

# COMMENT DEGAGER DES MARGES DE MANŒUVRE GRACE A LA GESTION DU PATRIMOINE DANS LES COLLECTIVITES LOCALES OU TERRITORIALES

## SOMMAIRE

### Introduction :

#### 1. Gestion du patrimoine : un gisement de nouvelles marges de manoeuvre

- 1.1 Des pistes d'optimisation déjà bien explorées au moment où la contrainte financière pour les collectivités se fait plus pesante
- 1.2 Les gains potentiels susceptibles d'être générés par une bonne gestion du patrimoine

#### 2. Connaître et valoriser son patrimoine

- 2.1 Connaître son patrimoine
- 2.2 Valoriser son patrimoine

#### 3. Méthodes à mettre en œuvre pour optimiser la gestion de son patrimoine

- 3.1 Elaborer une stratégie de gestion du patrimoine
- 3.2 Déterminer le statut et l'affectation de chaque bien
- 3.3 Rationaliser les coûts d'exploitation

### Conclusion :

### Introduction:

*Le patrimoine immobilier de l'Etat est recensé depuis 2004, dans une logique de transparence financière proche de la comptabilité privée, afin de préparer le premier bilan de l'Etat. Sa valeur au 1er janvier 2006 s'élevait à 38 milliards d'euros et la cession des nombreux bâtiments, même sous-évalués, a permis à l'Etat de renflouer ses caisses. L'exemple de la modernisation de la politique immobilière étatique illustre parfaitement le lien entre comptabilité moderne et bonne gestion : rien n'aurait été possible si la Loi Organique sur les Lois de Finances (LOLF) n'avait pas obligé l'Etat à recenser et à valoriser ses actifs immobiliers.*

*Au niveau des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, une optimisation de la gestion du patrimoine présente également un grand intérêt susceptible de leur permettre de dégager de nouvelles marges de manoeuvre financières. Cette recherche est aujourd'hui d'autant plus cruciale que la plupart des gisements d'économies ont été pleinement exploités dans la très grande majorité des collectivités, que les réformes financières et fiscales adoptées ou en projet vont réduire inéluctablement leurs ressources alors même que les attentes des populations exposées au vieillissement et au tassement de la croissance en France explosent.*

*Une gestion efficiente de leur patrimoine permettrait sans aucun doute aux collectivités de générer des économies nouvelles et substantielles (tant en section de fonctionnement qu'en section d'investissement) afin de recouvrer en tout ou partie les marges de manoeuvre perdues ces dernières années (1).*

*La présente fiche a pour objet de préciser la méthode susceptible d'être suivie en matière de gestion du patrimoine qui nécessite au préalable une connaissance précise et une valorisation de son patrimoine (2) avant que des pistes d'optimisation ne soient systématiquement explorées (3).*

## **1. Gestion du patrimoine : un gisement de nouvelles marges de manœuvre ?**

Depuis plus de deux décennies, les collectivités territoriales et leurs établissements publics de coopération intercommunale ont 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 tous ces leviers actionnés, on peut s'interroger sur l'existence éventuelle d'autres champs d'investigation qui permettraient à ces collectivités de dégager de nouvelles ressources financières. Grâce à la mise en œuvre de méthodes rigoureuses, une bonne gestion du patrimoine pourrait aujourd'hui constituer un moyen de générer des économies substantielles et de desserrer l'effet de ciseau que connaissent bon nombre de collectivités.

### ***1.1 Des pistes d'optimisation déjà bien explorées au moment où la contrainte financière pour les collectivités se fait plus pesante.***

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 continuent en général de réaliser malgré les inquiétudes sur l'évolution future de leurs ressources.

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.

Dans un premier temps, la plupart des collectivités ont mené des politiques de gestion active de la dette et de la trésorerie. Dans ce cadre, elles ont régulièrement restructuré leur encours par des opérations de remboursement par anticipation ou de renégociation, visant à réduire le niveau des taux fixes ou le niveau des marges sur taux variables. Elles ont également recouru à des produits innovants, non pas pour spéculer mais pour diversifier leur exposition au risque de taux. Les opérations de remboursement par anticipation ont également eu pour objet de réduire le niveau parfois pléthorique de leur trésorerie.

