

4

L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique

PRESENTATION

Le patrimoine immobilier des collectivités territoriales et de leurs groupements se développe et se diversifie du fait de l'accroissement continu de leurs domaines d'intervention et de l'expression de nouveaux besoins exprimés par les habitants²²⁰. Les seules constructions inscrites à l'actif des bilans des communes, départements et régions atteignaient 242 Md€ en 2008²²¹.

Deux raisons justifient que la Cour des comptes s'y intéresse : la fiabilité des comptes qui enregistrent ce patrimoine et la qualité de sa gestion.

La Constitution a consacré, dans son article 47, le principe comptable de l'image fidèle du patrimoine des administrations publiques. Dans le même temps, l'amélioration de la vision patrimoniale a été un aspect essentiel de la réforme de la comptabilité des collectivités territoriales lancée dans les années 90, notamment en fixant des règles propres à refléter plus fidèlement le patrimoine immobilier. Le comité national de fiabilité des comptes locaux²²² a également proposé en 2012 des référentiels communs.

Or, comme l'ont déjà constaté à deux reprises, la Cour, en 2004, dans son rapport public annuel et, en 2006, les chambres régionales des comptes, à l'occasion de revues de l'ensemble des rapports

²²⁰ Terrains, routes, immeubles, ports, aéroports, parcs d'attraction, etc.

²²¹ Coûts historiques (Source : Bercy-colloc. – derniers chiffres connus).

²²² Ce comité a été créé en 2010, deux ans après le conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP).

d'observations définitives des chambres régionales des comptes, le chantier de la fiabilisation des comptes publics locaux n'avance pas vite.

Aujourd'hui, les administrations publiques locales sont appelées à contribuer à l'effort de redressement des finances publiques et, au regard des tensions qui s'exercent sur les budgets locaux, les impératifs d'une gestion plus performante de l'immobilier ne peuvent plus être négligés.

Dans ce contexte, treize chambres régionales des comptes²²³ ont procédé, dans le cadre d'une enquête nationale, à un premier examen d'ensemble de l'immobilier d'une soixantaine de collectivités et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de toutes dimensions inscrits à leurs programmes et répartis dans dix-sept régions.

Elles ont cherché à identifier les opportunités, mais aussi les difficultés d'élaboration d'une politique de valorisation du patrimoine public immobilier des collectivités territoriales (I).

La mise en œuvre d'une politique immobilière suppose d'abord de bien connaître son objet. Les chambres ont donc évalué l'état de la connaissance physique, juridique et comptable qu'ont les collectivités territoriales de l'ensemble de leur patrimoine foncier et immobilier public (II).

Par ailleurs, il convient aussi de bien appréhender l'utilisation du patrimoine pour optimiser les charges d'investissement et de fonctionnement. Les chambres ont donc examiné sa gestion par les collectivités territoriales en se focalisant plus particulièrement sur un patrimoine immobilier que toutes possèdent, leurs bureaux. (III).

²²³ Aquitaine, Poitou-Charentes ; Auvergne, Rhône-Alpes ; Basse-Normandie, Haute-Normandie ; Bourgogne, Franche-Comté ; Bretagne ; Centre, Limousin ; Champagne-Ardenne, Lorraine ; Corse ; Île-de-France ; Languedoc-Roussillon ; Midi-Pyrénées ; Nord-Pas-de-Calais, Picardie ; Pays de la Loire.

I - Impulser une nouvelle politique immobilière

Comme dans l'ensemble des administrations publiques, les pratiques administratives des collectivités locales ont visé à administrer le patrimoine, plutôt qu'à le valoriser. Sans chercher à répondre aux seuls impératifs de rentabilité, il apparaît souhaitable de promouvoir une gestion plus dynamique du patrimoine, qui s'appuie sur une stratégie cohérente²²⁴.

A - Organiser les processus de décision

Les choix qui ont conduit à l'existant dans une collectivité territoriale ne sont souvent qu'une succession de décisions ponctuelles prises en fonction des besoins, des opportunités et des contraintes, au fil des opérations immobilières. La pleine propriété est en général préférée à la location, notamment par les petites communes, mais les situations sont en fait très diverses dans les autres collectivités.

Le choix entre la rénovation et l'acquisition ou la construction de nouveaux bâtiments de bureaux est plus souvent fait par les services que par l'assemblée délibérante en l'absence de stratégie immobilière. C'est ainsi qu'une collectivité dont les services croissent peut par exemple passer pour ses bureaux d'une politique d'achat à une politique de location d'immeubles puis, au regard de la contrainte budgétaire, choisir de densifier les espaces de travail, sans que ces inflexions aient fait l'objet d'un débat de l'assemblée délibérante.

Les études préalables aux opérations importantes évaluent bien en général les besoins. En revanche, les alternatives pour les satisfaire, au regard des enjeux qu'elles représentent (budgétaires et de développement durable notamment), ne sont pas nécessairement et systématiquement déclinées et les évolutions imprévues et rapides d'un projet immobilier peuvent conduire certaines collectivités à faire des choix sans disposer des aides à la décision souhaitables.

²²⁴ Les constats principaux qui suivent ont été faits en exploitant plus particulièrement les derniers rapports d'observations des chambres régionales des comptes relatifs à : la commune d'Albi (Tarn) ; la commune de La Châtre (Indre) ; la commune de Poitiers (Vienne) ; la commune de Luxeuil-les-bains (Ardèche) ; la communauté de communes du Laonnois (Aisne) ; la communauté d'agglomération et la commune de Toulouse (Haute-Garonne) ; le département de l'Ain ; le département de l'Ardèche ; le département du Gard ; le département de la Nièvre ; la région Poitou-Charentes.

Il faut aussi souligner que le coût global actualisé des opérations, en investissement et en fonctionnement, est rarement évalué dans les études préalables en amont des choix et ne peut donc figurer dans les programmes pluriannuels d'investissement.

C'est pourquoi certaines collectivités se dotent des compétences internes nécessaires, en n'hésitant pas à mutualiser leurs services²²⁵ au sein de l'établissement intercommunal de coopération qui les regroupe²²⁶ afin de disposer de l'expertise nécessaire pour réaliser des études fort utiles, en termes de besoins, d'opportunité pour les satisfaire et de coûts.

L'expertise des services mutualisés de la communauté urbaine du Grand Toulouse et de la commune de Toulouse

Jusqu'à la fusion des services de la commune et de la communauté, le Grand Toulouse ne disposait pas en interne d'une expertise pour réaliser des études relatives à ses opérations immobilières et faisait appel à des prestataires extérieurs.

Avec la transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine et l'élargissement de ses compétences, le nouvel établissement public bénéficie, dans le cadre de la rationalisation résultant de la mise en place du schéma directeur immobilier de la commune, de l'expertise de la direction du patrimoine pour réaliser ces études.

C'est ainsi que des études d'opportunité peuvent être conduites pour constituer une aide à la décision des élus. La direction du patrimoine examine les besoins, puis observe si l'opportunité patrimoniale permet de les satisfaire et enfin se concentre sur l'aspect financier.

B - Se doter d'une stratégie immobilière

Une stratégie immobilière vise à fournir une vision d'ensemble claire à moyen et long terme en faisant le lien entre les différentes politiques qui affectent le patrimoine immobilier. Même des collectivités petites ou moyennes ont cette vision qu'elles développent en rénovant leur patrimoine, en recourant aux friches urbaines disponibles, et en

²²⁵ L'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales permet la création d'un service commun pour prendre en charge des fonctions comme l'immobilier. Cette possibilité mériterait sans doute de faire l'objet d'une information plus précise dans les préconisations et les commentaires administratifs relatifs aux mutualisations.

²²⁶ Métropole, communauté urbaine, communauté d'agglomération et communauté de communes.

procédant à des restructurations successives qui intègrent les préoccupations de développement durable (bâtiment HQE²²⁷, limitation de l'étalement urbain, etc.). Cette stratégie leur permet d'accéder à des financements externes significatifs et d'utiliser leurs recettes de cession pour leurs investissements.

