

FICHE TECHNIQUE

MISE EN PLACE D'UNE GESTION DU PATRIMOINE EFFICIENTE DANS LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

PAR PIERRE LAVIGNE (DOCTORANT ET DIRECTEUR DE LCA CONSEILS)

SOMMAIRE

Introduction

1. Connaissance approfondie et représentation de son patrimoine

- 1.1 Le recensement du patrimoine immobilier
- 1.2 L'inventaire des biens
- 1.3 La maîtrise et le respect de l'arsenal juridique

2. Gestion et exploitation du patrimoine territorial

- 2.1 La mise à niveau juridique et fiscale
- 2.2 L'intégration de la vision pluriannuelle dans la maintenance et l'exploitation
- 2.3 La nécessité d'une démarche outillée

3. Utilisation et valorisation de son patrimoine

- 3.1 L'optimisation de l'utilisation des bâtis
- 3.2 La valorisation des biens comme génératrice de ressources
 - 3.2.1 La cession des bâtiments
 - 3.2.2 La location
 - 3.2.3 La vente en l'Etat futur d'achèvement
 - 3.2.4 Le bail emphytéotique
 - 3.2.5 Les Autorisations d'Occupations Temporaires (AOT)
 - 3.2.6 LOA/OAT

Conclusion

Introduction:

Depuis 2004, l'Etat met en place un inventaire de son patrimoine immobilier avec le Tableau Général des Propriétés de l'Etat (TGPE). Conscient de ses difficultés financières, il a pris conscience de la possibilité de limiter considérablement les dépenses liées à l'immensité de son parc tout en anticipant les recettes potentielles générées par des cessions de bâtiments ne répondant plus au service public ou à l'intérêt général. Cela s'est encore renforcé par la Loi Organique relative à la Loi de Finances du 1^{er} Août 2001 applicable au 1^{er} Janvier 2006 et la Révision Général des Politiques Publiques (RGPP).

Les collectivités territoriales en sont aujourd'hui au même point pour des raisons différentes mais avec des fortunes similaires. En revanche, elles ont beaucoup plus d'atouts que l'Etat n'en avait pour réussir cette étape d'une gestion optimisée du patrimoine afin de dégager des marges de manœuvres nouvelles grâce aux impacts sur les dépenses mais aussi les recettes. N'oublions pas que la LOLF comme à la RGPP sont en grande partie inspirées des bonnes pratiques des collectivités locales.

Néanmoins, les administrations publiques territoriales doivent pour ce faire se doter de procédures, de compétences et d'outils adéquats, faute de quoi elles risquent de courir à un échec lourd de conséquences, tant sur le facteur financier que sur le facteur humain, beaucoup d'énergie ayant été sollicité.

La présente fiche vise à apporter un cheminement logique susceptible d'être adopté dans la perspective d'améliorer sa gestion du patrimoine. Ce process se décompose en une connaissance parfaite du patrimoine local (1) afin d'optimiser sa gestion de l'exploitation et sa gestion globale (2), le tout dans l'optique de dégager des marges de manœuvres nouvelles (3).

La gestion du patrimoine des collectivités territoriales ayant déjà été évoquée dans des dossiers précédents et notamment la fiche technique « **Comment dégager des marges de manœuvre grâce à la gestion du patrimoine dans les collectivités locales ou territoriales** » [*Les Fiches Pratiques Financières, n°120, Juin-Juillet 2010 – Fiche 143/F – Laurent Guyon (Directeur Territorial) / Pierre Lavigne (Doctorant et directeur de LCA Conseils)*], nous avons privilégié ici la mise en évidence d'éléments nouveaux que les entités publiques pourront s'approprier.

1. Connaissance approfondie de son patrimoine

Il paraît assez aisé pour une collectivité d'avoir une connaissance parfaite de son actif immobilier. Pourtant les faits attestent du contraire et cela s'explique non seulement par un héritage mal maîtrisé, les ressources jusqu'ici suffisantes au bon fonctionnement et l'absence de compétences internes. La donne a changé et les entités publiques (comme l'a fait l'Etat depuis la LOLF et la RGPP avec le projet CHORUS et TGPE avec France Domaines) se doivent d'avoir une connaissance exhaustive de leur patrimoine. Ainsi, après avoir identifié les biens, elles doivent en connaître les particularités et les propriétés techniques et physiques pour enfin les maîtriser juridiquement et les classer.

