amélioration du cadre de vie

## CONTRIBUER À AMÉLIORER L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE ET L'EMPREINTE CARBONE DES CONSTRUCTIONS NEUVES VIA LE PLU

Les plans locaux d'urbanisme (PLU) constituent l'outil de référence\* pour contribuer à la fois à la réduction des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre liées aux déplacements, à l'amélioration de l'efficacité énergétique et au développement des énergies renouvelables, favoriser les capacités de stockage de carbone du territoire et améliorer la capacité de résilience du territoire aux impacts du changement climatique. Il est toutefois ici fait le choix de se concentrer sur les outils qu'il offre en matière d'amélioration de l'efficacité énergétique des constructions neuves.

**Favoriser la prise en compte des principes du bioclimatisme dans les constructions neuves :**

- En inscrivant dans le règlement des obligations renforcées de résultats en fixant par exemple un niveau maximal de consommation d'énergie primaire et/ou d'ensoleillement hivernal minimal ou encore en définissant des performances énergétiques et environnementales renforcées sur certains secteurs ainsi que des dispositifs incitatifs telle que la possibilité de dérogation aux règles d'emprise au sol et de hauteur pour les constructions ayant des performances énergétiques élevées ou à haute performance environnementale.
- Par des OAP (Orientations d'Aménagement et de Programmation) sectorielles précisant les principes d'orientation des constructions et règles de hauteur conformes aux principes du bioclimatisme.
- Par l'inscription de mesures annexes favorisant le recours au label R+C-, l'utilisation d'éco-matériaux à faible impact environnemental et l'adoption d'approches en coût global (ou analyse du cycle de vie).

**Favoriser le recours aux énergies renouvelables pour les constructions neuves**

- En inscrivant dans son règlement des obligations à une production minimum d'énergie renouvelable sur certains secteurs (possibilité offerte par la LTRCV)<sup>9</sup> et aux raccordements aux réseaux de chaleurs ou de froid. Le règlement pourra assouplir les règles de hauteur et d'aspect extérieur des bâtiments, de sorte à faciliter l'intégration d'unités de production d'énergies renouvelables.



### FACTEURS DE RÉUSSITE

Intégration du volet habitat au PLU  
Inscription de l'ambition dans le PADD  
Mise en place d'OAP  
Co-construction du projet de PLU



### FREINS À LEVER

Découragement des investisseurs face aux surcoûts que pourraient engendrer le respect du PLU



### CO-BÉNÉFICES

Réduction des consommations énergétiques  
Développement des productions locales d'énergies renouvelables  
Innovations, et renforcement de la filière bâtiment bas carbone

\* 70% des communes citent le Plan Local d'Urbanisme parmi les outils utilisés pour mener à bien une politique de lutte contre le changement climatique selon le Baromètre des élus locaux de 2015.

# MOBILITÉS



## EN FRANCE

**29%** des émissions nationales de gaz à effet de serre liées à l'utilisation d'énergie des transports soit **91 MtéqCO<sub>2</sub>**<sup>1\*</sup>  
1<sup>er</sup> secteur émetteur de France

**+11%** des émissions par rapport à 1990 soit **+0,4%/an**<sup>2\*</sup>

**34%** des consommations finales d'énergie de la France dont

**98%** sont des carburants pétroliers<sup>3\*</sup>

**13 700 km** la distance moyenne parcourue par un français chaque année.

**50%** sont dus à des activités contraintes (travail, achats, ...)<sup>4\*</sup>

**83%** des km parcourus par jour se font en voiture<sup>5\*</sup>

**6 063€** le budget moyen/an consacré par les français à leur voiture<sup>6\*</sup>

**95%** le temps d'immobilisation d'une voiture<sup>7\*</sup>

## OBJECTIFS NATIONAUX

Les objectifs définis par la SNBC par rapport à 2013 :

**-29%** en 2028

**-70%** en 2050

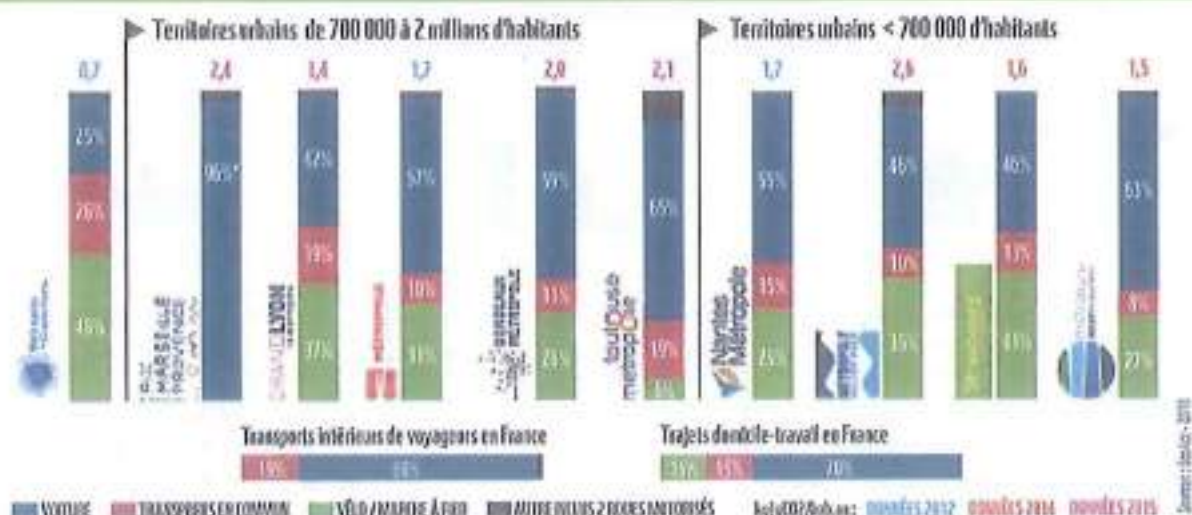
**+6%** l'écart des résultats de 2016 par rapport à l'objectif annuel de la SNBC<sup>8\*</sup>

**7 millions** de points de recharge d'ici 2030 l'objectif défini par le LITECV, contre seulement 15 000 points installés en 2016<sup>9\*</sup>

**2040** la date d'interdiction de la vente des véhicules émettant des gaz à effet de serre fixée par le Plan Climat de la France

**2019** l'année d'adoption de la nouvelle loi d'orientation des mobilités

## DANS LES MÉTROPOLIS : Emissivité moyenne des transports par habitant et parts modales (en Kgéq CO<sub>2</sub> / hab. an)



## LES RECOMMANDATIONS DU WWF

- Réduire les déplacements par personne (en km/hab/an) de 10 à 20% d'ici 2030 et de 20 à 35% d'ici 2050, par rapport à 2010
- Faire évoluer les parts modales dans la mobilité des personnes (en pkm\*) par rapport à 2010 :
  - VOITURE INDIVIDUELLE : -30% d'ici 2030 ; -50% d'ici 2050
  - AVION : -30% d'ici 2030 ; -50% d'ici 2050
  - VELO : +4 d'ici 2030 ; +6 à +10 d'ici 2050
  - TRANSPORTS EN COMMUN : +25% d'ici 2030 ; +40 à 100% d'ici 2050
- Atteindre une part de 20 à 25% de véhicules à faibles émissions dans le parc automobile en 2030
- Réduire l'intensité énergétique de la mobilité par personne (MJ/pkm) de 30 à 40% d'ici 2030 par rapport à 2010
- Réduire l'intensité carbone de la mobilité (gCO<sub>2</sub>/km) de 20% d'ici 2030 et de 40 à 60% d'ici 2050 par rapport à 2010

\* Répartition modale non dispersée - 650 000 déplacements métropolitains par jour dont 95% en voiture / estimation par la CEREMA

\*\* Passagers kilométrés : distance parcourue par passager

## PROPOSITION D'ACTIONS À METTRE EN ŒUVRE

Les politiques locales en faveur du vélo ne doivent pas se limiter aux centres-villes : le vélo présente un fort potentiel de report modal dans les zones peu denses, là justement où les transports en commun sont coûteux à mettre en œuvre, avec une fréquence de desserte peu attractive<sup>22</sup>.

### FAIRE DU VÉLO UN TRANSPORT DE « MASSE »



Un plan ambitieux en faveur des modes actifs repose sur trois leviers principaux :

- La mise en œuvre d'un schéma de développement des infrastructures de qualité, aussi bien en milieu urbain que péri-urbain : routes à vélo, bandes cyclables, stationnements sécurisés... Celui-ci pourra notamment intégrer un réseau express vélo (REV), composé de vélo-routes tangentielle et radiales structurant le maillage cyclable plus fin.
- La mise en cohérence de ce schéma avec les politiques de circulation routière (réduction des vitesses maximales par ex.) et de l'offre de transports publics (complémentarité des dessertes par ex.), son intégration dans les documents réglementaires locaux (PCAET, SCOT/PLU/DH,...). Une généralisation des limitations de vitesse à 30km/h par exemple contribue à une cohabitation apaisée entre automobilistes, piétons et cyclistes.
- Le développement de services autour du vélo (location courte & longue durée, services de maintenance et d'information...), d'aides financières (prime VAE par ex.) et d'actions de sensibilisation et de communication.

PORTEURS DE L'ACTION

Collectivités locales /  
Autorités Organisatrices  
des Mobilités



#### FACTEURS DE RÉUSSITE

- Le déploiement d'une offre d'infrastructures dédiées de qualité
- L'intermodalité, en gares ferroviaires notamment
- La mise en place de politiques dissuasives de l'usage du véhicule particulier
- La coordination et le soutien financier des associations



#### FREINS À LEVER

- La congestion routière
- La mise en concurrence en zone peu dense entre transports en commun et vélo



#### CO-BÉNÉFICES

- Amélioration de la santé publique : meilleure qualité de l'air & exercices physiques induits
- Amélioration de la qualité de vie et de l'attractivité du territoire : circulation apaisée, réduction des accidents routiers, réduction des nuisances sonores, amélioration de la qualité de l'air, ...
- Création d'emplois

Les métropoles ont la possibilité de devenir « à basses émissions » grâce à la mise en place de zones à circulation restreinte (ZCR)\*, accompagnées de modifications sur la voirie, ayant pour effet de limiter le trafic routier et ses nuisances (zones à trafic limité, généralisation du 30 km/h, réduction de la voirie dédiée à l'automobile en faveur des transports en commun et modes actifs, ...). La France est pourtant aujourd'hui en retard en la matière, au regard des 220 villes en Europe qui ont déjà mis en place des zones à faibles émissions (ou LEZ « Low Emissions Zones », auxquelles s'apparente l'outil ZCR) : de Londres à Barcelone, en passant par les nombreuses *Zonas a traffico limitato* italiennes.

## BASCULER VERS DES VILLES À BASSES ÉMISSIONS

La mise en place de « Zones à faibles émissions » ou Zones à Circulation Restreinte (ZCR) repose sur trois paramètres clés :

- La progressivité de la mesure : la mise en place d'une ZCR peut s'instaurer avec des seuils *crescendo* dans le temps, afin que les changements opérés soient intégrés par les usagers concernés (ex : Berlin et Londres). Elle peut être à géométrie variable, en général à trois échelles, associées à des seuils de restrictions différents : l'hyper-centre, l'agglomération-centre et l'aire urbaine (ex : Londres et Lisbonne).
- La participation et l'accompagnement de tous pour garantir l'acceptation de la ZCR : implication des acteurs du territoire en phase de conception, campagnes de communication pédagogiques, accompagnement des publics et des professions les plus fragiles, ...
- L'intégration de la ZCR dans une stratégie de mobilité durable : pivot d'une stratégie globale de mobilité durable, telle qu'à Londres, la ZCR peut intégrer des zones de circulation apaisée ou à trafic limité à l'italienne ; et être associée à une réduction des vitesses en ville et sur les rocades, à un plan de stationnement intelligente pour inciter au report modal ou à l'intermodalité en gares, et/ou bien sûr au déploiement d'offres de services alternatifs à la voiture (vélo, TC...).

### PORTEURS DE L'ACTION

Collectivités locales



#### FACTEURS DE RÉUSSITE

- La mise en œuvre d'une politique de report modal (PDU, plans vélo)
- La mise en œuvre de dispositifs de contrôle
- Le volume de véhicules concernés (étendue de la ZCR, dérogations limitées...)
- La mise en place d'une démarche ambitieuse de communication, d'accompagnement et de concertation avec les collectivités avoisinantes



#### FREINS À LEVER

- L'impact sur les activités économiques
- L'adhésion des collectivités incluses dans le périmètre « idéal » de la ZCR autour d'un même projet (calendrier, véhicules concernés, délimitation...)



#### CO-BÉNÉFICES

- Amélioration de la qualité de l'air grâce au renouvellement du parc automobile engendré (on observe des réductions des émissions de NOx, allant de 10% à 50%, et de PM, allant de 40% à 60%, associées à une réduction des concentrations des polluants allant jusqu'à environ 15%)\*
- Gains en matière de santé publique (estimés autour de 600 à 1 000€/hab.)\*\*
- Amélioration de la qualité de vie urbaine et de l'attractivité du territoire

\* La loi LIFECV permet la mise en place d'une ZCR lorsque la collectivité est concernée par un plan de protection de l'atmosphère adopté ou en cours d'élaboration.

# ALIMENTATION, AGRICULTURE & UTILISATION DES TERRES



## EN FRANCE

**30%**   
des émissions nationales  
de gaz à effet de serre  
liées au secteur de  
l'alimentation  
Soit 170 MtéqCO<sub>2</sub><sup>56</sup>  
**DONT 50 À 70 %  
LIÉES À L'AGRICULTURE<sup>57</sup>**

**4,5 kgéqCO<sub>2</sub>**  
les émissions de  
gaz à effet de serre  
quotidiennes liées  
à l'alimentation  
d'un français<sup>58</sup>



**5,7%**   
la part de la Surface  
Agricole Utile française  
en Bio<sup>59</sup>

**-56%**   
l'évolution de la surface  
agricole disponible  
par habitant en 50 ans<sup>60</sup>

**6 millions ha**  
de terres artificialisées soit  
un taux d'artificialisation  
du territoire français  
de 9,3%

**+ 0,8%**  
le rythme annuel  
d'artificialisation  
depuis 2010<sup>60</sup>

**80 tC**  
le stock de carbone  
organique rendu possible  
par 1ha de prairie ou 1ha  
de forêts<sup>61</sup>



## OBJECTIFS NATIONAUX

**15%**   
la part de la Surface  
Agricole Utile en France,  
l'objectif fixé par le futur  
Plan Ambition Bio  
à l'horizon 2022

**50%**   
de produits sous signes de qualité ou locaux  
dont 20% de produits bio dans la restauration  
collective, les objectifs fixés par le projet de loi  
alimentation\* à l'horizon 2022



**38%** le taux de réduction des émissions de gaz à effet de serre  
liées à l'alimentation rendu possible par un passage du régime  
alimentaire actuel à un régime flexitarien\*\*<sup>62</sup>

## DANS LES MÉTROPOLES



**2%**  
l'autonomie alimentaire  
moyenne des villes<sup>63</sup>



**25%**  
les terres agricoles représentent  
en moyenne 25% de leur territoire<sup>64</sup>

## LES RECOMMANDATIONS DU WWF

- ➔ Atteindre une part de 45% de la Surface Agricole Utile (SAU) en agriculture biologique d'ici 2050<sup>65</sup>
- ➔ Réduire de 42% les émissions liées à l'alimentation pour atteindre 2,6kgéqCO<sub>2</sub>/jour/personne en 2050<sup>67</sup>
- ➔ Zéro artificialisation nette de terres agricoles et forestières à partir de 2025

\* Le terrain flexible européen en mode de coopération qui consiste à réduire fortement la part de protéines animales au profit des protéines végétales. L'assiette flexitarienne ici considérée est composée de 20 de protéines végétales contre 10 de protéines animales.

\*\* Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable

## PROPOSITION D'ACTIONS À METTRE EN ŒUVRE

Les collectivités disposent d'un outil opérationnel (néanmoins facultatif) pour répondre aux enjeux propres au secteur alimentaire: le **Projet Alimentaire Territorial (PAT)**. Il structure une politique publique d'amélioration de l'accès à une alimentation de qualité et de promotion des modèles agricoles diversifiés, respectueux de l'environnement et favorisant des produits locaux et de qualité. Plus d'une trentaine de démarches sont aujourd'hui finalisées ou en cours<sup>68</sup>. Le WWF invite aujourd'hui les collectivités à généraliser le recours à cet outil, dont le coût d'élaboration est estimé entre 200 et 400 k€. Il propose ci-après les fondements d'une stratégie alimentaire et agricole robuste, contribuant aux objectifs climatiques des collectivités.

