

S'organiser et connaître son patrimoine pour élaborer une stratégie patrimoniale

Éléments clés d'une mission / vision stratégique

RAPPORT D'ETUDE

Juin 2023

Le Cerema est un établissement public sous la tutelle du ministère de la Transition écologique, présent partout en métropole et dans les Outre-mer grâce à ses 26 implantations et ses 2 400 agents. Détenteur d'une expertise nationale mutualisée, le Cerema accompagne l'État et les collectivités territoriales pour la transition écologique, l'adaptation au changement climatique et la cohésion des territoires par l'élaboration coopérative, le déploiement et l'évaluation de politiques publiques d'aménagement et de transport.

Doté d'un fort potentiel d'innovation et de recherche incarné notamment par son institut Carnot Clim'adapt, le Cerema agit dans 6 domaines d'activités : Expertise & ingénierie territoriale, Bâtiment, Mobilités, Infrastructures de transport, Environnement & Risques, Mer & Littoral.

Site web : www.cerema.fr

S'organiser et connaître son patrimoine pour élaborer une stratégie immobilière

Partie 1 : éléments clés d'une mission / vision stratégique

Auteurs :

- Responsable du rapport

Amandine BIBET-CHEVALIER – Département Bâtiments Durables	
Tel : +33 4 72 74 58 76	Mob : +33 6 98 88 92 16
Courrier : amandine.bibet-chevalier@cerema.fr	
Cerema Territoires et Ville 2, rue Antoine Charial 69003 LYON	

- Contributeurs

Nom	Service	Rôle
Amandine BIBET-CHEVALIER	Cerema Territoires et Ville	Auteur principal
Véronique RICHALET	Cerema Territoires et Ville	Contributeur
Bruno FILLIARD	Ville de Brest / Brest Métropole	Contributeur
Timothée DUMORTIER	Conseil Départemental du Vaucluse	Contributeur
Benjamin CHOULET	Cerema Territoires et Ville	Relecteur

Historique des versions du document :

Version	Date	Commentaire
Version 1	Février 2023	Version initiale
Version 2	Mai 2023	Prise en compte des remarques des relecteurs
Version 3	Juin 2023	Version finale

**S'ORGANISER ET CONNAITRE SON PATRIMOINE POUR ELABORER
UNE STRATEGIE IMMOBILIERE :**

PARTIE 1 :

ELEMENTS-CLES D'UNE MISSION/VISION STRATEGIQUE

OBJECTIF :

L'objectif principal du document est de permettre aux techniciens des collectivités, en charge de l'élaboration et/ou la mise en œuvre d'une stratégie immobilière d'apporter un éclairage sur la première phase du processus de gestion de patrimoine immobilier décrit ci-dessous en aidant à identifier les **repères organisationnels** et les **tâches/missions** qui permettront par la suite l'élaboration d'une stratégie immobilière.



Processus d'une gestion de patrimoine immobilier active en 6 étapes (Cerema, 2016)

Selon l'organisation des services de la Collectivité, et les ressources disponibles, les repères présentés ci-après sont bien sûr à adapter.

MODE D'EMPLOI :

Ce document peut servir à définir de façon proactive les contours d'une mission spécifique « Stratégie Immobilière » si tel est le souhait de la Collectivité, ou à proposer, hors mission dédiée dans l'organisation, les contours d'une organisation interne et les réflexes d'échanges des flux d'informations à partager entre les différents services assurant tout ou partie des fonctions de la gestion immobilière.

ÉLABORATION :

Ce document a été élaboré dans le cadre du groupe de travail sur la gestion du patrimoine immobilier des collectivités, grâce à la mise en place d'un atelier sur la thématique de la stratégie immobilière. Il s'accompagne d'un outil visant à élaborer la base de connaissance a minima du patrimoine pour accompagner cette stratégie. Les documents ont été réalisés dans le cadre de cet atelier et validés par le comité de pilotage du groupe de travail.