1.1 Le recensement du patrimoine immobilier

Les administrations tendent à optimiser la gestion de leur parc par des outils et des procédures adaptés. Néanmoins, elles doivent préalablement tenir compte d'une étape qu'elles omettent le plus souvent : pour pouvoir gérer quelque chose, encore faut-il le connaître. Le réflexe pavlovien des collectivités est de se doter de logiciels perçus comme des sésames, mais peu se posent la question de leur implémentation, de la qualité de la base de données. Une comparaison populaire pourrait être celle d'un pilote avec une petite voiture sportive face à un conducteur lambda avec une Ferrari, bien souvent le pilote arrivera en tête et au pire, ils seront ex aequo, le conducteur classique n'utilisant que 15% du potentiel de son véhicule.

Il faut donc recenser tous les biens immobiliers (bâti et foncier) en leur attribuant un nom, une adresse, des références cadastrales et éventuellement GPS ainsi que des mètres précis. Il s'agit d'une base sine qua non dans la poursuite du projet de gestion optimisée du patrimoine. Ce recensement réalisé, il faut à présent constituer l'inventaire physique et comptable de ces biens.

1.2 L'inventaire des biens

Il ne faut pas confondre recensement et inventaire. Le second se nourrit du premier mais vient le compléter par des données quantitatives et qualitatives tirées de métiers divers comme la comptabilité/finance, l'architecture, l'entretien/maintenance, l'ingénierie et la commande publique.

Un inventaire est donc un recensement optimisé et personnalisé en fonction des desideratas des collectivités et des utilisateurs de la base de données, on parle ici de « ***référentiel commun*** ».

La collecte d'informations vise ici à fournir à l'ensemble des acteurs du patrimoine les éléments qui lui sont indispensables à sa gestion quotidienne.

Sans être exhaustif dans l'énumération des données à intégrer, nous noterons les revêtements muraux et sol pour les agents d'entretien ou les acheteurs dans le cadre de marché ou de négociations; le nombre et les mesures des surfaces vitrées ou d'espaces verts pour les contrats d'entretien/nettoyage ; le nombre de prises électriques et internet ainsi que les mètres précis par pièce pour la gestion des déménagements ; le nombre d'agents, de matériels et les surfaces par bureau pour le service juridique et les assurances...

Ce référentiel commun assure une collecte identique par matériel et sera le garant d'une base de données homogène, ergonomique, complète et donc exploitable par tous.

A noter que les services n'ont pas à échanger des données et cela évite tous les risques de déperdition de données qui pénalisent régulièrement les collectivités et limitent leur capacité à initier des démarches locales de performance en matière de patrimoine.

1.3 La maîtrise juridique et la classification des biens

Le patrimoine des collectivités est pléthorique et surtout très diversifié. Une Commune peut gérer une école, une église, un stade, des terrains vagues, une forêt communale... Dans ce cadre, il est fondamental de s'interroger sur le statut juridique et sur la propriété de chaque bien pour bien le gérer. La question de

l'appartenance d'un bien au domaine public ou au domaine privé d'une personne publique est fondamentale, car de là découlent le régime juridique applicable à ces biens et les différents modes de gestion possibles.

Différences entre domaines public et privé

L'utilisation des domaines public et privé sont régis par différentes règles. En effet, la Collectivité est une personne morale qui possède des biens et des droits immobiliers, constituant son domaine ou patrimoine. Ces biens peuvent être classés en deux grandes catégories : les biens appartenant au domaine public et les biens appartenant au domaine privé. La réglementation en la matière est pléthorique. Le régime juridique des biens des collectivités territoriales est notamment régi par les dispositions :

- ✓ du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)
 - Liberté d'utilisation : l'administration propriétaire doit veiller à ce que tous les usagers puissent librement utiliser le domaine public. (exemple : le Maire doit permettre que les terrasses de café autorisées n'empêchent pas les piétons d'utiliser la voirie communale).
 - Gratuité d'utilisation : sauf pour certaines exceptions comme les quelques routes et les zones de stationnements payants.
 - Egalité d'utilisation : égalité des citoyens devant la loi (exemple : une salle de réunion d'une Mairie ne doit pas être interdite à un groupe d'usagers sauf pour des motifs tenant à la bonne administration du domaine communal ou à l'ordre public).

