

LE PATRIMOINE DES COLLECTIVITES LOCALES

N°2 – JUIN 2015

Ce deuxième numéro de notre nouvelle collection aborde le sujet du patrimoine des collectivités locales. Que recouvre-t-il et pour quelle valeur ? Avec quels enjeux ? Sans prétendre à l'exhaustivité, cette publication dresse un état des lieux sur cette thématique qui concerne un très grand nombre d'acteurs sur nos territoires : les collectivités et leurs satellites, les entreprises publiques locales ou nationales, les prestataires ou partenaires privés ; sans oublier bien entendu les citoyens et acteurs économiques pour lesquels ce patrimoine est pensé.

Une publication destinée à l'ensemble des
acteurs du développement des territoires



COLLECTIVITÉS LOCALES

EDITO



Serge Bayard

Président de
La Banque Postale
Collectivités Locales

Ce deuxième numéro d'Accès Territoires apporte des éclairages sur le patrimoine des collectivités locales, sujet vaste et complexe en raison de l'étendue des compétences décentralisées et de la diversité des acteurs concernés.

Ce patrimoine est en effet le reflet des transferts de compétences opérés depuis plus de 30 ans et de l'apparition de nouveaux besoins en matière d'équipements. Nouveaux besoins qui sont notamment liés aux évolutions démographiques et économiques, aux avancées technologiques et normatives ou aux exigences environnementales.

Il implique par ailleurs de nombreux acteurs au côté des collectivités locales : entreprises publiques locales ou nationales, délégataires, prestataires, organismes de logement social...

Thématique complexe donc, mais porteuse d'avenir, car la gestion de ce patrimoine dans les collectivités locales est en plein développement. Meilleure connaissance qualitative et quantitative de l'existant, anticipation des besoins et des coûts, prise en charge de la transition énergétique, mutualisation réussie entre toutes les parties prenantes, optimisation des moyens de financement, voici quelques pistes pour transformer cet enjeu en opportunité pour nos territoires.

À travers ce document, comme à travers son activité au côté des acteurs du développement des territoires, je souhaite que La Banque Postale apporte un soutien déterminant au plus grand nombre pour la construction des équipements publics locaux de demain.

Bonne lecture !

Sommaire

Les contours du patrimoine local.....	3
- Un patrimoine au cœur de la vie des citoyens	
- Un patrimoine dont la valorisation financière est complexe	
- Un patrimoine qui a triplé en 30 ans	
Le logement social	5
Parole d'expert : JC Manrique – DGS du Loiret	6
La gestion du patrimoine soumise aux nécessités normative, humaine et économique	6
- Des normes contraignantes qui nécessitent des travaux parfois coûteux	
- Un patrimoine qui doit s'adapter aux mouvements de la population et à ses besoins	
- Un patrimoine également source de revenus	
Conclusion.....	8
Le citoyen, acteur de la dépense locale et du patrimoine.....	9
Contours non exhaustifs du patrimoine public sur lequel les collectivités locales sont impliquées.....	10

En réalisant 70 % des investissements publics civils, les collectivités locales sont le premier investisseur public en France. Année après année, elles ont acquis et géré des biens afin de répondre aux attentes de leurs administrés et des acteurs économiques. Le repli important des investissements en 2014, consécutif à la mise en place des nouveaux conseils municipaux et intercommunaux et à la diminution des moyens d'autofinancement, amène naturellement à réfléchir sur l'évolution et la finalité de leurs investissements. D'autant plus que nos premières analyses anticipent une poursuite de la baisse de l'investissement en 2015¹.

Au-delà de l'impact économique sur les prestataires des collectivités (principalement les entreprises du BTP), le contexte financier tendu interroge sur la capacité future des collectivités à gérer l'entretien de leur patrimoine et à répondre aux nouveaux besoins des territoires. Cette question s'adresse aux collectivités locales bien entendu mais également à leurs partenaires (EPL, délégataires, etc...).

Dans un premier temps, cette publication définit les contours du patrimoine local en dénombrant les biens gérés par les collectivités et en précisant leurs modalités de valorisation financière.

Puis elle présente les contraintes ou opportunités qui se présentent aux décideurs locaux pour la gestion de leur patrimoine dans un contexte où les besoins des populations sont forts et évolutifs.

Les contours du patrimoine local

Un patrimoine au cœur de la vie des citoyens

Définir le patrimoine dont s'occupent les collectivités nécessite de s'intéresser à leur patrimoine immobilier et à leur réserve foncière mais sans s'y limiter compte tenu de leurs nombreux domaines d'intervention. En effet, les collectivités locales ont acquis, au fil du temps, la propriété ou la responsabilité d'un patrimoine diversifié pour répondre aux nouvelles attentes de leurs administrés, aux enjeux d'aménagement de leur territoire et aux transferts liés aux lois de décentralisation.

Un réseau de distribution d'eau potable long de 23 fois la circonférence de la Terre, plus d'un million de kilomètres de routes départementales et communales éclairées par 8,8 millions de lampadaires, sept mille collèges, plus de quatre mille lycées et vingt-sept mille écoles primaires, voilà un aperçu de la richesse patrimoniale de nos différentes collectivités : régions, départements, groupements et communes.