1. POURQUOI UNE MISSION DE STRATEGIE PATRIMONIALE ?

Les collectivités locales ont tout intérêt à passer d'une gestion patrimoniale « subie », de maintenance corrective, à une gestion patrimoniale « dynamique » et « optimisée » comportant : un cadre et des règles d'intervention de niveau stratégique, une prévision pluriannuelle des investissements, et des outils de pilotage. Il en va de l'intérêt des services aux usagers et de la bonne maîtrise des finances publiques. Ce changement culturel nécessite une évolution indispensable de la vision du patrimoine, qui commence par une connaissance des indicateurs clés du parc (cf. l'outil visant à élaborer la base de connaissance du patrimoine) et des modes d'organisation interne.

Dans l'idéal, le patrimoine immobilier doit en effet être représenté dans toutes ses composantes techniques, administratives, réglementaires, financières et fonctionnelles ce qui peut nécessiter de dépasser l'organisation très souvent en « silos », souvent adossée aux compétences des collectivités et de leurs politiques publiques. **C'est tout l'enjeu de la définition d'une mission de stratégie immobilière abordée dans ce document.**

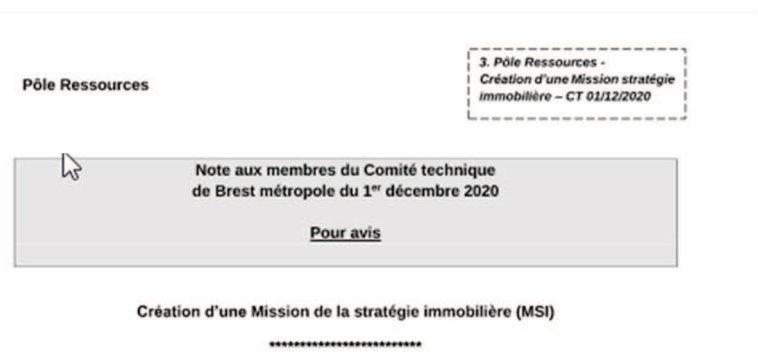
La création d'une mission de stratégie immobilière peut être motivée par :

- La difficulté à disposer d'une vision consolidée et transversale du parc immobilier d'une collectivité. Cette difficulté renvoyant le plus souvent au fonctionnement en silo des organisations publiques (silo entre grands pôles, entre directions et parfois à l'intérieur même des directions) ;
- L'absence d'une ambition/vision collective et partagée sur le patrimoine immobilier de demain ainsi que la façon dont il devrait être géré collectivement ;
- Des difficultés à planifier l'intervention sur un patrimoine immobilier souvent d'ampleur, hétérogène et sous-entretenu face à des dynamiques d'ores et déjà à l'œuvre : renforcement des exigences réglementaires, environnementales et énergétiques, ainsi que les besoins d'adaptation aux usages liés aux mutations sociétales et socio-démographiques.

Ainsi, des réflexions ont été menées à Brest Métropole dès 2019-2020 afin de faire évoluer l'organisation de la Collectivité en créant une « mission stratégie immobilière » transversale approuvée par le Comité technique de la Collectivité fin 2020 sur la base d'une proposition comportant :

- le contexte et le constat de l'organisation de la gestion de patrimoine dans la Collectivité,
- une proposition d'organisation d'une mission dédiée transversale (présentation des missions, organisation et présentation des différentes fonctions au sein de la mission)
- la description des postes envisagés au sein de la mission (fiche de postes)

Retour d'expérience : La mission stratégie immobilière de Brest Métropole (cf Annexe 1)



2. LES OBJECTIFS D'UNE MISSION/VISION TRANSVERSALE

En s'inspirant de l'exemple de Brest Métropole, la mission de stratégie immobilière a pour objectifs principaux de :

Partager une vision transversale du patrimoine immobilier public

Traduire l'ambition politique sur le patrimoine immobilier de demain en objectifs et échéances claires et atteignables

Elaborer et partager un cadre et des règles d'interventions communs aux acteurs de la maîtrise d'ouvrage

Bâtir un chemin pour atteindre l'ambition exprimée, le suivre dans le temps long et l'adapter/l'améliorer le cas échéant

Donner du sens et de la visibilité à l'ensemble des acteurs de la maîtrise d'ouvrage publique (tant au niveau politique que technique)

Créer un environnement favorable et une dynamique de professionnalisation de la maîtrise d'ouvrage publique.

