



Lettre d'information N°45 - Janvier 2017

Le patrimoine immobilier des Collectivités Territoriales

1

Dans notre lettre d'information N°29 de Juillet 2015 nous rapportons les grandes lignes d'un intéressant dossier sur ce thème mis en ligne au début de l'été 2015 par La Banque Postale Collectivités Locales.

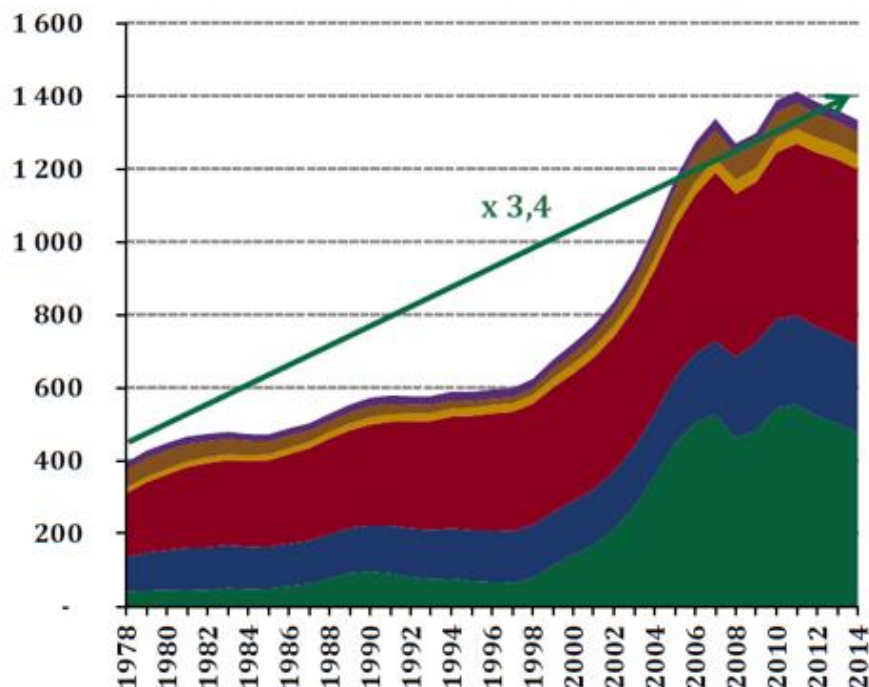
Près de 18 mois ont passé depuis et après le vote de la loi NOTRe (*relire à ce propos nos lettres N°27 et 34*), il nous semble tout aussi intéressant de revenir sur le patrimoine des collectivités territoriales (CT) en nous appuyant sur le récent rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) paru en Mai 2016.

Notons que la loi NOTRe impose en son article 107 « l'obligation d'étude de l'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement » dans le cadre des revues de dépenses instauré par la loi du 29 décembre 2014 sur la programmation des finances publiques sur la période 2014-2019.

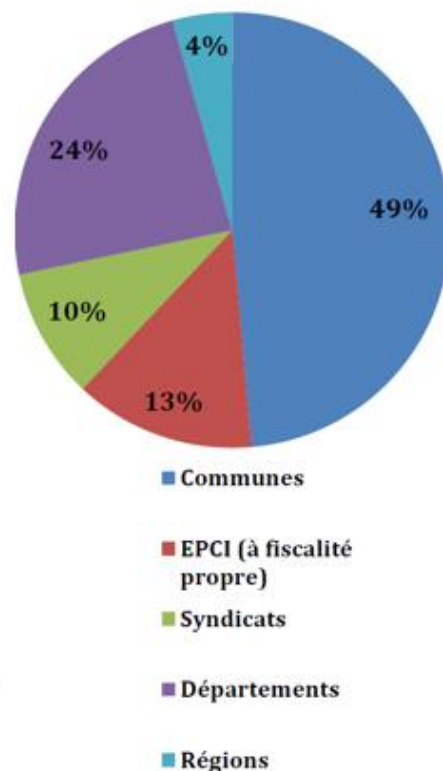
Quel est-il ?