Mais les opérations immobilières qui traduisent cette vision d'ensemble résultent rarement de décisions prises après examen par les assemblées délibérantes des différents scénarii possibles et les démarches engagées pour que ces dernières puissent vraiment choisir sont peu abouties.

La rareté des documents de référence et le fait que ceux qui existent ne font pas l'objet de décisions des assemblées délibérantes tendent à accréditer un certain désintérêt des élus pour ce qui a trait à l'immobilier de leur collectivité, entre autres, suite à la quasi-disparition des grands projets depuis une dizaine d'années. Par suite, les redditions de comptes concernant le patrimoine immobilier des collectivités territoriales sont au mieux limitées aux documents obligatoires qui doivent être joints à l'appui des comptes administratifs (présentation des méthodes utilisées pour les amortissements, état de variation du patrimoine, travaux en régie, etc.).

Il peut en résulter, par exemple, que la plupart des locaux d'une grande collectivité soient occupés jusqu'à « saturation », alors que des locaux anciens restent inoccupés parce que les travaux de réhabilitation et d'aménagement n'ont pas été lancés ou menés à leur terme, voire parce qu'ils ont été laissés à l'abandon et se sont dégradés faute d'entretien et d'occupation.

Des projets de regroupement rationnel de services, avec, par exemple, la construction d'un nouvel immeuble, peuvent aussi être engagés sans que, notamment, en amont du choix de l'assemblée délibérante, aient été établis tous les documents d'aide à la décision utiles.

Or, ces documents doivent normalement permettre d'une part, d'évaluer le taux de couverture de l'investissement par la vente ou la réutilisation des locaux remplacés et d'autre part, de chiffrer les coûts de fonctionnement visibles et cachés du maintien de l'existant et d'évaluer au mieux les coûts de fonctionnement du nouvel immeuble au regard de ses nouvelles fonctionnalités.

En tout état de cause, l'immobilier constitue bien un impératif de gestion qui se traduit, pour certaines collectivités, par des objectifs stratégiques clairement définis comme, par exemple : réduire le nombre

²²⁷ Haute qualité environnementale.

de biens et de mètres carrés dont la commune est propriétaire en identifiant les biens susceptibles d'être cédés ; concentrer les efforts sur la maintenance et la mise en conformité des bâtiments existants ; optimiser l'occupation des locaux disponibles ; répondre à l'impératif énergétique des « Grenelle de l'environnement ».

Dans les collectivités où la fonction immobilière a été identifiée comme stratégique, l'assemblée délibérante se prononce en général sur la politique de gestion du patrimoine sur la base des programmes pluriannuels d'investissement (PPI) existants (bâtiments administratifs, établissements scolaire). Toutefois, le plus souvent, il lui manque un document recensant et reliant les objectifs à arrêter et les opérations à prévoir, c'est-à-dire un projet de schéma directeur pour le patrimoine foncier et immobilier, qu'elle puisse discuter dans ses différents scénarii avant d'en choisir un pour en faire son projet patrimonial.

Ainsi, est-il hautement souhaitable que les grandes collectivités territoriales se dotent dans des délais raisonnables d'un schéma directeur pour leur patrimoine foncier et immobilier.

La stratégie immobilière de la commune d'Albi

A Albi, huit objectifs précis déclinés en sous-objectifs ont été arrêtés.

Ainsi, l'objectif « localiser les services municipaux en fonction des métiers et de leurs besoins spécifiques » se décline en un sous-objectif, celui de rapprocher les services techniques opérationnels (bâtiments, voirie et réseaux divers, informatique, propreté, marchés publics).

La construction sur un site technique d'un immeuble de bureaux de 800 m² a permis d'atteindre cet objectif tout en libérant des espaces de bureaux en centre-ville pour les services « guichets » de proximité avec les usagers, devant être accessibles par tous les publics du fait notamment de la présence et des fréquences des lignes de transport en commun.

Aujourd'hui, la stratégie de la commune prend en compte, dans les projets, les avantages liés à la mutualisation des moyens ville/agglomération qui offrent de nouvelles perspectives et de nouveaux enjeux.

Il lui faut maintenant mettre au point une réflexion stratégique approfondie et réaliser le schéma directeur de sa politique immobilière.

Les assemblées délibérantes sont, par ailleurs, rarement informées du bilan global et du chiffrage détaillé des opérations immobilières achevées, même si les opérations ont bien été suivies par les services et que ces derniers sont donc en mesure de l'établir. Ce constat conduit parfois les chambres régionales et territoriales des comptes, dans un souci

de transparence, sinon à les établir, au moins à les présenter et à les commenter dans leurs rapports.

Le coût du théâtre-auditorium de Poitiers

L'avant-projet définitif de mai 2002 annonçait un montant prévisionnel d'un peu plus de 41 M€ HT. Le montant définitif (hors contentieux en cours), en mars 2011, s'élevait à 57,5 M€ HT.

La chambre régionale et territoriale a pu établir que l'augmentation de 40 % du coût initialement prévu s'expliquait pour 22,07 % par l'application normale de l'actualisation et/ou des révisions des prix des marchés de travaux et la réalisation de fondations spéciales et pour 17,93 % par les travaux supplémentaires et les difficultés non négligeables rencontrées par la commune, liées aux lacunes du maître d'œuvre et aux aléas divers. Elle a également, déduction faite des subventions reçues, estimé à près de 38 M€ HT le coût de l'opération supporté par la commune dont près du quart pour les travaux supplémentaires.

Il ressort des constats effectués que, dans nombre de collectivités territoriales, la stratégie relative au patrimoine immobilier n'est pas encore vraiment l'affaire des assemblées délibérantes, mais plutôt celle des services gestionnaires desdites collectivités qui cherchent pragmatiquement à optimiser la gestion sous la contrainte budgétaire. Il appartient donc aux collectivités territoriales qui ne l'ont pas encore fait, en s'inspirant des meilleurs pratiques en ce domaine, de se doter d'une politique immobilière à part entière dans le cadre d'une bonne gouvernance budgétaire qui va de la pleine maîtrise des choix en amont au contrôle attentif des coûts finaux en aval.

La mise en œuvre d'une nouvelle politique immobilière passe, d'abord, par une bonne connaissance du patrimoine immobilier, l'identification des opportunités, mais aussi des difficultés tenant à la valorisation du patrimoine public immobilier des collectivités territoriales.

II - Bien connaître le patrimoine

Le patrimoine immobilier des collectivités locales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) s'est constitué au fil du temps. Il s'est diversifié et complexifié, et les

collectivités ne le connaissent que très imparfaitement. Cela rend nécessaire, pour les collectivités, de disposer d'un diagnostic technique, à la fois physique, juridique et comptable de leurs biens.

A - Disposer d'un inventaire physique complet²²⁸

L'inventaire physique permet le recensement complet des biens et leur suivi. Il est parfois encore inexistant. Il est très souvent partiel, succinct sous la forme d'une simple liste et insuffisamment renseigné.

La commune de Jurançon (Pyrénées-Atlantique) et le recensement de son patrimoine immobilier

Cette commune ne tient pas d'inventaire et ne dispose que de deux documents, l'un correspondant au flux d'entrée d'immobilisations et l'autre correspondant aux flux de sortie d'immobilisations. Elle n'établit pas, davantage, de fiche d'inventaire par bâtiment et n'a pas encore entrepris de recenser son patrimoine.

Cette situation résultant d'un contrôle interne déficient, la commune a annoncé son intention d'y remédier en recrutant un agent et en se dotant d'un logiciel spécifique pour établir et tenir à jour l'inventaire de ses biens.