S'il est relativement facile de dénombrer ces équipements (voir encadré page 10), il est par contre beaucoup plus difficile de les valoriser financièrement de façon précise. Les collectivités ont une connaissance partielle de leur patrimoine ; même si, depuis plusieurs années, elles ont inventorié avec plus de rigueur leur parc immobilier et leur réserve foncière, elles n'ont que rarement fait l'exercice de la valorisation de leurs biens en dehors des cas de cessions.

1. Cf. Note de conjoncture de mai 2015 de La Banque Postale Collectivités Locales Les finances locales tendances 2015

Un patrimoine dont la valorisation financière est complexe

Une des solutions pour obtenir un chiffrage global du patrimoine est de partir de la source, à savoir **les comptes de gestion des collectivités**. En agrégeant les données communiquées par la DGFIP issues des états de l'actif des collectivités, une première estimation de l'ordre de 1 300 milliards d'euros peut être faite.

Une analyse plus fine de la façon dont est géré cet actif comptable révèle que chaque opération comptabilisée en investissement vient augmenter, au fil de l'eau, l'actif de la collectivité, cette dernière ayant un intérêt financier (règles budgétaires et conditions d'éligibilité au remboursement de TVA) à maximiser ses dépenses d'investissement. Les seules dépréciations constatées sur ces actifs sont consécutives aux amortissements² quand ils ont été réalisés. De plus, le montant du bien est trop souvent approximatif car il a rarement évolué, ni en plus, ni en moins, depuis sa prise en compte lors de l'investissement initial.

Un terrain pourra par exemple être valorisé à moins de 10 € dans l'actif d'une petite commune rurale alors qu'il génère un revenu locatif important du fait de sa mise à disposition à un opérateur de téléphonie pour la gestion d'une antenne relais. Parallèlement, ce même actif communal pourra comptabiliser trois

2. Pour rappel : seules les collectivités de plus de 3 500 habitants ont l'obligation d'amortir certains investissements depuis la mise en œuvre de la norme comptable M14 ; l'amortissement total de l'actif des communes ne représente que l'équivalent de 4,4 % du montant total, il est donc bien en deçà de ce qui devrait théoriquement être fait.

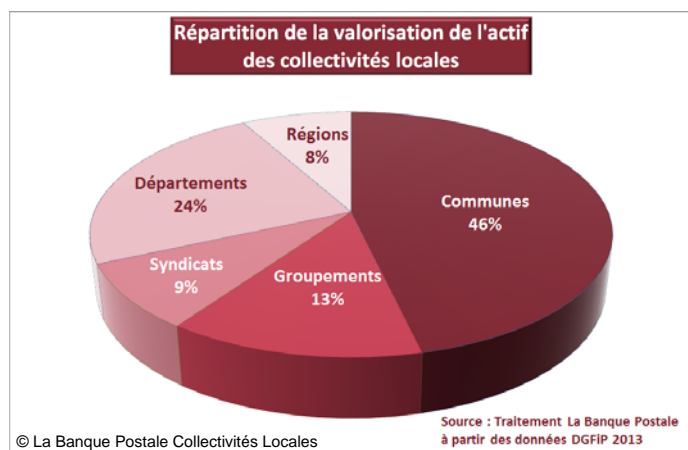
générations de photocopieurs sans amortissement ni sortie des matériels réformés.

Mais quel maire de petite commune a fait l'exercice d'analyser en détail les lignes de son haut de bilan comme serait amenée à le faire toute entreprise privée ? Certes, la DGFIP et son comité national de fiabilité des comptes locaux ont rédigé plusieurs guides sur la gestion du patrimoine et plus exactement sur la gestion des opérations d'inventaire afin de recenser et comptabiliser les immobilisations, mais ces règles sont plus facilement suivies par les collectivités de taille importante.

Pour autant, même dans les plus grandes, le travail d'actualisation reste imparfait.

Ainsi, **le conseil départemental du Loiret³** a fait évaluer son patrimoine immobilier libre de toute occupation à sa valeur marchande. Celui-ci est composé, entre autre, de trois châteaux, dont Gien et Sully-sur-Loire, d'un aéroport, d'un laboratoire, de collèges, d'un centre de vacances, de forêts, de gendarmeries. Résultat de l'évaluation : un total de 232 millions d'euros pour la valeur de marché de ce patrimoine, soit presque deux fois moins que sa valeur nette comptable établie à 402 millions d'euros.

En partant du principe que les données des comptes de gestion sont traitées de façon homogène pour tous les niveaux de collectivités, elles peuvent alors éclairer sur la répartition de l'actif entre eux. En 2013, les communes en possèdent pratiquement la moitié (46 %). En ajoutant les groupements à fiscalité propre et les syndicats intercommunaux, le poids du bloc communal dans l'actif des collectivités locales atteint les deux tiers (68 %).