La mise en place de politiques visant à gérer la trésorerie en flux tendu (trésorerie « 0 »). En effet, les collectivités doivent déposer leur fond libre au Trésor Public sans aucune rémunération. Dès lors les collectivités qui sont par ailleurs endetté doivent dès qu'elles ont de la trésorerie disponible l'utiliser pour rembourser sa dette par anticipation.

La vérification des données utilisées par l'Etat dans la détermination du montant des dotations ou des bases fiscales. Dans les années 90, lors d'une des réformes de la Dotation Globale de Fonctionnement, de nombreuses communes se sont aperçues que les données quantitatives prises en compte par l'Etat pour déterminer ses dotations étaient erronées. En matière fiscale, les collectivités sont se sont également aperçues que les services fiscaux ne déployaient pas toujours tous les efforts que l'ont pourrait attendre d'eux pour procéder aux contrôles portant sur les assiettes des impositions directes locales. La mise en place d'observatoires fiscaux a donc été décidée par de nombreuses collectivités pour optimiser le montant des bases fiscales prises en compte par les services fiscaux.

Dans le même temps, les collectivités ont toujours rechercher les différents montages juridiques et financiers innovants en recourant aux partenariats publics privés et en exploitant l'intérêt fiscal de certains crédits baux (us lease).

Aujourd'hui, l'essentiel des gains possibles a été généré et les principales opportunités ont déjà été saisies par la plupart des collectivités. Pourtant, plus que jamais, avec les réformes financières et fiscales déjà adoptées ou en projet, 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. Ces attentes sont bien évidemment conjoncturellement liées à la crise actuelle mais aussi, plus tendanciellement, 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.

### ***1.2 Les gains potentiels susceptibles d'être générés par une bonne gestion du patrimoine.***

Avant de renoncer à certaines politiques publiques ou à certains équipements nécessaires à la population ou au développement du territoire, les collectivités publiques doivent se demander s'ils n'existent pas d'autres pistes de rationalisation. La gestion du patrimoine peut constituer l'un des volets d'une revue

générale des politiques publiques appliquée à la collectivité et pourraient permettre de générer des économies de fonctionnement mais aussi d'investissement.

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 complètement exploitée par bon nombre de collectivités.

Ces compétences doivent être de nature financière avec la nécessité de réaliser des tableaux de suivi notamment des consommations mais aussi de tenir un raisonnement actuariel pour arbitrer entre conserver un équipement ancien coûteux à entretenir ou le vendre et construire un nouvel immeuble basse consommation par exemple. Cette compétence financière doit également servir à vérifier si les montages juridiques et financiers innovants de type partenariats publics / privés pourraient se révéler, et dans quelles conditions moins coûteux qu'une réalisation en maîtrise d'ouvrage publique.

La compétence juridique est elle aussi indispensable tant pour la gestion des différents contrats d'exploitation que pour la gestion des éventuels baux ou pour conduire les réflexions portant sur les montages juridiques complexes. Cette expertise est également nécessaire en ce qui concerne la gestion du statut des biens, appartenant en propre à la collectivité, mis à disposition, ou encore appartenant au domaine public ou au domaine privé.

Les compétences techniques sont également nécessaires notamment pour trouver les solutions qui se révéleront les moins onéreuses en matière de coûts de consommation en particulier en ce qui concerne les économies d'énergie.

Le retard constaté en France dans le domaine de la gestion du patrimoine 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. Seul le comptable public, jusqu'aux réformes récentes des comptabilités publiques avait une vision précise mais surtout comptable du patrimoine de la collectivité.

En résumé, la gestion du patrimoine public local nécessite de mobiliser de véritables compétences et expertises. 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 exploité. Pour ce faire il peut être organisé au sein de la collectivité un groupe « projet » chargé de définir une méthodologie performante, 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.

Avant de définir cette stratégie de gestion patrimoniale active, le gestionnaire public doit investir du temps et des moyens pour connaître et valoriser son patrimoine.

## **2. Connaître et valoriser son patrimoine**

Le préalable indispensable pour élaborer une stratégie globale et un plan d'action général visant à optimiser la gestion de son patrimoine et à dégager des économies sonnantes et rébuchantes consiste à valoriser les biens inscrits à son actif. Pour autant, cette valorisation implique de connaître l'étendue de ses propriétés.