Certaines collectivités n'ont pas établi un inventaire exhaustif de leur patrimoine immobilier (budget principal et budgets annexes), les seuls documents existants pouvant être un état de l'actif et un tableau synthétique des locaux d'habitation dont elles sont propriétaires, sachant que le premier document peut intégrer des éléments qui ne sont pas à jour et que le second peut ne prendre en compte qu'une partie des biens susceptibles de générer des produits.

Dans la majorité des cas, les documents assurant le recensement plus ou moins complet des immeubles bâtis des collectivités territoriales sont multiples (inventaire des bâtiments communaux ; inventaire des

²²⁸ Les constats principaux qui suivent ont été faits en exploitant plus particulièrement les derniers rapports d'observations des chambres régionales des comptes relatifs à : la commune d'Audincourt (Doubs) ; la commune de Jurançon (Pyrénées-Atlantiques) ; la commune de Lattes (Hérault) ; la commune de Montauban (Tarn-et-Garonne) ; la commune de Saint-Jean-le-Blanc (Loiret) ; la commune de Thouars (Deux-Sèvres) ; la commune et la communauté de communes de Saulieu (Côte-d'or) ; la communauté urbaine du Grand Nancy (Meurthe-et-Moselle) ; la communauté de commune de Cœur bocage (Deux-Sèvres) ; le département de l'Ain ; le département de l'Ardèche ; le département de l'Aveyron ; le département de la Corse-du-sud ; le département des Hautes-Pyrénées.

biens acquis par la commune ; état des immobilisations par nature ; état des immobilisations en cours, etc.), ce qui ne facilite pas la comptabilisation et la gestion desdits immeubles²²⁹.

Quand l'inventaire est exhaustif, il peut manquer de cohérence car plusieurs inventaires spécifiques sont établis respectivement pour le patrimoine immobilier, les biens classés ou inscrits, les biens des subdivisions et centres d'exploitation, le patrimoine historique et culturel et les collèges publics, sachant qu'il peut être tenu à jour uniquement pour les biens assurés ou pour les biens appartenant au domaine éducatif.

Les informations sur les biens recensés se limitent souvent au domaine comptable et financier, laissant de côté des informations extracomptables élémentaires comme la superficie des bâtiments. Dans de nombreux cas, les caractéristiques des biens que l'inventaire est censé mettre à disposition (le numéro d'inventaire unique, la date et le mode d'acquisition, la surface des biens, leur état de vétusté, leur occupation, le coût d'entretien annuel) sont soit incomplètes, soit éclatées sur différents supports, voire les deux, ce qui prive les gestionnaires locaux d'un outil d'information essentiel.

La nécessité d'un numéro d'inventaire unique

Le numéro d'inventaire, attribué par l'ordonnateur mais nécessairement commun à l'ordonnateur et au comptable, permet de suivre tous les événements relatifs à la vie d'une immobilisation de son entrée à sa sortie du patrimoine. Les instructions comptables précisent que le numéro d'inventaire est attribué lors de l'entrée de l'immobilisation au bilan.

Encore faut-il aussi que le numéro d'inventaire soit unique. Or, dans certaines collectivités, le numéro d'inventaire attribué par la direction des moyens généraux est différent de celui attribué par la direction financière car chacun provient d'applications informatiques différentes. Le numéro d'inventaire unique doit aussi être communiqué sans délai au comptable pour éviter qu'un numéro d'inventaire provisoire s'y substitue durablement dans le système d'information de ce dernier.

²²⁹ Les collectivités étaient tenues selon les textes en vigueur d'avoir effectué un recensement exhaustif de leur patrimoine au 31 décembre 1998.

Le département de l'Ardèche prévient le risque de doublon de numéros d'inventaire

Dans ce département, le risque de création de plusieurs numéros d'inventaire pour un seul immeuble dans les services de la collectivité a été évité par une convention interne entre le service de gestion administrative et la direction des finances. Cette direction a accepté de reprendre le numéro d'inventaire donné par le service, assurant ainsi la traçabilité des biens immobiliers au sein de la collectivité.

B - Maîtriser les régimes juridiques du patrimoine²³⁰

La gestion du patrimoine suppose de recenser les biens mais aussi d'identifier précisément leurs régimes juridiques qui définissent les conditions d'occupation et les obligations attachées aux biens détenus et/ou occupés. Là aussi, les situations sont multiples (propriété totale ou partielle, location, bail commercial, occupation partagée, mise à disposition gratuite, affectation, etc.).

Les constats montrent des lacunes, en particulier à l'occasion de transferts liés à la décentralisation ou au développement de l'intercommunalité²³¹, mais aussi par rapport au patrimoine privé.

1 - Les conséquences de la décentralisation

La démarche de simplification conjointe entre l'État et les collectivités territoriales qui vise à faire de l'utilisateur le propriétaire et qui concerne notamment les ports, les aérodromes, les routes, les immeubles du parc des directions départementales de l'équipement et les immeubles des collèges et lycées, s'avère complexe du fait de l'existence de multiples problèmes administratifs ou du coût des actes. C'est pourquoi cette action, qui n'a été engagée qu'en 2008, n'a pas encore été menée à son terme.

Ainsi, pour les seuls collèges et lycées, huit ans après la loi du 13 août 2004 qui a prévu le transfert de leur propriété, la situation n'est pas partout clarifiée pour les cités scolaires alors que la cession peut se faire

²³⁰ Les constats principaux qui suivent ont été faits en exploitant plus particulièrement les derniers rapports d'observations des chambres régionales des comptes relatifs à : la commune de Niort (Deux-Sèvres) ; la commune de Perros-Guirec (Côtes-d'Armor) ; la communauté d'agglomération du Grand Poitiers (Vienne), la communauté urbaine du Grand Nancy (Meurthe-et-Moselle) ; le département de la Haute-Vienne ; le département de la Vienne ; la région Limousin.

²³¹ La rationalisation en cours de la carte des établissements publics de coopération intercommunale ne facilite pas les démarches de décroisement de propriétés.

par acte administratif, sans déclassement préalable. De même, des lycées peuvent avoir fait l'objet d'un transfert de propriété avec une combinaison de différents propriétaires sur un même site, une seule parcelle pouvant par exemple avoir été cédée par l'État alors que le terrain d'assiette est constitué de plusieurs parcelles. L'incertitude sur la propriété peut aussi provenir du fait que l'appartenance au patrimoine public de l'État n'a pas pu être confirmée par le service des domaines.

2 - Le développement des intercommunalités

De même, les mises à disposition et les transferts de biens aux établissements publics de coopération et communes sont loin d'avoir été tous menés à leur terme. Les variations successives des domaines de compétences, ou liées à des définitions imprécises de l'intérêt communautaire n'ont pas contribué à stabiliser les situations. Il a pu ainsi être constaté que la principale église du chef-lieu d'un département avait été transférée à la communauté d'agglomération de ce dernier puis quelques années plus tard avait été re-transférée à la commune centre de cette dernière.

Par ailleurs, en application de l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le transfert d'une compétence s'accompagne de la mise à disposition des biens et immeubles nécessaires à l'exercice de la compétence, constatée par un procès-verbal.

Or un établissement de coopération intercommunale peut ne pas avoir intégré dans son actif des biens, correspondant à des équipements de voirie et de réseaux (eau, assainissement, électricité) mis à sa disposition dans le cadre des transferts de compétences. De même, aucune décision de répartition patrimoniale peut n'être intervenue pour des zones d'activité communautaire pour lesquelles les communes membres assurent les charges d'entretien courant alors que dans le même temps la communauté effectue des grosses réparations sur des voies de ces zones qui ne sont pas inscrites à son actif.

3 - Patrimoine public et patrimoine privé

Le régime juridique (droit public ou droit privé, juridictions compétentes, règles d'acquisition et de cession, de propriété et d'usage) attaché à un bien d'une collectivité locale est différent selon qu'il relève ou non de son domaine public.