Une autre source de valorisation du patrimoine local est **la comptabilité nationale**. Le montant global trouvé est sensiblement identique aux données de

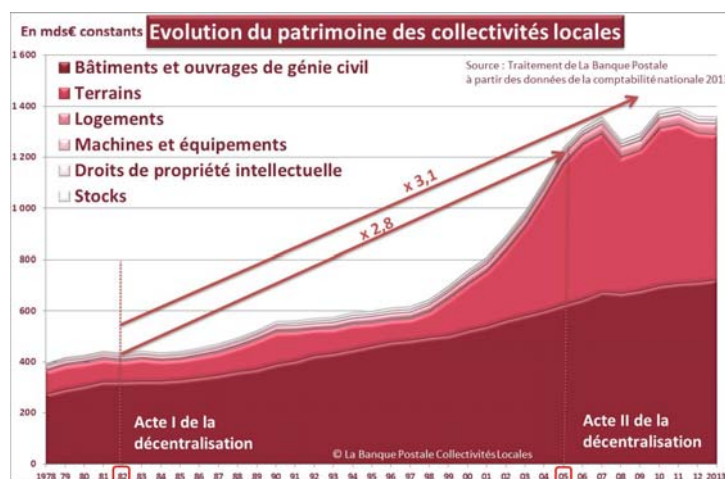
3. Le rapport de l'étude d'évaluation du patrimoine a été présenté en session les 12 et 13 mars 2015 (réf : 53376). Pour plus de détail, voir « Parole d'expert » page 6

la DGFIP, à savoir 1361 milliards d'euros, mais il s'agit d'une coïncidence dans la mesure où les calculs ne sont pas identiques. Comme nous l'avons vu précédemment, le compte de gestion constate les écritures comptables en investissement tant au niveau des nouvelles dépenses que des amortissements. Par contre, dans le cas de la comptabilité nationale, si la source initiale est bien la même (l'investissement des collectivités), un retraitement important des données permet de déprécier les actifs (équivalent à la notion d'amortissement), et a contrario de réévaluer d'autres types d'actifs (par exemple la prise en compte de terrains devenus constructibles dans des documents d'urbanisme) et de tenir compte du marché immobilier pour valoriser les terrains et les logements. La vision consolidée de la comptabilité nationale est donc beaucoup plus proche de la réalité, mais l'exercice n'est réalisé qu'au niveau consolidé sur l'ensemble du territoire et pour la totalité des collectivités locales et de leurs établissements.

La valorisation financière globale de l'actif, issue de la comptabilité nationale, permet de suivre l'évolution au fil du temps du patrimoine local.

Un patrimoine qui a triplé en 30 ans

Le graphique ci-après présente l'évolution du patrimoine des collectivités locales sur une longue période qui comprend notamment les différentes étapes de décentralisation (Acte I en 1982, Acte II en 2005).



En 30 ans de décentralisation, le patrimoine des collectivités locales a été multiplié par 3,1 en prenant en compte les biens d'État transférés (collèges, lycées, etc...) mais surtout les nouveaux investissements nécessaires à l'exercice des compétences de chaque acteur pour répondre aux attentes et besoins sur leur territoire (crèches, maisons médicalisées, services d'accueil périscolaire, transport, etc...).

Dans le même temps la population a en effet augmenté de 16,8 %.

En regardant plus en détails la première aire (en marron) correspondant aux « Bâtiments et ouvrages de génie civil », on constate que la valorisation de l'actif est passée de 325 milliards d'euros en 1982 à 723 milliards d'euros en 2013 (soit x 2,2), sachant que la valeur des biens a été minorée d'un amortissement standard (durée prise en compte : entre 25 ans pour un bâtiment non résidentiel et 60 ans pour un ouvrage d'art).

Concernant les terrains, les règles de valorisation sont différentes des précédentes afin de tenir compte de l'évolution du marché immobilier. Pour déterminer la valeur des terrains et logements, le modèle de la comptabilité nationale se base sur l'indice « Notaires-INSEE France entière » depuis 1994. La valorisation du logement est décorrélée de celle des terrains sous-jacents, et l'hypothèse de ce modèle est que ce sont les terrains qui héritent de toute la plus-value du logement, ce qui explique l'allure générale de la seconde aire (en rouge) chahutée à partir de 2008.

Voilà donc pour la valorisation globale du patrimoine : **1 361 milliards d'euros**. Mais qu'advierait-il si, par rigueur budgétaire, ce patrimoine n'était plus, ou pas assez, entretenu ?

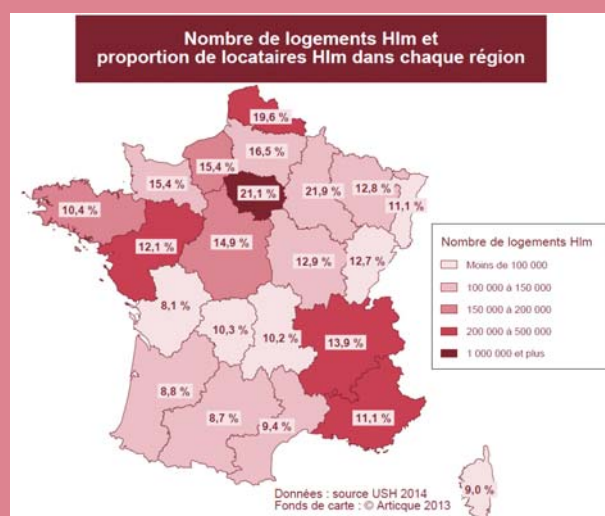
L'Union des Syndicats de l'Industrie Routière Française (USIRF) tente d'apporter une réponse⁴ en analysant l'état du million de kilomètres des routes départementales et communales. Tout d'abord, il estime à **1 750 milliards** la valeur à neuf des routes départementales et communales, incluant les ouvrages d'art. Selon l'USIRF, pour garantir une bonne qualité du réseau, les collectivités devraient augmenter de 350 à 500 millions d'euros par an leurs investissements actuels. Les restrictions budgétaires actuelles en termes d'investissement interrogent donc sur la capacité des collectivités locales à maintenir en l'état les infrastructures existantes et sur les conséquences à moyen et long termes d'un entretien à minima.