### FAVORISER L'ÉVOLUTION DES PRATIQUES ALIMENTAIRES

- **Accompagnement des communes à un approvisionnement local et/ou biologique en restauration collective** : identification des fournisseurs, mise en relation fournisseurs / restaurants, aide au développement de la transformation de produits sur le territoire (ex : abattoir, légumerie), ...
- **Réduction du gaspillage alimentaire**, via le déploiement de dispositifs de réduction du gaspillage alimentaire, en particulier dans les restaurants scolaires (taille de portions, service à table, ...) et auprès des producteurs et distributeurs, et une sensibilisation des consommateurs.
- **Rédaction d'une charte pour une restauration collective saine, bas carbone et responsable**, qui augmente la part de produits issus d'une agriculture de qualité et répondant à une alimentation équilibrée. Elle développe 4 approches : sociale, économique, territoriale et environnementale et éducative. Le régime flexitarien, encouragé par le WWF, préconise une réduction de la consommation de protéines animales (3 jours par semaine sans viande ni poisson) au profit des céréales, féculents, légumineuses, noix et oléagineux, afin d'améliorer la qualité nutritionnelle de son alimentation tout en réduisant son empreinte carbone et son coût. **Une charte similaire pourra être travaillée avec les restaurateurs locaux.** A noter également l'existence de calculateur de l'empreinte carbone des menus des restaurateurs (par exemple : Etiquetable).
- **Développement de l'éducation alimentaire** : actions d'éducation au goût (semaines du goût, ...), à l'alimentation durable et locale (visites de fermes, défis Famille à alimentation positive...).

#### PORTEURS DE L'ACTION

Collectivités, avec la Chambre d'Agr., des associations de producteurs bios, ...

Collectivités en association avec l'ensemble des acteurs de la chaîne de distribution et de l'économie circulaire

Collectivités, en collaboration avec les acteurs de la filière bio, et ceux de la restauration collective et les restaurateurs locaux

Collectivités



#### FACTEURS DE RÉUSSITE

- La diversification des modes de coopération (conventions, commande publique, chartes, ...)
- L'affirmation de l'alimentation durable comme une politique à part entière
- Le recours à des appels à projets
- L'adhésion et la coopération des acteurs locaux
- La sensibilisation des acteurs de la restauration collective et des citoyens



#### FREINS À LEVER

- Les coûts d'une alimentation locale et de qualité
- La disponibilité en quantité d'une variété d'aliments sur le territoire en fonction de la spécialisation agricole de la région
- Le manque de portage politique
- Les évolutions du code des marchés publics et de règles de concurrence



#### CO-BÉNÉFICES

- Economiques, sociaux et environnementaux
- Santé des consommateurs
- Amélioration des relations entre producteurs et consommateurs

## VALORISER LE POTENTIEL AGRICOLE DU TERRITOIRE ET ENCOURAGER L'ÉVOLUTION DES PRATIQUES VERS L'AGROÉCOLOGIE ET L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE

- **Préservation et valorisation du foncier agricole** : Les collectivités pourront recourir, dans le cadre de l'élaboration de leurs documents de planification urbain (SCOT, PLUI), à la création de Zones Agricoles Protégées (ZAP), de Périmètre de Protection et de mise valeur des Espaces Agricoles, Naturels Périurbains (PPEANP), et réaliser des travaux de maîtrise foncière en partenariat avec la SAFER ou la Chambre d'Agriculture. Les milieux prairiaux ou bocagers seront à préserver en priorité pour leur contribution à la séquestration carbone et à la biodiversité.
- **Reconversion de friches agricoles et accompagnement à l'installation de projets agricoles vertueux** : via des démarches multi-partenariales visant à enrayer l'enfrichement des terres et à valoriser les sites inexploités, pour l'installation des porteurs de projets vertueux d'un point de vue environnemental (agriculture bio, agroécologie).
- **Développement et structuration de filières de proximité** : création de nouvelles exploitations via des outils fonciers, appels à projets favorisant de meilleures pratiques agricoles (ex : aides à l'installation en bio), diversification des productions, déspecialisation des territoires, soutien aux associations, valorisation des terroirs régionaux, création de réseaux professionnels, ... Les collectivités pourront par ailleurs faciliter et encourager l'installation de systèmes de distribution alternatifs au cœur des villes : AMAP, magasins bio, supermarchés participatifs, ...

### PORTEURS DE L'ACTION

Collectivités

Collectivités, en partenariat avec la SAFER, des associations comme Terres de Lien, ...

Collectivités, en partenariat avec les chambres consulaires



#### FACTEURS DE RÉUSSITE

La mobilisation de l'ensemble des acteurs : agriculteurs, artisans, restaurateurs, chambres d'agriculture, SAFER, entreprises agroalimentaires, transporteurs, services de l'État, associations, organismes de recherche et d'innovation



#### FREINS À LEVER

Le manque de portage politique  
Les incohérences éventuelles entre les périmètres institutionnels et le périmètre de travail pertinent



#### CO-BÉNÉFICES

Amélioration de la qualité de l'eau et des pratiques agricoles sur les périmètres de captage  
Santé des consommateurs  
Renforcement des capacités de séquestration carbone  
Paysage et Biodiversité : trames vertes et bleues...  
Création d'emplois

# DÉCHETS & INDUSTRIES




## EN FRANCE

**4%**   
des émissions nationales  
de gaz à effet de serre  
liées aux déchets  
Soit 20 MtéqCO<sub>2</sub><sup>9</sup>

**345 Mt**   
de déchets en France  
en 2012<sup>10</sup> soit :  
5,3 tonnes/habitant

**72%**   
sont des déchets de  
construction  
**18%** sont des déchets des  
activités économiques et  
assimilés (hors BTP)  
**9%** sont des déchets  
issus des ménages

**458 KG**   
de déchets ménagers  
par habitant dont :  
**48%** d'ordures  
ménagères résiduelles  
**52%** issus des collectes  
sélectives, déchèterries  
et encombrants

**65%**   
des déchets valorisés<sup>11</sup>  
dont **4%**  
en production  
énergétique

**11%**   
sont liées à l'utilisation de  
l'énergie pour l'industrie  
manufacturière et la  
construction

**10%**   
aux procédés  
industriels<sup>12</sup>

**25%**   
de la consommation d'énergie revient  
au secteur de l'industrie<sup>13</sup>

## OBJECTIFS NATIONAUX fixés par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte

Les objectifs de réductions des émissions liées aux déchets définis par la SNBC par rapport à 2013 :

**-33%** en 2028  **-75%** en 2050



**-10%**   
la quantité de déchets  
ménagères et assimilés  
produits par habitant  
en 2020

**70%**   
de valorisation  
des déchets du BTP<sup>14</sup>  
en 2020

**GÉNÉRALISATION  
DE LA COLLECTE  
SÉPARÉE DES  
BIODÉCHETS  
EN 2025**

**-50%**  
les quantités de déchets  
mis en décharge en 2025

## DANS LES MÉTROPOLES



**52%**  
des tonnages de déchets ménagers et assimilés  
collectés en zones urbaines denses<sup>15</sup>



**5 à 70%**  
le poids de l'industrie dans les émissions  
cadastrales des dix métropoles étudiées

## LES RECOMMANDATIONS DU WWF

- ➔ Réduire les consommations énergétiques finales de l'industrie de 30% d'ici 2030 et de 50% d'ici 2050 par rapport à 2015
- ➔ Atteindre des objectifs de zéro déchet ultime et 100% des ressources résiduelles valorisées dès 2030
- ➔ Prioriser l'utilisation de produits et matériaux issus du réemploi, de la réutilisation ou du recyclage dans les marchés publics dès 2020

CET ARTICLE FAIT PARTIE DU DOSSIER

Gestion du patrimoine : une source d'économie pour les collectivités

38

## Gérer plus efficacement son patrimoine immobilier

Publié le 04/04/2013 • Par Claire Chevrier • dans : A la Une finances, Bonnes pratiques finances



Leon-Louis\_Zimochovskij\_Flickr\_00

Les collectivités accumulent les bâtiments, chers à entretenir et pas toujours adaptés aux besoins. Avoir une gestion active du patrimoine nécessite un nouvel outil au service de la politique financière.

### CHIFFRES-CLÉS

242 milliards d'euros, c'est le montant que représentaient en 2008, les bâtiments inscrits à l'actif des bilans des communes, des départements et des régions (source : Bercy-colloc).

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

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

« Nous avons répertorié tous les biens que nous possédions et les avons classés par typologie : les bâtiments de bureaux, les bâtiments de service public, les hangars et espaces de stockage... Nous avons ainsi découvert, parmi plusieurs curiosités entassées par l'histoire, que nous possédions une grotte troglodytique en Dordogne, un centre de colonie

de vacances... », raconte Christophe Leuret, directeur général des finances et de la gestion à la ville de Bordeaux.

Eviter l'accumulation – Les collectivités ont tendance à accumuler les biens, sans réellement les gérer. « Le débat souvent ne porte que sur l'investissement de l'année, la construction nouvelle. Les collectivités ne cherchent pas à faire le tri de ce qu'elles ont pour améliorer le service public offert », explique Franck Valletoux.

Selon lui, la valeur des actifs des collectivités, qui était de 140 milliards d'euros dans la comptabilité nationale au début des années 1980, dépasse aujourd'hui 1 100 milliards.

L'acte deux de la décentralisation a beaucoup contribué à cette accumulation.

« Entre 2000 et 2011, notre surface de bureaux a progressé de 55 % notamment parce que nous avons récupéré des locaux qui étaient occupés par l'État. Lors des transferts de compétences, on s'occupe en priorité d'intégrer le personnel, et les questions matérielles sont traitées quand on a le temps », confirme François Vennin, DGA ressources au conseil général d'Ardèche.

Mais l'entretien des bâtiments et leur mise aux normes énergétiques et d'accessibilité coûte cher... Les collectivités, pour faire leurs arbitrages, vont devoir confronter les biens dont elles disposent avec leurs besoins immédiats et à moyen terme.

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

En effet, pour collecter les informations nécessaires à l'élaboration de ce schéma, il faut compiler les données des services gestionnaires, des services qui sont en relation avec les structures hébergées, des services techniques, etc.

« Il est donc nécessaire de définir le rôle des uns et des autres et d'avoir une codification unique pour chaque bien », ajoute Baudouin Ruysen. Un numéro d'inventaire unique, le conseil général de l'Ardèche l'avait depuis des années, mais n'était pas allé plus loin.

« La chambre régionale des comptes nous a fait remarqué que nous avons une bonne connaissance de notre patrimoine mais que nous n'avions pas mis en place de stratégies de gestion », se souvient François Vennin. Depuis, ses équipes ont travaillé sur le sujet et vont présenter un schéma directeur du patrimoine à l'Assemblée départementale en juin 2013.

« Il va être couplé à une programmation pluriannuelle des investissements sur le patrimoine. Cela nous évitera d'investir au coup par coup, souvent dans l'urgence. Et, ainsi, l'entretien ne sera plus une variable d'ajustement du budget », souligne François Vennin.

En donnant une vision globale, le schéma directeur donne la possibilité de grouper certains projets.

« Cela permet de déterminer des montages d'opérations couplant, par exemple la construction de l'hôtel de ville avec la réhabilitation de la bibliothèque et la valorisation d'une parcelle foncière », conclut Franck Valletoux.

## FOCUS

### Un rapport de la Cour des comptes

---

13 chambres régionales des comptes ont procédé à l'examen de l'ensemble de l'immobilier d'une soixantaine de collectivités et EPCI dans 17 régions. Les conclusions ont été publiées mi février dans un rapport très didactique : « l'immobilier des collectivités territoriales ; vers une gestion plus dynamique ». La Cour des comptes y préconise notamment un pilotage défini dans un schéma directeur du patrimoine foncier et immobilier articulé avec le projet pluri-annuel d'investissement.

## Gestion du patrimoine : de nouvelles marges de manoeuvre ?

Publié le 01/06/2010 • Par [La Rédaction](#) • dans : [Fiches Finances](#) • Source : [Territorial.fr](#)

---

Les collectivités territoriales ont déjà mis en oeuvre des outils ou démarches visant, dans différents domaines, à dégager des marges de manoeuvre financières leur permettant de préserver ou d'augmenter leurs capacités d'épargne. Une fois ces leviers actionnés, on peut s'interroger sur l'existence éventuelle de moyens pour dégager de nouvelles ressources financières. Grâce à la mise en oeuvre de méthodes rigoureuses, une bonne gestion du patrimoine pourrait contribuer à dégager des économies substantielles et ainsi desserrer l'effet de ciseau que connaissent bon nombre de collectivités.

## FOCUS

### OPTIMISATION ET RATIONALISATION SONT DÉJÀ EN OEUVRE

Aujourd'hui, la situation financière des collectivités territoriales est plutôt satisfaisante avec un bon niveau d'autofinancement et une stabilisation de l'endettement en pourcentage du PIB en dépit des efforts d'investissement massifs qu'elles ont en général produits dans le cadre du plan de relance. Cette situation favorable résulte non seulement des sacrifices demandés aux contribuables locaux dans un passé récent mais aussi aux différentes initiatives prises par les collectivités en matière d'optimisation et de rationalisation de leur gestion. À titre indicatif peuvent être cités :

- la gestion active de la dette et les restructurations régulières par des opérations de remboursement par anticipation ou de renégociation ;
- la mise en place de politiques visant à gérer la trésorerie en flux tendu (trésorerie « 0 ») ;
- la vérification des données utilisées par l'État dans la détermination du montant des dotations ou des bases fiscales ;
- la mise en place d'observatoires fiscaux pour optimiser le montant des bases fiscales prises en compte ;
- la recherche de montages juridiques et financiers innovants en recourant aux partenariats publics privés et en exploitant l'intérêt fiscal de certains crédits baux (us lease) ;
- la révision des méthodes et procédures de la commande publique en faisant émerger le métier d'acheteur public qui n'applique plus seulement à la lettre le Code des marchés publics mais qui va en plus chercher à comprendre les process de production des entreprises pour acheter le meilleur produit au meilleur prix au regard des besoins de la collectivité.

#### CONTRECARRER L'EFFET CISEAU

Si l'essentiel des gains possibles a été généré et si les principales opportunités ont déjà été saisies par la plupart des collectivités, les réformes financières et fiscales déjà adoptées ou en projet, vont aboutir à ce que les collectivités vont connaître un tassement de la croissance de leurs ressources. Dans le même temps, leurs dépenses de fonctionnement auront

tendance à exploser sous l'effet de l'augmentation des demandes sociales des citoyens liées à la crise actuelle et plus tendancielle au vieillissement de la population.

Pour contrecarrer ce redoutable effet de ciseau annoncé, les collectivités doivent prendre d'autres initiatives pour dégager de nouvelles marges. Avant de renoncer à certaines politiques publiques ou à certains équipements nécessaires à la population ou au développement du territoire, la gestion du patrimoine peut constituer l'un des volets d'une révision générale des politiques publiques appliquée à la collectivité et pourrait permettre de générer des économies de fonctionnement mais aussi d'investissement.

#### UN RETARD STRUCTUREL ET CULTUREL

Cette gestion optimisée de tout le patrimoine public va nécessiter la mobilisation de compétences de différentes natures ce qui explique peut-être, qu'à ce jour, cette piste n'ait pas vraiment été exploitée par bon nombre. Les collectivités territoriales ont déjà mis en œuvre des outils ou démarches visant, dans différents domaines, à dégager des marges de manœuvre financières leur permettant de préserver ou d'augmenter leurs capacités d'épargne. Une fois ces leviers actionnés, on peut s'interroger sur l'existence éventuelle de moyens pour dégager de nouvelles ressources financières. Grâce à la mise en œuvre de méthodes rigoureuses, une bonne gestion du patrimoine pourrait contribuer à dégager des économies substantielles et ainsi desserrer l'effet de ciseau que connaissent bon nombre de collectivités, de collectivités (compétences financières, juridiques ou techniques). Ce retard s'explique également par des raisons plus structurelles et culturelles. En effet, la comptabilité en partie simple utilisée dans le secteur public local par les gestionnaires ne permet guère d'avoir une vision dynamique de son patrimoine.

Pour changer radicalement les choses et mettre en place une gestion rationnelle de l'actif de la collectivité, il est nécessaire, au préalable, d'avoir une bonne connaissance de l'inventaire physique et de vérifier sa cohérence avec l'état de l'actif du comptable. À ce titre, il est aujourd'hui indispensable comme préalable de disposer d'un bon outil informatique permettant de gérer l'ensemble du patrimoine de la collectivité.