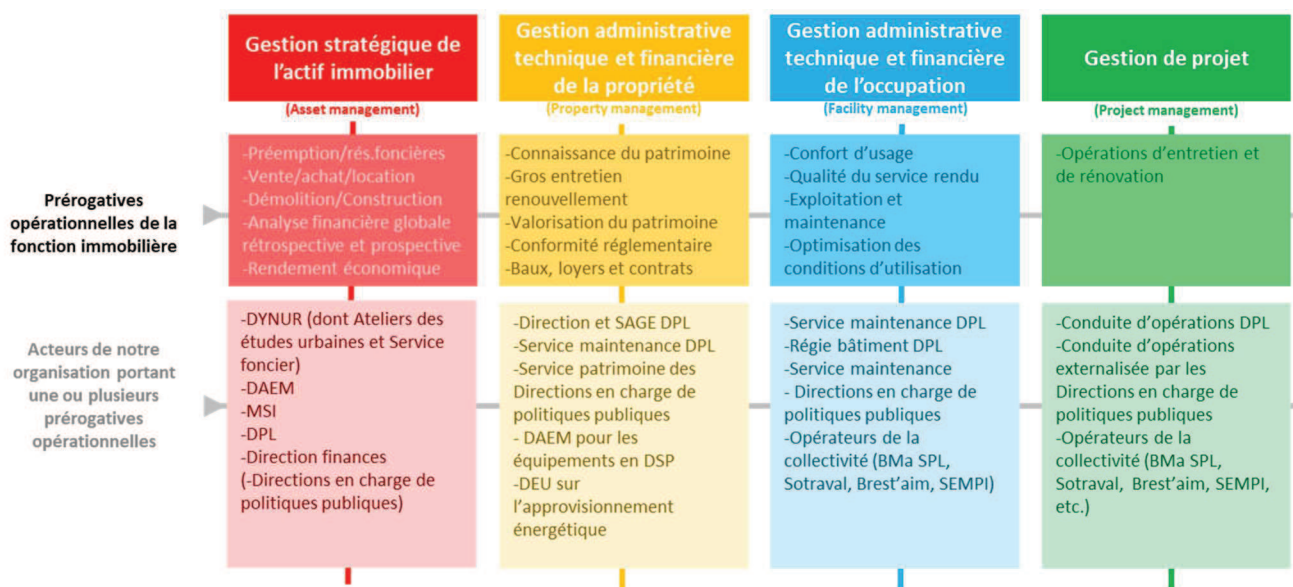
3. LES CONSTATS ORGANISATIONNELS

Les grandes fonctions de la gestion du patrimoine immobilier sont souvent morcelées et diffuses au sein de l'organisation des collectivités :

- les directions en charge des politiques publiques et la direction technique du patrimoine, se chargent du suivi physique des biens, de l'entretien courant et des travaux,
- les directions en charge de l'urbanisme ou de l'aménagement, des finances, des affaires juridiques interviennent en matière patrimoniale pour la gestion des actifs, des budgets, des baux/acquisitions, relations avec les exploitants.

Pour pouvoir **installer une mission de stratégie immobilière**, il conviendra en premier lieu **de réaliser un état des lieux de l'organisation initiale et de la répartition des ressources suivant les 4 grandes fonctions de la gestion du patrimoine immobilier**:

1. Gestion stratégique de l'actif immobilier,
2. Gestion administrative, technique et financière de la propriété,
3. Gestion administrative, technique et financière de l'occupation.
4. Gestion de projet,



Brest Métropole

La mission « stratégie immobilière » devra alors s'articuler et dialoguer avec les différentes parties prenantes de l'organisation. Il y a un enjeu organisationnel et managérial à rendre visible ce qui ne transparait pas forcément dans la structure organisationnelle existante, afin de donner du corps et du sens à l'action de la maîtrise d'ouvrage publique. Ceci permet de mieux identifier les liens existants ou parfois inexistantes entre les acteurs de la maîtrise d'ouvrage et les pistes pour conforter voire créer des synergies.