Ce raisonnement sur l'état de nos routes pourrait être généralisé au reste du patrimoine des collectivités. D'autant plus que les enjeux ne se limitent pas aux effets d'usure des équipements, ils concernent également la capacité des acteurs à anticiper les nouvelles exigences. Accessibilité, transition énergétique, déplacements de la population, les thématiques ne manquent pas !

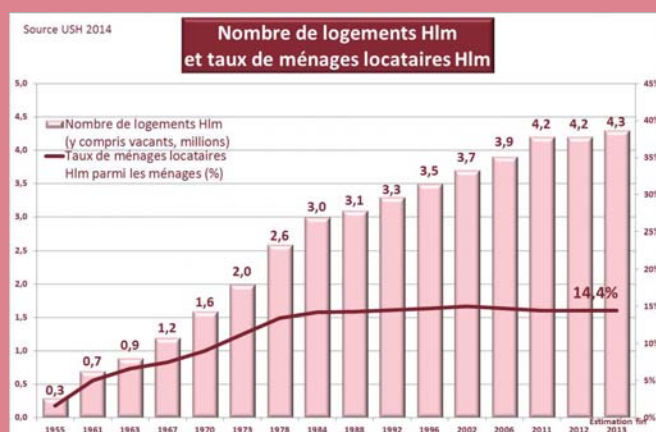
Le logement social⁵

Sujet connexe à celui du patrimoine des collectivités locales, le renouvellement et le développement des actifs gérés par les organismes de logements sociaux ont des conséquences fortes sur les politiques d'investissement des collectivités locales.

En 2013, plus de 12 millions de personnes sont logées dans le parc social dont près de 10 millions dans le seul parc Hlm (4,3 millions de logements), soit en moyenne 14,4 % des ménages avec des différences importantes entre régions allant de 8,1 % pour Poitou-Charentes à 21,9 % pour Champagne-Ardenne. La migration de la population vers la côte atlantique amène des besoins nouveaux en termes de logements sociaux et donc d'équipements publics.



De leurs côtés, l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics gèrent 340 000 logements. Après une forte croissance du nombre de logements Hlm entre 1950 et 1980, on remarque que les nouvelles réalisations ne permettent que de maintenir le taux des ménages locataires aux alentours de 15 % depuis 1984.



Le coût moyen d'un logement social est passé de 76 800 € en 2000 à plus de 142 000 € en 2013 (x 1,8).

4. Publication USIRF - L'état de la route 2014

5. Source : Union Sociale pour l'Habitat, Les HLM en chiffres – 2014



Jean-Charles Manrique

Directeur général des services du conseil départemental du Loiret

Les enjeux de la valorisation du patrimoine

Dans un contexte de restriction budgétaire et de recherche d'économies, nul besoin de rappeler que la gestion du patrimoine représente un enjeu important pour les collectivités locales.

Pour le département du Loiret qui poursuit un objectif de gestion active de son patrimoine, il est apparu que la connaissance exhaustive de son patrimoine physique et celle de sa valeur comptable, ne suffisaient plus.

La démarche menée par le département du Loiret qui a fait expertiser en 2015 à sa valeur de marché l'ensemble de son patrimoine immobilier (hors routes) par des professionnels reconnus du secteur et en a fait évaluer la valeur locative, montre que cette information peut constituer pour une collectivité locale un outil d'aide à la décision très utile dans la recherche d'une meilleure performance de sa gestion. Elle va par exemple, permettre au département de déterminer s'il est plus intéressant d'acheter ou de louer les biens immobiliers nécessaires au bon fonctionnement du service public ou encore de céder ou de louer au juste prix, le patrimoine dont il est propriétaire mais qui n'est plus adapté à ses besoins.

L'étude qui a été menée, confirme également que, grâce à ses investissements, le département du Loiret dispose d'actifs immobiliers facilement cessibles sur le marché pour des montants élevés. En effet, la valeur de marché de ce patrimoine a été évaluée à 232 M€. Cette dernière est inférieure à sa valeur nette comptable qui atteint près de 400 M€ car en fonction de leur destination et de leur localisation en zone urbaine ou en zone rurale, certains biens immobiliers (collèges, bâtiments administratifs) ont une valeur de marché très différente pour un investissement à neuf, identique.

L'estimation de la valeur de marché des routes n'ayant pas de sens en ce qui concerne les routes départementales, à la différence des autoroutes qui ont été concédées par l'État, elles n'ont pas été intégrées au périmètre de l'étude.

Parce qu'elle mène des missions de service public dans un but d'intérêt général qui nécessite des moyens immobiliers adaptés à ses missions, la stratégie d'investissement immobilier d'une collectivité ne peut se confondre avec une logique d'enrichissement de son patrimoine.