#### LES POINTS CLÉS D'UNE GESTION OPTIMISÉE

Une fois cette première condition remplie, une bonne gestion du patrimoine implique :

- de faire le lien entre l'inventaire et la destination des biens de façon à s'interroger sur la nécessité de les conserver, de les redéployer, de les louer ou de les vendre lorsque c'est possible. Dans ce cadre, il s'agit également de se demander si d'autres montages juridiques ne seraient pas plus économiques en recourant par exemple à des contrats liant partenaires publics et partenaires privés ;
- de réfléchir à une éventuelle mutualisation de ces biens dans la mesure où les surfaces disponibles correspondent à des ressources comme les autres et sont donc susceptibles d'être mutualisées entre plusieurs acteurs publics de façon à réduire les charges financières et d'exploitation (bâtiments à mutualiser entre les communes et les EPCI par exemple) ;
- d'avoir une évaluation de la valeur des biens de la collectivité (surtout ceux du domaine privé) en utilisant diverses méthodes éprouvées telles que la comparaison avec les prix du marché, la prise en compte des revenus tirés de l'exploitation d'un tel bien ou en s'interrogeant sur le coût de reconstitution à neuf de l'équipement considéré ;
- de gérer les contrats en s'interrogeant systématiquement sur les abonnements, les puissances souscrites, les polices d'assurance, les options retenues qui peuvent ne pas ou ne plus correspondre aux besoins réels de la collectivité et donc s'avérer plus coûteuses que nécessaire ;
- d'optimiser le montant des taxes et impôts que doit acquitter la collectivité pour les bâtiments ou les véhicules qui lui appartiennent ;
- de vérifier que les baux des biens loués sont conformes au niveau du marché ;
- de mettre en oeuvre des outils et démarches permettant d'économiser de l'énergie ou de réduire les émissions de CO2 ;
- d'avoir une gestion de stock (complexe comptablement) pour les activités qui le nécessitent ;
- d'avoir une vraie politique de cession immobilière à intégrer dans la stratégie budgétaire et dans le PPI de la collectivité : en effet les collectivités ont encore conservé le réflexe d'acheter des biens immobiliers mais pas encore celui de les céder.

## UN GROUPE « PROJET »

La gestion du patrimoine public local nécessite une véritable compétence et expertise. Comme pour la commande publique il y a quelques années, il est probable que ce domaine constituera un gisement d'économies susceptibles, avec un peu de volontés et de méthodes d'être pleinement exploités. Pour ce faire, il peut être organisé au sein de la collectivité un groupe « projet » chargé de définir la méthodologie, de définir les axes de travail, de les explorer systématiquement, de mettre en place les outils d'optimisation et d'organiser le suivi et l'évaluation de la démarche.

Laurent Guyon  
Directeur territorial



SOMMAIRE

INTRODUCTION ..... 1

1. ESSENTIELLEMENT DETENU PAR LE BLOC COMMUNAL, LE PATRIMOINE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES A VU SA VALEUR PORTEMENT AUGMENTER DEPUIS 30 ANS ..... 2

1.1. Le patrimoine des collectivités s'est développé en volume et en valeur a fortiori augmenté dans les territoires désestimés, en lien avec l'évolution du marché immobilier ..... 3

1.1.1. Evolué par l'INSEE à plus de + 300 % entre en 2014, le patrimoine non financier des APUL représente 10 % du patrimoine national ..... 3

1.1.2. Le patrimoine des APUL a plus que triplé en valeur depuis 1978, du fait non seulement des investissements nouveaux et des pourboires d'équipement mais aussi de l'augmentation des prix du foncier ..... 4

1.2. Très divers, le patrimoine des collectivités est surtout concentré au sein du bloc communal ..... 5

1.2.1. Le bloc communal détient plus de 70 % de la valeur brute comptable des immobilisations gérées par les collectivités et leurs groupements ..... 5

1.2.2. Très varié, le patrimoine des collectivités territoriales ne se résume pas à l'immobilier ..... 6

2. QUOIQUE CERTAINES COLLECTIVITÉS SOIENT BIEN OUTILLEES, LE MANQUE DE CONNAISSANCE PRÉCISE DE LEUR PATRIMOINE LIMITE LA CAPACITÉ DE LA PLUPART D'ENTRE ELLES A PONDRE UNE STRATÉGIE PATRIMONIALE ..... 9

2.1. Les collectivités disposent d'une connaissance physique de leur patrimoine de plus en plus fine mais les inventaires sont parfois partiels et d'une précision limitée ..... 9

2.1.1. Le plupart des collectivités dispose d'un inventaire physique de leurs biens ..... 9

2.1.2. L'existence des collectivités, qui n'est pas toujours exhaustive, ne conduit pas nécessairement à l'information suffisante pour la définition d'une politique patrimoniale ..... 10

2.2. La connaissance juridique du patrimoine est restée incomplète, tant du fait des différents statuts des biens que de la multiplicité des modes de gestion possibles ..... 11

2.3. La connaissance sur le plus comptable du patrimoine des collectivités se heurte à la faiblesse de l'amortissement, qui ne permet pas d'appréhender la dépréciation du patrimoine ..... 13

2.3.1. Le manque de corrélation entre l'amortisseur et le responsable peut se traduire par des incertitudes ou des anomalies comparables ..... 13

2.3.2. Le champ limité de l'amortissement obligatoire et la possibilité d'en autoriser les concepts en cas budgétaire ne permettent pas d'appréhender à son niveau réel la dépréciation du patrimoine des collectivités ..... 14

2.3.3. Alors que les systèmes patrimoniaux sont élaborés dans le bilan comptable et le compte administratif, un compte financier unique serait de nature à faciliter la définition et le suivi d'une politique patrimoniale ..... 18

RAPPORT

Le patrimoine des collectivités territoriales

Établi par	
JEAN-MICHEL CHAZERIN Inspecteur général des finances	PHILIPPE LEVYQUE Chef de mission de contrôle général économique et financier
ANTOINE CHOUIC Inspecteur des finances	PHILIPPE SIMON-DREVON Contrôleur général
GAZDONY VALOT Inspecteur de l'administration	JEAN-BENARD CASTET Inspecteur des finances

- MAI 2016 -



IGF

Inspection Générale de l'Administration



4.2.3. Le public et la mise en concurrence lors de la passation de conventions d'occupation domaniale gouvernementales à se développer.....	37
4.3. Le cadre juridique des cessions pourrait être ajusté pour maximiser le profit que tirent les collectivités de leurs cessions immobilières.....	39
4.3.1. De bonne qualité et appréciées des collectivités, les évaluations de France Domains réalisées aux cessions doivent perdurer.....	39
4.3.2. Les aides financières des collectivités territoriales doivent être préservées en limitant à des cas exceptionnels les cessions de patrimoine à l'euro symbolique.....	40
4.3.3. La possibilité d'un allègement anticipé pourrait être fondée sur des collectivités territoriales.....	41
4.3.4. Comme pour l'éco, un principe de publicité permettant une mise en concurrence pourrait être prévu pour les cessions immobilières des collectivités.....	42

2.4. Certaines collectivités sont engagées dans une stratégie de gestion dynamique de leur patrimoine fondée sur une meilleure connaissance de celui-ci.....	19
2.4.1. Sur le plan organisationnel, le suivi et le pilotage du patrimoine dépendent généralement de plusieurs services différents.....	19
2.4.2. Certaines collectivités se sont dotées d'outils de pilotage et d'un document de programmation patrimoniale, à l'origine d'une véritable stratégie, selon une démarche loin d'être généralisée.....	19
<b>3. SI LE PATRIMOINE EST SOURCE DE DEPENSES DE FONCTIONNEMENT SUSCEPTIBLES D'ETRE OPTIMISEES, LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITES DEVIENENT A L'AVENIR PRIVILEGIER LA REHABILITATION DU PARC EXISTANT PLUTOT QUE DES EQUIPEMENTS NEUFS.....</b>	<b>22</b>
3.1. Relativement dynamiques, les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine des collectivités territoriales sont très variables selon les collectivités.....	22
3.1.1. Les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine représentant 14 Md€, auxquels il faut ajouter la masse en titre affectée à la gestion patrimoniale.....	22
3.1.2. Les dépenses de fonctionnement liées au patrimoine sont tirées par les investissements nouveaux et par le développement de normes.....	24
3.1.3. Les forts héritages des niveaux de dépenses et de leur évolution ont vu les collectivités réviser leur marge d'optimisation.....	28
3.2. Dès lors que les besoins de gros entretien et de réhabilitation croissent, l'investissement des collectivités devrait être moins orienté vers les équipements neufs.....	30
3.2.1. Délivré à l'échelle, la part des investissements consacrée à du gros entretien et à la réhabilitation de l'existant se situerait entre 50 % et 60 %.....	30
3.2.2. Les flux d'investissement à long terme seraient suffisants pour assurer le maintien en l'état du patrimoine existant, augmentant et seraient nettement supérieurs aux investissements qu'il aura effectivement consommés.....	31
3.2.3. Une plus grande sélectivité des nouveaux projets pourrait permettre de dégager des marges de manœuvre financières pour la réhabilitation du patrimoine existant.....	32

<b>4. DIVERSES EVOLUTIONS JURIDIQUES SUR LE CADRE DES CSSIONS ET DES OUTILS DE VALORISATION SERAIENT SUSCEPTIBLES D'ACCROITRE LES RECETTES TIREES PAR LES COLLECTIVITES DE LEUR PATRIMOINE.....</b>	<b>34</b>
4.1. En 2014, les recettes tirées par les collectivités de la valorisation de leur domaine et des cessions patrimoniales ont représenté 8 Md€.....	34
4.1.1. Diverses, les recettes tirées de la vente valorisation du domaine et du patrimoine des collectivités représentaient près de 5 Md€.....	34
4.1.2. Les recettes de cession des collectivités sont en forte baisse sur la période 2010-2014 mais devraient significativement et nettement s'accroître à celles de l'ébar.....	35
4.2. Si les outils permettant aux collectivités de valoriser leur domaine public sont nombreux, le recours plus systématique à des mises en concurrence lors de concessions domaniales apparaît souhaitable.....	36
4.2.1. Le processus récent de concourir en fonds de commerce sur le domaine public ouvre des perspectives de meilleure valorisation.....	36
4.2.2. Le bail emphytéotique administratif (BEA) et l'occupation temporaire (AOT) permettent aux collectivités de concéder des droits réels sur leur domaine public.....	37

## Introduction

Par lettre en date du 11 janvier 2016, le ministre des finances et des comptes publics, le ministre de la décentralisation et de la fonction publique et le secrétaire d'Etat au budget ont confié au contrôle général économique et financier (CGEF), à l'inspection générale de l'administration (IGA) et à l'inspection générale des finances (IGF), une mission relative au patrimoine des collectivités territoriales. Cette mission s'inscrit dans le cadre des revues de dépenses définies à l'article 23<sup>4</sup> de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (LFPP 2014-2019).

La mission a réuni comme périmètre d'analyse l'ensemble du patrimoine non financier des collectivités territoriales (communes, départements et régions) et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Sont donc exclus du champ de l'analyse les établissements des collectivités territoriales qui sont autonomes dans leur gestion patrimoniale ou qui présentent des enjeux patrimoniaux spécifiques (sociétés d'économie mixte, offices publics de l'habitat, etc.).

La mission a fondé ses analyses sur les données tirées des comptes de gestion des collectivités territoriales centralisés par la direction générale des finances publiques (DGFiP) et sur les données de la comptabilité nationale publiées par l'INSEE. La mission a également interrogé des collectivités dans le cadre d'un questionnaire, relayé par des associations représentatives au niveau national, et rencontré de nombreux élus et responsables administratifs de collectivités. Enfin, ce rapport ne vise pas à porter une appréciation sur les choix de gestion des collectivités territoriales, dont l'autonomie est garantie par la Constitution.

Ces analyses permettent de montrer que le patrimoine des collectivités territoriales s'est diversifié et fortement développé depuis la fin des années 1970, en volume du fait des transferts d'équipements et des investissements nouveaux, et en valeur, en lien avec l'évolution des prix de l'immobilier (1).

La connaissance par les collectivités de leur patrimoine d'un point de vue physique, juridique et comptable est inégale et se heurte à la multiplicité des statuts juridiques et des modes de gestion des biens et au caractère limité des obligations d'amortissement. Le manque de connaissances ne permet pas toujours aux collectivités de fonder une stratégie patrimoniale (2).

Le patrimoine est source de dépenses de fonctionnement relativement dynamiques et très variables selon les collectivités, ce qui laisse apparaître des marges d'optimisation. Alors que les besoins de gros entretiens croissent avec le développement des actifs, les dépenses d'investissement des collectivités devraient privilégier la réhabilitation du patrimoine existant plutôt que des équipements neufs (3).

Malgré le patrimoine des collectivités peut également être source de revenus. À cet égard, diverses adaptations juridiques seraient de nature à faciliter la valorisation par les collectivités de leur patrimoine (4).

Le présent rapport synthétise les contenus et pistes de proposition de la mission qui sont détaillés dans six annexes thématiques jointes à ce rapport :

- l'annexe I établit une cartographie du patrimoine non financier des collectivités territoriales ;
- l'annexe II traite de la comptabilisation du patrimoine et des règles d'amortissement ;
- l'annexe III analyse l'organisation et les stratégies patrimoniales des collectivités territoriales ;
- l'annexe IV traite des dépenses associées au patrimoine ;
- l'annexe V analyse les revenus tirés par les collectivités de leur patrimoine et les outils de valorisation patrimoniale ;
- l'annexe VI présente des exemples de collectivités tirés des déplacements de la mission et de rapports de chambres régionales des comptes.

<sup>4</sup> Ce article prévoit que chaque année les années budgétaires citées des tableaux ci-dessus faire l'objet d'une revue de dépenses. Une mission au projet de loi de finances pour 2016 metra le patrimoine des collectivités territoriales comme l'un des deux thèmes de revue de dépenses pour l'année 2016.

43

2. Quoique certaines collectivités soient bien outillées, le manque de connaissance précise de leur patrimoine limite la capacité de la plupart d'entre elles à fonder une stratégie patrimoniale.

2.1. Les collectivités disposent d'une connaissance physique de leur patrimoine de plus en plus fine mais les inventaires sont parfois partiels et d'une précision inégale.

2.1.1. La plupart des collectivités disposent d'un inventaire physique de leurs biens

Avec d'en connaître les caractéristiques comptables et juridiques, les collectivités territoriales doivent être en mesure d'identifier physiquement leur patrimoine, c'est-à-dire de recenser les biens qui leur appartiennent et d'en préciser les caractéristiques essentielles (usage, surface, niveau d'usage, etc.). D'après l'enquête réalisée par la mission auprès des collectivités en lien avec des associations de collectivités (cf. encadré 2), la totalité des régions ayant répondu disposent d'un inventaire physique de leurs biens ; il en va de même pour neuf départements sur dix, huit EPCI sur dix et sept communes sur dix.

#### Encadré 2 : Enquête réalisée par la mission auprès de collectivités territoriales

La mission a réalisé une enquête auprès d'élus et de responsables administratifs de collectivités. Le questionnaire, ouvert en ligne entre le 1<sup>er</sup> et le 18 mars 2014, a été diffusé à des collectivités par l'association des maires de France (AMF), l'association des communautés de France (AdCF), l'association des départements de France (ADF), l'association des régions de France (ARF) ainsi que par l'association française gestion équilibrée de collectivités territoriales (AFGESE). Des associations ont facilité leurs échanges.

Le nombre de réponses est élevé pour les départements (56 réponses) et les régions (9 réponses) et plus faible pour le bloc communal, codé dans le questionnaire sollicité plus tôt : 134 réponses de communes et 74 réponses d'EPCI. Toutefois, ces réponses reflètent la diversité du bloc communal en termes de population pour les communes ou de type d'EPCI<sup>11</sup>.

Dans ces conditions, si les résultats de ce questionnaire ne sauraient constituer une vérité absolue, ils peuvent être utilisés, avec les réserves méthodologiques exposées, pour mieux appréhender les pratiques des collectivités en matière de gestion de patrimoine. En tout cas de ce fait, il n'est pas d'autres sources de données permettant une telle vision d'ensemble.

10 L'AMF a diffusé le questionnaire aux membres de sa commission des finances, composée de maires de communes de tailles différentes et de l'ensemble des départements, ainsi qu'aux présidents des associations départementales de maires.

11 Pour les communes, la répartition des répondants par ordre de population est la suivante : 25 communes de moins de 1 000 habitants, 16 entre 1 000 et 2 500 habitants, 14 entre 2 500 et 10 000 habitants, 20 entre 10 000 et 40 000 habitants, 14 entre 40 000 et 100 000 habitants et 5 de plus de 100 000 habitants. Pour les EPCI, 53 communes de communes ont répondu, 17 communautés d'agglomérations et 4 communautés urbaines ou métropoles.