- ✓ du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)
 - Le critère de la domanialité publique: l'article L. 2111-1 du CG3P : « Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public ». L'appartenance d'un bien au domaine public est donc conditionnée par la satisfaction des deux critères cumulatifs suivants :
 - l'appartenance du bien à une personne publique ;
 - l'affectation du bien soit à l'usage direct du public, soit à un service public pour l'exécution duquel il aura fait l'objet d'un aménagement indispensable.

 - La théorie de l'accessoire : suite au *rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n°2006-460 du 21 Avril 2006 (NOR : ECOX0400219P)*, l'article L. 2111-2 du CG3P stipule que « font également partie du domaine public les biens des personnes publiques (...) qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable ». Cette disposition est issue du souhait du législateur de mieux cerner la notion d'accessoire, et ainsi de « figer les critères d'indissociabilité physique et de lien fonctionnel formulés de façon variable par le juge ». Désormais, un bien sera considéré comme l'accessoire du domaine public dès lors qu'il aura avec lui à la fois un lien fonctionnel et un lien physique se traduisant par l'indissociabilité des biens en cause.

 - La théorie de l'indivisibilité : l'article L. 2211-1 du GG3P précise pour sa part que « font partie du domaine privé les biens des personnes publiques (...) qui ne relèvent pas du domaine public par application des dispositions du titre I du livre I. Il en va notamment ainsi des réserves foncières et des biens immobiliers à usage de bureaux, à l'exclusion de ceux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public ». Cette disposition inclut dans la domanialité publique les biens immobiliers à usage de bureaux formant un ensemble indivisible avec des biens immobiliers appartenant au domaine public.

Par défaut et afin de rester opérationnels, nous conviendrons que les biens ne correspondant pas aux situations préalablement exposées sont des biens de domaine privé.

La classification des biens selon leur appartenance ou non au domaine public dépend de critères objectifs fixés par les lois et textes et la jurisprudence. Elle influe considérablement sur le régime d'utilisation et de gestion du patrimoine, notamment sur l'impossibilité d'aliéner les biens en question ou encore l'incapacité à constituer des baux civils ou commerciaux sur le domaine public, seul le régime de l'autorisation d'occupation étant possible (*décision du Conseil d'Etat sect.6 Mai 1985, Association Eurolat, Rec.Lebon*).

2. Gestion et exploitation du patrimoine territorial

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 trébuchantes consiste à valoriser les biens inscrits à son actif. Pour autant, cette valorisation implique de connaître l'étendue de ses propriétés.

2.1 La mise à niveau juridique et fiscale

Comme vu précédemment, les entités publiques doivent maîtriser les aspects juridiques et réglementaires de leur bâtiment. De là découlent non seulement des facilités de gestion et d'exploitation, mais aussi des sources d'économies importantes pour enfin dédouaner les élus des responsabilités engagées.

Tout d'abord, la Collectivité trouvera dans cette mise à niveau juridique les moyens d'harmoniser ses baux de location, de mettre en place des inventaires d'entrées et de sorties ainsi que des états des lieux. Ce travail engendre des facilités de recouvrement des recettes du fait de l'homogénéisation des contrats, des dates de versement et des différents avantages alloués historiquement à certaines associations et entreprises.

Ensuite, les collectivités territoriales vont pouvoir utiliser ce travail dans l'optique de dégager des économies, en budget de fonctionnement mais aussi en investissement. Il en va en effet de même pour la renégociation des contrats de maintenance, d'entretien, de fluides et d'assurance. Couplée à un inventaire précis, cette actualisation des données juridiques permet de renégocier de manière optimale tous les contrats évoqués, les entreprises se couvrant et prenant des marges importantes sur le manque de pertinence, de précision et d'exhaustivité des cahiers des charges proposés.

Enfin, la vérification des données utilisées par l'Etat dans la détermination du montant des dotations ou des bases fiscales est largement mise en cause depuis des années. Dans les années 90, lors d'une des réformes de la Dotation Globale de Fonctionnement, de nombreuses collectivités locales se sont rapidement aperçues que les données retenues par l'Etat afin de déterminer leurs dotations étaient erronées et désuètes. Corollairement, les Communes considèrent que les services fiscaux ne consentent pas toujours les efforts suffisants dans le contrôle des assiettes des impositions directes locales, raison pour laquelle elles ont mis en place des « observatoires fiscaux » dans le but d'optimiser le montant des bases fiscales prises en compte par les services fiscaux.