Néanmoins, l'évaluation du patrimoine d'une collectivité à sa valeur de marché confère une information intéressante pour l'analyse de sa solvabilité que ne devrait pas manquer de prendre en compte ses créanciers.

L'initiative du département du Loiret est bien sûr reproductible à d'autres collectivités locales. Elle s'inscrit dans une logique de gestion active de l'ensemble de son bilan, en complément de ce qui a déjà été fait depuis longtemps par la plupart des collectivités en matière de gestion de dette et de trésorerie.

La gestion du patrimoine soumise aux nécessités normative, humaine et économique

Des normes contraignantes qui nécessitent des travaux parfois coûteux

La connaissance approfondie du patrimoine immobilier de la collectivité devient de plus en plus nécessaire afin d'évaluer au mieux les conséquences des normes mises en place.

Ainsi, avec le grand chantier de l'accessibilité des établissements recevant du public (ERP), des diagnostics accessibilité devaient être réalisés. Une étude de 2010 menée par Accesmétrie estimait le coût de mise en accessibilité des seuls ERP à 16,8 milliards d'euros pour les collectivités locales, soit une moyenne d'environ 10 000 € par établissement pour les communes de moins de 3 000 habitants et 73 000 € par établissement pour les communes de plus de 3 000 habitants.

Le coût parfois prohibitif ou l'impossibilité technique de la mise en conformité des bâtiments peut amener l'élu à privilégier la **cession** du bâti existant et la réalisation d'un nouveau bâtiment plus fonctionnel, plus économe en énergie et conforme à la législation en cours.

De plus, les enjeux environnementaux et la recherche de réduction des dépenses de fonctionnement amèneront la collectivité à optimiser ses consommations de flux (électricité, combustibles, eau, etc...), tant pour ses propres bâtiments que pour ses réseaux, ses recherches d'économies pouvant être **volontaires** (travaux d'isolation des bâtiments existants) ou **contraintes** (réglementation). Mais avant d'arriver à des sources d'économies dans le fonctionnement courant, il faudra souvent réaliser des investissements importants. Le cas de l'éclairage public est illustratif, la réglementation européenne⁶ amenant la fin de la commercialisation des lampes à vapeur de mercure pour avril 2015. Selon l'Association Française de l'Éclairage, sur les 9 millions de lampadaires, il resterait aujourd'hui de l'ordre de 10 % de ce type de lampe, alors qu'en février 2012, l'ADEME en dénombrait encore plus du tiers.

Ce chantier, non encore achevé, s'élève à plusieurs milliards pour l'ensemble des collectivités. Même si on peut espérer une réduction significative de la consommation d'énergie liée à l'éclairage public, le gain ne permettra pas un retour sur investissement rapide.

Autre exemple d'économie contrainte : la diminution des fuites d'eau. Le décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012 a instauré la mise en place d'un plan d'actions au niveau des distributeurs d'eau potable afin de remédier à la perte d'un litre d'eau sur 4. Chaque année, c'est 1 milliard de m³ d'eau (sur les 6 milliards prélevés) qui retourne, tant bien que mal, aux nappes phréatiques sans passer par le robinet de l'abonné. Les collectivités distributrices ont donc l'obligation de connaître l'état de leurs 900 000 kilomètres de canalisation, et doivent définir un plan d'actions pour remédier aux fuites trop nombreuses. En deçà d'un rendement de 85 % de leur réseau et à défaut d'une politique volontariste pour y remédier, la redevance « prélèvement » pourrait être doublée par les agences de l'eau.

Cette taxe incitative devrait encourager les collectivités à remplacer annuellement un peu plus que les 0,61 % actuels de tuyaux (5 500 km), et ainsi pérenniser ce patrimoine estimé à 100 milliards d'euros⁷.

Par ailleurs, la volonté de l'État de transférer cette compétence aux groupements à fiscalité propre

6. La Directive 2009/125/CE (révision de la directive 2005/32) du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établit un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie et notamment le règlement 245/2009 relatif aux lampes fluorescentes sans ballast intégré, aux lampes à décharge à haute intensité, luminaires et auxiliaires destinés à l'éclairage professionnel.

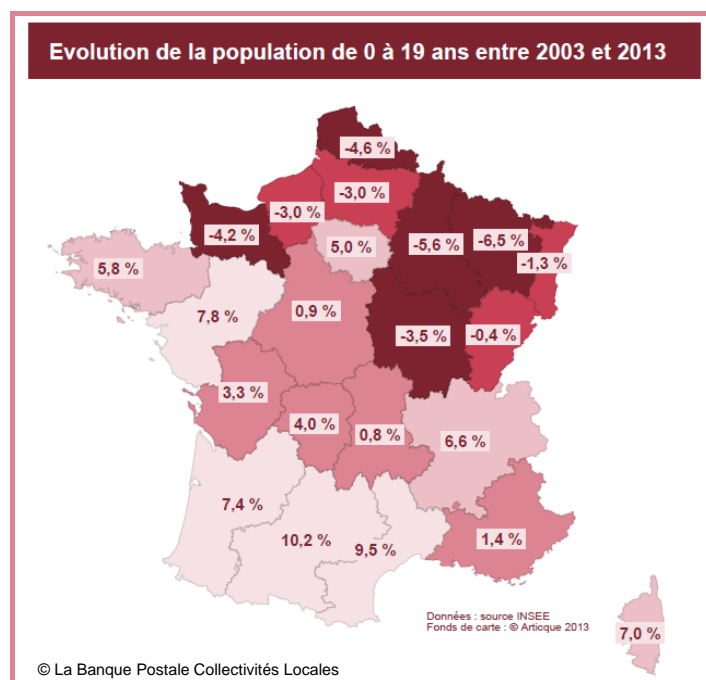
7. Source : Guide de l'ONEMA de novembre 2014 - Réduction des pertes d'eau des réseaux de distribution d'eau potable

avant le 31 décembre 2017⁸ a pour objectif de dégager des marges de manœuvre financières pour entretenir le réseau.