4. LES MISSIONS

Selon les prérogatives attribuées par l'organisation de la Collectivité, **la mission de stratégie immobilière peut couvrir tout ou partie des attendus suivants**, à l'image de celles affectées par la Métropole de Brest à la nouvelle entité en charge d'élaborer sa stratégie immobilière :

- **Elaborer et piloter la stratégie immobilière** (schéma directeur immobilier, schéma d'instances décisionnelles)
- **Centraliser la connaissance du patrimoine** (organisation et structuration des données, procédure de centralisation, réflexion autour d'un système d'information pour la gestion patrimoniale, ...)
- **Capitaliser à des fins d'aide à la décision** : production d'indicateurs, analyses multi-critères (consommation énergétique, facture énergétique, émission GES, ancienneté bâtiments/systèmes/dernières rénovations, Observatoire des coûts de la construction etc.) pondérés, rétrospective des investissements, etc. à des fins de hiérarchiser les besoins et interventions nécessaires. Les indicateurs « techniques » peuvent être pondérés par des enjeux politiques.
- **Assurer la programmation financière pluri-annuelle des investissements** et de la partie immobilière du fonctionnement
- **Piloter la phase de montage des opérations** de construction neuves et grosse réhabilitation
- **Animer le suivi/reporting des opérations** : création d'outils de management de projet, organisation du retour d'expérience et du récolement des données patrimoniales
- **S'articuler avec le fonctionnement des services** : animer un réseau de chargés d'opérations/réseau de référents pilotés par les directeurs de service, association du DGS/DGA à des GT transversaux (pour donner du poids à la mission au moins dans les premiers temps), lettre de commande des supérieurs hiérarchiques pour appuyer la production entre les réunions, donner à voir l'intérêt pour les différents services de contribuer à la remonté d'informations en donnant des canevas communs par exemple, assister/accompagner les services dans leurs missions propres (production d'éléments de synthèse par exemple) pour que chacun trouve un intérêt à participer et contribuer
- **Elaborer des référentiels techniques** (qualité de construction, exigences environnementales, niveau d'équipement) ou de gestion de projet pour harmoniser et assister la production

Les attendus peuvent également être spécifiques à une mission dédiée : par exemple de maîtrise de l'énergie en lien avec le Dispositif Eco-énergie tertiaire, de stratégie bas carbone, d'adaptation aux changements climatiques, de mise en accessibilité, de qualité d'air ...

En fonction des attentes retenues et de la taille de la collectivité, la mission stratégie immobilière devra être pourvue :

- D'une organisation autour d'un responsable de mission et de différents chargés de mission, en interaction avec l'organigramme des services ;
- D'une description des différentes fonctions ;
- D'une lettre de mission validée au plus haut niveau ;

Et lorsqu'une mission stratégie n'existe pas ? Retour d'expérience

Au Département de Vaucluse, dans un contexte budgétaire contraint, la collectivité devait stratégiquement se donner les moyens de rationaliser et d'optimiser la gestion de son patrimoine immobilier, c'est-à-dire être à même de mieux gérer, entretenir, valoriser et faire évoluer le patrimoine départemental, bâti ou non, selon les besoins de la collectivité et les exigences réglementaires.

Dans un premier temps, trois **groupes de travail transversaux** ont été constitués afin d'aboutir à un inventaire du foncier bâti et non-bâti et de rapprocher les méthodes de travail compte tenu du morcellement des missions entre nombre de services et d'acteurs avec des visions « métier » différentes. Afin d'être mieux à même de définir et de conduire une stratégie globale à long terme en matière de gestion du patrimoine, il apparaissait nécessaire d'accentuer cette dynamique **en fusionnant les différents services de la collectivité en charge de la gestion du patrimoine**. Ceci a permis notamment d'identifier clairement la fonction de gestion immobilière préconisée dans différents rapports (Cour des comptes, Commission des Finances de l'Assemblée Nationale), de mutualiser et mettre en synergie l'ensemble des compétences présentes dans les différents services, d'organiser la mise en commun des données jusqu'alors éclatée. Le rattachement de ce nouveau service s'est fait au sein d'un pôle regroupant notamment, la direction des bâtiments afin d'être à même d'engager des scénarios prospectifs du patrimoine bâti, ainsi qu'avec les directions routières les plus concernées par la mobilisation et la valorisation du foncier non bâti.