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

2.2 L'intégration de la vision pluriannuelle dans la maintenance et l'exploitation

Par manque d'informations précises, la maintenance et la gestion de l'exploitation consiste grossièrement à changer une ampoule trois jours après le constat de la panne ou à régler des factures toujours plus importante de consommation énergétiques puisque les fuites et autres déperditions sont ignorées. Le tableau est volontairement noirci et basique, mais il est certain que les collectivités réagissent plus qu'elles n'anticipent, ce qui entraîne des dépenses colossales à moyen terme et un confort de travail ou d'accueil perfectible.

Initiée par les pays scandinaves et anglo-saxons, la vision pluriannuelle de la maintenance et de l'entretien était censée limiter des coûts globaux de fonctionnement plus importants que les coûts initiaux d'investissement. L'idée est de connaître son patrimoine, sa composition et son état pour mettre en place une vraie politique de gestion de maintenance préventive.

Exemple : Typiquement, dans un couloir, il faut dans un premier temps changer l'ensemble des luminaires existants pour n'installer qu'un ou deux types de lumières dont la durée de vie estimée est de 10000 heures. Ainsi, l'appel d'offre est précis et permet de commander de grosses quantités et donc de baisser les coûts tout en facilitant les stocks et leur gestion. Le responsable changera toutes les ampoules du couloir au bout de 9000 ou 9500 heures par anticipation. Via ce procédé, il aura évité aux agents de travailler sans lumière ou d'avoir de l'éclairage hétérogène (avec tous les soucis sociaux et syndicaux inhérents), il se sera épargné une cinquantaine d'aller retours inutiles et chronophages et aura considérablement diminué le bilan carbone de la collectivité.

Une bonne connaissance du patrimoine immobilier et surtout de son état de vétusté permet par extrapolation de mettre en place des plans pluriannuels d'investissement et de fonctionnement, le tout encadré par un schéma directeur ou projet patrimonial global. Ces derniers existent parfois mais ils reposent trop souvent sur des hypothèses fausses puisqu'il n'y a jamais eu d'inventaire. Cela se traduit principalement dans la politique à 5 ans de travaux ou la gestion des fluides.

2.3 La nécessité d'une démarche outillée

La gestion du patrimoine est souvent lacunaire par manque d'informations. Non seulement les données sont manquantes, mais elles sont en sus rarement agrégées et présentées pour pouvoir être exploitées tant par le responsable du patrimoine, que par l'ingénieur en charge des bâtis, le directeur financier ou l'élu.

La collectivité doit donc se donner les moyens de ses arbitrages et disposer d'un véritable reporting exhaustif de son patrimoine.

Pour ce faire, les services concernés doivent pouvoir implémenter des bases de données fiables et pertinentes (voir « inventaire des biens ») et mettre en place une gestion en mode projet. Très en vogue dans les établissements publics et l'Etat depuis la LOLF, les notions de performance et de gestion optimisée conduisent à mettre en place des missions/programmes/actions avec des indicateurs efficaces. Il est indispensable de constituer un groupe de travail avec tous les acteurs du patrimoine qui auront des objectifs précis à atteindre.

Une fois ce travail sur l'organisation et les procédures effectué, il faut envisager l'acquisition d'un outil facilitant la collecte d'informations et surtout la présentation des données. Ces progiciels ont considérablement progressé ces dix dernières années pour proposer aujourd'hui des services et des solutions allant bien au-delà de ce que pourraient imaginer bon nombre de gestionnaire du patrimoine, qu'ils soient techniques ou financiers. Il faut relativiser cette solution car elle demeure très chère et peu adaptée aux collectivités de taille inférieure à 30000 habitants, mais il existe des applications adéquates bien moins onéreuses.

Les informations patrimoniales ne sont plus éclatées au sein de la collectivité mais regroupées dans une base de données exploitable, dynamique et pérenne, gage d'une gestion optimisée du patrimoine.