Un patrimoine qui doit s'adapter aux mouvements de la population et à ses besoins

Globalement, la population a évolué ces dix dernières années, de + 5,9 % en France métropolitaine **générant des besoins nouveaux sur les territoires**. Des disparités importantes apparaissent entre régions, surtout si l'on focalise l'approche sur les jeunes de 0 à 19 ans.

De + 2,6 % en moyenne sur le territoire métropolitain, l'évolution du nombre de jeunes varie de - 6,5 % en Lorraine à + 10,2 % en Midi-Pyrénées. Ces flux nécessitent une adaptation des infrastructures aux besoins de cette population. Ils entraînent des fermetures d'établissements scolaires sur certains territoires et des créations sur d'autres. Avec, dans le premier cas, des décisions difficiles à prendre au regard des populations locales et des enjeux de recyclage des mètres carrés rendus disponibles.



Mais au-delà des écoles, tous les services publics locaux nécessitent des adaptations à la croissance de la population. Le nombre de places en crèches, par exemple, est passé de 270 000 en 1998 à 380 000 en 2012 (soit x 1,4), en même temps le coût d'un berceau est passé de 18 000 € en 2000 à 34 000 € en 2013⁹. Cette hausse de tarif supportée principalement par les collectivités rend difficile

8. Projet dans la loi NOTRe votée à l'Assemblée nationale le 10 mars 2015 (article 18 modifiant l'article L. 5214-16 du Code Général des Collectivités Territoriales)

9. Source CNAF – Observatoire national de la petite enfance.

l'atteinte de l'objectif de 100 000 nouvelles places d'ici 2017.

Dans le même temps, le besoin des populations évolue avec les outils modernes de l'information. Ainsi, **l'accès au très haut débit** est devenu un sujet d'aménagement du territoire comme le furent d'autres réseaux au cours des décennies précédentes (électricité, téléphone, eau, assainissement, routes, etc...)

Une étude de la DATAR en 2010¹⁰ a estimé à 30 milliards d'euros le coût pour couvrir 100 % de la population, jusqu'à leur domicile, au très haut débit.

500 000 kilomètres de réseau devront être mis en place pour desservir les 85 % de la population vivant en zones urbaine et périurbaine.

À ceux-là, il faudra ajouter 300 000 kilomètres pour connecter 10 % de population supplémentaire et 300 000 kilomètres pour les derniers 5 % de la population (correspondants pour l'essentiel à des hameaux de moins de cinq logements).

La couverture de la première tranche est majoritairement prise en charge par des opérateurs privés qui peuvent estimer un retour sur investissement suffisant pour engager ces travaux.

La seconde tranche nécessite, quant à elle, l'intervention des collectivités : régions, départements et intercommunalités. Ces réseaux publics pourront être ensuite « loués » à des opérateurs privés.

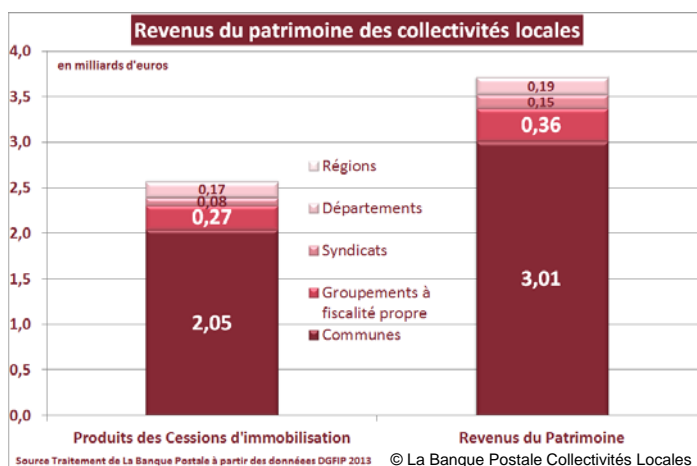
Enfin, en ce qui concerne la dernière tranche (5 % de la population), estimée à 7 milliards d'euros par la DATAR, des solutions alternatives comme la boucle locale radio ou le satellite seront probablement le plus souvent favorisées.

La location des réseaux de fibres optiques réalisés aujourd'hui par les collectivités pourra donc amener sur certains territoires un revenu substantiel demain. Ce qui est déjà le cas avec d'autres éléments du patrimoine des collectivités.