### ***2.1 connaître son patrimoine***

Il va de soit que pour bien gérer leur patrimoine, les collectivités publiques doivent préalablement bien le connaître et bien en mesurer l'étendue. Aujourd'hui, force est de constater que cette évidence est loin d'être la règle au regard des pratiques constatées dans bon nombre d'organisations publiques et au regard de leur méconnaissance chronique du parc immobilier et mobilier qu'elle possède.

En théorie, avec la LOLF (loi organique sur les Lois de Finances) et la RGPP (Revue Générale des politiques Publiques), l'Etat peut se targuer d'une volonté affirmée de recensement immobilier de ses biens (Tableau Général des Propriétés de l'Etat). Pourtant, jusqu'ici la connaissance de son patrimoine est restée très lacunaire. De la même manière, quelques tentatives d'optimiser le patrimoine en le cédant et en relogant les services dans des locations n'ont finalement pas été très intéressantes pour les contribuables comme l'ont noté certains rapports de la Cour des Comptes. De leurs cotés, les communes et leurs groupements intercommunaux avouent régulièrement ne connaître que 80% de leur parc et ne pas disposer d'une vision claire sur sa vétusté.

Pourtant, l'ordonnance de 1962 visant à séparer l'ordonnateur du comptable impose à ce dernier de tenir à jour un actif comptable pertinent. Les ordonnateurs ont ainsi tendance à oublier que leur incombe la gestion physique de l'actif et la nécessaire réconciliation entre actif comptable et réalité physique. Cette

obligation historique a du reste été depuis renforcée lors des réformes et toutes les comptabilités publiques, la M14, en ce qui concerne les communes, la M52 en ce qui concerne les départements, la M61 s'agissant des SDIS et la M71 s'agissant des régions.

La première démarche en matière de gestion du patrimoine vise donc bien à réaliser un recensement, ou plutôt un inventaire des biens. L'étymologie est ici essentielle car si le recensement suffit à connaître son patrimoine, il sera insuffisant dans l'optique de bien le gérer. En effet, l'inventaire permet d'aller au-delà. Il s'agit d'un recensement précis, répondant à un cahier des charges complet en vue d'obtenir un panel d'informations sur les biens, qu'ils soient mobiliers ou immobiliers. Cet inventaire physique permet non seulement de compter le nombre de bâtiments ou de tables, mais également de donner les mètres précis, l'état ou le coefficient de vétusté, la géo-localisation, les caractéristiques techniques (couleur, forme ou architecture, équipement...). Tous ces éléments constituent des préalables indispensables pour mettre en œuvre une démarche de bonne gestion de son patrimoine.

La mise en place de cette démarche est tout d'abord l'occasion d'identifier les situations anormales de gestion afin de les régulariser. En effet, la réalisation d'un inventaire permet de recueillir de nombreuses informations sur le patrimoine de la collectivité (état, situation juridique, utilisation, distances entre sites, respect ou non des normes...) et donc de mettre en lumière, en première analyse des situations non optimales.

De nombreuses villes ont effectué cette démarche avec des succès différents. La principale difficulté est d'ordre organisationnelle. Elle consiste à arbitrer entre une gestion interne de cet inventaire, une externalisation totale ou un montage mixte visant à utiliser les forces internes accompagnées par des compétences extérieures. Cette dernière organisation permet de bénéficier de l'expertise acquise par un consultant au cours de nombreuses missions mais aussi de procédures formalisées et éprouvées qu'il utilise. En mobilisant également des compétences internes sur ce projet, la collectivité publique se met en configuration d'augmenter l'expertise de ses propres agents et d'organiser un véritable transfert de savoir à son profit. Même si le recours à une compétence extérieure peut sembler plus lourd et peut être plus onéreux, elle semble toutefois, en ce domaine, constituer une condition sine qua non à la mise en place d'une gestion efficiente du patrimoine.

## ***2.2 Valoriser son patrimoine***

Une fois que les collectivités connaissent leur patrimoine de manière précise, il leur appartient ensuite de le valoriser en déterminant la valeur nette comptable de leur actif immobilisé. Le patrimoine est souvent important et les équipements pléthoriques, d'où la difficulté à les gérer.