3. Utilisation et valorisation de son patrimoine

La gestion du patrimoine ne doit plus aujourd'hui être uniquement vécue comme une contrainte et une charge lourde pour les collectivités. En effet, les responsables territoriaux comme les élus doivent avoir à l'esprit qu'il s'agit bien là d'un des derniers leviers pour dégager des marges de manœuvres conséquentes. Pour ce faire, il faut essayer de tirer le meilleur parti de son actif patrimonial, tant sur l'utilisation et donc la bonne affectation des bâtiments, que sur la valorisation qu'il est possible d'en faire. La collectivité vient donc à exploiter ses ressources endogènes plutôt que d'être tributaire et dépendante de ressources exogènes, elle devient un véritable acteur et non un simple utilisateur de crédits.

3.1 L'optimisation de l'utilisation des bâtis

Cela sonne comme une évidence et de nombreuses collectivités sont convaincues que leur parc immobilier est utilisé sinon à 100% (pour les plus ambitieuses), au moins à 80 ou 90% pour les plus mesurées. Il n'en est rien.

Les rares études patrimoniales conduites sur des villes ou des départements de tailles différentes mettent en exergue une réalité tout autre et concluent à des résultats décevants en matière de gestion mais encourageants quant à notre volonté de dégager des marges de manœuvre.

En effet, les locaux sont souvent mal agencés et la perte de surface utile est importante. De nombreux locaux de domaine public mais aussi du domaine privé ne sont exploités qu'à hauteur de 20 ou 30% du temps, cela s'expliquant par les réunions, formations, congés, travail en extérieur et autres déplacements ; il est évident que les utilisateurs ont besoin de bureaux, mais une réflexion et une flexibilité supérieure permettent d'aboutir à de meilleures conditions de travail tout en dégageant de m² bien utiles à l'intérêt général.

Le cas des écoles est également souvent présenté comme un gisement potentiel important de surface libre. Déjà les centres aérés ou certaines colonies de vacances occupent les locaux durant la période estivale,

mais il serait parfaitement opportun de considérer que les établissements puissent recevoir des réunions associatives le soir ou le weekend, que les dortoirs puissent être loués à des étudiants lorsqu'ils sont vacants ou même que les salles de réunions les mieux équipés sont loués à des entreprises ou autres séminaristes.

Enfin, et malgré le poids électoral et la sensibilité des acteurs, il serait pertinent d'actualiser l'offre en matière d'associations. Terminé le temps où chaque association pouvait jouir de « ses » locaux et du matériel mis à disposition alors même que les bénévoles n'occupaient les bâtis que 20 ou 30% du temps pour les plus grosses d'entre elles. Bien que cela soit complexe et nécessite pas mal de tact et de diplomatie, le rôle des équipes territoriales et des élus est de regrouper et de mutualiser les locaux et le matériel à destination des associations. Très réticents au départ, ces usagers sont bien souvent satisfaits lorsqu'ils bénéficient de salles chauffées, neuves, bien équipées et accessibles, sans compter que la mutualisation permet d'acquérir du matériel de meilleure qualité qui était jusque là bien trop onéreux pour leurs budgets.

Au total, avec ce travail d'investigation, les collectivités se rendent souvent compte qu'un tiers des bâtiments « réservés » aux associations ou autre service public est inexploité et ne correspond plus aux attentes des contribuables, sans compter le fait que ces bâtiments sont souvent les plus anciens et donc les plus coûteux en travaux et maintenance et les plus sensibles quant aux risques d'accidents face à une population toujours plus procédurière. Ces bâtiments peuvent donc être aliénés et vendus, les marges financières dégagées facilitant la construction de maisons d'associations modernes, permettant d'engager des dépenses sur des besoins nouveaux ou peu prioritaires jusque là, tout en donnant aux élus une image très positive allant dans le sens de l'intérêt général et du service public.

3.2 La valorisation des biens comme génératrice de ressources

Après avoir recensé, identifié et analysé son patrimoine, il convient à présent d'opérer aux arbitrages visant à en générer un maximum de ressources. En effet, sans tomber dans les errements de la rentabilité à outrance et tout en se focalisant sur les vertus et les exigences du service public, il est parfaitement concevable de tirer le meilleur parti de son actif immobilisé.

Sans parler des « classiques » partenariats public privé (PPP) souvent encensés à priori mais relativisés ensuite (déjà évoqués dans la LFT), voici différentes pistes permettant de dégager des revenus importants du patrimoine existants sans remettre en cause l'intérêt général, bien au contraire puisque les économies ou les opportunités financeront les investissements futurs et permettront de désengorger le budget de fonctionnement.