Un patrimoine également source de revenus

Les collectivités sont de grands propriétaires fonciers (immeubles et terrains) et ce patrimoine est source de revenus. En 2013, les revenus de la location des immeubles, les redevances pour l'utilisation du domaine public, celles versées par les fermiers et concessionnaires et le produit des ventes de produits forestiers ont représenté environ 3,7 milliards qui ont alimenté les comptes des collectivités locales, dont 3,5 milliards (94,6 %) pour le bloc communal. Pour les communes, le revenu

de leur patrimoine représenterait près de 4 % de leurs recettes de fonctionnement.



Mais les collectivités cèdent également une partie de leur patrimoine privé : parcelles en zone d'activités, parcelles constructibles ou même des biens immobiliers appartenant au domaine public qui sont devenus inutiles en termes de service public.

En 2013, le montant des cessions sur l'ensemble des collectivités a été de 2,6 milliards d'euros ; là aussi, avec une forte concentration au niveau du bloc communal (92,7 % du total). Si la finalité de l'aménagement de parcelles est bien la cession, le cas de la vente des immeubles devenus inutiles est réalisée le plus souvent dans un souci de gestion optimisée du patrimoine. Ces cessions permettent à la fois de réduire les dépenses de fonctionnement liées aux bâtiments et d'amener des recettes pour financer les nouveaux investissements nécessaires.

Conclusion

Les collectivités locales s'intéressent de plus en plus à leur patrimoine et c'est une tendance de fond.

Tout commence par un nécessaire inventaire de celui-ci afin d'en connaître son état et ses coûts induits et de planifier son entretien. À l'heure de la mutualisation des services et dans un contexte financier contraint, il apparaît de plus en plus important d'optimiser son parc immobilier et ses équipements dans un souci d'efficacité de la dépense publique.

Mais les collectivités locales doivent également prendre en compte l'avis de plus en plus présent de leurs administrés. De simple utilisateur, le citoyen est passé acteur du patrimoine en influençant la commande publique en dehors des seules échéances électorales.

Il est clair alors que la gestion du patrimoine sera un des sujets majeurs des prochaines mandatures. Avec des sources d'inquiétudes sur les moyens disponibles, mais aussi les opportunités liées à la mise en place de pratiques nouvelles.

10. Déploiement des réseaux très haut débit sur l'ensemble du territoire national – Rapport d'étude – Janvier 2010

Le citoyen, acteur de la dépense locale et du patrimoine

Si le lien entre contributions financières des populations (fiscalité, tarifs...) et services publics est facilement démontrable, il se prolonge dorénavant sur un axe moins bien apprécié : celui du rapport des citoyens aux dépenses publiques locales et par voie de conséquence au patrimoine public.

La contrainte financière entraînera des arbitrages dont certains nécessiteront de **recueillir l'avis du plus grand nombre**, au-delà des seules périodes d'élection. Le tissu associatif joue en partie ce rôle de lien entre élus et citoyens en recensant les besoins des populations et en les transmettant aux responsables publics locaux. Mais cela se fait le plus souvent sans notion d'arbitrage (qui est laissé à l'appréciation de l'élu) et en se limitant logiquement au secteur d'activité sur lequel intervient l'association (sport, culture, action sociale, formation...). De manière ciblée et progressive, les citoyens auront de plus en plus souvent la possibilité et la responsabilité d'un certain nombre d'arbitrages. Les outils de communication modernes offrent de nouveaux moyens d'organiser cela (même s'il faudra impérativement veiller à ce que les méthodes de consultation n'excluent pas une partie de la population).

Les exemples de budgets participatifs se multiplient et constituent l'une des facettes de la réponse au « désir de participations » qui se développe actuellement¹¹. Les démarches les plus abouties font remonter le besoin, sélectionnent les projets réalistes et les soumettent ensuite aux arbitrages des citoyens. Ce mode opératoire ne peut couvrir l'ensemble des actions publiques car certaines relèvent de l'unique décision politique et que d'autres sont liées à des contraintes réglementaires, sociales ou environnementales incontournables. Mais il devrait se démultiplier car il confronte les enjeux financiers liés aux projets et les souhaits de chacun pour le territoire.

La participation citoyenne pourra également passer par **l'implication personnelle des populations**. Là encore le tissu associatif a déjà démontré sa capacité à fédérer autour d'un projet ou d'une action. Mais il faudra des opérations encore plus spécifiquement liées aux politiques publiques jusqu'alors « réservées » aux financements publics. Peut-on mobiliser les habitants pour la rénovation d'un bâtiment scolaire, le nettoyage d'un bassin, la réfection d'un mur ? C'est le pari gagné depuis quelques années, par certaines communes qui placent les populations en position d'acteurs.

En organisant des « journées citoyennes »¹². En 2008, Fabian Jordan, maire de Berrwiller en Alsace (1 150 habitants), a lancé l'idée de solliciter sur une journée la population de sa commune et les entreprises locales afin de participer à l'amélioration du bourg. Depuis cette date, l'opération a été reconduite et s'est même étendue avec le soutien de la communauté d'agglomération de Mulhouse, le concept est un succès. Le principe est simple : mobiliser chacun en fonction de ses compétences et envies autour d'un projet collectif. Le résultat est financièrement favorable pour la collectivité (plusieurs centaines d'heures de travail économisées), avec un effet positif sur l'autofinancement, mais pas uniquement. Ces opérations ont également des répercussions en matière de cohésion sociale. Ce type d'initiative ne solutionne pas à lui seul les difficultés financières d'une collectivité pour la gestion de son patrimoine mais il est indéniablement source d'optimisme...