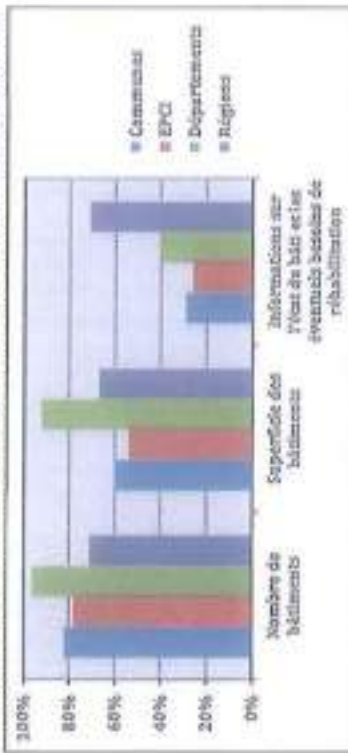
2.1.2. L'inventaire des collectivités, qui n'est pas toujours exhaustif, ne contient pas nécessairement d'informations suffisantes pour la définition d'une politique patrimoniale.

Si les inventaires réalisés, les inventaires n'en sont pas moins hétérogènes. En premier lieu, il ne s'agit pas nécessairement d'un document unique permettant une vision d'ensemble du patrimoine existant. Dans le questionnaire diffusé par la mission, 32 % des communes, 42 % des EPCI, 53 % des départements et la moitié des régions indiquent ainsi que le recensement du patrimoine fait l'objet de plusieurs inventaires thématiques gérés de façon indépendante, éventuellement par différents services.

Les inventaires des collectivités peuvent également être partiels tant dans le champ des biens recensés que dans les données qu'ils contiennent. Par exemple, 12 % des communes déclarent disposer d'un inventaire précisant que le fondier qu'elles détiennent n'y est pas répertorié. Ce chiffre est de 28 % pour les biens mobiliers.

Comme l'indiquent certaines collectivités, les inventaires contiennent parfois des informations précises sur l'ensemble des bâtiments gérés : localisation géographique, références cadastrales, nature de l'occupation, superficie, évaluation de la valeur du bien, niveau de vétusté, etc. Les chambres régionales des comptes (CRC) relevaient ainsi récemment la précision du travail effectué par certaines collectivités : par exemple l'ancienne région Poitou-Charentes ou encore la commune de Châteauroux dans l'Indre (cf. annexe VI). Tous les inventaires ne sont toutefois pas de ce niveau de finesse. Le graphique 4 mentionne, si le nombre de bâtiments est bien identifié dans les inventaires, leur superficie n'est pas systématiquement renseignée. Plus rares encore sont les collectivités qui disposent d'une vision d'ensemble de l'état de leur patrimoine immobilier et de ses éventuels besoins de réhabilitation (moins de 30 % des communes et des EPCI).

Graphique 4 : Type d'informations existantes dans les inventaires physiques des collectivités



Source : Enquête réalisée par la mission en lien avec les associations nationales de collectivités.

La reconnaissance de l'état de fait est pourtant une donnée essentielle pour en optimiser la gestion alors que certaines collectivités font face à d'importants besoins de réhabilitation. D'après les réponses au questionnaire, l'état des bâtiments et de la voirie, évalué par les différentes collectivités, se situe en moyenne entre 2,3 et 2,8 sur une échelle de 1 à 4 (selon d'un état excellent à un état d'usure impliquant de lourds travaux de réhabilitation). Ces chiffres moyens masquent des réalités très différentes entre collectivités : 10 % des communes répondantes indiquent ainsi que leurs bâtiments nécessitent dans l'ensemble de courts travaux de réhabilitation.

Enfin, tous les intervenants ne semblent pas toujours mis à jour. Hormis les départements, moins de 50 % des collectivités ayant répondu à l'enquête de la mission indiquent avoir récemment vérifié le caractère exhaustif de leur inventaire.

### 3.2. La connaissance juridique du patrimoine est rendue complexe, tant du fait des différents statuts des biens que de la multiplicité des modes de gestion possibles

Le droit de la propriété publique distingue dans le patrimoine des personnes publiques les biens qui relèvent du domaine public, soumis à un régime juridique exorbitant de droit public, et ceux qui dépendent du domaine privé qui relève du droit commun de la propriété (cf. encadré 3). L'identification du statut juridique applicable aux différents biens revêt une importance particulière, compte tenu des différences concrètes de gestion induites par cette qualification juridique, mais en termes de possibilités de valorisation que de cession. Selon les résultats de l'enquête réalisée par la mission, le statut juridique des biens est considéré comme relativement bien connu par les départements (84 % précisément, en avoir connaissance) et moins connu par les autres niveaux de collectivités (52 % pour les communes, 58 % pour les EPCI et 57 % pour les régions).

#### Encadré 3 : Le patrimoine des collectivités, entre domaine public et domaine privé

Depuis 2016, le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) dans un fondement législatif à la détermination jurisprudentielle du domaine public immobilier. En application des dispositions de l'article L. 2111-1 du CGPPP, sans avoir parlé du domaine public des biens appartenant à une personne publique ou qui sont tels affectés à l'usage direct de public, sont affectés à un service public lorsqu'ils ont, en ce qui les concerne, l'objet d'un aménagement indispensible à l'exécution des missions de ce service public.

Concrètement, les biens de domaine public des collectivités territoriales recouvrent la voirie communale ou départementale, les écoles et les cinémas, les locaux ouverts au public ou aux usages des services publics (mairies, écoles, collèges, lycées, etc.). Les biens de domaine public sont inaliénables (impossibilité de vendre les biens) et imprescriptibles (le bien ne peut pas en qualité publique du fait d'une absence d'utilisation). Toute occupation précaire du domaine public est soumise à un régime d'autorisation temporaire, précaire et révoquée, et démontre, par sa présence, d'une redondance (cf. parodie 4).

La loi donne une définition contraire du domaine privé des personnes publiques, à savoir que les biens n'appartenant pas au domaine public relèvent du domaine privé (article L. 2111-1 du CGPPP). De plus, quatre catégories de biens relèvent de ce domaine par détermination de la loi : les réserves foncières, les biens immobiliers à usage de bureaux qui ne forment pas un bien indivisible entre deux niveaux de domaine public, les chemises rurales, les bois et forêts soumis au régime forestier.

12 Article 2016 de la réforme du CGPPP, la jurisprudence reconnaît le principe d'un aménagement « spécial » et non « indispensable ». Le régime s'entend ainsi restrictif par un aménagement du territoire de la collectivité publique.

Par ailleurs, les transferts successifs de compétences liés à la décentralisation et au développement de l'intercommunalité se sont accompagnés de mouvements immobiliers qui ont contribué à complexifier le paysage patrimonial. Il peut s'ensuivre des incertitudes sur la propriété des biens ou des croisements de propriétés qui rendent plus difficile la connaissance et, parant, la gestion du patrimoine des collectivités.

En premier lieu, la formalisation des transferts en pleine propriété des équipements de l'État aux collectivités dans le cadre de la décentralisation n'est pas entièrement achevée. Les premières lois de décentralisation ne prévoyaient pas un transfert de propriété mais une simple mise à disposition consentie par procès-verbal des équipements nécessaires à l'exercice des compétences nouvellement transférées. Depuis la loi du 13 août 2004<sup>13</sup>, c'est engagée une démarche de simplification conjointe entre l'État et les collectivités territoriales qui vise à faire de l'urbanisme des équipements le propriétaire. Cette démarche, qui doit être faite à titre gratuit et exclusive l'établissement d'accès de cession par le service des Domaines, concerne notamment les ports, les aérodromes, les routes et les immovables des collèges et lycées. La Cour des comptes relève, dans son rapport public de 2013<sup>14</sup>, que cette démarche, complexe, du fait de l'existence de multiples problèmes administratifs ainsi que du coût des actes, et qui n'a été engagée qu'en 2015, n'a pas encore été menée partout à son terme.

Quand bien même le transfert aurait été opéré de l'État aux collectivités, peuvent subsister une multiplicité de propriétaires sur un même site, comme un collège, propriété du département, mais dont le gymnase est la propriété de la commune. En effet, le code de l'éducation n'a rendu pas obligatoire le transfert de propriété au département ou à la région des biens immobiliers d'un collège ou d'un lycée créés par une commune.

Les transferts d'équipements des communes aux intercommunalités suite aux transferts de compétences sont également source de complexité. En effet, à l'exception des communautés urbaines pour lesquelles le transfert de compétences se traduit par un transfert de propriété du patrimoine nécessaire à l'exercice des compétences transférées<sup>15</sup>, le régime de droit commun applicable aux transferts d'équipements dans le cadre de l'intercommunalité est la mise à disposition<sup>16</sup>. Or, la mise à disposition consiste en la transmission des droits et obligations du propriétaire sans que le bénéficiaire ne dispose du droit d'aliéner le bien ni de droits réels sur les constructions qu'il édifie sur ce bien. Outre le fait que les mises à disposition ne sont pas systématiquement formalisées, ce régime peut constituer une entrave pour une gestion dynamique du patrimoine des EPCI. Alors que la carte intercommunale est en cours de rationalisation dans le cadre de la loi « NOTRe<sup>17</sup> », il pourrait être envisagé de prévoir des transferts de propriété plus systématiques des communes aux intercommunalités. Alors qu'il est aujourd'hui l'exception, le transfert en pleine propriété pourrait ainsi devenir la règle.

Proposition n°1 : Lors de transferts de compétences de la commune à l'EPCI, faire du transfert en pleine propriété des équipements nécessaires à l'exercice de ces compétences le régime de droit commun.

13 Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, en particulier notamment comme l'Annexe 2 de la décentralisation.

14 L'urbanisme des collectivités territoriales : vers une gestion plus globale, rapport public annuel de la Cour des comptes, 2013.

15 Article L. 2112-3 pour les collèges et article L. 2112-7 pour les lycées. Le transfert est soumis au droit de la décentralisation ou la région affecte ces biens du transfert de compétence, de transmission ou l'annexion.

16 Article L. 2121-28 du CGCT.

17 Article L. 2211-17 (communes), L. 2211-17 (communes de coopération) et L. 2211-10 (communes de plein droit) du CGCT. Le transfert d'équipements en pleine propriété à l'intercommunalité, à titre gratuit ou non, est possible mais constitue une dérogation au régime de droit commun.

18 Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Il prévoit également de sur une démarche de déconcentration de la propriété à l'exception de la rationalisation de la carte des EPCI. La nouvelle formule des communes de 2015 s'inscrit dans un cadre plus restrictif en pleine propriété.

2.4. Certaines collectivités sont engagées dans une stratégie de gestion dynamique de leur patrimoine fondée sur une meilleure connaissance de celui-ci

2.4.1. Sur le plan organisationnel, le suivi et le pilotage du patrimoine dépendent généralement de plusieurs services différents

La gestion patrimoniale est souvent éparpillée au sein de plusieurs directions différentes. Lorsqu'il existe une direction des bâtiments, il s'agit en général d'un service ressource, en charge du suivi physique des biens, de l'entretien courant et des travaux. Trois autres directions transversales interviennent généralement, au sein des directions sectorielles, au sein de la direction en charge de l'urbanisme ou de l'aménagement (qui gère les acquisitions et cessions, ainsi que les questions de maîtrise d'ouvrage et d'infrastructures) ; la direction des finances en charge des aspects comptables et budgétaires ; la direction des affaires juridiques chargée du suivi des conditions d'occupation.

Certaines collectivités se sont dotées d'un service dédié à la fonction immobilière, permettant d'insérer ces trois fonctions dans un cadre coordonné voire de les fusionner au sein d'un même service. Néanmoins, l'existence d'une entité spécifiquement chargée de porter la fonction immobilière est loin d'être généralisée. Selon les résultats de l'enquête réalisée par la mission, une telle entité existe dans deux départements sur trois, mais dans un EPCI sur cinq et une commune sur six. En pratique, les configurations sont très diverses : recensement des procédures immobilières au sein d'un pôle « ressources et ingénierie » (Grand Nancy), petite cellule de quelques agents positionnée auprès du directeur général des services (Grand Besençon), service intégré constitué sous forme d'une direction du patrimoine et de l'immobilier, qui gère l'ensemble des aspects et étendues à cette fin, de l'ensemble des leviers juridiques, administratifs, budgétaires, opérationnels, etc.), comme c'est le cas dans le Grand Montauban.

Dans les plus petites communes, le manque d'expertise peut les conduire également à rechercher la rationalisation de la fonction patrimoniale, en la mutualisant au sein de l'échelon intercommunal. Cette mutualisation au niveau intercommunal demeure toutefois limitée : 18 % des EPCI indiquent avoir mutualisé la gestion immobilière avec tout ou partie de leurs communes membres<sup>27</sup>. L'agglomération d'Orléans fournit un exemple de cette mutualisation qui semble donner satisfaction à la ville-centre, offre une palette de services plus étendue aux communes membres et permet de traiter la question foncière à l'échelle de l'agglomération.

2.4.2. Certaines collectivités se sont dotées d'outils de pilotage et d'un document de programmation patrimoniale, à l'origine d'une véritable stratégie, selon une démarche loin d'être généralisée

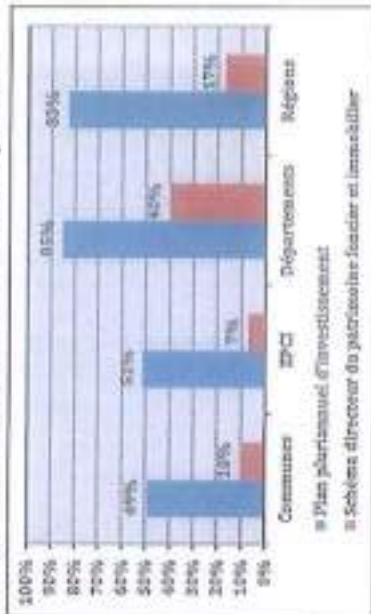
Une stratégie immobilière et patrimoniale vise à fournir une vision d'ensemble claire à moyen terme et s'inscrit le plus souvent dans les différents politiques qui affectent le patrimoine immobilier. S'appuyant sur un recensement des biens et une analyse des coûts, il s'agit d'optimiser l'occupation des locaux disponibles en identifiant les regroupements rationnels de services, les biens devant être réhabilités ou encore ceux qu'il apparaît plus pertinent de vendre.

<sup>27</sup> Novembre 2016 de la gestion immobilière des intercommunalités, Deloitte et AFD, mardi 2016.

Une majorité de collectivités, en particulier les plus importantes, est aujourd'hui dotée de plans pluriannuels d'investissement, qui définissent la programmation des investissements à la fois pour les équipements nouveaux et la réhabilitation de l'existant (cf. graphique 5). Il permet un pilotage des flux d'investissement, ce document ne permet pas d'appréhender la question patrimoniale dans sa globalité et de définir des arbitrages immobiliers sur le long terme. L'élaboration d'un document de programmation en matière patrimoniale demeure l'exception même si un nombre croissant de collectivités semble s'en doter. Selon l'enquête réalisée par la mission, moins de 10 % des communes et EPCI ont conçu un tel schéma, les régions et les départements étant plus nombreux à élaborer ce type de document (respectivement 17 % et 40 %), sans que cette pratique ne soit systématique.

Sur la base des entretiens conduits par la mission et de l'examen de rapports de CRIC, plusieurs collectivités de taille très différentes se sont dotées de schémas directeurs pour la gestion de leur patrimoine, avec des niveaux d'avancement hétérogènes : peuvent ainsi être cités la commune d'Albi, la commune de Besançon, la métropole de Toulouse ou celle de Lyon ou encore le département de l'Ardèche (cf. annexe VI).

Graphique 5 : Préparation de collectivités déclarant s'être dotés d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) ou d'un schéma directeur de patrimoine

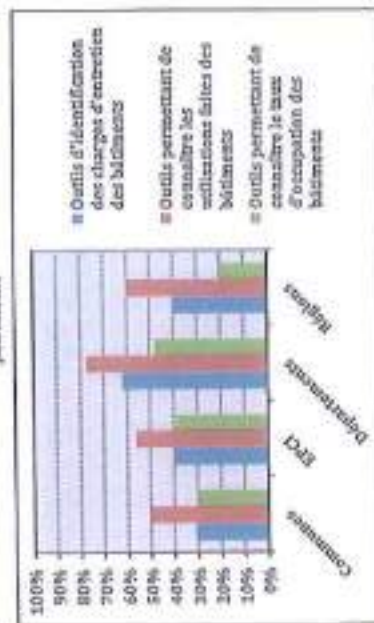


Source : Enquête réalisée par la mission en lien avec les collectivités régionales et collectivités

Encore faut-il relever que ces schémas patrimoniaux sont centrés sur les bâtiments et les terrains, sans inclure le voirie et les réseaux ; une vision précoce de ces éléments de patrimoine est pourtant nécessaire à une gestion prévisionnelle des coûts de maintenance et de renouvellement, même lorsque leur gestion est déléguée selon diverses modalités.