3.2.1 La Cession des bâtiments

La vente des biens des collectivités est souvent la première solution envisagée afin de dégager rapidement des sommes importantes tout en se déchargeant des coûts inhérents au maintien des bâtis (entretien, réparation, fiscalité, assurance...).

Néanmoins, cette volonté est souvent canalisée par le poids juridique autour du principe fondamental de l'inaliénabilité du domaine public. L'article L. 3111 du Code général de la propriété des personnes publiques affirme le principe de l'inaliénabilité des biens des personnes publiques qui relèvent du domaine public. L'inaliénabilité visant à protéger l'affectation du domaine en cause, l'interdiction vaut ainsi tant que le bien est affecté à un usage du public ou à un service public. Selon les termes du Conseil constitutionnel, la règle de l'inaliénabilité « s'oppose seulement à ce que des biens qui constituent ce domaine soient aliénés sans qu'ils aient été au préalable déclassés » (DC 86-217 du 18 Septembre 1986 relative à la loi sur la liberté de communication). La sortie d'un bien du domaine public nécessite un « acte administratif constatant son déclassement » (article L. 2141-1 du CG3P) : il s'agit d'un acte formel de la personne propriétaire du bien concerné. Ainsi, l'aliénation n'est possible qu'une fois le bien désaffecté et déclassé (condition de droit), l'acte de déclassement devant ainsi intervenir une fois que le bien a cessé d'être affecté à l'usage direct du public ou à un service public (condition de fait).

Le CG3P prévoit cependant deux exceptions au principe d'une désaffectation du bien comme préalable au déclassement :

➤ L'article L. 2141-2 prévoit la possibilité de déclasser un bien qui continue à être affecté à un service public, la décision de désaffecter le bien étant prise mais ne devant prendre effet que dans un délai fixé dans l'acte de déclassement. Il est précisé qu'en cas de vente de l'immeuble concerné, l'acte de vente doit stipuler que celle-ci sera résolue de plein droit si la désaffectation n'est pas intervenue dans le délai prévu. Cette possibilité est ainsi strictement encadrée : la désaffectation doit avoir été décidée préalablement, le déclassement par anticipation n'est possible que si les nécessités du service public justifient que la désaffectation ne prenne effet que dans un certain délai fixé par l'acte de déclassement (délai fixé par décret et ne pouvant excéder trois ans)

➤ L'article L. 2141-3 prévoit la possibilité de procéder au déclassement d'un bien affecté à un service public, pour améliorer les conditions d'exercice de ce service public, en vue d'un échange avec un bien appartenant à une personne privée ou relevant du domaine privé d'une personne publique.

Rappelons également les deux exceptions au principe d'inaliénabilité du domaine public en cas de cession ou d'échange entre personnes publiques. En effet, l'article L. 3112-1 du CG3P autorise la cession à l'amiable entre personnes publiques de biens affectés à un service public, sans déclassement préalable, dès lors que le bien est destiné à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et qu'il relèvera de son domaine public. L'article L. 3112-2 du CG3P autorise quant à lui, dans les mêmes conditions et « en vue d'améliorer les conditions d'exercice d'une mission de service public », l'échange de biens entre personnes publiques. Cet échange est également possible avec un bien appartenant à une personne privée ou avec un bien relevant du domaine privé d'une personne publique, ainsi qu'en dispose l'article L. 3112-3 du même Code, mais le bien échangé doit alors faire l'objet d'un déclassement.

En matière d'aliénabilité du domaine privé, les choses sont beaucoup plus simples puisque la collectivité demeure très libre de ses agissements. Là encore, il paraît important de souligner une exception qui risque de prendre de l'importance dans les années futures, par exemple dans le cadre de l'autonomie des Universités et de la dévolution de leur patrimoine. L'article R. 135 du Code du domaine de l'État prévoit que « Le service des domaines peut, à la demande des établissements publics nationaux, des sociétés nationales et entreprises nationalisées, procéder à l'aliénation des immeubles appartenant en propre à ces collectivités, lorsque celles-ci en ont décidé la vente et qu'il doit être fait appel à la concurrence. Le prix obtenu est reversé à l'établissement, à la société ou à l'entreprise, sous réserve de l'application de l'article L. 77 ».