Tout comme le sont les succès des plateformes de financements participatifs (crowdfunding) qui démontrent qu'un nombre croissant d'individus ont envie de soutenir les projets qu'ils jugent heureux, innovants ou utiles, jusqu'à accepter d'y participer financièrement. Cet engouement rappelle les succès rencontrés par la Fondation du Patrimoine sur l'entretien et la sauvegarde du patrimoine local non classé. Il ne s'agit pas de reproduire ce modèle de participation financière pour la construction des écoles ou des espaces publics car notre société doit maintenir son ambition d'équité sur le territoire pour un certain nombre d'équipements incontournables. Il s'agit en revanche de surfer sur ce besoin de « participation » à l'œuvre collective en impliquant chacun par ses idées, ses choix, son temps, son énergie ou ses finances...

Extrait de Pouvoirs locaux n°100, article de T. Rougier, Directeur des études de La Banque Postale Collectivités Locales.

11. Dossier très complet sur cette thématique dans le n°100 de Pouvoirs locaux, mars 2014

12. Pour plus d'informations, se reporter aux sites internet d'APRILES et de l'ODAS, qui soutiennent ces initiatives

Contours non exhaustifs du patrimoine public sur lequel les collectivités locales sont impliquées

© La Banque Postale Collectivités Locales

Enfance - Enseignement

11 600 crèches sous convention CAF pour 380 000 places	27 000 écoles primaires pour 6,7 M d'élèves
7 000 collèges pour 3,3 M de collégiens	4 178 lycées pour 2,17 M de lycéens
474 Instituts universitaires, 705 UFR pour 2,4 M étudiants	

Réseaux et Voiries

380 000 km de départementales dont 1 500 à chaussées séparées	654 000 km routes communales et 600 000 km de chemins ruraux
719 km de tramway	900 000 km de réseau de distribution d'eau potable
8 500 km de voies fluviales	8 800 000 lampadaires

Gestion de l'environnement

20 271 installations de traitement des eaux usées	34 106 ouvrages de prélèvement d'eau
366 centres de tri traitant 6,9 M de tonnes de déchets	126 incinérateurs de déchets dont 114 avec récupération d'énergie
600 installations de compostage pour 2 M de tonnes	244 décharges

Protection civile

7 151 centres d'intervention et de secours	15 622 véhicules de secours, d'assistance et d'intervention
3 405 casernes de gendarmerie construites par les collectivités et louées	

et militaire

Culture et Sports

1 052 théâtres	80 837 stades et structures de sports extérieurs
1 243 musées	41 199 courts de tennis
7 100 bibliothèques et 9 200 points d'accès aux livres	17 764 gymnases et salles de sports
	6 322 piscines

Patrimoine Divers

2,6 M d'hectares de forêts	45 000 églises construites avant 1905 et appartenant aux collectivités
167 crématoriums	

Sources :

Enfance – Enseignement : Observatoire de la Petite Enfance – Rapport 2014 (CNAF) ; Géographie de l'école 2014 (Ministère de l'Education Nationale), Structures publiques et privées sous convention.

Réseaux et Voiries : "Faits et chiffres 2014" publication URF - sources citées : SETRA, ASFA, DGCL ; Site RFF ; ONEMA Guide pour l'élaboration du plan d'actions novembre 2014 ; Chambre Nationale de la Batellerie Artisanale ; Sydec 2009 (Syndicat Départemental d'Electricité)

Gestion de l'environnement : Portail d'information sur l'assainissement communal (Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie) ; Statistiques Déchets ménagers – Site du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Protection civile et militaire : Statistiques des services d'incendie et de secours 2014 (Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises / Ministère de l'Intérieur) ; MémoGend édition 2011 (Gendarmerie Nationale)

Culture et Sports : Extraits de la Base Permanente des Équipements ; Liste des Musées de France édition 2012 (BDD publique) ; Données d'activités 2012 sur les bibliothèques municipales ; Recensement des Équipements Sportifs (Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports)

Patrimoine Divers : Rapport d'activités 2013 de la Fédération Nationale des Communes Forestières ; Article Localtis du 29 septembre 2014 sur les crématoriums ; Faire vivre nos églises – Mgr Minnerath – 2008

Avertissement

Les données figurant dans le présent document sont fournies à titre indicatif et ne constituent pas un engagement de La Banque Postale Collectivités Locales. Ce document est fourni à titre informatif.

La reproduction totale ou partielle du présent document doit s'accompagner de la mention La Banque Postale Collectivités Locales.



Accès Territoires

La Banque Postale Collectivités Locales

Société Anonyme au capital de 100 000 euros

Siège social : 115 rue de Sèvres 75006 Paris

792 665 572 RCS Paris

Pour nous contacter

<https://www.labanquepostale.fr/groupe/etudes-publications-lbp.html>

etudes-secteurlocal@labanquepostale.fr

Réalisé par la Direction des études de La Banque Postale Collectivités Locales

Directeur de la publication : Serge Bayard - Responsable de rédaction : Thomas Rougier

Auteur : Philippe Baeteman - Dépôt légal et ISSN en cours.



COLLECTIVITÉS LOCALES