Le développement d'une stratégie patrimoniale s'appuie généralement sur des systèmes d'information permettant une connaissance fine du patrimoine, en complément de l'inventaire physique. Les fonctionnalités développées par ces outils répondent à des attentes variées. Certains permettent de mieux mesurer les charges et coûts induits, voire de développer une comptabilité analytique ; c'est le cas de logiciels développés par la commune de Châteauneuf qui permet d'avoir une vision globale sur les coûts énergétiques par bâtiment, avec un système d'alerte et de surconsommation, permettant ainsi de réguler les dépenses qui y sont liées. D'autres visent à maximiser les recettes tirées du patrimoine par un suivi des conventions de mise à disposition des locaux, notamment en bénéficiant d'associations. Ces outils connaissent toutefois un déploiement inégal entre les niveaux de collectivités (cf. graphique 6).

Graphique 6 : Proportion de collectivités déclarant utiliser différents outils de gestion de patrimoine



Source : Enquête réalisée par le réseau en lien avec les associations nationales de collectivités.

3. Si le patrimoine est source de dépenses de fonctionnement susceptibles d'être optimisées, les dépenses d'investissement des collectivités devraient à l'avenir privilégier la réhabilitation du parc existant plutôt que des équipements neufs

3.1. Relativement dynamiques, les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine des collectivités territoriales sont très variables selon les collectivités

3.1.1. Les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine représentent 14 Md€, auxquels il faut ajouter la masse salariale affectée à la gestion patrimoniale qui représente un montant équivalent

3.1.1.1. Relativement dynamiques sur la période 2010-2014, les dépenses de fonctionnement affectées au patrimoine représentent environ 1,4 Md€

En 2014, les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine de l'ensemble des collectivités territoriales s'élevaient à 1,4 Md€, soit 7,2 % de leurs charges de fonctionnement hors dotations aux amortissements. 86 % de ces dépenses sont concentrées dans le bloc communal. Sur la période 2010-2014, les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine augmentent plus vite que l'inflation mais sont moins dynamiques que l'ensemble des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales hors dotations aux amortissements. Elles augmentent de 8,0 % sur la période alors que les charges de fonctionnement, hors dotations aux amortissements, augmentent de 13,6 %.

En 2014, les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine des collectivités territoriales concernent essentiellement :

- des dépenses immobilières, composées des charges locatives (location et crédit-bail) et des charges de fonctionnement courant (dépenses d'électricité, d'entretien et de maintenance, assurances, impôts, etc.), qui représentent 8,8 Md€ de dépenses en 2014, soit 61 % des dépenses de fonctionnement rattachables au patrimoine ;
- des dépenses mobilières, essentiellement composées de loyers diversifs, de dépenses d'entretien, de maintenance et de fournitures, qui représentent 3,3 Md€, soit 23 % des dépenses liées au patrimoine ;
- des dépenses relatives à la voirie, aux réseaux et aux terrains non constructifs, essentiellement composées des dépenses de fourniture et de maintenance des voies et réseaux et des charges d'entretien des bois et forêts, qui représentent 2,4 Md€, soit 17 % des dépenses rattachables au patrimoine.

Le tableau 1 présente le détail et l'évolution sur 2010-2014 des dépenses associées au patrimoine évaluées par la mission.

En l'absence de données sur la période 2010-2014, l'évolution des prix à la consommation (hors taxes) a progressé en moyenne annuelle de 1,54 %. Les dépenses des collectivités associées au patrimoine ont augmenté à un rythme annuel moyen de 1,4 % sur la même période.



Or, les collectivités ne possèdent pas toujours d'outils leur permettant d'évaluer en cas de la validation d'un projet le coût en fonctionnement du futur équipement. Selon une enquête menée en 2014 par la Caisse des Dépôts et Consignations<sup>43</sup>, plus de 60 % des collectivités répondantes indiquent ne pas disposer d'un dispositif dédié pour l'évaluation des charges d'exploitation associées à sa politique d'investissement. Le manque d'évaluation et aux des coûts de fonctionnement, d'équipements ne peut contribuer à la hausse des dépenses.

**3.1.2.2. Les diverses normes sur la gestion du patrimoine sont une source de coûts supplémentaires pour les collectivités, quoique difficiles à évaluer**

La gestion patrimoniale des collectivités territoriales s'inscrit dans un contexte normatif contraignant où il s'agit des normes relatives à l'accessibilité des établissements recevant du public<sup>44</sup>, des normes environnementales<sup>45</sup>, des normes relatives à l'archéologie préventive<sup>46</sup>, etc. Dans la mesure où les normes applicables aux collectivités territoriales ont fait l'objet d'une récente revue de dépenses<sup>47</sup>, la mission n'a pas cherché à en analyser le bien-fondé et ne peut donc se prononcer sur l'opportunité d'alléger telle ou telle norme.

La mission a pu en revanche que ces normes sont à l'évidence source de coûts pour les collectivités. À titre d'exemple, le coût de la mise aux normes en matière d'accessibilité des 270 000 établissements des collectivités recevant du public a été évalué en 2010 par la société Accélétronic<sup>48</sup> à 16,8 Md€, dont 2,5 Md€ de TVA. Pourrait particulièrement être comparés par le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FC TVA). En outre, si certaines mises aux normes peuvent permettre à terme des économies, le retour sur investissement difficile à évaluer, n'est pas garanti. Depuis un décret de 2012<sup>49</sup>, les collectivités gestionnaires de réseaux d'adduction d'eau doivent mettre en place un plan d'actions pour prévenir les fuites liés à des réseaux trop vétustes : à terme, en cas d'un rendement de 85 % de leur réseau, les collectivités pourraient être pénalisées par les agences de l'eau. En l'absence, la réduction des fuites d'eau permet des économies mais n'est pas garanti que elles permettent d'amortir les investissements nécessaires.

<sup>43</sup> Enquête sur l'investissement des collectivités locales : vers un engagement en profondeur ?, Note de conjoncture, décembre 2014, Caisse des dépôts et consignations.

<sup>44</sup> Loi n° 2005-105 du 11 février 2005 pour l'égalité des territoires et de l'équipement et la désenclavement des territoires ruraux.

<sup>45</sup> Règlementation sur la certification des réseaux. Cette a été réalisée en 2014 par la Caisse des dépôts et consignations (CdC) en vertu de la loi n° 2004-496 du 2 juin 2004 relative à l'égalité territoriale pour l'ensemble des territoires ruraux (Séverin 2016-1167).

<sup>46</sup> Décret n° 2004-496 du 2 juin 2004 relatif aux procédures administratives et financières en matière d'archéologie préventive.

<sup>47</sup> Révision des normes applicables aux collectivités territoriales : revue de dépenses, ISG, ISG et CDES, juillet 2015.

<sup>48</sup> Evaluation faite par l'Agence de l'eau de la région de la Seine-Normandie au projet de loi instituant le Gouvernement à l'échelle des normes applicatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des équipements publics, des biens et services d'adduction et de traitement des eaux potables.

<sup>49</sup> Décret n° 2012-17 du 27 janvier 2012 relatif à la diffusion des données relatives aux réseaux des services publics de l'eau et de l'assainissement et à la mise à disposition pour la réduction des pertes d'eau de réseaux de distribution d'eau potable.

Les conséquences financières des nouvelles normes doivent en principe faire l'objet d'une évaluation préalable. Depuis 2009<sup>50</sup>, les nouveaux projets de loi doivent l'objet d'une étude d'impact préalable. De même, la plupart des projets de textes réglementaires sont soumis à une obligation d'analyse d'impact<sup>51</sup> sur laquelle s'appuie le conseil national d'évaluation des normes (CNEN)<sup>52</sup> pour évaluer l'impact financier des normes pour les collectivités territoriales.

Cette obligation est en pratique peu appliquée : 76 % des textes soumis en 2014 au CNEN ne faisaient pas l'objet d'une évaluation de leur impact financier<sup>53</sup>, faute de méthodes d'évaluation fiables. Comme le relevait le rapport d'Alain Lambert et Martin Malvy, il semble essentiel de développer une méthode partagée de calcul et d'objectivation des coûts, en s'appuyant sur un échantillon représentatif de collectivités volontaires.

**3.1.2.3. Le recours par les collectivités à des partenariats public-privé sous différentes formes est source de risques juridiques, comptables et financiers et rigolifie leur budget de fonctionnement**

Pour réaliser et financer de nouveaux projets, les collectivités territoriales ont parfois recours à des partenariats public-privé (PPP). Les PPP utilisés par les collectivités territoriales se se résument pas aux contrats de partenariat<sup>54</sup> mais concernent également les montages fondés sur une convention d'occupation domaniale (OuD) employant des administrateurs ou autorisation d'occupation temporaire). Ces montages, communément qualifiés d'"à aller-retour", reposent sur le schéma suivant :

- la collectivité met à disposition, en échange d'une redevance, un terrain pour une durée donnée (respectivement 99 et 70 ans maximum pour le BEA et l'ADT) et sélectionne un groupement d'opérateurs pour réaliser un ouvrage ;
- le titulaire du BEA ou de l'ADT assure la maîtrise d'ouvrage et le financement du bien dont il est propriétaire jusqu'à l'expiration de la convention ;
- le prestataire met à disposition de la collectivité l'ouvrage avant la fin du contrat par une convention non détachable de mise à disposition contre le versement d'un loyer par la collectivité ;
- à la fin du BEA ou de l'ADT, le collectif devient propriétaire de l'ouvrage sans qu'elle ait à verser d'indemnités à l'opérateur.

Le recours à des contrats de partenariat, est encadré par la loi et la jurisprudence constitutionnelles qui définissent trois critères d'éligibilité des projets, à savoir la complexité, l'urgence et l'efficacité économique. Avant le recours à un tel contrat, une évaluation préalable est en outre obligatoire.

<sup>50</sup> Loi organique n° 2009-483 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-3, 38 et 44 de la Constitution.

<sup>51</sup> Décret du 17 juillet 2013 relatif à la mise en œuvre de la loi de la réglementation.

<sup>52</sup> Instance qui est constituée en juillet 2014 à la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN).

<sup>53</sup> Revue de dépenses précitée.

<sup>54</sup> Grands partenariats n° 2004-105 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

<sup>55</sup> Décret du Conseil constitutionnel n° 2003-473 DC du 16 juin 2003 et loi n° 2004-750 du 28 juillet 2004 relative aux contrats de partenariat.

53

Les PPP fondés sur des conventions d'occupation domaniales sont nettement moins encadrés : ils ne sont soumis ni à une obligation d'évaluation préalable ni aux critères d'éligibilité qui conditionnent la passation des contrats de partenariat. En outre, il existe une insécurité dans les instructions compréhensibles des collectivités sur le fait de savoir si les règles de transparence applicables aux contrats de partenariat s'appliquent également aux montages domaniaux complexes. Il ne faut enfin pas l'oublier d'un suivi au niveau national car la mission d'appui aux PPP (MAPP) n'enregistre que les contrats de partenariats<sup>51</sup>.

Quelle que soit leur forme, les PPP sont source de risques juridiques et financiers pour les collectivités. La complexité du paysage juridique des PPP et des normes qui leur sont applicables induit des coûts de transaction importants et implique fréquemment une intermédiation juridique. Cette intermédiation n'est pas pour autant une garantie de sécurité juridique pour les projets qui sont nombreux à être annulés ou requalifiés en marché public par le juge administratif<sup>52</sup>, ce qui peut occasionner des risques financiers importants puisque ces cas de reprises antérieures du contrat, le reconstruisent à généralement droit à l'indemnisation du préjudice.

Par ailleurs, si les PPP représentent une fraction substantielle de la commande publique locale, leurs conséquences sur les budgets des collectivités adjudicatrices, prises individuellement, peuvent être importantes. En effet, la contractualisation des rédevances à verser par la collectivité sur plusieurs décennies contribue à la rigidification du budget de fonctionnement et restreint les marges de manœuvre des décideurs locaux dans le réajustement de leurs dépenses, tant d'investissement que de fonctionnement.

Dans le cadre de la transposition de la directive 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics, l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics clarifie le cadre juridique des PPP en créant un outil unique, le « marché de partenariat », avec des obligations d'évaluation préalable renforcées par rapport à celle du contrat de partenariat. Par ailleurs, si les critères d'urgence et de complexité sont supprimés, l'ordonnance définit des seuils, selon la nature de l'opération, en deçà desquels un PPP ne peut être utilisé. En outre, les contrats de type BEA et ADJ sont réintégrés sur leur vocation d'origine, à savoir l'occupation du domaine public (cf. 4.2.2), et les montages « aller-retour » ne sont donc plus possibles. Enfin, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, les PPP des collectivités territoriales doivent comme ceux de l'État être évalués et préalable par la MAPP. Ces récentes évolutions devraient permettre aux collectivités de mieux prendre en compte les risques financiers associés aux opérations public-privé et de se retourner à ce type de montage qu'après une analyse fine des coûts et avantages.

51 Si la mise en service du bien, les dépenses d'investissement doivent être exemptées à l'impôt (exemple 235) pour le part des investissements déductibles et le passif (exemple 1575) pour le part des investissements non déductibles.

52 Au mois d'août 2014, la MAPP comptabilisait ainsi 146 contrats de partenariat signés par des collectivités territoriales pour un montant total de 1,07 Md€..

53 Voir par exemple : TA Bordeaux, 10 mars 2015, M. Prud'homme c/ conseil municipal de la Tour de France.

54 Article 24 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2017.

3.1.2. La forte hétérogénéité des niveaux de dépenses et de leur évolution selon les collectivités révèle des marges d'optimisation

3.1.2.1. Une meilleure maîtrise de l'augmentation des dépenses dans les collectivités offrit des dépenses de fonctionnement liées au patrimoine élevées et particulièrement dynamiques permettrait 225 M€ d'économies dès la première année

La classification des communes en fonction de leur niveau de dépenses patrimoniales en euros par habitant et de l'évolution de ces dépenses sur la période 2010-2014 permet de faire apparaître les communes avec des dépenses patrimoniales en euros par habitant supérieures à la médiane des communes et une croissance plus dynamique que la moyenne. En 2014, les dépenses liées au patrimoine de ces communes ont représenté une dépense totale de 3,8 Md€.

Pour évaluer les économies liées à une meilleure maîtrise à l'avenir des dépenses patrimoniales dans ces communes, la mission retient comme référence une évolution tendancielle de ces dépenses au même rythme que celui constaté sur la période 2010-2014. Si l'augmentation annuelle des dépenses patrimoniales des communes avec des dépenses plus élevées et dynamiques que la moyenne est ramenée à l'évolution annuelle moyenne constatée pour l'ensemble des communes sur la période considérée (+1,6 % par an), les économies par rapport au scénario de référence peuvent être évaluées à 225 M€ la première année. Si la maîtrise de la dynamique des dépenses est maintenue plusieurs années, les économies se cumulent d'une année sur l'autre, toujours par rapport au scénario de référence.

En d'autres termes, dans les communes caractérisées par un niveau de dépenses supérieur à la médiane et une dynamique forte de ces dépenses, la seule maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement associées au patrimoine pourrait se traduire, dès la première année, par 225 M€ d'économies.

3.1.2.2. L'analyse de quatre postes de dépenses spécifiques révèle une forte hétérogénéité entre collectivités, et surtout des écarts d'investissement prévisionnels évalués par la mission entre 220 et 750 M€

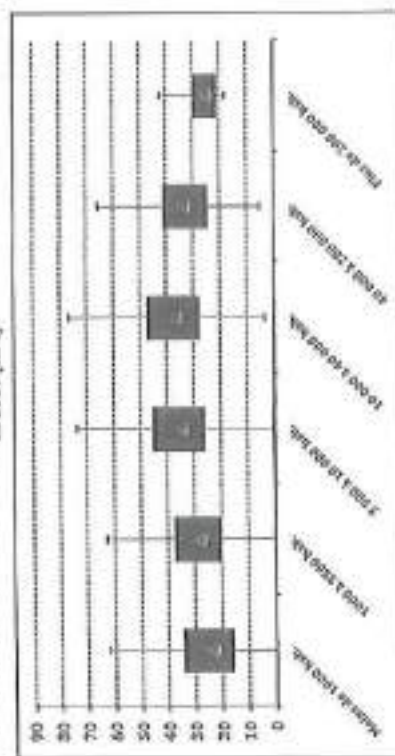
Au sein des dépenses de fonctionnement liées au patrimoine, la mission a analysé plus spécifiquement quatre postes de dépenses au regard des montants qu'ils représentent et de leur forte dynamique : les dépenses d'électricité, les dépenses d'entretien et de réparation sur bâtiments, les dépenses de fournitures d'entretien et de petit équipement ainsi que les dépenses d'assurances. Ces quatre postes de dépenses représentent 5,53 Md€, soit 64 % des dépenses immobilières de l'ensemble des collectivités territoriales et près de 40 % du montant total des dépenses de fonctionnement associées au patrimoine. Globalement, ils ont connu sur la période 2010-2014 une augmentation deux fois plus rapide que l'ensemble des dépenses associées au patrimoine.