Les biens détenus en propriété par une collectivité locale pour être mis à la disposition du public ou affectés à un service public relèvent du domaine public protégé par des règles propres, ce qui en particulier les

rend insaisissables à la différence des biens du domaine privé qui peuvent être vendus ou échangés.

L'entrée en vigueur le 21 avril 2006 du code général de la propriété des personnes publiques n'a pas été l'occasion pour les collectivités territoriales d'engager des réflexions particulières en matière de domanialité. Il peut en résulter parfois une absence de recensement complet et fiable de la domanialité publique ou privée pour chacun des biens, liée entre autres à l'absence d'historique des propriétés recensées et des décisions afférentes.

Des classements variables selon les collectivités et selon les services ont fait fi des dispositions du code quant à la distinction entre le domaine public et le domaine privé.

Le régime de domanialité des biens des collectivités gagnerait donc à être clarifié, ce qui, selon la direction générale des collectivités territoriales (DGCL), pourrait être réalisé, dans un premier temps, pour les plus grandes d'entre elles à horizon de deux ans après adoption de la nouvelle obligation.

C - Améliorer la qualité des documents comptables ²³²

La gestion comptable du patrimoine permet la traçabilité des opérations et la vérification de leurs justifications. La qualité des informations produites est donc importante pour les gestionnaires. Dans la plupart des cas, les états et les écritures se rapportant à des opérations immobilières souffrent de beaucoup d'imprécisions et lacunes et ne répondent qu'imparfaitement aux règles de la qualité des comptes.

1 - L'articulation entre l'inventaire comptable et l'état de l'actif

Les instructions comptables prévoient que la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens. Le second est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. A ce titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents

²³² Les constats principaux qui suivent ont été faits en exploitant plus particulièrement les derniers rapports d'observations des chambres régionales des comptes relatifs à : la commune d'Angers (Maine-et-Loire), la commune de Cancale (Ille-et-Vilaine) ; la commune de la Ferté-Saint-Aubin (Loiret) ; la commune de Méru (Oise) ; la communauté urbaine du Grand Toulouse (Haute-Garonne) ; le département de la Nièvre ; le département de la Vienne.

comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance et au bilan.

La correspondance entre les inventaires physiques (documents administratifs des services gestionnaires des collectivités, relatifs au patrimoine) et les différents documents produits par les comptables (état de l'actif et la comptabilité de gestion), est loin d'être assurée. Les rapprochements font toujours ressortir de nombreuses discordances. Le défaut de transmission, par les services des collectivités au comptable public, des informations patrimoniales relatives aux entrées et sorties d'immobilisations, par support papier ou par voie informatique, est souvent relevé. Il en est de même pour la comptabilisation des biens mis à disposition et des biens transférés à titre gratuit.

2 - Les collaborations entre l'ordonnateur et le comptable

La nouvelle application de la direction générale des finances publiques (DGFIP), *HELIOS*, consacrée aux collectivités territoriales, permet d'automatiser l'état de l'actif du comptable par la création systématique d'une fiche d'inventaire dite provisoire des prises en charge d'un mandat d'investissement. Cette fiche est normalement mise à jour de toutes les informations manquantes (numéro d'inventaire) grâce au flux *INDIGO inventaire* (Interface d'échange d'informations de gestion entre l'ordonnateur et le comptable) émis par l'ordonnateur.

Mais l'inachèvement du transfert dans *HELIOS* de l'ensemble des données des systèmes d'information précédents de la DGFIP d'une part, et l'absence d'émission de flux *INDIGO inventaire* d'autre part, se traduisent pour certaines collectivités par une différence en valeur absolue entre l'inventaire et la balance des comptes du montant des comptes d'immobilisations. Si cette différence persiste, c'est en général parce que les services de l'ordonnateur et du comptable n'échangent pas suffisamment leurs informations.

La concertation efficace entre services de l'ordonnateur et ceux du comptable au Havre

Au Havre, l'ordonnateur et le comptable pour mieux organiser leur concertation ont signé une convention de service comptable et financier en 2004. Dans le cadre de cette convention, les services financiers de la collectivité et le centre des finances publiques concerné, effectuent régulièrement un rapprochement de leurs informations.

C'est ainsi que le rapprochement de l'état de l'actif et de l'inventaire est systématiquement réalisé. Pour autant, l'ordonnateur, s'il vise le compte de gestion, n'appose pas formellement son visa sur l'état de l'actif annexé au dit compte. Aujourd'hui, néanmoins, les ajustements qui restent à opérer sont résiduels.

La valorisation incomplète ou non fiable du patrimoine immobilier²³³ d'un certain nombre de collectivités territoriales rend leurs comptes non fidèles.

Le comité national relatif à la fiabilité des comptes publics locaux, dont sont membres les associations nationales représentatives des ordonnateurs locaux, la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la Cour des comptes, a jugé prioritaire la question du patrimoine immobilier des collectivités. Par conséquent, dans le cadre de la charte nationale de fiabilisation de comptes locaux, une actualisation prochaine des textes est prévue, ainsi que l'élaboration d'un guide comptable et budgétaire des opérations patrimoniales, notamment dans la perspective de la certification des comptes des grandes collectivités territoriales.

3 - Les défauts de fiabilité des comptes, les plus fréquents

Les règles comptables relatives au patrimoine immobilier ne sont pas scrupuleusement respectées ce qui nuit à la fiabilité des données patrimoniales figurant dans les comptes des collectivités territoriales.

Plusieurs anomalies souvent constatées, peuvent être citées :

- l'absence de comptabilisation ou la comptabilisation partielle des immobilisations achevées sont fréquentes, alors que les travaux d'investissement conduits à leur terme ne peuvent rester au compte des travaux en cours, mais doivent être repris sur une subdivision du compte des immobilisations concerné. Ce

²³³ Les biens immobiliers figurent en tant que tels comme actifs dans le haut du bilan patrimonial des collectivités territoriales.

retard de comptabilisation a pour effet de décaler dans le temps la charge d'amortissement nécessaire au maintien en état et au remplacement des éléments de patrimoine ;

- les frais d'études doivent normalement être retraités en immobilisations corporelles en cours, en dépense d'investissement en cas de rattachement à l'acquisition d'une immobilisation, et en section de fonctionnement dans le cas contraire, lors du lancement des travaux. Ce retraitement permet à la collectivité de bénéficier du fonds de compensation de la TVA²³⁴ lorsque les études ont entraîné des travaux. Dans le cas contraire, elles ne doivent plus figurer à l'actif car, si les études ne sont pas suivies de réalisation, les frais correspondants sont amortis sur une période qui ne peut pas dépasser cinq ans. Or, ce retraitement n'est pas effectué partout ;
- les travaux d'investissement effectués en régie ne sont pas, dans certaines collectivités, transférés en section d'investissement, ce qui, non seulement n'est pas conforme aux instructions comptables, mais ne leur permet pas, là non plus, de bénéficier du fonds de compensation de la TVA ;
- en raison de la difficulté à reconstituer les coûts historiques du patrimoine ancien en application des textes, la valeur brute de ces derniers figurant à l'état de l'actif peut correspondre par défaut à la valeur estimée par la compagnie d'assurances titulaire du contrat dommages des immeubles concernés, ce qui n'est pas satisfaisant sur le plan comptable ;
- des biens ne figurant ni à l'état de l'actif tenu par le comptable, ni dans les états tenus par les services de la collectivité, peuvent avoir été vendus avec une plus-value comptable égale au prix de cession, alors que celui-ci était peut-être inférieur à la valeur d'acquisition ;
- l'état de variation des immobilisations n'est pas toujours correctement établi ni fourni en annexe au compte administratif, en raison, par exemple, des difficultés de mise à jour des états d'amortissements.

Il peut en résulter que la valeur de l'actif immobilisé des bilans successifs ne permet pas, pendant plusieurs années, de donner une image fidèle de la situation patrimoniale de la collectivité.