La mission de l'IGF a retenu comme périmètre d'analyse l'ensemble du patrimoine non financier des CT (*communes, départements et régions ou APUL pour administrations publiques locales*) et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Sont donc exclus du champ de l'analyse les démembrements des CT qui sont autonomes dans leur gestion patrimoniale (*ex : sociétés d'économie mixte, offices publics de l'habitat, etc...*).

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



Répartition



- Autres (matériel, stock,...)
- Logements
- Bâtiments non résidentiels
- Terrains non construits et forêts
- Ouvrages de génie civil
- Terrains bâtis

Source : INSEE, comptabilité nationale.



A quoi sert-il ?

A servir les citoyens et leurs enfants ...

© La Banque Postale Collectivités Locales

Enfance - Enseignement		Réseaux et Voiries		Gestion de l'environnement	
11 600 crèches sous convention CAF pour 380 000 places	27 000 écoles primaires pour 6,7 M d'élèves	380 000 km de départementales dont 1 500 à chaussées séparées	654 000 km routes communales et 600 000 km de chemins ruraux	20 271 installations de traitement des eaux usées	34 106 ouvrages de prélèvement d'eau
7 000 collèges pour 3,3 M de collégiens	4 178 lycées pour 2,17 M de lycéens	719 km de tramway	900 000 km de réseau de distribution d'eau potable	366 centres de tri traitant 6,9 M de tonnes de déchets	126 incinérateurs de déchets dont 114 avec récupération d'énergie
474 Instituts universitaires, 705 UFR pour 2,4 M étudiants		8 500 km de voies fluviales	8 800 000 lampadaires	600 installations de compostage pour 2 M de tonnes	244 décharges

... et à préserver et améliorer leur cadre de vie (données 2014) :

Protection civile		Culture et Sports		Patrimoine Divers	
7 151 centres d'intervention et de secours	15 622 véhicules de secours, d'assistance et d'intervention	1 052 théâtres	80 837 stades et structures de sports extérieurs	2,6 M d'hectares de forêts	45 000 églises construites avant 1905 et appartenant aux collectivités
		1 243 musées	41 199 courts de tennis	167 crématoriums	
		7 100 bibliothèques et 9 200 points d'accès aux livres	17 764 gymnases et salles de sports		
			6 322 piscines		
3 405 casernes de gendarmerie construites par les collectivités et louées					
et militaire					

© La Banque Postale Collectivités Locales

Que vaut-il ?

Les experts de l'IGF font le constat dans le préambule de leur rapport que depuis la fin des années 1970, le patrimoine des CT s'est fortement développé et diversifié au gré des investissements nouveaux et des transferts d'équipements dans le cadre des lois successives de décentralisation. Sa valeur, également tirée par l'augmentation générale des prix de l'immobilier, a été multipliée par 3,4 (*en euros constants*) depuis 1978 et est évaluée en 2014 par l'INSEE à 1.333 Md€ soit :

- 10 % du patrimoine non financier de la Nation,
- 69% du patrimoine des seules administrations publiques,
- près de 23 fois celui de l'Etat évalué à 59,4 Md€ par la DGFIP (*lire en note 1*) en 2013.

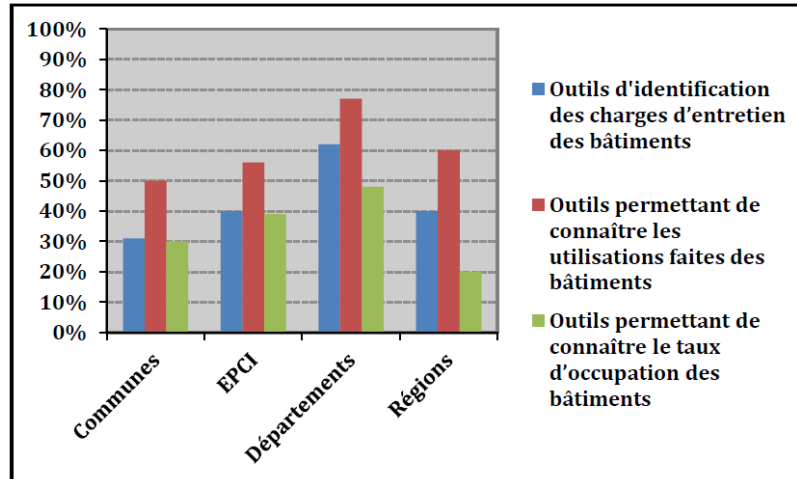
En 2014, la Banque Postale reconnaissait que s'il n'est pas difficile de recenser ce patrimoine (*voir schéma ci-dessus*), il est par contre beaucoup plus difficile de le valoriser financièrement de manière précise. Les CT ont une connaissance partielle de leur patrimoine même si, depuis plusieurs années, (*certaines d'entre*) elles ont inventorié avec plus de rigueur leur parc immobilier et leur réserve foncière, elles n'ont que (*très !*) rarement fait l'exercice de la valorisation de leurs biens en dehors des cessions.