55 Le compte 616 qui regroupe les dépenses d'entretien se permet pas d'inclure notamment les dépenses rattachées à la gestion du patrimoine. D'après les collectivités concernées par la mission, l'ensemble du patrimoine constitue l'ensemble des dépenses d'entretien des collectivités.

54

Pour réaliser des comparaisons entre collectivités, les dépenses de chaque collectivité sur ces quatre postes ont été rapportées au nombre d'habitants<sup>54</sup>. Cette analyse révèle une très forte hétérogénéité entre collectivités. À titre d'exemple, le graphique 7 montre que les dépenses d'électricité des communes, rapportées au nombre d'habitants, varient parfois, entre le premier et le troisième quartile de communes d'une même strate de population, dans un rapport de 1 à 2. Un degré d'hétérogénéité similaire a été mis en évidence pour les quatre postes de dépenses analysés et pour tous les niveaux de collectivités (présentation détaillée des résultats en annexe IV).

Graphique 7 : Dispersion des dépenses d'électricité par habitant par strate de communes en 2016 (en €)



Source : DGFPE, calculs de la mission. L'encadré ci-dessous / le triangle orange marque le médiane et les rectangles noirs représentent le premier et le troisième quartile. Enfin, la zone de la représentation graphique permet de définir le niveau de référence et de le valuer également séparément.

À l'égard de cette forte variation des dépenses par collectivité et de leur évolution à la hausse, la mission a évalué, conformément à sa lettre de mission, les économies qui pourraient être réalisées si les collectivités avec un niveau de dépenses plus élevé que d'autres collectivités à la population comparable réduisaient leurs dépenses. Sur chacun des quatre postes de dépenses, les économies seraient ainsi perçues par les communes appartenant au dernier quartile pour chacune des cinq strates de population analysées. Trois scénarios ont été définis :

- un scénario minimal fondé sur une perspective de réduction de 10 % des dépenses de fonctionnement des collectivités appartenant à ce quatrième quartile ;
- un scénario moyen bâti sur une perspective de réduction de 15 % de ces mêmes dépenses ;
- enfin, un scénario maximal dans lequel les dépenses des collectivités du dernier quartile seraient alignées sur les dépenses les plus élevées du troisième quartile<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Données de population fournies dans les bases statistiques par la DGFPE. La mission a relevé qu'il existe pour toutes les collectivités et tous les grands types d'actes, une corrélation très forte entre la valeur brute comptable territoriale et la population de la commune (cf. annexe IV).

<sup>55</sup> Le calcul de la valeur adjacente supérieure permet de ne pas tenir compte des valeurs extrêmes. Elle correspond au troisième quartile + 1,5 x (troisième quartile - premier quartile).

<sup>56</sup> Soit la borne haute des boîtes vers le graphique 7.

Au total, les cibles d'économies potentielles sont évaluées selon les scénarii entre 222 M€ et 746 M€ avec la répartition par postes de dépenses présentée dans le tableau 3.

La mission a également conscience que les spécificités patrimoniales de chaque collectivité peuvent se traduire par des niveaux de dépenses très différents. En particulier, les dépenses d'entretien et de réparation sont nécessairement variables au regard de l'état de vétusté des bâtiments à entretenir. Toutefois, des niveaux particulièrement élevés de dépenses d'entretien peuvent révéler des bâtiments très dégradés qui nécessiteraient des travaux de réhabilitation importants et qu'il pourrait être plus opportun de céder dans le cadre d'une stratégie patrimoniale d'ensemble.

Tableau 3 : Synthèse des économies possibles en fonction de chacun des trois scénarii envisagés sur les quatre postes de dépenses analysés par la mission (en M€)

Postes de dépenses	Scénario maximal		Scénario moyen		Scénario minimal	
	Scénario maximal	Scénario moyen	Scénario maximal	Scénario moyen	Scénario maximal	Scénario moyen
Dépenses d'électricité	90	133	80	113	70	103
Dépenses d'entretien et de réparation sur bâtiments	80	73	80	73	80	73
Dépenses de fourniture et d'entretien de poste	31	47	31	47	31	47
Dépenses d'assurances	50	73	50	73	50	73
Total	251	326	241	306	231	300

Source : Calculs de la mission sur la base des données de la DGFPE.

En définitive, la mission a défini :

- des économies de 225 M€ la première année liées à la maîtrise de l'évolution de la dépense (sans évolution du niveau de dépenses de base en euros par habitant). Ces économies se cumuleraient d'une année sur l'autre tant que la dynamique de la dépense est maîtrisée ;
- des économies pérennes liées à une baisse du niveau de quatre postes de dépenses significatifs et héritagées en 2016 évaluées entre 222 M€ et 746 M€.

Au total, par rapport à une évolution tendancielle de la dépense au même rythme que sur la période 2010-2014, la mission évalue une cible d'économies potentielles entre 450 M€ et près de 1 M€ dès la première année.

3.2. Dès lors que les besoins de gros entretien et de réhabilitation croissent, l'investissement des collectivités devrait être moins orienté vers les équipements neufs

3.2.1. Dédicace à évaluer, la part des investissements consacrée à du gros entretien et à la réhabilitation de l'existant se situerait entre 50 % et 60 %

La distinction au sein des flux d'investissement entre, d'une part, les dépenses de renouvellement et de réhabilitation de l'existant et, d'autre part, les financements d'équipements nouveaux se peut être appréhendée à partir des sources comptables, où ces deux postes d'investissements ne sont pas isolés. Une évaluation de cette répartition ne peut donc être qu'une de données micro-économiques et des évolutions des collectivités.

Deux évaluations différentes permettent de situer la part de l'investissement des collectivités consacrée à la réhabilitation du patrimoine existant entre 50 % et 60 % de l'investissement total.

D'après le questionnaire réalisé par la mission (cf encadré 2), en moyenne, 50,2 % des dépenses d'investissement des collectivités auraient été consacrées à la réhabilitation du patrimoine existant en 2015, le solde étant consacré à des investissements dans des nouveaux projets, éventuellement en remplacement d'actifs existants. Cette part est toutefois variable en fonction des niveaux de collectivités (cf tableau 4) : elle représente 57 % des dépenses d'investissements des communes et 53 % des dépenses d'investissement des départements contre 37 % des dépenses d'investissement des EPCI.

Tableau 4 : Part des dépenses d'investissement consacrées à la réhabilitation du patrimoine existant évaluée par les collectivités territoriales

Niveau de collectivité	Part des dépenses d'investissement consacrées à la réhabilitation du patrimoine existant
Communes	57 %
EPCI	37 %
Départements	53 %
Régions	42 %

Source : Mission, 287 réponses ; 86 communes, 69 EPCI, 47 départements et 2 régions

Une seconde évaluation de la déconsommation de l'investissement local découle d'une étude récente de la commande publique réalisée par l'Assemblée des collectivités de France (AdCF) et la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC). Cette étude repose sur l'analyse des procédures de marchés publics supérieurs à 15 000 € des collectivités territoriales, répertoriés puis classés par nature de dépenses par la société Vecteur Plus (cf précisions méthodologiques en annexe IV) et notamment dans deux rubriques « travaux neufs » et « renouvellement et rénovation ». La comparaison de ces deux rubriques permet ainsi d'appréhender la répartition d'une part des dépenses d'investissements entre projets d'équipements neufs et rénovation de l'existant. L'analyse sur la période 2012-2014 de la classification par nature des marchés publics des communes montre que leurs travaux de renouvellement et de rénovation représentent sur la période 60 % du total des dépenses de travaux neufs et de dépenses de renouvellement et rénovation. Cette part reste stable sur la période (entre 58 % en 2013 et 62 % en 2014).

3.2.2. Les flux d'investissements théoriquement nécessaires pour assurer le maintien en l'état du patrimoine existant augmentent et seraient nettement supérieurs aux investissements qui y sont effectivement consacrés

Afin d'évaluer le besoin de réhabilitation du patrimoine des collectivités, la mission a analysé l'évolution de la consommation de capital fixe (CCF) calculée annuellement par l'INSEE pour l'établissement des comptes de patrimoine (cf 2.1.1). La consommation de capital fixe équivaut en effet en comptabilité nationale à la dépréciation du capital, et permet constitue une approximation statistique des flux d'investissements nécessaires pour maintenir en l'état restaurer ou réhabiliter le patrimoine existant des administrations publiques locales (APL).

Dans le graphique 8, la consommation de capital fixe des APL depuis 1979 est représentée par la courbe bleue. La courbe rouge représente, quant à elle, les dépenses d'investissement annuelles des APL en comptabilité nationale. Or, la CCF augmente plus rapidement depuis les années 1980 que les dépenses d'investissement.

La part du flux de l'investissement annuel nécessaire pour maintenir en l'état, restaurer ou réhabiliter le patrimoine existant, représentée par la courbe verte sur le graphique ci-dessous, croît donc considérablement depuis la fin des années 1970 : de 60 % en moyenne dans les années 1980, à 65 % dans les années 1990, à 68 % sur la décennie 2000 pour atteindre 80 % en moyenne dans les dix dernières années.

Graphique 8 : Comparaison de l'évolution de la consommation de capital fixe et des flux annuels d'investissements des APL, sur la période 1979-2014 (en euros courants)



Source : INSEE, Comptabilité nationale

Ainsi, malgré le caractère théorique et général de ce raisonnement, dans les dernières années, les dépenses effectives de réhabilitation (qui représenteraient tout au plus entre 60 % et 68 % des dépenses d'investissement totales des collectivités, cf supra), pourraient être insuffisantes pour assurer le maintien en l'état du patrimoine existant. Les dépenses d'investissement des collectivités territoriales seraient donc trop faibles vers la construction d'équipements neufs et insuffisamment vers la réhabilitation de biens existants.

3.2.3. Une plus grande sélectivité des nouveaux projets pourrait permettre de dégager des marges de manœuvre financières pour la réhabilitation du patrimoine existant.

Une plus grande sélectivité des nouveaux projets passe en premier lieu par une meilleure évaluation et une maîtrise des coûts de fonctionnement engendrés par les futurs équipements. L'article 107 de la loi « NOTRe » prévoit que toute opération cadastrale, c'est-à-dire toute opération dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret, doit donner lieu à une étude de son impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement. Cette mesure est à l'évidence utile et la déduction des seuls coûts de fonctionnement déformante. Un seuil trop élevé viendrait à la mesure de sa substance alors même que les enjeux financiers sont importants (cf. 3.1.2.1.). À cet égard, 6% n'est pas de données permettant d'apprécier le niveau moyen des projets d'investissement des collectivités. Les données sur les marchés publics peuvent donner un ordre d'idée (quand bien même un projet d'investissement peut donner lieu à plusieurs marchés). En 2013, l'observatoire économique de l'achat public a recensé 321 marchés de travaux de plus de 5 M€ passés par les collectivités territoriales représentant au total 3,9 Mds€. Les opérations de plus de 5 M€ pourraient donc être déjà considérées comme des opérations exceptionnelles au sens de l'article 107 de la loi « NOTRe ».

L'évaluation de la rentabilité socio-économique des projets d'équipements nouveaux constitue une étape supplémentaire. D'après une enquête réalisée par la Caisse des Dépôts et consignations<sup>14</sup>, environ 70 % des collectivités interrogées n'ont pas de dispositif d'évaluation de l'impact économique de leurs investissements. De fait, à l'heure actuelle, les évaluations de rentabilité socio-économique reposent sur des outils et une méthodologie complexes qui ne sont adaptés qu'à des investissements de grande ampleur. Ainsi, depuis 2013, l'État doit produire une telle évaluation pour les projets d'investissement supérieurs à 20 M€ hors taxes<sup>15</sup>. Le commissariat général à l'équité territoriale (CGE) est chargé de veiller à la qualité de ces évaluations et diffuse des guides d'évaluation. En conséquence, la mission propose que, comme pour l'État, les (autres) projets d'investissement des collectivités territoriales de plus de 20 M€ soient soumis à une obligation d'évaluation de la rentabilité socio-économique. Par ailleurs, le CGI pourrait utilement se voir confier la définition d'une méthodologie allégée pour l'évaluation de la rentabilité socio-économique des investissements en deçà de ce seuil ; évaluation qui demeurerait facultative.

**Proposition n° 4 :** Rendre obligatoire, comme pour l'État, une évaluation de la rentabilité socio-économique des investissements supérieurs à 20 M€ et confier au CGI l'élaboration d'une méthodologie allégée pour l'évaluation des investissements inférieurs à ce seuil.

Le renforcement des évaluations des nouveaux projets doit permettre une hiérarchisation et une plus grande sélectivité des équipements neufs, en vue de libérer des marges de manœuvre financières pour le gros entretien et la réhabilitation du patrimoine existant. Les mesures préconisées par la mission pour renforcer les obligations d'amortissement des collectivités (cf. 2.3.3.3) vont dans le même sens. Les dotations aux amortissements permettront en effet à la fois de restituer la dégradation annuelle du patrimoine des collectivités et de sécuriser des ressources financières pour financer les opérations de réhabilitation nécessaires.

<sup>14</sup> Direction publi-à la date de rédaction de ce rapport.

<sup>15</sup> La loi n° 1058/09 autorisation économique de l'achat public, avril 2015, n° 10.

<sup>16</sup> Député par l'investissement des collectivités locales : WP1 et engagements en profonds 7 et 8.

<sup>17</sup> Schéma de communes et d'ESCI de plus de 10 000 habitants, département et région.

<sup>18</sup> Décret n° 2012-1211 du 25 décembre 2012 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics.

4. Diverses évolutions juridiques sur le cadre des cessions et des outils de valorisation seraient susceptibles d'accroître les recettes tirées par les collectivités de leur patrimoine

4.1. En 2014, les recettes tirées par les collectivités de la valorisation de leur domaine et des cessions patrimoniales ont représenté 8 Mds€

4.1.1. Diverses, les recettes tirées de la seule valorisation courante du domaine et du patrimoine des collectivités représentent près de 5 Mds€

Pour l'année 2014, les recettes de la valorisation du patrimoine (cf. tableau 5) sont composées :

- des revenus des immeubles appartenant aux collectivités territoriales, pour un montant de 2,5 Mds€, soit 51 % des recettes ;
- de recettes domaniales, essentiellement composées de droits (permis, surdomainement, préjets...) et de redevances (d'utilisation du domaine, versées par les fermiers et les concessionnaires...), qui représentent près de 2 Mds€, soit 41 % des recettes domaniales ;
- de manière plus marginale, de recettes forestières et agricoles qui représentent 271 M€, soit 5,5 % des recettes domaniales et des produits de la valorisation du patrimoine immobilier de certaines collectivités territoriales (cf. encadré 4).

Tableau 5 : Montant des recettes tirées de la valorisation du patrimoine et leur évolution sur la période 2010-2014 (en M€)

	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2010-2014
Revenus des immeubles (dominial)	3 216	3 338	3 383	3 457	3 472	+ 256 %
Recettes des concessions	1 228	1 227	1 210	1 218	1 265	+ 13,9 %
Dont redevances versées par des fermiers et agriculteurs	866	919	964	928	933	+ 7,7 %
Dont droits de permis de construire et de location	495	240	267	289	322	+ 24,4 %
Dont concessions agricoles	96	99	100	105	106	+ 8,3 %
Autres	321	351	325	353	371	+ 15,3 %
Recettes tirées de la valorisation du patrimoine immobilier	125	115	114	115	124	+ 0,8 %
Total	4 298	4 541	4 533	4 762	4 836	+ 9,9 %

Source : DGF, analyse de la mission.

Les recettes tirées de la valorisation du domaine et du patrimoine des collectivités ont augmenté de près de 10 % sur la période 2010-2014 essentiellement grâce aux revenus des immeubles (+7 %) et aux droits de permis de construire et de location sur la voie publique (+24 %). Au sein de ce poste, la recette la plus dynamique est celle correspondant au surdomainement sur la voie publique qui représente pour les seuls communes une ressource de 187 M€ en 2014.

Encadré 4 : La valorisation de patrimoine immobilier des collectivités territoriales

Les recettes tirées de la valorisation de patrimoine immobilier des collectivités pour concessions, brevets, licences, marchés, permis, droits et valeurs immobilières s'élèvent au total 751 Mds€

l'instruction M14 et au compte 7581 dans les instructions M32 et M71. De telles recettes concernent un membre limité de collectivité, à titre d'exemple, comme l'explique un rapport de la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes<sup>65</sup>, la commune d'Évian reçoit ainsi directement une redevance qui correspond à l'utilisation de son d'écran pour commercialiser un emballage d'eau minérale cascade d'écran, mais également lors du territoire communal. Si la marque « eau d'écran » constitue la propriété de l'exploitant, la commune détient la propriété de l'espace qui en est fait ».