Ce choix marque clairement la volonté de gérer son patrimoine immobilier bâti et non bâti de manière plus dynamique et prospective. L'objectif est de valoriser ce patrimoine tout en rationalisant son implantation, son occupation, son entretien en tenant compte des besoins et obligations de la collectivité.

5. FACTEURS DE REUSSITE/POINTS DE VIGILANCE

Les retours d'expériences des quelques Collectivités disposant d'une mission stratégie immobilière mettent en avant quelques points d'importance ou de vigilance pour la réussite de la mission :

Une impulsion politique nécessaire

- Nécessité d'un portage auprès de l'exécutif (direction générale/élus)
- Besoin d'un audit organisationnel préalable, et donc d'un temps de maturité, d'un délai avant la mise en place d'une mission dédiée (plus d'un an de réflexion par ex à Brest)

Une mission à adapter à la taille de la collectivité et du patrimoine

- Une mission spécifique ou des groupes de travail réguliers avec un agent dédié au suivi
- Dans les plus petites communes, possibilité de rationaliser la fonction patrimoniale en la mutualisant à l'échelon intercommunal

Une vision globale de la finalité de la stratégie à maîtriser

- Embarquer le collectif de la maîtrise d'ouvrage dans une histoire collective qui vise à dépasser les disfonctionnements existants et à offrir des perspectives meilleures

S'appuyer sur les "mieux sachants" et expérimenter

- Confronter les représentations théoriques du patrimoine immobilier (existant et projections possibles) avec les "mieux sachants" et la les réalités de terrain
- La question énergie peut permettre d'engager une réflexion plus globale (cf. un SDIE)

Ne pas négliger l'enjeu de lancement de la dynamique

- Une fois les enjeux de la mission compris au plus haut niveau, : un temps nécessaire au lancement du projet, à la mobilisation des acteurs, à l'organisation de la mission (rédaction d'une note de cadrage/feuille de route)

Ne pas viser la complétude/l'exhaustivité des données dans un premier temps

- Faire avec les données nécessaires pour donner à voir des indicateurs « simples » d'aides à la décision

Ne pas sous-estimer la problématique de raccords entre les données

- Par exemple entre l'inventaire des données physiques et l'état de l'actif comptable
- Un inventaire à mener en interne de préférence (externalisation à maîtriser)

6. LES RESSOURCES

Schémas directeurs immobilier - Un outil dédié à la gestion dynamique du patrimoine des collectivités (Ademe) : <https://librairie.ademe.fr/urbanisme-et-batiment/160-schemas-directeurs-immobilier-9791029715631.html>

Le patrimoine des collectivités territoriales – Rapport IGF 2016 : <https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2016/2016-M-009.pdf>

Maintenir et rénover son patrimoine bâti – Repères méthodologiques pour élaborer une stratégie (Cerema, 2016) : <https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/boutique/maintenir-renover-son-patrimoine-bati>

Le schéma directeur immobilier (ACTEE) : https://www.programme-cee-actee.fr/wp-content/uploads/2021/08/Fiche_conseil_ACTEE_SDI_temoignages.pdf

Cahier des charges pour l'élaboration d'un schéma directeur immobilier multi-enjeux (ACTEE) : <https://www.programme-cee-actee.fr/ressources/base-de-ressources/>

Thèse de Yoan Queroy, 2021, « [La caractérisation du pilotage patrimonial public local. Modélisation et analyse des pratiques des collectivités locales françaises](#) ».

Bonetto R., Sauce G. (2006). Gestion du patrimoine immobilier – les activités de références Partie 1, Paris : CSTB



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Cerema

CLIMAT & TERRITOIRES DE DEMAIN

CEREMA

Siège social : Cité des mobilités - 25 avenue François Mitterrand - CS 92 803 - 69674 Bron Cedex -

Tél. : +33 (0)4 72 14 30 30 – www.cerema.fr