²³⁴ Les collectivités territoriales acquittent la TVA sur leurs investissements. Un fonds de compensation a été créé par l'État qui leur reverse la TVA acquittée.

Les biens immobiliers mis à disposition gratuitement

Des collectivités de toutes tailles, en ne chiffrant pas la valeur locative des biens qu'elles mettent gratuitement à la disposition d'associations, ne respectent pas les textes applicables, qui leur imposent de faire figurer le montant des subventions en nature sur leur site Internet et dans les annexes de leurs comptes. Dès lors, les assemblées délibérantes ne disposent pas du montant total des subventions en espèces et en nature attribuées, tandis que ces dernières sont parfois nettement plus importantes que les subventions en espèces. Par ailleurs, les bénéficiaires des dites subventions en nature ne sont pas en mesure de respecter les textes qui prévoient leur comptabilisation.

L'amélioration de la connaissance encore approximative des biens immobiliers est un préalable à une valorisation patrimoniale plus performante.

III - Pratiquer une gestion active du patrimoine

Une gestion plus dynamique du patrimoine pourrait s'appuyer sur un pilotage plus affirmé de la mise en œuvre de la stratégie et des outils permettant d'apprécier la performance.

A - Professionnaliser la « fonction immobilière »²³⁵

Les opérations de gestion immobilières mobilisent les compétences juridiques, techniques, comptables et budgétaires de divers services mais elles ne sont pas intégrées dans une unité dédiée. Cette segmentation ne favorise pas la mobilisation des compétences et la maîtrise des coûts et des risques.

²³⁵ Les constats principaux qui suivent ont été faits en exploitant plus particulièrement les derniers rapports d'observations des chambres régionales des comptes relatifs à : la commune d'Arcachon (Gironde) ; la commune de Saint-Gilles-Croix-de-Vie (Vendée) ; la communauté de commune de Châtellerault (Vienne) ; la communauté d'agglomération du Grand Besançon (Doubs) ; la communauté de communes du Laonnois (Oise) ; le département de Haute-Corse ; le département des Hautes-Pyrénées ; la région Limousin.

1 - Le regroupement des compétences

Les petites collectivités

Dans les petites collectivités, la gestion immobilière relève des services techniques, chargés le plus souvent de l'entretien et de la rénovation des bâtiments et des services de l'urbanisme ou des finances, chargés des acquisitions, cessions et constructions.

Elles souffrent d'un manque d'expertise qui tend à les pousser à la mutualisation des services au sein des intercommunalités. En revanche elles parviennent à mieux piloter leurs services, ce qui leur évite, par exemple, de faire intervenir sur les mêmes immeubles des services administratifs ou des équipes techniques non coordonnés.

Les grandes collectivités ²³⁶

Dans les grandes collectivités, la fonction « gestion du patrimoine » n'est pas nécessairement organisée en tant que telle et fait appel à l'intervention de plusieurs directions. Le schéma suivant est le plus fréquent : la direction de l'urbanisme (ou de l'aménagement ou des moyens généraux) gère les dossiers de ventes et d'acquisitions immobilières ; la direction du patrimoine (ou des bâtiments) assure le suivi physique des biens (entretien, travaux) ; la direction des finances assure le suivi comptable (fiches d'immobilisations, amortissements) ; les directions opérationnelles assurent la gestion « quotidienne » des biens ; la direction de l'enseignement des régions et des départements est compétente en matière de patrimoine scolaire.

Les grandes collectivités manquent de moins en moins d'expertise. Toutefois, sauf quand existe un service du patrimoine relevant plus ou moins directement du directeur général, qui identifie la fonction « immobilier », les collectivités sont victimes du morcellement de leurs services et peinent à bien les coordonner. Cela est particulièrement vrai pour les départements et à moindre degré pour les régions, qui n'ont pas toujours engagé les réorganisations internes nécessaires, suite à l'attribution de compétences nouvelles et à l'intégration de personnels de l'État venus des anciennes directions de l'équipement et des services techniques de l'éducation nationale.

²³⁶ Sont ici considérées comme grandes collectivités territoriales : les régions, les départements, les communes de plus de 50 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 100 000 habitants.

La gestion du patrimoine dans le département des Hautes-Pyrénées et la communauté d'agglomération du Grand Besançon

Dans le département des Hautes-Pyrénées, bien que la gestion du patrimoine ne relevait que des seules directions des finances et des bâtiments, le cloisonnement des tâches dans ces dernières pouvait expliquer une faible performance de la gestion patrimoniale, caractérisée par un manque de partage des savoir-faire, une formalisation insuffisante des procédures et une carence dans les outils de pilotage et de mesure des coûts. Ce constat a conduit en 2012 le département à mieux répartir les responsabilités entre la direction des bâtiments, la direction des routes et des transports et la direction des finances dans la perspective d'un décloisonnement des services.

Si jusqu'en 2006 l'immobilier de la communauté d'agglomération du Grand Besançon ne faisait l'objet d'aucun suivi centralisé, chaque service gérant de manière autonome les biens dont il avait la charge, le constat d'une gestion disparate l'a conduit à se doter d'un service du patrimoine, composé de trois agents, rattaché au pôle des moyens techniques, lui-même placé sous l'autorité du directeur général des services. Cette organisation lui a notamment permis depuis de mieux connaître son patrimoine et les coûts afférents.

2 - La maîtrise des coûts

Les coûts d'investissement et de gestion

Les dépenses d'investissement - d'acquisition, de construction, de réhabilitation, de grosses réparations - et les dépenses d'exploitation - d'entretien et de loyers - forment l'essentiel des coûts de gestion.

L'évaluation des coûts d'investissement de l'immobilier local apparaît peu maîtrisée et les rares comptabilités analytiques des dépenses significatives générées par le patrimoine qui existent sont souvent partielles. Or une vision précise des coûts de gros entretien, de gros travaux ou de remise aux normes par bâtiment serait particulièrement utile, en tant qu'aide aux services quant à la planification des travaux et en tant qu'aide à la décision pour l'assemblée délibérante.

Il en est de même pour les coûts de fonctionnement (coût des loyers, des travaux d'entretien, de maintenance, des frais de nettoyage, des assurances, des communications, des énergies), alors que leur consolidation et leur possible comparaison dans le temps et dans l'espace au travers d'un certain nombre de bases de références, constituent des outils de pilotage pour toute organisation.

Les dépenses d'entretien²³⁷ méritent une attention particulière car elles pèsent lourdement sur les budgets locaux²³⁸. Planifier de manière coordonnée et rationalisée les travaux d'entretien est important car 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. Or certaines collectivités n'ont pas de politique d'entretien planifiée, ce qui se traduit en général par des réponses « au fil de l'eau » aux demandes formulées par les services en matière de petits travaux, réparations et aménagements divers.

Les coûts d'accessibilité, de sécurité et de performance énergétique

Les dépenses de réhabilitation et de mise aux normes constituent un enjeu stratégique dans le cadre de la mise en œuvre des « Grenelle de l'environnement », car elles vont avoir un impact budgétaire élevé pour les immeubles anciens.

Cet enjeu est de plus en plus pris en compte dans les études préalables et la programmation financière des collectivités territoriales qui n'hésitent pas à recruter un technicien « énergie » ou à recourir à une expertise externe pour dresser un bilan énergétique de l'ensemble de leur patrimoine immobilier ancien.

Il est souvent constaté une forte corrélation entre le fait qu'une collectivité territoriale se dote d'instruments de pilotage de son immobilier et sa capacité à programmer et à bien maîtriser l'ensemble des réhabilitations et mises aux normes des bâtiments.

²³⁷ Les travaux d'entretien se répartissent entre les travaux de maintenance courante, souvent réalisés en régie par le personnel de la collectivité, et les travaux plus importants, pour lesquels il est fait appel à des intervenants extérieurs.