Comment est-il recensé ?

En 2016, les rédacteurs de l'IGF notent que certaines CT sont effectivement engagées dans une gestion dynamique de leur patrimoine, fondée sur une connaissance précise et la définition d'une stratégie permettant de réaliser des arbitrages, d'optimiser l'occupation des locaux disponibles et, partant, de rationaliser les dépenses associées au patrimoine. Ils notent que cette démarche n'est toutefois pas généralisée. Le niveau de connaissance par les CT de leur patrimoine et de son état est inégal et la diversité des statuts juridiques des biens peut en complexifier la gestion, en particulier au niveau intercommunal comme le représente le schéma ci-dessous extrait de leur rapport.



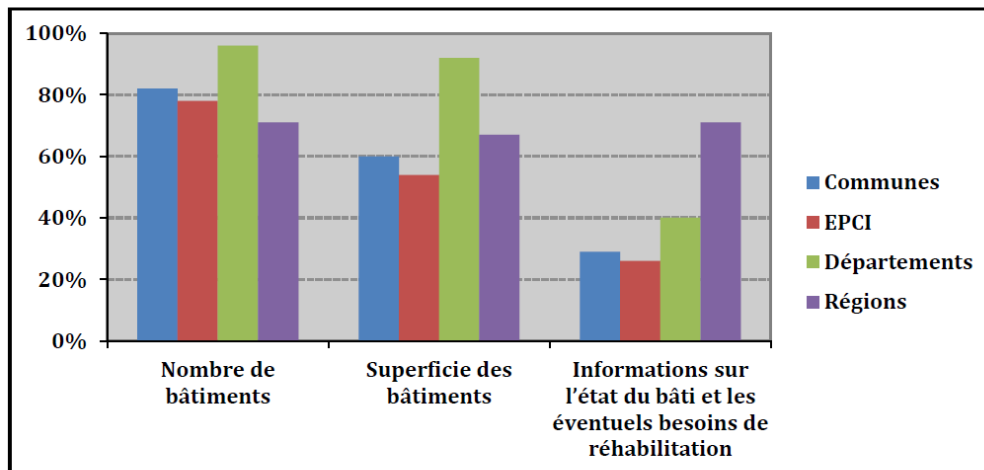
Graphique 6 : Proportion de collectivités déclarant utiliser différents outils de gestion de patrimoine



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

L'IGF rappelle qu'avant d'en connaître les caractéristiques comptables et juridiques, les CT 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 (usages, surfaces, état d'entretien, niveaux de vétusté, etc...). D'après l'enquête réalisée par la mission de l'IGF auprès des CT, 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. Mais ces inventaires ne sont pas toujours exhaustifs et ne contiennent pas nécessairement les informations suffisantes pour la définition d'une politique patrimoniale.

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



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

La connaissance de l'état du parc est pourtant une donnée essentielle pour en optimiser la gestion alors que certaines CT 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 CT, se situe en moyenne entre 2,3 et 2,6 sur une échelle de 1 (excellent état) à 4 (état d'usure impliquant de lourds travaux de réhabilitation).

Ces chiffres moyens masquent des réalités très différentes entre les CT. Ainsi 10 % des communes répondantes indiquent que leurs bâtiments nécessitent « de lourds travaux de réhabilitation ».