Il est par exemple constitué de voies publiques, de places et trottoirs, de réseaux d'eau et d'assainissement, de locaux ou zones d'activités, d'églises et monuments historiques, de parcs, jardins publics et espaces verts, d'établissements scolaires, de musées et bibliothèques, conservatoires et théâtres municipaux, de stades, piscines, patinoires, gymnases et salles de sport, etc. Même si la démarche apparaît complexe, Il est pourtant essentiel d'imputer une valeur vénale mais aussi une valeur intrinsèque à chacun de ces ouvrages.

Pour ce faire, les collectivités peuvent bien sûr reconstituer la valeur comptable historique de ces biens, mais cela est souvent délicat compte tenu de la perte ou de l'absence de documents. De même, ces éléments se révèlent finalement peu représentatifs de l'importance et de la valeur réelle du parc. En effet, un bâtiment construit en 1970 dans un centre ville sur un terrain d'une commune ne vaut plus grand-chose comptablement, mais la pression immobilière et les différents programmes visant à reconstruire et à embellir les centre urbains apportent à ce bâtiment une plus value considérable.

Dans ce cadre il convient de mettre en œuvre différentes méthodes permettant de valoriser les biens immobiliers :

- ⇒ valorisation par les revenus,
- ⇒ valorisation par la valeur de reconstruction
- ⇒ la valorisation par valeur de comparaison.

Comme précisé ci après, la valorisation des biens immobiliers se révèle déterminante non seulement pour la gestion des acquisitions, des locations mais aussi dans le cadre des éventuelles cessions ou expropriations.

Enfin, ces valorisations sont fondamentales s'agissant de la détermination des différentes assiettes fiscales. Cette connaissance préalable est donc indispensable pour mettre en œuvre les éventuelles optimisations fiscales qui seront évoquées dans le point suivant.

### **3. Méthodes à mettre en œuvre pour optimiser la gestion de son patrimoine**

Pour rationaliser la gestion de son patrimoine, il convient d'abord d'élaborer un schéma directeur et de le décliné en plan d'actions ce qui le plus souvent conduit à s'interroger sur la régularisation du statut des biens et de leur usage, sur les différentes pistes d'optimisation des contrats et de minoration des coûts d'exploitation et sur l'optimisation des processus de commande publique.

#### ***3.1 Elaborer une stratégie de gestion du patrimoine***

##### **L'élaboration d'un projet patrimonial ou schéma directeur**

L'élaboration d'un tel schéma directeur permet de donner une vision claire à moyen et long terme à la collectivité. Ce document peut par ailleurs contribuer à la planification urbaine dans le sens où les réserves foncières sont détaillées et gérées, les documents de planification archivés et la gestion des sols optimisée. Un des objectifs est également l'exploitation maximale des bases d'imposition afin d'accroître les ressources fiscales et de limiter les dépenses liées à une mauvaise connaissance du parc.

Un schéma directeur immobilier vise à mettre en adéquation les besoins réels de la collectivité et de ses partenaires (usagers, autres collectivités, préfecture, Etat, fournisseurs...) avec le patrimoine public disponible. Ce processus permet de limiter le recours systématique à l'investissement, aux constructions nouvelles et facilite les arbitrages en matière de transferts ou de cessions de bâtis.

Ce schéma intègre également les différents postes budgétaires inhérents aux bâtiments afin de donner à la collectivité une vision exhaustive et pluriannuelle (maintenance, entretien, mise en conformité/sécurité...). Les éléments de ce schéma directeur peuvent ainsi utilement être intégrés à la prospective financière qui ne doit pas faire l'impasse sur les dépenses d'investissement récurrentes indispensables à une gestion en bon père de famille du patrimoine public (prospective au fil de l'eau).

##### **La mise en œuvre d'une gestion dynamique du patrimoine**

Une fois la stratégie déterminée, il s'agit de répondre aux objectifs politiques que s'est fixée la collectivité. Cette stratégie déclinée en actions inscrite au sein d'un plan structuré intègre les différents scénarii d'aménagements, d'adéquation du patrimoine aux besoins. Elle tient bien évidemment compte des enjeux financiers, humains, des attentes de « l'utilisateur-citoyen » et des agents de la collectivité...

Elle permet de s'inscrire dans une démarche positive, en définissant les conditions de mise en œuvre de la politique de gestion et de développement du patrimoine.