²³⁸ Sur la durée d'utilisation d'un bâtiment, le coût de son entretien peut représenter jusqu'à 80 % du coût total. Si une économie annuelle modeste de l'ordre de 0,5 % sur les seules dépenses d'entretien était réalisée pour les 242 Md€ de bâtiments inscrits à l'actif des communes, départements et régions, cela ne serait pas du tout négligeable.

Les outils de maîtrise des charges énergétiques de la commune d'Arcachon

La commune d'Arcachon s'est dotée d'outils pour maîtriser l'évolution de ses charges notamment dans le domaine énergétique. Ainsi, elle a :

- renouvelé le marché d'exploitation du chauffage de l'ensemble des bâtiments de la commune comprenant des clauses de performance énergétique et prévoyant le remplacement de matériels avec une valorisation dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) ;

- mis en place un fonds « travaux d'amélioration au titre du développement durable » destiné à financer des travaux d'amélioration sur les équipements existants ;

- décidé de s'inscrire dans un groupement de commandes pour la réalisation de diagnostics de performance énergétique de manière à en réduire la charge financière.

Les coûts de couverture des risques

La couverture des risques peut être mise en œuvre par la collectivité territoriale de deux manières : soit par la collectivité elle-même, qui est alors son propre assureur, soit en contractant avec des sociétés d'assurances.

Une connaissance plus précise du patrimoine permet aux collectivités territoriales de mieux négocier les contrats d'assurance, et d'éviter d'être pénalisées à cause de leur difficulté à décrire précisément les biens à assurer car les assureurs compensent les incertitudes en augmentant leurs tarifs. Des économies allant jusqu'à 60 % ont pu être constatées à la suite de renégociations des contrats d'assurance et de mise en concurrence des assureurs.

B - S'appuyer sur des outils d'information et d'évaluation efficaces²³⁹

Pour répondre à leurs besoins, les collectivités peuvent choisir leurs outils de gestion patrimoniale mais les possibilités offertes ne sont pas toujours exploitées, voire mal ou sous-utilisées, et les informations produites sont lacunaires ou mal partagées, ce qui nuit à un management plus global de l'immobilier. L'État quant à lui apporte son aide à l'évaluation des biens immobiliers.

1 - Les applications informatiques

L'ensemble des informations nécessaires pour gérer l'immobilier est souvent disponible dans les systèmes d'information des collectivités territoriales, mais à l'échelle de grandes fonctions, de manière éparse et sans que leur fiabilité soit assurée structurellement (liens entre les données patrimoniales et la comptabilité).

Or, les applications informatiques disponibles pour gérer le patrimoine des collectivités territoriales sont nombreuses avec pour certaines des fonctionnalités intéressantes. Elles leur permettent, par exemple, de disposer d'un intranet autorisant les services des communes à consulter le plan et les matrices cadastrales, ainsi que les actes et hypothèques et d'accéder à des photos des biens ainsi qu'à des informations relatives aux consommations de fluides.

Toutes les collectivités n'ont pas recours à des logiciels dédiés, y compris les plus importantes. Certaines utilisent des tableurs bureautiques classiques qui ne sont plus adaptés à la complexité de la matière, voire à la taille de la collectivité. D'autres disposent d'outils généralistes, mais pas d'un logiciel spécifique intégrant l'ensemble des données relatives au patrimoine. Enfin, des collectivités recourent à un module « gestion du patrimoine » dans l'ensemble des progiciels qu'elles ont acquis mais ne s'en servent pas.

Aussi, faute d'applicatifs informatiques adéquats, nombre de collectivités ne sont pas en mesure de fournir une estimation, ou une évaluation des coûts d'entretien, de gros travaux ou de remises aux

²³⁹ Les constats principaux qui suivent, ont été faits en exploitant plus particulièrement les derniers rapports d'observations des chambre régionales des comptes relatifs à : la commune d'Arcachon (Gironde) ; la commune de Besançon (Doubs) ; la commune du Havre (Seine-Maritime) ; la commune de Périgueux (Dordogne) ; le département de l'Ain ; le département de la Vienne ; la région Limousin.

normes par bâtiment et ne disposent d'aucun tableau de bord d'activité pour la gestion de leur patrimoine.

Certaines d'entre elles ont décidé d'établir un cahier des charges pour la gestion de leur immobilier et n'hésitent pas pour le satisfaire, soit à se doter d'un logiciel spécialisé, soit à changer celui dont elles disposent afin de pouvoir regrouper dans une base unique l'ensemble de leurs données sur le patrimoine et les exploiter au mieux dans le cadre de la mise en œuvre de leur stratégie immobilière.

2 - Les tableaux de bord de gestion

Les données relatives aux coûts de fonctionnement, quand elles existent et sont rendues accessibles par le système d'information, sont en général insuffisamment exploitées.

Or, leur consolidation et leur comparaison permet d'établir des tableaux de bord d'activité, notamment de suivi des dépenses de fonctionnement par bâtiment (suivi des fluides, suivi des contrats de maintenance, dépenses de nettoyage, d'assurance, de loyers ou de frais financiers), de qualité, d'efficacité, de mesure d'amélioration du cadre de travail etc.) qui constituent de précieux outils de pilotage pour les élus et gestionnaires des collectivités territoriales.

Le calcul du montant global des coûts de gestion des immeubles loués à des tiers, par exemple, permet de savoir si les loyers versés ont couvert les charges de fonctionnement.

L'exploitation optimale par la commune de Besançon de son système d'information

Grâce à une bonne exploitation de toutes les fonctionnalités de son logiciel de gestion du patrimoine, cette commune dispose de nombreux indicateurs et restitue tous les coûts pour un bien particulier.

Elle a ainsi lancé depuis deux ans un chantier pour aboutir à une « bibliothèque de coûts de revient » au m² par équipement municipal.

3 - L'évaluation des biens par les services des domaines

Une gestion plus dynamique de leur patrimoine immobilier conduit les collectivités à solliciter plus systématiquement pour leurs projets d'opérations immobilières (acquisitions, prises à bail, cessions) les services locaux de France Domaine. Toutefois, selon les collectivités, ces

derniers, à moyens constants²⁴⁰, peinent à répondre à la demande au regard du développement de leurs autres missions²⁴¹.

En conclusion, il ressort des constats effectués qu'une meilleure gestion du patrimoine immobilier peut donner aux collectivités des marges de manœuvre budgétaires non négligeables dans un cadre financier durablement contraint.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La gestion du patrimoine immobilier ne fait pas encore partie des préoccupations majeures de la plupart des collectivités territoriales. Il s'ensuit des dysfonctionnements et des coûts inutiles.

Or, l'exemple des collectivités territoriales qui ont mis en place des éléments de gestion dynamique montre que les investissements intellectuels et financiers requis restent modestes au regard des bénéfices en termes d'économie, d'efficacité et d'efficacité qu'elles peuvent en retirer.

La Cour et les chambres régionales des comptes estiment ainsi que :

- *dans toutes les collectivités territoriales, les actions visant à fiabiliser l'inventaire, la propriété et la comptabilisation du patrimoine immobilier doivent être menées à leur terme ;*
- *les collectivités territoriales qui ne l'ont pas encore fait, doivent passer d'une administration à une gestion dynamique de leur patrimoine.*

Elles formulent les recommandations suivantes :

Pour l'État :

1. *bien distinguer, dans les inventaires des collectivités territoriales, entre les biens immobiliers relevant de leur domaine public et de leur domaine privé et mentionner les principales informations juridiques liées à l'origine et aux caractéristiques de leur propriété ;*

²⁴⁰ Les prestations des services locaux de France Domaine pour les collectivités territoriales restent gratuites.

²⁴¹ Ces services de l'État sont chargés à la fois des missions traditionnelles du domaine (telle que la gestion privée, l'évaluation des biens des collectivités territoriales et des biens de l'État) et de l'exécution des politiques budgétaires de l'État.