Comme nous l'avons vu, bien que ce ne soit pas évident et encore peu démocratisé dans la sphère publique, l'aliénation en vue de vente peut apporter des gisements importants de recettes et parfaitement se justifier s'agissant d'immeubles désuets, onéreux en entretien ou dont la collectivité n'a simplement plus l'usage. Elle peut également, dans le cadre d'un contrat de partenariat, faire de l'aliénation une méthode de valorisation de son domaine.

3.2.2 La location

Les collectivités territoriales peuvent donner en location les biens relevant de leur domaine privé. En la matière, il est pertinent de maîtriser et de suivre 3 étapes du processus.

Etape 1 : Connaître le régime juridique de la location

Les logements du domaine privé de la Commune sont généralement soumis aux règles du droit privé. Lorsque la location porte sur un bien du domaine privé, le contrat est de droit privé. La location pourra être soumise à l'un des différents régimes existants :

Régime des immeubles loués à titre exceptionnel et transitoire

La Commune peut consentir une location à titre exceptionnel et révocable. L'objet de cette disposition est de permettre à la Commune :

- ✓ la location à des tiers, de logements inutilisés, habituellement réservés aux instituteurs,
- ✓ l'hébergement de personnes en difficulté temporaire ou sinistrées.

D'autres situations peuvent être envisagées, mais la Commune ne peut déroger à l'application de la loi du 6.7.89, que si la location revêt un caractère exceptionnel qu'elle est en mesure de justifier. La décision de consentir une location à titre exceptionnel et révocable ne peut donc être prise de manière arbitraire par la Commune. Si tel était le cas, le locataire serait en droit d'exiger un bail conforme à la loi du 6.7.89, par voie judiciaire éventuellement.

Les dispositions suivantes ne lui sont pas applicables :

- la durée du bail, sa reconduction, son renouvellement
- la motivation du congé du bailleur
- la fixation initiale du loyer des locaux vacants, la fixation du loyer au moment du renouvellement du bail

Ainsi la Commune peut fixer librement la durée du bail et donner congé sans motif, à condition toutefois de respecter les formes et le délai de préavis de six mois.

Etape 2 : connaître les cas d'application des loyers conventionnés

Le régime des loyers conventionnés est un régime particulier, par lequel la Commune signe une convention avec l'Etat en contrepartie d'une aide qu'elle a obtenue. La convention précise les droits et les obligations de la Commune et des locataires du ou des logements qui ont fait l'objet de la convention.

Les dispositions suivantes ne lui sont pas applicables :

- ✓ cession et sous-location par le locataire

- ✓ durée du bail
- ✓ congé du locataire
- ✓ préavis du congé
- ✓ fixation du loyer
- ✓ montant du dépôt de garantie

Seuls les logements appartenant au domaine privé de la Commune peuvent faire l'objet d'un conventionnement.

La Commune a la possibilité de déclasser un local, afin de le faire entrer dans son domaine privé.

Etape 3 : Maitriser la gestion des logements locatifs communaux

Dans les zones rurales, où l'éloignement géographique s'avère important, il est admis que la collectivité locale puisse faire appel au concours d'une personne du secteur privé pour gérer le parc de logement de la commune, tel un agent immobilier, un administrateur de biens ou un notaire.

Dans cette hypothèse, les titres de recettes et les mandats de paiement doivent tout de même être signés par le Maire, et que l'encaissement des recettes, ainsi que le paiement des dépenses doivent être effectués exclusivement par le receveur de la Commune, seul habilité en matière de finances locales.

La création d'une régie d'avances et de recettes dont le titulaire pourrait être une personne privée est également envisageable.

Il y a là encore des exceptions comme les régimes particuliers (instituteurs, presbytère) ou la démolition d'un logement appartenant au domaine privé, mais ne nous attardons pas dessus.

3.2.3 La Vente en l'Etat futur d'achèvement

La vente en l'état futur d'achèvement est encore peu développée mais elle pourrait constituer une solution pertinente pour les collectivités. Cependant, et comme le rappelle le Conseil d'Etat dans sa décision n° 280370, 14 mai 2008, COMMUNAUTE DE COMMUNES DE MILLAU-GRANDS CAUSSES, « Les collectivités publiques ne sauraient recourir à de tels contrats lorsque l'objet de l'opération consiste en la construction même d'un immeuble pour le compte de la collectivité publique, lorsque l'immeuble est entièrement destiné à devenir sa propriété et lorsqu'il a été conçu en fonction des besoins propres de la personne publique, quand bien même une partie de l'ensemble immobilier à acquérir devait résulter de la rénovation ou de la reconstruction d'immeubles existants ».