La stratégie permet enfin de s'interroger sur le choix du montage juridique et financier le plus adapté et garantissant la meilleure valorisation des biens. De nombreux outils présentant certains avantages et spécificités sont désormais disponibles (concession, location, acquisition, démembrement de propriété, titrisation, PPP...).

#### ***3.2 Déterminer le statut et l'affectation de chaque bien***

##### **Régularisation de la situation juridique des biens gérés par les collectivités.**

Il n'est pas rare de trouver sur un même site un gymnase communal, un collège mis à disposition d'un département dans le cadre du transfert de compétences, un bâtiment d'enseignement technique construit par un département sur un terrain communal et une cantine appartenant à la région mais utilisée par des lycéens, des collégiens voire même par des élèves du primaire. Dans ce cadre, il est fondamental de s'interroger sur le statut juridique et sur la propriété de chaque bien pour bien le gérer.

Les régularisations touchent également la désaffectation des biens qui doit être la première étape pour déclasser un bien appartenant au domaine public de la collectivité afin de permettre des utilisations privatives (mise à disposition des locaux à une association par exemple).

La parfaite définition du statut juridique apparaît donc comme une condition essentielle pour la définition des droits et responsabilités de la collectivité sur tel ou tel bien.

Dans le même temps, la Collectivité doit harmoniser ses baux de location, mettre en place des inventaires d'entrées et de sorties ainsi que des états des lieux. La collecte des recettes locatives est souvent complexe du fait de l'hétérogénéité des contrats, des dates de versement et des différents avantages alloués historiquement à certaines associations et entreprises. Pour autant ce travail reste essentiel pour une gestion optimisée de son patrimoine. Des gains importants sont sans nul doute à attendre de ce questionnement systématique.

### **La maîtrise de l'occupation des locaux**

Il s'agit d'un objectif important car les collectivités sont confrontées à une diversité de leur patrimoine et à l'éclatement de leur gestion, ce qui occasionne trop souvent des occupations de locaux sans titre et rend encore plus difficile la gestion de leur sécurité et des accès.

Un inventaire de ce patrimoine limitera les effets indésirables et évitera par exemple à une commune de se rendre compte qu'elle n'est pas propriétaire d'un immeuble sur lequel elle a engagé des travaux de rénovation.

Plusieurs cas de figure peuvent dès lors se présenter :

- ⇒ Une gestion par l'occupant lorsque la collectivité met à disposition l'édifice à un tiers. Or, il arrive parfois que celui-ci n'assume pas cette charge et que la collectivité la reprenne finalement à son compte.
- ⇒ Une gestion en régie lorsque le personnel de la collectivité est chargé de l'entretien, notamment des locaux administratifs de la ville.
- ⇒ Une gestion contractuelle effectuée par des prestataires.

La connaissance et la maîtrise de l'occupation des locaux sont des conditions préalables et essentielles pour aboutir à une optimisation des contrats. En effet, cet inventaire complet par types d'actifs permet de vérifier les surfaces concernées et de qualifier les contrats, offrant ainsi une possibilité de négociation et de réduction des coûts notamment s'agissant des contrats d'assurance (voir ci après). Cette connaissance permettra par ailleurs bien souvent d'être informé de la dégradation d'un bien mal connu. En effet, il peut arriver que les services d'une collectivité ignorent ou tout du moins, ne puissent absolument pas évaluer l'état de dégradation d'un bâtiment vacant dont ils sont pourtant propriétaire.

De la même manière, cette interrogation systématique peut permettre à la collectivité d'opérer des choix de gestion. Est-il nécessaire de conserver un bien qui coûte cher à entretenir, qui mobilise des moyens humains pour sa gestion et qui est mis à disposition d'un tiers sans intérêt pour les politiques publiques prioritaires de la collectivité ? Une cession ne pourrait-elle pas permettre de dégager des ressources plus utiles que le maintien de l'existant ?

### **Apurement de l'actif comptable.**

Comme précisé plus avant, la question du statut et de l'utilisation des biens permet de s'interroger sur la nécessité de conserver dans son actif certains biens mais aussi de poser la question d'une éventuelle sortie du bien de l'actif. La réforme ou mise au rebut a des vertus intéressantes pour les administrations car elle permet tout d'abord de vider des sites alloués au stockage de matériels désuets et inutilisés et donc d'utiliser moins de bâtiments. Les surfaces ainsi libérées pourront être réaménagées, réaffectées ou encore vendues pour constituer une ressource d'investissement (en capital) importante sans remettre en cause le service public.