2. *généraliser dans les grandes collectivités territoriales l'établissement d'un schéma directeur du patrimoine foncier et immobilier, articulé avec leur plan pluriannuel d'investissement ;*
3. *renforcer l'obligation d'information des assemblées délibérantes d'une part, sur les éléments et critères de décision relatifs aux opérations immobilières, d'autre part, sur leur bilan à leur dénouement ;*
4. *requérir pour les opérations immobilières importantes la production aux assemblées délibérantes des coûts globaux d'investissement et de fonctionnement avec une évaluation des solutions alternatives envisageables.*

Pour l'État et les collectivités territoriales :

5. *mener à leur terme dans les meilleurs délais, au fur et à mesure de la rationalisation de la carte des établissements publics de coopération intercommunale, les démarches de décroisement de propriété, tant pour les biens transférés par l'État dans le cadre des lois de décentralisation que pour ceux affectés aux intercommunalités ou revenus vers les communes ;*
6. *veiller, par une collaboration renforcée des ordonnateurs et des comptables, à garantir la conformité du haut de bilan des comptes des collectivités territoriales avec la réalité de leur actif immobilier.*

Pour les collectivités territoriales :

7. *établir, s'il y a lieu, l'inventaire physique unique, et complet prévu par la réglementation et veiller, lors de l'entrée à l'inventaire d'un bien, à ce qu'il ne reçoive qu'un seul numéro d'inventaire, commun à tous les services de la collectivité et communiqué sans délai au comptable public ;*
8. *renforcer la mutualisation des services des collectivités dans le cadre des intercommunalités pour la mise en œuvre et la coordination de leurs politiques immobilières respectives ;*
9. *identifier une fonction « immobilier » dans l'organisation des collectivités et mettre en place des outils de pilotage exploitant les données immobilières disponibles dans les systèmes d'information ;*
10. *répertorier l'immobilier mis à disposition de tiers et regrouper l'ensemble des conventions et informations concernant chaque immeuble concerné dans un dossier unique ;*

11. définir une politique de couverture des risques liés à l'immobilier et faire régulièrement un audit des contrats d'assurance pour avoir toujours une couverture au meilleur coût des biens assurés.

Sommaire des réponses

Ministre de l'intérieur	306
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	309
Président du conseil général de l'Ain	311
Président du conseil général de l'Ardèche	312
Président du conseil général du Gard	313
Président du conseil général des Hautes-Pyrénées	314
Maire d'Albi	315
Maire d'Arcachon	316
Maire du Havre	317
Maire de Jurançon	318
Maire de Poitiers	319
Maire de Toulouse et président de la communauté urbaine de Toulouse Métropole	320

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de la communauté d'agglomération du grand Besançon
--

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Ce rapport constate que les impératifs d'une gestion plus performante de l'immobilier constituent un des enjeux de l'effort de redressement des finances publiques mais déplore la connaissance bien souvent insuffisante que les collectivités territoriales ont de leur patrimoine ainsi que l'existence d'une segmentation des compétences (juridiques, techniques, comptables, budgétaires) au sein des services pour ce qui concerne les opérations de gestion immobilière.

En conséquence, le rapport préconise notamment :

- de développer, dans toutes les collectivités territoriales, les actions visant à fiabiliser l'inventaire, la propriété et la comptabilisation du patrimoine immobilier ;

- d'améliorer le contenu de l'inventaire des biens ;

- de généraliser, dans les grandes collectivités territoriales, l'établissement d'un schéma directeur du patrimoine foncier et immobilier, en distinguant les biens relevant du domaine public et ceux relevant du domaine privé ;

- de mener à terme, dans les meilleurs délais, et au fur et à mesure de la rationalisation de la carte des établissements publics de coopération intercommunale, les démarches de décroisement de propriété ;

- de renforcer la mutualisation des services entre collectivités pour la mise en œuvre et la coordination de leurs politiques immobilières.

De manière générale, je partage très largement le constat à l'origine de ces recommandations et leur intérêt. Ceci étant, leur formalisation devrait se faire au regard de la réalité des moyens et compétences des collectivités territoriales. En effet, la mise en œuvre d'une gestion plus dynamique du patrimoine implique un coût, une compétence et une charge de travail qui ne peuvent raisonnablement être exigés de toutes les collectivités territoriales de manière immédiate et uniforme.

Il me paraît ainsi important de souligner que le dispositif recommandé à juste titre dans le rapport précité nécessiterait de prendre en compte l'importance démographique des collectivités, de leur laisser un délai raisonnable pour mettre en œuvre ce dispositif et également de prévoir des moyens de soutien juridique, technique et méthodologique.

Plus précisément, s'agissant du renforcement des obligations des collectivités territoriales relatives à l'information des assemblées délibérantes sur les opérations immobilières ainsi qu'à l'établissement et au contenu de l'inventaire des biens, je tiens toutefois à signaler, d'une part, que le code général des collectivités territoriale comporte déjà des dispositions

de nature à garantir une bonne information des assemblées délibérantes sur la gestion des biens et les opérations immobilières (cf. les articles L. 2241-1 et suivants pour les communes, L. 3213-1 et suivants pour les départements, L. 4221-4 et suivants pour les régions) et, d'autre part, que les instructions budgétaires et comptables applicables au secteur public local définissent de façon précise les obligations qui incombent à tous les ordonnateurs locaux en ce qui concerne l'établissement de l'inventaire.

L'amélioration des règles existantes nécessite une réflexion préalable approfondie qui pourrait être engagée dans le cadre du comité national de fiabilité des comptes publics locaux. Le comité a, en effet, entrepris des travaux relatifs à la comptabilité patrimoniale des collectivités territoriales et publié en juin 2012 un guide comptable et budgétaire des opérations patrimoniales.

En outre, le Gouvernement est attentif à la maîtrise de l'inflation normative qui pèse d'un poids croissant sur les collectivités territoriales. La mise en œuvre de nouvelles obligations en matière d'information des assemblées délibérantes ou de contenu de l'inventaire devrait donc être modulée en fonction de l'importance démographique des collectivités concernées.

En ce qui concerne la recommandation de la Cour consistant à généraliser dans les grandes collectivités l'établissement d'un schéma directeur du patrimoine foncier et immobilier, il convient d'encourager la diffusion des bonnes pratiques en la matière mais aussi d'adapter cette mesure à la taille des collectivités et de prévoir des délais de mise en œuvre et des moyens de soutien.

S'agissant de l'achèvement des démarches de décroisement de propriété au fur et à mesure de la rationalisation de la carte des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), il convient de relever que les transferts de biens entre les communes et les EPCI reposent sur le principe de la mise à disposition. La loi a prévu toutefois que les biens pouvaient être transférés en pleine propriété lorsque l'EPCI était compétent en matière de zones d'activités économiques. Ainsi que vous le soulignez, il apparaît logique de lier une démarche de décroisement à l'avancement de la rationalisation de la carte des EPCI. Le caractère fluctuant des périmètres des EPCI, à un moment où la rationalisation de la carte intercommunale n'est pas achevée, s'accommoderait mal en effet à court terme d'un transfert en pleine propriété.

Concernant la recommandation relative à la mutualisation des services entre les collectivités pour la mise en œuvre et la coordination de leurs politiques immobilières respectives, je tiens à rappeler la préoccupation constante de l'État visant à la réduction des coûts des fonctions transversales et à l'amélioration, notamment pour les plus petites communes, des modalités de gestion de ces fonctions. Dans cet esprit, la loi

de réforme des collectivités territoriales a permis la création de services communs entre un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres afin de regrouper les moyens humains et techniques affectés par ces entités à une même mission. La mise en place de services communs me paraît constituer une solution particulièrement adaptée pour la gestion du patrimoine des communes et des EPCI.

**RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE
DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET**

Ce rapport souligne un certain nombre d'insuffisances en matière de stratégie immobilière des collectivités territoriales. Il rappelle la nécessité, pour chacune d'elles, d'avoir une connaissance complète de son patrimoine et d'en assurer un suivi comptable précis. Il préconise également de développer une gestion plus active du patrimoine par les collectivités territoriales.

Je partage ces constats de la Cour ainsi que les préconisations de ce rapport. La question du suivi du patrimoine immobilier par les entités publiques locales fait partie des objectifs assignés à mes services. Comme vous le soulignez, il représente des enjeux significatifs en termes de performance de la gestion publique et de fiabilité des états financiers soumis à l'approbation des organes délibérants.

Afin d'améliorer la tenue de la comptabilité patrimoniale, la direction générale des finances publiques anime un comité national relatif à la fiabilité des comptes publics locaux dont les juridictions financières et les associations nationales représentatives des ordonnateurs locaux sont membres. Dès ses premiers travaux, ce comité a jugé prioritaire la question du patrimoine immobilier et constitué un groupe de travail composé de praticiens. Ses premières réflexions ont ainsi permis de mettre à disposition de l'ensemble des acteurs du monde local, en juin 2012, un guide comptable et budgétaire des opérations patrimoniales facilitant leur appropriation des règles applicables en ce domaine. Cet outil didactique est téléchargeable sur internet (http://www.colloc.bercy.gouv.fr/colo_struct_fina_loca/comp_loca/fiab_com_p.html).

Cette thématique est également au cœur des actions prévues dans le cadre des conventions de services comptables et financiers signées par la direction générale des finances publiques avec les collectivités territoriales.

En complément de ces différentes actions, une expérimentation est actuellement conduite avec des collectivités volontaires pour :

- sécuriser et fiabiliser leur processus patrimonial dans les services gestionnaires ;*
- parvenir à une concordance comptable permanente entre l'inventaire, l'état de l'actif et la comptabilité générale ;*
- maintenir dans la durée les procédures stabilisées et sécurisées mises en œuvre lors de cette expérimentation.*

L'application Hélios, dont l'usage par les comptables publics est généralisé depuis 2011, constitue une avancée significative pour le suivi de l'inventaire et de l'actif. Elle permet d'automatiser l'état de l'actif du comptable par la création systématique d'une fiche inventaire dite provisoire dès prise en charge d'un mandat d'investissement. Cette fiche provisoire est mise à jour grâce à un flux informatique pouvant être transmis par l'ordonnateur qui complète la fiche provisoire de toutes les informations manquantes. La généralisation progressive de l'usage par les ordonnateurs de ce dispositif dématérialisé d'échange de données patrimoniales constitue une voie de progrès pour l'avenir.

Je souhaite appeler plus particulièrement votre attention sur deux points.

La Cour recommande de distinguer, dans les inventaires des collectivités territoriales, les biens immobiliers relevant de leur domaine public et ceux de leur domaine privé en mentionnant les principales informations juridiques liées à l'origine et aux caractéristiques de leur propriété. Je veillerai à ce que ces préconisations soient prises en compte lors des prochaines concertations précédant les mises à jour du cadre réglementaire.

La Cour suggère par ailleurs de veiller, par une collaboration renforcée des ordonnateurs et des comptables, à garantir la conformité du haut de bilan des collectivités territoriales avec la réalité de leur actif immobilier. Les travaux conduits dans le cadre du comité national relatif à la fiabilité des comptes locaux répondent à cette recommandation. Ils visent à mettre à la disposition des ordonnateurs et des comptables une boîte à outils, conçue au regard des meilleures pratiques relevées sur le terrain, leur permettant d'améliorer ce suivi patrimonial de la manière la plus pragmatique.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'AIN**

Compte tenu des précisions apportées, je vous informe que le rapport ainsi ajusté n'appelle pas d'observation de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ARDÈCHE

En réponse à votre courrier, je n'ai pas d'observation particulière et je partage les conclusions du rapport provisoire pour mettre en place une gestion dynamique du patrimoine dans les collectivités territoriales.

Le département de l'Ardèche a mis en place cette démarche de gestion de son patrimoine immobilier pour établir un schéma directeur car entre 2000 et 2011 la surface des bureaux a augmenté de 55 % hors collèges.

La première étape a consisté à regrouper les différents services entretien, de maintenance, de construction de bâtiments et fonciers au sein d'une même direction avec la mise en place d'un service pilotage.

Aujourd'hui, nous avons une meilleure connaissance physique, juridique de l'ensemble du patrimoine immobilier.

Le regroupement et le traitement des données par une informatisation ont permis en 2011 de mieux cerner les coûts d'entretien et de maintenance et le coût des consommables par bien.

Ces informations vont nous permettre d'élaborer prochainement une programmation pluriannuelle de nos investissements et un schéma directeur qui seront présentés à l'Assemblée Départementale.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU GARD

Le rapport n'appelle pas d'observation de ma part.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL
DES HAUTES-PYRÉNÉES**

Le rapport n'appelle pas d'observation de ma part.

RÉPONSE DU MAIRE D'ALBI

Ce rapport relève que la commune d'Albi a décliné sa stratégie immobilière à partir de huit objectifs précis dont elle donne un exemple de mise en œuvre.

L'approche pragmatique et opérationnelle qui a été jusqu'à ce jour privilégiée a en effet permis :

- de vendre l'immobilier improductif, inutilisé ou inadapté aux besoins du service ;

- d'optimiser et de rationaliser l'usage des surfaces disponibles et dont elle est propriétaire ;

- de réduire significativement le nombre de locaux loués ;

- de ne plus avoir de locaux vides, de terrains improductifs ou sans intérêt prospectif ;

- de relier à un serveur central et par un réseau fibre optique très haut débit, tous les bâtiments de la ville (y compris écoles, équipements sportifs, culturels, sociaux ...) ;

- de disposer d'un suivi analytique des dépenses de fonctionnement (y compris énergétiques) de chaque bâtiment ;

- de géolocaliser tous les bâtiments de la commune ;

- d'effectuer progressivement le relevé topographique de tous les bâtiments ;

- de mutualiser (y compris avec les services de la communauté d'agglomération) l'usage d'équipements tels que photocopieurs ou traceurs de plans.

Cette démarche qui nous semble correspondre à une stratégie approfondie devrait en effet se traduire par la réalisation d'un schéma directeur qui serait soumis à l'approbation du conseil municipal.

RÉPONSE DU MAIRE D'ARCACHON

Après avoir pris connaissance attentivement du contenu du rapport relatif à l'étude menée par la Cour des comptes concernant "l'immobilier des collectivités territoriales", et conformément à votre demande, je souhaite vous faire part de mon souhait de ne pas apporter de réponse aux éléments présentés.

RÉPONSE DU MAIRE DU HAVRE

Dans ce rapport, la Ville du Havre est citée à titre d'illustration de la concertation efficace entre les services de l'ordonnateur et ceux du comptable, concernant le rapprochement de l'état de l'actif et de l'inventaire, qui est systématiquement réalisé chaque année.

Je vous précise, par ailleurs, que pour répondre à la remarque de la Cour, le visa de l'ordonnateur sera désormais formellement apposé sur l'état de l'actif annexé au compte de gestion.

Je vous informe, enfin, que la Ville prépare actuellement, avec la Direction régionale des Finances Publiques, une nouvelle convention de service comptable et financier, dont l'un des axes portera sur l'amélioration de la fiabilité des comptes et des restitutions.

RÉPONSE DU MAIRE DE JURANÇON

J'accepte les termes du rapport relatif à « L'immobilier des collectivités territoriales ».

RÉPONSE DU MAIRE DE POITIERS

Le rapport n'appelle pas d'observation de ma part.

**RÉPONSE DU MAIRE DE TOULOUSE, PRÉSIDENT DE LA
COMMUNAUTE URBAINE DE TOULOUSE**

Je ne souhaite pas apporter d'élément complémentaire à ce rapport public.