Ces récents évolutions législatives<sup>66</sup> ont affecté aux collectivités territoriales un moyen de production de leur nom, même à défaut de celui de leur part d'une marque et même à défaut d'une émission préalable à leurs droits. De plus, elle leur offre un accès à un système d'alerte géré par l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), compétence d'un droit d'opposition des lors qu'une demande d'enregistrement de marque portant atteinte à leur nom, à leur renommée ou à leur image aura été déposée. Quel qu'il en soit, ces recettes tirées de la valorisation d'un patrimoine immatériel ne peuvent concerner qu'un nombre réduit de collectivités territoriales très spécifiques et pour des enjeux financiers limités.

4.1.2. Les recettes de cessions de collectivités sont en forte baisse sur la période 2010-2014 mais demeurent significatives et nettement supérieures à celles de l'État

Préparément 3 Mds€ en 2014, les recettes tirées de cessions par les collectivités territoriales ont connu une baisse de 24 % entre 2011 et 2014 (cf. tableau 6). Les cessions de biens, enregistrées au compte 775, regroupent l'ensemble des produits d'immobilisations cédées et ne correspondent pas uniquement aux cessions immobilières (parc informatique ou véhicules mis au rebut, etc.). La chute du produit des cessions sur la période s'explique essentiellement par la baisse des cessions d'un montant élevé : 271 communes avaient enregistré des produits de cessions supérieurs à 1 M€ en 2010 ; elles n'étaient plus que 56 en 2014.

Tableau 6 : Montant des recettes des collectivités territoriales tirées des cessions de biens et de brevets amortissables et leur évolution sur la période 2010-2014 (en M€)

	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2010-2014
Cessions de biens (Compte 775)	3 037	3 232	3 251	2 836	2 656	-13,4%
Cessions de brevets amortissables	741	826	817	742	617	-17,2%
Produit total des cessions	3 788	4 058	3 868	3 568	3 273	-19,0%

Source : DGFV, tableau de la rubrique

Pour analyser spécifiquement les cessions immobilières des communes, la mission s'est appuyée sur la base nationale de données patrimoniales (BNDP) qui rassemble l'ensemble des cessions enregistrées par les services de publicité foncière. D'après cette base, en 2014, 8 891 communes ont réalisé 20 789 cessions immobilières pour un montant total de 1,3 Mds€, soit près de 2,5 fois plus que les cessions réalisées par l'État (530 M€ en 2014). En 2014, 72 % des acquéreurs des biens cédés par les communes étaient des personnes physiques et 80 % du montant des cessions concernait du foncier non bâti. Le produit des cessions est très concentré au sein d'un nombre limité de communes : les 50 communes qui ont tiré les recettes de cession les plus élevées en 2014 concentraient 33 % du total du produit des cessions.

<sup>65</sup> Rapport d'observation diffusé par la Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes concernant la gestion de la Commune d'Évian au cours des années 2013 et suivantes.  
<sup>66</sup> Loi n° 2014-941 du 17 mars 2014 relative à la consommation, dite « Loi Hamon » et décret n° 2014-996 du 2 juin 2014 relatif aux indicateurs géographiques protégés les produits industriels et artisanaux et portant diverses dispositions relatives aux marques.



# Le patrimoine des collectivités territoriales

## Présentation à l'AMF

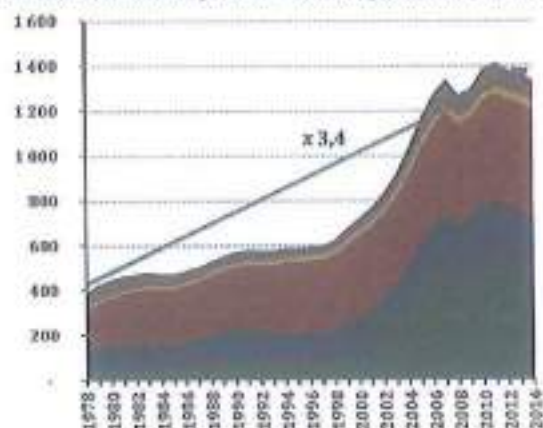
8 février 2017

Inspection générale des finances • Inspection générale de l'administration •  
Contrôle général économique et financier

Le patrimoine des APUL a fortement augmenté en valeur, notamment du fait de l'évolution des prix du foncier

### Une forte augmentation de la valeur du patrimoine depuis 1978...

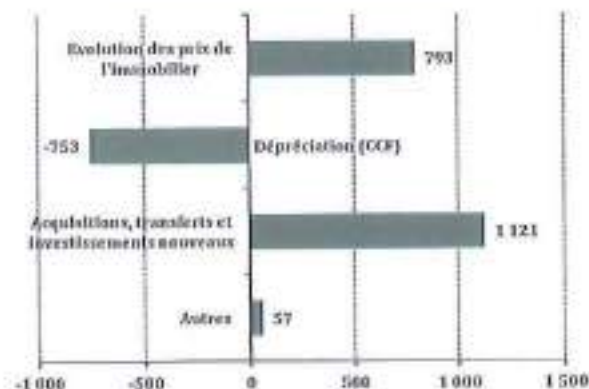
Évaluation de la valeur du patrimoine des APUL (Mds€, euros constants)



- Autres (matériel, stocks, ...)
  - Terrains non construits et forêts
  - Logements
  - Ouvrages de génie civil
  - Bâtiments non résidentiels
  - Terrains bâtis
- Source : INSEE, comptabilité nationale

### ...du fait d'une augmentation en volume et de l'évolution des prix du foncier

Décomposition de l'évolution de la valeur du patrimoine des APUL en comptabilité nationale (Mds€, euros constants)

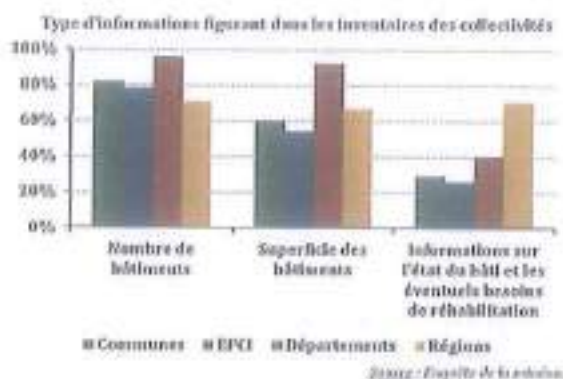


Source : INSEE, comptabilité nationale, CCF : consommation de capital fixe

## Une connaissance partielle par les collectivités de la réalité physique de leur patrimoine

### Un inventaire physique d'un niveau de précision et d'exhaustivité variable

La quasi-totalité des collectivités interrogées ont un inventaire physique qui est parfois partiel, tant dans le champ couvert que dans les informations qu'ils contiennent



### Une connaissance sur le plan juridique rendue complexe

La distinction domaine public / privé emporte des conséquences importantes de gestion

La question des transferts d'équipements

- Des transferts d'équipements en pleine propriété de l'état vers les collectivités inachevés
- La mise à disposition est le droit commun des transferts d'équipements aux EPCI

5

## La faiblesse de l'amortissement effectif ne permet pas aux collectivités de prendre en compte la dépréciation du patrimoine

### Des obligations d'amortissement limitées...

Moins de 7 % des immobilisations amortissables des communes doivent faire l'objet d'un amortissement obligatoire

- Aucune obligation en deçà de 3 500 habitants
- Au-delà, amortissement obligatoire des seuls biens meubles et biens immeubles productifs de revenus

Un champ plus large pour les départements et régions avec, en contrepartie, des possibilités de neutralisation budgétaire

- Amortissement obligatoire : respectivement 28% et 85 % des immobilisations amortissables des départements et régions
- Les départements et régions ont un recours croissant à la possibilité de neutraliser l'impact budgétaire d'une partie des amortissements constatés

### ... qui ne permettent pas de prendre en compte la dépréciation du patrimoine

Une double vertu comptable et budgétaire de l'amortissement

- Sur le plan comptable : faire apparaître à l'actif du bilan une valeur des immobilisations tenant compte des dépréciations
- Sur le plan budgétaire : financer des dépenses d'investissement via la section de fonctionnement et étaler dans le temps la charge de remplacement des immobilisations

Le faible champ de l'amortissement obligatoire et les possibilités de neutralisation budgétaire masquent au plan comptable et budgétaire le coût du renouvellement du patrimoine

6

## Propositions de la mission pour renforcer les règles d'amortissement des collectivités et analyse d'impact

Type de collectivités	Caractéristiques	Obligation d'amortissement	Impact financier (simulé sur données 2014)
Communes de moins de 3 500 habitants	92 % des communes, 36 % du patrimoine immobilisé	<ul style="list-style-type: none"> <li>Amortissement uniquement facultatif (pas de changement)</li> </ul>	-
Communes entre 3 500 et 10 000 habitants	5 % des communes, 18 % du patrimoine immobilisé	<ul style="list-style-type: none"> <li>Amortissement obligatoire des biens meubles et immeubles productifs de revenus</li> <li>Possibilité complémentaire d'un amortissement uniquement pour ordre</li> </ul>	-
Communes de plus de 10 000 habitants	3 % des communes, 46% du patrimoine immobilisé	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alignement du champ de l'amortissement obligatoire sur celui des départements et des régions</li> <li>Pas de possibilité de neutralisation budgétaire pour les nouveaux investissements</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>204 M€ de la section de fonctionnement à la section d'investissement</li> </ul>
Départements et régions	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pas de changement du champ de l'amortissement obligatoire (tous biens amortissables hors voirie)</li> <li>Fin de la possibilité de neutralisation budgétaire pour les nouveaux investissements</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>106 M€ pour les départements</li> <li>69 M€ pour les régions</li> </ul>

7

## 28 Mds€ de dépenses de fonctionnement directement associées au patrimoine des collectivités territoriales en 2014

### 14 Mds€ de dépenses de fonctionnement associées au patrimoine

Type de dépenses	2010	2014	Évolution 2010-2014
Dépenses immobilières	7 602	8 612	+ 13,3 %
Dépenses mobilières	3 036	3 175	+ 4,6 %
Dépenses relatives à la voirie, aux réseaux et aux terrains non construits	2 499	2 396	- 4,1 %
Total	13 137	14 183	+ 8,0 %

Source : DGFiP, calculs de la mission

### 14 Mds€ de masse salariale associée au patrimoine

En 2012, près de 400 000 agents territoriaux étaient affectés à des fonctions d'entretien du patrimoine, soit :

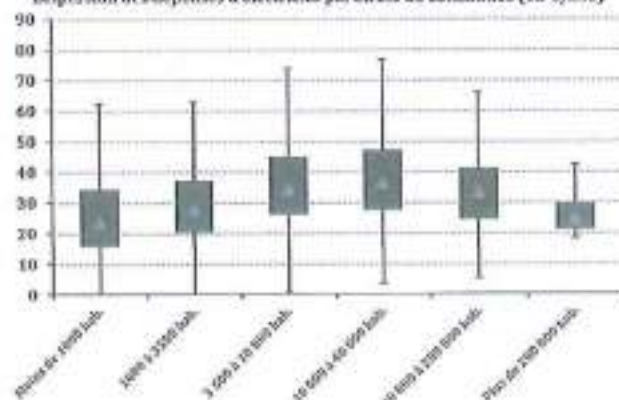
- Une masse salariale de 14 Mds€ environ ;
- 23 % des agents des collectivités.

### Une très forte hétérogénéité des dépenses et de leur dynamique, même entre collectivités comparables

Analyse spécifique de 4 postes de dépenses (électricité, entretien et réparation sur bâtiments, fournitures d'entretien, assurance)

### Fortes hétérogénéité des dépenses rapportées au nombre d'habitants

Dispersion des dépenses d'électricité par strate de communes (en €/hab)



9

## Des dépenses tirées par les investissements nouveaux et par le développement des normes relatives au patrimoine

### Un effet d'entraînement de l'investissement sur le fonctionnement

Travaux d'Alain Guengant : en 2012, pour un nouvel investissement de 100€, la collectivité doit supporter en moyenne un surcoût annuel de 14€ de dépenses de fonctionnement :

- Dont 8,6 € au titre des frais de personnel ;
- Dont 5,4 € au titre de l'entretien et des achats de biens et fournitures.

Coefficient de récurrence variable selon le type d'investissement.

Les collectivités territoriales dépensent en fonctionnement en environ sept ans l'équivalent du coût initial de leurs investissements.

Des dépenses peu évaluées *ex ante* : 60 % des collectivités indiquent ne pas disposer d'un dispositif d'évaluation des charges associées aux investissements (source : CDC).

### Le développement de normes sur le patrimoine est source de coûts peu évalués

Normes diverses : accessibilité, ERP, normes environnementales, archéologie préventive...

Un impact financier certain...

- Coût de la mise aux normes d'accessibilité évalué à 16 Mds€ par AccèsMétric
- Retour sur investissement incertain : ex. de la réduction des fuites d'eau

...mais peu évalué.

- Évaluation de l'impact financier des normes nouvelles théoriquement obligatoire
- Mais 76 % des textes soumis en 2014 au CHEN ne faisaient pas l'objet d'une évaluation de leur impact financier

10

## Les dépenses d'investissement pourraient être insuffisamment tournées vers la réhabilitation du patrimoine existant

### La part des investissements consacrée à la réhabilitation se situerait entre 50 % et 60 %

Distinction entre financement de nouveaux projets et dépenses de réhabilitation délicate à appréhender

Deux approches :

- D'après le questionnaire de la mission, 50% des investissements des collectivités seraient consacrés à de la réhabilitation
- Une analyse de la classification par nature des marchés publics des communes sur la période 2012-2014 montre que les travaux de renouvellement et de rénovation représentent sur la période 60 % du total des marchés de travaux

### Le besoin théorique de réhabilitation représenterait ≈ 80 % des dépenses d'investissement



Bilan

Les dépenses effectives de réhabilitation pourraient être insuffisantes pour assurer le maintien en l'état du patrimoine existant

12

## Près de 8 Mds€ de recettes tirées de la valorisation et des cessions du patrimoine

### Les recettes tirées de la valorisation du patrimoine représentent près de 5 Mds€

Type de recettes	2010	2014	Évolution 2010-2014
Revenus locatifs	2 314	2 472	+ 6,8 %
Recettes des concessions	1 728	1 969	+ 13,9 %
Recettes forestières et agricoles totales	231	271	+ 17,3 %
Total	4 398	4 836	+ 9,9 %

Source : DGFU, relatives

### Des recettes de cessions significatives mais en forte baisse

Type de cessions	2010	2014	Évolution 2010-2014
Cessions de biens (compte 775)	3 037	2 456	- 19 %
Cessions de terrains aménagés	743	617	- 17 %
Produit total des cessions	3 780	3 073	- 19 %

Source : DGFU, relatives

### Pistes de réflexions

- Une plus grande mise en concurrence lors de la passation de conventions d'occupation domaniale apparaît souhaitable
- Les évaluations de France Domaine préalables aux cessions gagneraient à être maintenues
- Les cessions d'un bien à un prix inférieur à sa valeur vénale devraient être plus encadrées
- Les cessions pourraient être facilitées par un déclassement anticipé et optimisées par une publicité plus systématique



MINISTÈRE DES FINANCES  
ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU  
TERRITOIRE, DE LA RURALITÉ ET DES  
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

## Le patrimoine des collectivités territoriales

Présentation à l'AMF

8 février 2017

Inspection générale des finances • Inspection générale de l'administration •  
Contrôle général économique et financier

## Hôtel-Dieu de Paris : « Pourquoi céder un tel patrimoine pour des activités commerciales ? »

Par CollectifPublié le 11 juillet 2019 à 00h28 - Mis à jour le 11 juillet 2019 à 07h02Lecture 4 min.

**Il faut débattre en toute transparence du destin de ce site exceptionnel dont l'histoire se confond avec celle de Notre-Dame, soulignent, dans une tribune au « Monde », quinze personnalités qui proposent qu'on y implante un grand musée de la santé.**

**Tribune.** La décision de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP) de confier la rénovation de l'Hôtel-Dieu, sur l'île de la Cité, à l'opérateur immobilier Novaxia est stupéfiante autant parce qu'il s'agit de céder un patrimoine exceptionnel à une société commerciale que par la date de cette annonce, mi-mai, un mois à peine après l'incendie de Notre-Dame.

Une précipitation étonnante alors que l'émotion est immense et que le débat est vif sur la restauration du monument. C'est un débat dont on ne peut dissocier le devenir de l'Hôtel-Dieu, tant celui-ci, qui jouxte la cathédrale, sur un site classé au patrimoine mondial de l'Unesco, lui est lié par plus de treize siècles d'histoire. Pourquoi cette hâte alors que le sujet est d'une importance nationale ?

L'Hôtel-Dieu, bien qu'il conserve une belle activité médicale d'hôpital de jour et de consultations, est en grande partie inoccupé. Ce sont ainsi près de 20 000 mètres carrés que récupère Novaxia pour un bail de quatre-vingts ans moyennant 144 millions d'euros, une somme qui semble faible au regard du prix du mètre carré dans ce secteur, même si de gros travaux de rénovation sont nécessaires.