La démocratisation des procédures de réforme des biens permet aujourd'hui de vendre tout bien public en utilisant les différentes modalités prévues par la réglementation et en faisant jouer la concurrence (enchères, France Domaines, sociétés de ventes privées...). Les collectivités territoriales ne soupçonnent pas la quantité de biens inutilisés dont elles disposent, qui n'ont aucune valeur intrinsèque (financière ou technique), mais qui peuvent être vendues à des collectionneurs de toute sorte. Ces opérations sont d'autant plus intéressantes que l'enlèvement de matériel obsolète ou sa destruction coûte aujourd'hui très cher et est très réglementé.

Enfin, une fois les biens inutiles mis à la réforme, les gestionnaires disposent de bases de données actualisées, moins lourdes, plus justes et au final manient des outils comptables et financiers plus performants.

Grâce à cet état de l'actif complet et représentatif de la réalité physique, des décisions d'optimisation budgétaire et comptable peuvent souvent être identifiées et conduire à la révision des politiques d'amortissement, de provision voire de subvention. Cette connaissance permet en outre d'envisager dans de bonnes conditions la rationalisation des coûts d'exploitation.

### **3.3 Rationaliser les coûts d'exploitation**

La rationalisation des coûts d'exploitation concerne aussi bien les contrats d'assurances, la gestion des fluides que l'optimisation des taxes et impôts que la collectivité propriétaire des biens doit acquitter. Mais ce type de problématiques concerne également la question que la collectivité doit systématiquement se poser entre rénover un bien ou en construire un neuf.

#### **La renégociation des contrats d'assurance.**

Les collectivités doivent souscrire des contrats ou polices d'assurance les couvrant contre divers risques en tant que propriétaires, en tant qu'utilisateurs ou en tant que gestionnaires. Elles sont souvent financièrement pénalisées par leur difficulté à décrire de manière précise les biens à prendre en compte. Les assureurs dont c'est le métier principal, prennent en compte ces incertitudes, ces aléas, se couvrent contre ces imprécisions. De la même manière, les compagnies d'assurance peuvent avoir la tentation de surfacturer certaines prestations, de maximiser certains risques si les mises en concurrence organisées par la collectivité ne sont pas suffisamment larges et transparentes.

Cette équation alourdit considérablement la facture pour les collectivités, et ce malgré la soumission des contrats d'assurance au code des marchés publics et au droit commun de la libre concurrence. Une commune de 5000 habitants règle usuellement, en moyenne, un montant annuel de primes d'assurance d'environ 25000 euros, soit environ 1 % de ses dépenses réelles de fonctionnement. Dès lors, dans un contexte de raréfaction des ressources et d'obligation de maîtriser l'évolution des charges, la collectivité doit impérativement maîtriser le contour, le contenu, le type de risques à couvrir, connaître le cadre juridique des contrats d'assurance, appréhender les différentes garanties offertes et s'assurer de ne pas payer de garanties au-delà du strict nécessaire.

#### **L'anticipation du poids de l'entretien des bâtiments et la négociation des contrats**

Au-delà des contrats d'assurance, la collectivité doit s'interroger sur l'optimisation de tous les contrats d'entretien concernant tous les biens inscrits dans son patrimoine. Pour ce faire et comme précisé plus avant, une connaissance précise des surfaces est indispensable et permet une anticipation des coûts d'entretien. Sur la base de cette anticipation, des mesures d'économies peuvent ensuite être envisagées.

La question des coûts d'entretien est fondamentale. En effet, sur 80 années (durée d'utilisation moyenne des bâtiments publics en tenant bien évidemment compte des rénovations et des dépenses de gros entretien), le coût global d'un édifice est estimé à cinq fois son coût de construction initial. Dès lors, il convient de se pencher sur l'amélioration de la productivité de l'entretien.