Les experts de Bercy constatent que la connaissance sur le plan comptable du patrimoine des CT se heurte à la faiblesse de l'amortissement, qui ne permet pas d'appréhender correctement la dépréciation du patrimoine.



Enfin, tous les inventaires – quand ils existent - ne semblent pas toujours mis à jour et la différenciation entre domaine public et domaine privé est perfectible. Pour mémoire, les biens du domaine public des CT recouvrent la voirie, les églises et les cimetières, les locaux ouverts au public ou aux usagers des services publics (*mairies, stades, collèges, lycées, etc...*). Rappelons aussi que les biens du domaine public sont inaliénables (*impossibilité de les vendre*) et imprescriptibles (*ils ne perdent pas la qualité publique du fait d'une absence d'utilisation*).

Comment est-il exploité et maintenu ?

Sur le plan organisationnel, le suivi et le pilotage du patrimoine dépendent généralement de plusieurs services différents car la gestion patrimoniale est souvent éclatée 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 leur entretien courant et des travaux (*mais rarement de ceux relevant du GER*). Trois autres directions transversales interviennent en matière patrimoniale : la direction en charge de l'urbanisme ou de l'aménagement (*qui gère les acquisitions et les 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. Plutôt que la direction des bâtiments, c'est, quand elle existe, la direction des systèmes d'information qui met en place le SIImmo (*système d'information immobilier*).

A ce jour, quelques rares CT (*lire en note 2*) se sont dotées d'un service transverse dédié à la fonction immobilière, permettant d'inscrire toutes ces fonctions dans un cadre coordonné voire de les fusionner au sein d'un même service vertical.

L'IGF rappelle qu'en 2014, les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine de l'ensemble des CT s'élevaient à 14,2 Md€, soit 7,2 % de leurs charges totales de fonctionnement (*hors dotations aux amortissements – lire en note 3*). Notons que les entreprises privées provisionnent, en moyenne, 20 % pour ces mêmes dépenses (*lire en note 4*) soit près de 3 fois plus. Il est vrai que maintenir leur patrimoine est autrement plus sensible pour elles (*valeur d'actif, hébergement de l'outil de production*) que pour les CT.

Comment le préserver ou le remettre à niveau ?

Le rapport de l'IGF indique que l'importance du patrimoine des CT pose la question de leur capacité financière à le maintenir. Les besoins de gros entretien et de renouvellement (GER) s'accroissent à mesure que ce patrimoine se développe et vieillit. Le besoin théorique de financement des opérations annuelles de GER évalué par l'INSEE aurait dû représenter près de 40 Md€ par an entre 2010 et 2014, soit environ 80 % des dépenses d'investissement des CT sur cette période. Or, d'après les évaluations du rapport de l'IGF au printemps 2016, 40 à 50 % des dépenses d'investissement des CT étaient consacrées effectivement à des projets d'équipement neufs sur la même période. Il manque donc quelques milliards pour maintenir et préserver ce patrimoine. Les experts de Bercy notent que dégager les ressources financières nécessaires à ladite préservation suppose que les CT internalisent la dépréciation de leur patrimoine.

Parallèlement et selon une enquête menée en 2014 par la Caisse des Dépôts et Consignations, plus de 60 % des CT indiquent ne pas disposer d'un dispositif dédié pour l'évaluation des charges d'exploitation associées à leur politique d'investissement. Le manque d'évaluation des coûts de fonctionnement d'équipements neufs ou à rénover contribue naturellement à la non prise en charge du coût global d'usage comme critère essentiel dans ces décisions et, de fait, entraîne souvent la non maîtrise, voire la hausse, de ces dépenses.

Quelle est la part des PPP dans ce patrimoine ?

Comme nous en faisons déjà le constat en 2015, elle reste très faible. Même si les CT représentent près de 3 contrats de partenariat sur 4 signés (*de 2005 à 2015, le reste relevant de l'Etat – source : MAPPP*), le montant total sur ces 10 ans est d'un peu plus de 4 Mds d'euros (*source : Cour des Comptes*) et représente un pourcentage infime en regard du montant total du patrimoine qu'elles détiennent (*moins de 0,3%*).