Novaxia y développera des commerces et des cafés, un restaurant gastronomique, de la restauration rapide, des espaces de coworking, un « accélérateur de design en santé », des laboratoires de biotechnologies et des entreprises du secteur médical, et, pour faire bonne figure, une crèche, une résidence étudiante et une maison du handicap. Escomptant de fructueuses retombées commerciales, son président, Joaquim Azan, exultait : « Nous sommes fous de joie, c'est un lieu mythique, le berceau de Paris » (*Le Monde* du 19 mai).

### Un lieu mythique

Le lieu qu'on lui cède est assurément mythique : « *Trésor de misère et de charité* », l'histoire de l'Hôtel-Dieu se confond avec celle de Notre-Dame. Fondé en 651 par l'évêque parisien Saint Landry, c'est le plus ancien hôpital encore en activité dans le monde. D'innombrables malades y ont été soignés. Les rois de France l'ont doté, des générations de Parisiens lui ont consacré des legs. Témoin majeur de l'histoire de France, il a toujours accueilli des malades même sous la Terreur, pendant la Commune ou lors de la libération de Paris.

Son incendie, le 30 décembre 1772, suscita un choc considérable, lointain écho du drame récent de Notre-Dame, qui, symboliquement, relie les deux édifices, d'autant que ce sont les internes de l'Hôtel-Dieu qui, en 1871, sauvèrent la cathédrale d'un début d'incendie allumé par des communards !

Sa reconstruction à son emplacement actuel fit l'objet d'intenses débats architecturaux qui influencèrent la construction de nombreux hôpitaux dans toute l'Europe. L'Hôtel-Dieu, dont

des figures majeures de la médecine ont fréquenté les salles, témoigne autant de l'histoire médicale et scientifique que de celle de la solidarité.

Pourquoi céder un tel patrimoine pour y voir se développer des activités commerciales qui n'ont rien à y faire et qui abondent déjà à Paris ? De même que Notre-Dame n'est pas la possession exclusive des catholiques, l'Hôtel-Dieu n'appartient pas seulement à l'AP-HP, mais à toute la nation. Aussi son destin doit-il être débattu en toute transparence.

L'aspect résidentiel ne pourrait-il pas être étendu à certaines catégories du personnel hospitalier ? A la place des commerces, pourquoi ne pas créer un équivalent de ce qu'est le Musée de l'Œuvre Notre-Dame à Strasbourg ou, comme le proposait le Centre des monuments nationaux (CMN), un espace d'accueil pour expliquer aux visiteurs le monument le plus fréquenté d'Europe ?

### L'AP-HP oublie ses racines

Le CMN est légitime pour investir cet espace, comme il le fait dans l'hôtel de la Marine, place de la Concorde, un temps menacé par un projet commercial semblable.

Et l'AP-HP a aussi un superbe musée qu'elle a abusivement fermé en 2012, alors que des milliers de visiteurs, dont beaucoup d'étudiants des professions de santé, admiraient ses collections. N'est-il pas temps de rouvrir ce musée sur le site de l'Hôtel-Dieu, où il remplacerait avantageusement un restaurant de luxe ?

Si l'AP-HP ne veut plus de son patrimoine et oublie ses racines, pourquoi ne le cède-t-elle pas pour un euro symbolique à l'Etat puisque ce musée bénéficie de l'appellation « Musée de France », ce qui signifie qu'il doit bénéficier prioritairement de son aide ? Ce site transformé pourrait devenir le grand musée de la santé qui manque à Paris et qui fait l'orgueil de Londres avec la Wellcome Collection et ses centaines de milliers de visiteurs annuels : un lieu où le patrimoine serait exposé et étudié et qui aurait ainsi toute la légitimité, le passé éclairant le présent, pour qu'on y débattre des grands enjeux de santé. Un système de chaires annuelles pourrait en faire, par exemple, le lieu d'un enseignement permanent sur la santé ouvert à tous, comme un « Collège de France de la médecine ».

N'y a-t-il pas là – pour le président de la République, la maire de Paris, la présidente de la région Ile-de-France et la ministre des solidarités et de la santé – l'occasion d'un grand projet qui ferait de l'Hôtel-Dieu le symbole d'une politique de la santé humaniste et solidaire ? Associé à l'immense tâche de la restauration de Notre-Dame, prenons conscience que l'enjeu, ici, est comparable à celui naguère du projet du Grand Louvre.

**Georges Chapouthier**, neurobiologiste et philosophe ; **Jean Deleuze**, médecin à l'hôpital Cochin, rédacteur en chef de *La Revue du Praticien* ; **Alexandre Gady**, professeur d'histoire de l'art moderne ; **André Giordan**, ancien professeur à l'université de Genève ; **Claude Gauvard**, professeure émérite d'histoire du Moyen Age ; **Adrien Goetz**, membre de l'Académie des beaux-arts ; **Danielle Gourevitch**, ancienne directrice d'études honoraire à l'Ecole pratique des hautes études (EPHE) ; **Antoine Grumbach**, architecte urbaniste ; **Jean-Michel Leniaud**, directeur d'études à l'EPHE ; **Eugène Michel**, écrivain et président du Comité d'honneur du projet Agora ; **Claude Origet du Cluzeau**, économiste du tourisme ; **Elisabeth Roudinesco**, historienne de la psychanalyse ; **Arnaud Timbert**, maître de conférences en histoire de l'art médiéval ; **Jean-Michel Tobelem**, professeur associé à l'université Paris-I ; **Marc Viré**, archéologue et historien médiéviste.

## Courrier des Maires

### Sept conseils pour mieux gérer le patrimoine immobilier de la collectivité

par Claire Chevrier  
 Sénateur-CO-C. Nantes

**Le patrimoine constitue un réel enjeu financier pour les collectivités : il coûte cher à entretenir. Mettre en place une gestion active de son patrimoine immobilier permet aux élus de rationaliser ce parc, d'offrir le meilleur service au meilleur endroit, tout en dégagant de réelles marges de manœuvre.**

Généralement, les élus s'intéressent peu à leur parc immobilier, estimant que cela est du ressort des services techniques. Nombreux sont les mauvais esprits aimant à souligner que les maires préfèrent construire du neuf, pour laisser une trace et valoriser leur mandat auprès de la population, plutôt que de réutiliser des bâtiments existants dans leur parc.

Toujours est-il que le parc immobilier des collectivités progresse toujours et encore. Si l'acte 2 de la décentralisation a contribué à l'accroissement du nombre de biens immobiliers avec le transfert notamment des collèges et des lycées mais aussi de certains monuments historiques, les collectivités ont une tendance à accumuler les bâtiments sans se poser la question de l'impact financier d'un tel choix.

Pourtant, entretenir un parc et le maintenir aux normes a un coût important. C'est pourquoi, dans un environnement budgétaire de plus en plus contraint, il est nécessaire de passer à une gestion active de son patrimoine immobilier. A l'image des grandes entreprises, les collectivités doivent valoriser leurs biens, vendre ceux dont elles n'auront pas l'utilité pour pouvoir entretenir ou racheter un bien plus adapté aux besoins de la collectivité.

#### 1. Mener un inventaire

On ne peut gérer correctement que ce que l'on connaît bien. Réaliser un inventaire de tous les biens immobiliers de la collectivité est donc un exercice incontournable.

Dans les plus grandes, cela représente un travail titanesque : il faut reprendre tous les titres de propriété et travailler avec la trésorerie pour recenser les différents biens. Avec les transferts de l'Etat vers les collectivités, ou au niveau des intercommunalités, savoir qui a la propriété de certains bâtiments s'avère complexe.

En général, des inventaires existent déjà mais ne sont pas utilisables parce qu'incomplets et insuffisamment renseignés. Le parc des collectivités est constitué d'immeubles de bureaux et de bâtiments techniques tels que les écoles, les bibliothèques et les équipements, mais pas uniquement. Les locaux d'habitations ou commerciaux, les bâtiments prêtés à des associations sont souvent beaucoup moins suivis. Et, au fil des années, à la faveur de dons et de legs, d'achats dans le cadre d'opérations immobilières, de construction de route, des biens plus ou moins hétéroclites s'accumulent.

A l'occasion de son travail d'inventaire, la ville de Bordeaux a ainsi découvert qu'elle était notamment propriétaire d'un centre de vacances et d'une grotte en Dordogne.

**A noter.** L'inventaire doit donner des informations précises sur la surface du bâtiment, sa date et son mode d'acquisition, son prix d'achat, le coût cumulé des travaux effectués, son occupation ou sa non-occupation, son état de vétusté, son coût d'entretien annuel... Le régime juridique du bien doit également y figurer (recevant du public, propriété totale ou partielle, bail commercial, mise à disposition gratuite, occupation partagée...).

## 2. Connaître ses coûts

---

La Cour des comptes recommande d'attribuer un numéro d'inventaire unique à chaque bâtiment. Tous les services, qu'ils soient gestionnaires, en relation avec les structures hébergées, en charge de leur maintenance... utilisent ainsi le même numéro, ce qui facilite la collecte des informations au fil de l'eau. Toutes les données recueillies permettent qu'acquérir une connaissance exhaustive du patrimoine, une vision de sa valeur réelle, des charges afférentes à sa remise en état, de ses frais de fonctionnement.

Il existe des logiciels qui aident à organiser toute cette information. La ville de Besançon, grâce à une application informatique partagée entre plusieurs services, peut ainsi reconstituer tous les coûts d'un bâtiment (chauffage, travaux...). Elle a également calculé des coûts moyens standards au mètre carré par grand type d'infrastructures (maison de quartier, école, gymnase...).

Tous ces éléments constituent pour les services et les élus des outils d'aide à la décision. En effet, en examinant tous les coûts d'un bâtiment, on peut parfois en conclure qu'il est plus rentable de le démolir et de le reconstruire, plutôt que de coller des rustines année après année, souvent peu satisfaisantes en termes de qualité de service rendu et très consommatrices de ressources.

## 3. Avoir une gestion active de ses bâtiments

---

Accumuler les bâtiments est coûteux en entretien, en assurance... Mieux vaut donc faire tourner son stock de biens en fonction de l'évolution des besoins. La géographie d'une ville bouge, ses équipements aussi. La gestion du patrimoine ne peut donc être uniquement technique.

Il faut s'assurer que le patrimoine est utilisé à bon escient, que les surfaces sont bien optimisées et adaptées... Ainsi, la ville de Bordeaux vend chaque année cinq à dix millions d'euros de patrimoine et rachète des biens mieux adaptés aux besoins du moment ou futurs.

Les assemblées délibérantes ne doivent pas se contenter de débattre sur les investissements portant sur la construction de bâtiments neufs. C'est aussi à elles de prendre la décision de vendre les locaux dont la collectivité n'a plus besoin à moyen terme, d'acheter, de louer ou de réutiliser des bâtiments existants autrement.

Pour décider s'il faut ou non bâtir un nouvel immeuble afin de rassembler sur un même site différents services, les élus devraient savoir à combien les anciens bâtiments pourront être revendus, avoir un chiffrage des coûts de fonctionnements du nouvel immeuble, les comparer avec ceux des anciens, savoir combien coûterait une location, la réhabilitation de tel ou tel bâtiment...

**A noter.** Au début des années 1980, la valeur des actifs des collectivités (les ponts, les routes, le foncier, les bâtiments) était de 140 milliards d'euros dans la comptabilité nationale. Trente ans plus tard, ces actifs dépassent les 1 100 milliards. Les collectivités accumulent les biens sans se poser de questions sur les conséquences financières de cette stratégie.

## 4. Planifier l'entretien de ses locaux

---

L'entretien des biens immobiliers est très coûteux, surtout s'il n'a pas été fait régulièrement. Leur mise aux normes réglementaires est aussi source de nombreuses dépenses. Lorsque les budgets se tendent, il est tentant de rogner sur ces postes. En effet, ne pas effectuer certains travaux ou les retarder sine die, évite à court terme de détériorer ses ratios financiers.

Une ville peut sembler en très bonne santé financière alors qu'en fait, n'ayant pas entretenu son patrimoine, elle aura de très grosses dépenses à effectuer, souvent dans l'urgence. Ne pas entretenir régulièrement son patrimoine constitue une véritable bombe à retardement.

« Négliger l'entretien du patrimoine peut conduire à l'alourdissement des charges de fonctionnement par l'accélération de la dégradation du bâti provoquant des interventions plus lourdes, voire une détérioration irréversible du bâtiment », soulignait la Cour des comptes dans son rapport 2013 consacré aux collectivités.

Il est donc conseillé de mettre en place des plans pluriannuels d'investissements, afin de lisser l'effort dans le temps et d'éviter que l'entretien ne soit une variable d'ajustement du budget.

## 5. Grouper certaines opérations

---

En ayant une vision globale de leur parc et en connaissant les prochains chantiers, les collectivités peuvent coupler certains projets et optimiser les dépenses. Par exemple, elles pourront passer un même marché plomberie pour plusieurs bâtiments.

En groupant différents petits chantiers, grâce à la planification des travaux, elles obtiendront plus de réponses à leur appel d'offres et, grâce à l'effet de volume, obtiendront probablement des prix plus intéressants.

Par ailleurs, une ville qui, sur une même période, sait qu'elle va devoir détruire un site contenant de l'amiante, réhabiliter un gymnase et valoriser une parcelle foncière en construisant une nouvelle zone d'habitation, aurait intérêt là encore à coupler ces opérations qui semblent n'avoir rien en commun.

Elle aura peut-être des propositions revues un peu à la baisse de la part des promoteurs pour le projet de construction de logement, mais n'aura ainsi pas à trouver un prestataire pour la destruction ses bâtiments pollués à l'amiante, le promoteur se chargeant de trouver ce prestataire. Au global, elle sera probablement gagnante et n'aura eu qu'un projet, avec un seul interlocuteur à gérer.

## 6. Professionnaliser la fonction immobilière

---

Souvent, le service culture gère les bâtiments des bibliothèques, conservatoires et salles de spectacles, le service des sports les piscines, stades, gymnases... Le service urbanisme s'occupe lui des ventes et des achats, la direction du patrimoine prend en charge le suivi des travaux.

Cependant, certaines grandes collectivités commencent à rassembler dans un seul service toutes les compétences nécessaires pour gérer le patrimoine en termes juridiques, techniques, comptables et budgétaires. Ce service doit être capable de mener des études de besoins et d'opportunité.

Si elles peuvent s'appuyer sur les Domaines, les collectivités ont intérêt à être capable d'évaluer la valeur du bien qu'elles souhaitent vendre sur le marché. Pour les communes, cette centralisation peut s'opérer au niveau de l'intercommunalité.

## 7. Valoriser son patrimoine auprès des banques

---

Une collectivité qui a besoin d'emprunter, alors que ses ratios financiers ne sont pas très bons, peut mettre en avant la valeur de son patrimoine bâti et foncier afin de rassurer les banques. Elle leur démontre ainsi qu'elle est solvable.

Le risque étant moindre, elle obtiendra de meilleures conditions. Pour cela, il faut cependant avoir dressé la liste des biens qui sont cessibles, et avoir établi leur valeur de marché.

**A noter.** Un bien d'une collectivité ne peut être vendu que s'il n'est plus affecté au domaine public. Selon l'article L.2111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques, le domaine public d'une personne publique « est constitué des biens lui appartenant qui sont soit

affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public ».

### **Actualiser la valeur de ses biens**

Les collectivités connaissent la valeur comptable de leur patrimoine immobilier et non sa valeur vénale. Et, le décalage entre les deux peut être très important. En effet, certains biens, qui avaient plus de 100 ans ont été valorisés pour 1 euro symbolique, alors qu'ils peuvent être situés dans un quartier très prisé et avoir une valeur de marché très élevée.

A l'inverse, un bâtiment où des travaux très importants ont été réalisés peut avoir une valeur comptable supérieure à la valeur vénale. Les experts estiment cependant que dans la plupart des cas, la valeur du patrimoine des collectivités est largement sous estimée. Les collectivités n'étant pas taxées sur les plus-values de cession, contrairement aux entreprises, elles n'ont pas d'incitations financières à actualiser la valeur de leur patrimoine. C'est pourtant un élément important pour mener une gestion active de son patrimoine.

### **Références**

- Article publié dans notre numéro n° 285 de décembre 2014, pp. 58-59, gracieusement mis à disposition (les articles en texte intégral du *Courrier des maires et des élus locaux* sont ordinairement accessibles aux seuls abonnés).
- A lire : le chapitre 4 du rapport annuel public 2013 de la Cour des comptes intitulé « L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique » (pp. 279 à 320). Ce chapitre fait la synthèse de l'examen de l'ensemble du patrimoine immobilier d'une soixantaine de collectivités et EPCI. La Cour y prône notamment la mise en place d'un schéma directeur du patrimoine foncier et immobilier.

**ÉPREUVES**  
**N° 2 & N° 7**