L'inventaire du patrimoine permettra en l'espèce de connaître le responsable de l'entretien (l'occupant, le personnel communal ou le prestataire), les surfaces concernées, la qualification des espaces, ce qui permettra de limiter considérablement les doublons et les dépenses inutiles. Par ailleurs, le décideur local, responsable des installations situées sur son territoire ou qui lui appartient, sera ainsi en permanence informé de la vétusté des équipements concernés et des risques potentiels qu'il fait subir à ses administrés en cas de défaut d'entretien.

Dès lors, une bonne gestion des contrats d'entretien n'est pas seulement un impératif d'ordre financier visant à minorer les coûts de fonctionnement mais également un impératif juridique pour éviter la mise en jeu de la responsabilité de la collectivité.

#### **La vérification des taxes fiscales imposées aux collectivités.**

Le suivi de la fiscalité implique un contrôle de la part de la collectivité de manière à vérifier l'exactitude des informations portées sur les rôles d'imposition reçus de l'administration fiscale. Seront ainsi contrôlés la taxe foncière, la taxe sur les bureaux, le droit au bail et les taxes d'urbanismes.

Dans le cadre de ces analyses, il s'agira de repérer les biens concernés, d'en vérifier la propriété et les caractéristiques (surface, état d'occupation, zone...) puis enfin de vérifier si la collectivité ne peut bénéficier d'une quelconque exonération.

En effet, les assiettes fiscales et les calculs des impôts sont souvent erronés, mais les collectivités peuvent difficilement les contrôler par manque d'informations et de repères. Une gestion optimale de leur patrimoine public doit se donner comme objectif de minorer les coûts fiscaux.

### **L'optimisation des recettes tirées du domaine ou des biens inscrit à l'actif de la collectivité**

Une collectivité possède de nombreuses propriétés qu'elle peut louer, concéder, affermer ou mettre à disposition de tiers. De la même manière, elle est gestionnaire d'un important domaine public dont elle peut, à titre précaire et révocable autoriser l'occupation ou l'usage. Une bonne connaissance de son patrimoine et des potentialités ainsi offertes par la réglementation peut lui permettre de maximiser les revenus issus de ces biens.

Les mêmes constats peuvent s'appliquer aux tarifs des loyers. En effet, bien souvent, les loyers d'un bien ont été fixés il y a fort longtemps et n'ont pas fait l'objet de réévaluations alors même que l'usage ou l'enjeu du bien pour le tiers bénéficiaire a été modifié. De même, les locaux inadaptés à l'usage qui en est fait peuvent être mise en conformité ce qui entraîne des coûts inutiles et pourtant obligatoires. La rationalisation des coûts et des produits d'exploitation passe donc indubitablement par une cohérence entre le bien, l'usage qui peut en être fait et l'utilisateur. Un défaut de convergence de l'un de ces trois éléments entraîne une situation non optimale facteur de surcoûts.

### **L'arbitrage permanent entre la rénovation et la construction de nouveaux bâtiments**

La connaissance précise des coûts d'exploitation doit permettre in fine de s'interroger à tout moment sur la nécessité de conserver le bien, de l'entretenir en bon père de famille ou sur l'opportunité de le céder ou de le mettre à la réforme pour acheter un bien neuf.

Cet arbitrage qui permet d'assurer une adaptation du service public aux attentes de la population sera un enjeu fondamental des prochains mandats électoraux. Les évolutions des mentalités en matière d'environnement, la vétusté des constructions issues de la vague immobilière des années 70, la révolution des matériaux de construction et les nouvelles normes HQE sont autant d'éléments qui doivent être mis en balance avant toute décision patrimoniale. Aujourd'hui la construction d'un bâtiment génère encore un coût supérieur à celui de la rénovation, mais le budget de fonctionnement pour ensuite le gérer est nettement plus faible et sa durée de vie évidemment supérieure dans le cas d'une construction neuve. C'est dans ce domaine que le raisonnement actuariel prend tout son sens et doit permettre au décideur local de faire un choix éclairé. Il s'agit dans ce contexte de comparer, en valeur actualisée, le coût de construction d'un bien neuf et son coût d'entretien pour chacune des années avec le coût de rénovation du bien existant et les coûts d'entretien associés. Pour ce faire, le recours à des maîtres d'œuvre et à des spécialistes de l'immobilier devra être systématique dans les choix politiques des élus en matière de foncier.