Qu'en dit Bercy dans le rapport de l'IGF ? Que « *le recours par les collectivités à des partenariats public-privé sous différentes formes est source de risques juridiques, comptables et financiers et rigidifie leur budget de fonctionnement* ». Il est vrai que la complexité des montages économiques des PPP et des normes qui leur sont applicables induit pour elles des coûts de transaction importants et implique nécessairement une assistance juridique, économique et technique.

Depuis de nombreux mois, nous ne disons pas autre chose dans nos lettres sur ce thème.

Dans le cadre de la transposition de la directive 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics, l'ordonnance du 23 juillet 2015 (*lire en note 5*) 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 AOT sont recentrés sur leur vocation d'origine, à savoir l'occupation du domaine public et les montages « aller-retour » ne sont donc plus possibles.

Enfin, depuis le 1er janvier 2016, les PPP des CT doivent, comme ceux de l'État, être évalués au préalable par la MAPP, laquelle dépend de ... Bercy (*lire en note 6*).

Ces récentes évolutions devraient permettre aux CT de mieux prendre en compte les risques financiers associés à ces opérations public-privé et de ne recourir à ce type de montage qu'après une analyse fine des coûts et des avantages-inconvénients.

Quel intérêt pour les acteurs publics ?

Mesdames et Messieurs les élus et les décideurs publics des CT, n'est-il pas temps de relancer certains projets structurants neufs, ou de restructuration, en privilégiant le critère du coût global d'usage ? Que votre projet se fasse en PPP ou suivant un autre montage importe peu, n'en sous-estimez pas les coûts d'exploitation. Une erreur de 10% sur un budget d'investissement est certes dommageable. Une erreur du même pourcentage sur un budget de fonctionnement qui se répercute pendant 25 ans peut s'avérer beaucoup plus chère.

Quel champ d'action pour les acteurs privés de l'immobilier face à ce constat ?

Très large. On peut même dire encore plus important que nous n'en faisons le constat il y a 18 mois.

Depuis l'audit immobilier et réglementaire, l'expertise énergétique et environnementale jusqu'à la mise en place de systèmes d'information immobiliers (*S/Immo*) performants en passant par le retraitement comptable et l'assistance à l'arbitrage de portefeuille immobilier et foncier, les cabinets de conseils et les experts ont devant eux un horizon radieux pour assurer leur développement. Quant aux groupes et entreprises du bâtiment, des travaux publics, de services, de prestations d'entretien, de maintenance et de gestion durable associée à la performance énergétique, le leur est autant ouvert avec de très importantes opportunités.

Les acteurs du marché seraient bien avisés de s'intéresser de très près aux CT tant territoriales (*régions, départements et syndicats*) que locales (*communes, intercommunalités et métropoles*) et de leur proposer des produits et des services spécifiques assortis d'une politique commerciale ciblée, d'un réel partage des risques et de modes de financement adaptés.

Les banques, du moins certaines, s'y emploient déjà (*lire en note 7*).

Ne serait-ce pas dommage qu'elles soient (*presque*) les seules à l'avoir compris et formalisé ?

Si cette note d'information succincte éveille des attentes ou des questions au sein de votre entreprise ou de votre organisation, DCR Consultants se tient à votre disposition pour accompagner votre réflexion vers ce que le marché attend et ce qui pourrait vous être profitable.

Cordiales salutations et meilleurs vœux pour 2017.

Denis CHAMBRIER
Gérant & Consultant Senior
denis.chambrier@dcr-consultants.fr

Note N°1 : Direction Générale des Finances Publiques

Note N°2 : Grand Nancy, Toulouse Métropole, Grand Lyon, département de l'Ardèche, etc ...

Note N°3 : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/depenses-fonctionnement>

Note N°4 : source : UNPI pour Union Nationale de la Propriété Immobilière

Note N°5 : ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 > <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030920376>
(dont nous ignorions le contenu lors de la rédaction de notre lettre N°29 au début de Juillet 2015)

Note N°6 : <http://www.economie.gouv.fr/ppp/accueil>

Note N°7 : http://www.cefopp.org/upload/pdf/Le_Financement_des_PPP_en_France_20120524153752.PDF