3.2.4 Le Bail emphytéotique administratif

Le bail emphytéotique administratif, réservé aux collectivités territoriales et à certains établissements publics de santé, permet au cocontractant de la personne publique d'assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser. L'article L. 1311-2 du code général des collectivités territoriales définit le bail emphytéotique administratif comme permettant à une collectivité territoriale propriétaire d'un bien immobilier de le louer à un tiers qui pourra construire un ouvrage sur le domaine public et ensuite le louer à la collectivité propriétaire du terrain. Ce montage contractuel peut être utilisé par une collectivité :

- soit en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence ; - soit en vue de l'accomplissement, pour son propre compte, d'une mission de service public ;

- soit, jusqu'au 31 décembre 2007, en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général liée aux besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationale, ou d'un établissement public de santé, ou encore d'une structure de coopération sanitaire dotée de la personnalité morale publique (cf. art. L. 6148-3 du code de la santé publique) ;

- soit, jusqu'au 31 décembre 2010, en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général liée aux besoins d'un service départemental d'incendie et de secours.

Un des exemples les plus connus est certainement le bail conclu entre la Ville de Paris et l'OPAC de Paris.

3.2.5 Les Autorisations d'occupations temporaires (AOT)

Les articles L. 2122-6 et L. 2122-9 du code de la propriété des personnes publiques définissent l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public comme un montage contractuel qui permet à l'Etat d'accorder à un tiers un droit réel sur son domaine afin que ce dernier construise un ouvrage qu'il exploite ou qu'il loue à l'Etat.

A l'issue du titre d'occupation, les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier existant sur la dépendance domaniale occupée doivent être démolis, soit par le titulaire de l'autorisation, soit à ses frais, à moins que leur maintien en l'état n'ait été prévu expressément par le titre d'occupation ou que l'autorité compétente ne renonce en tout ou partie à leur démolition.

Les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier dont le maintien à l'issue du titre d'occupation a été accepté deviennent de plein droit et gratuitement la propriété de l'Etat.

Le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser.

3.2.6 LOA/AOT

Loi d'orientation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002, codifiée à l'article L. 2122-15 du code de la propriété des personnes publiques (LOA/AOT). Ce montage contractuel permet à l'Etat de conclure avec le titulaire d'une autorisation temporaire d'occupation du domaine public un bail portant sur des bâtiments à construire par le cocontractant et comportant une option permettant à l'Etat d'acquérir, à terme, les ouvrages édifiés.

Ce dispositif est prévu pour les besoins de la justice, de la police nationale, de la gendarmerie, des armées ou des services du ministère de la défense. Le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser.

Conclusion:

Les collectivités locales vivent une situation complexe en matière patrimoniale. Elles doivent se soustraire aux obligations légales anciennes (ordonnance de 1962 avec l'obligation pour l'exécutif de tenir un inventaire physique à jour) réactualisées par un renforcement du contrôle des autorités de tutelle et renforcées par un rôle amoindri des trésoriers publics eux-mêmes victimes des réductions de postes et d'outils inadaptés et peu efficaces (comme HELIOS par exemple). Elles ont l'obligation de proposer un service public de qualité face à des usagers/contribuables toujours plus revendicatifs et procéduriers. Enfin, les deniers publics allouables au patrimoine se réduisent, comme beaucoup d'autres postes, à peau de chagrin.

Les procédures et outils présentés ci-dessus sont sans doute des pistes qui tendent à répondre à ce cahier des charges complexe et exigeant. Un changement de mentalité est nécessaire et ce travail ne pourra être réalisé que lorsque les collectivités vivront leur patrimoine comme une ressource potentielle de laquelle elles pourront extraire des leviers importants.

Après avoir focalisé une grosse partie de leur énergie et de leurs finances dans la renégociation de la dette et de la trésorerie, puis dans l'optimisation de la commande publique, il apparaît que la gestion du patrimoine est probablement le dernier moyen de dégager des moyens suffisants de leur autonomie, mais certainement le plus efficace.