## ***3.4 optimiser les processus de la commande publique***

### **Une réflexion sur les procédures d'achats et de dépenses publics.**

La mise en place d'une procédure qualité sur la gestion des achats publics sera également étudiée dans le but de grouper les commandes pour réduire les montants d'acquisitions, limiter les frais de port, diminuer les mandatements et éviter les doublons d'investissements et de fonctionnement. Une telle procédure responsabilisera les élus et les cadres dirigeants et favorisera la gestion des biens, de la commande jusqu'à leur réforme physique et comptable.

Dans ce cadre, les collectivités pourront mettre en place une véritable stratégie d'achat susceptible de dégager des économies d'échelle. Des commandes groupées et structurées avec des quantités importantes de biens donnent une puissance d'achat, de négociation des prix et permettent de rechercher les meilleurs fournisseurs. Pour ces derniers, la rationalisation des commandes permet d'optimiser les circuits, les fréquences d'approvisionnement et par conséquent de diminuer encore davantage les coûts.

Cette démarche joue également sur la gestion des stocks, qui se fera au plus fin, en flux tendu (juste à temps). La limitation des quantités stockées permet par conséquent de réduire le coût des bâtiments consacrés au stockage et des agents en équivalent temps pleins alloués à cette activité mais aussi, éventuellement à la gestion des magasins associés.

L'exemple de la consommation des énergies est assez révélateur des marges de manœuvre occasionnées par une gestion réfléchie de ce type de dépenses publiques. EDF, GDF et France Télécom (pour ne citer que les opérateurs historiques) proposent aux acheteurs publics des approches partenariales avec pour objectif une optimisation des coûts des consommations : multiplication des points de comptage, regroupement des abonnements, optimisation de la tarification (heures pleines/heures creuses, variations saisonnières, puissance souscrite...). Les fournisseurs d'énergie proposent également d'auditer les caractéristiques de l'exploitation des divers bâtiments publics et élaborent des recommandations d'actions. Très développée dans les villes de plus de 100000 habitants, cette démarche reste pourtant marginale dans les collectivités moins peuplées alors que l'ADEME estimait en 2006 que la majorité des villes pourraient sans trop de difficultés réduire leur consommation d'énergie d'au moins 30% en déployant une méthodologie rigoureuse.



### **Une réflexion sur les nouveaux partenariats.**

Au-delà de la commande publique au sens strict, la démarche de rationalisation de la gestion du patrimoine doit conduire, compte tenu des nouvelles normes et directives européennes en matière de réchauffement climatique, de construction HQE et autres green labels, à réfléchir à d'éventuels partenariats permettant d'utiliser ces normes qui à première vue peuvent paraître contraignantes pour réduire leurs coûts de fonctionnement.

Les collectivités doivent ainsi aujourd'hui penser différemment et ne plus œuvrer seules dans des domaines où la connaissance technique, la technologie est déterminante. Nombre de montage juridiques et financiers innovants existent, comme les partenariats public-privé, l'exploitation de certains équipements en utilisant les montages en crédits baux, certains partenariats public-public...

Cette réflexion sur les nouveaux partenariats doit également conduire les collectivités à ne pas négliger des ressources potentielles provenant de financements extérieurs, tels que le mécénat ou certaines conventions.

### **Conclusion:**

*L'actuel contexte de raréfaction des ressources qui va de pair avec l'ardente obligation qu'ont les collectivités de continuer à investir et à prendre en charge leurs dépenses obligatoires va les obliger à trouver des solutions pour éviter un effet de ciseau préjudiciable au maintien de leur bonne santé financière.*

*La plupart d'entre elles ont déjà mise en œuvre un grand nombre d'actions visant à optimiser leur gestion et aucune marge de manœuvre supplémentaire n'est en général à espérer en ce domaine. Avant de songer à mettre en œuvre, à leur niveau, une révision générale de leurs politiques publiques (RGPP locales) susceptibles de conduire à l'abandon de programmes d'investissement, de prestations ou de soutien à leurs partenaires, elles peuvent encore conduire une gestion active de leur patrimoine en interrogeant systématiquement les actifs qu'elles possèdent : combien sont ils, où sont ils, à qui et à quoi servent ils, combien sont ils valorisés, combien coûtent ils à entretenir, sont ils indispensables, doivent ils être rénovés ou remplacés les contrats de gestion sont ils correctement calibrés aux besoins ?.*