



# Rationalisation du patrimoine immobilier du Département de la Savoie : regroupement de sites

Maïa Fourreau

► **To cite this version:**

Maïa Fourreau. Rationalisation du patrimoine immobilier du Département de la Savoie : regroupement de sites. Gestion et management. 2014. <dumas-01114923>

**HAL Id: dumas-01114923**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01114923>**

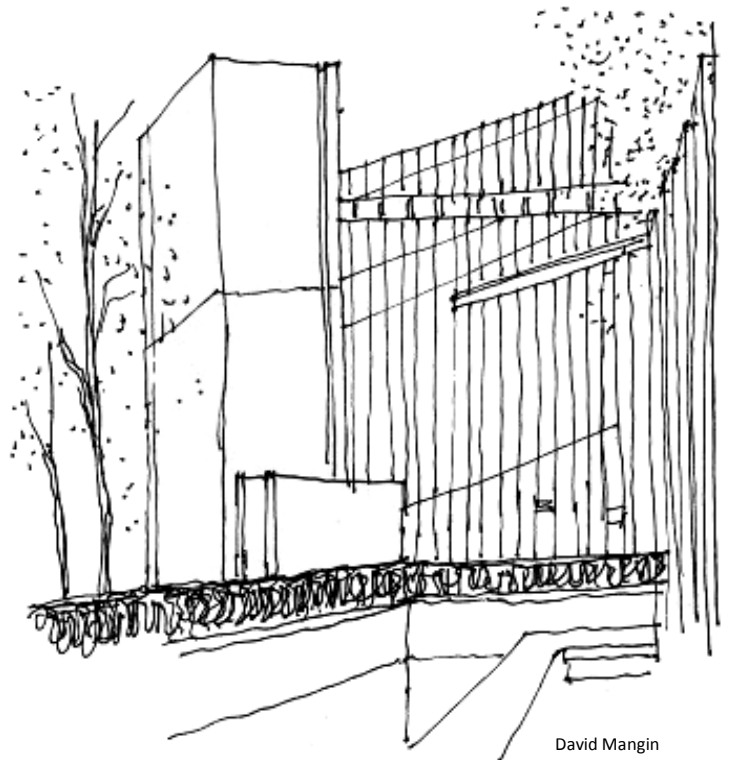
Submitted on 10 Feb 2015

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Rationalisation du patrimoine immobilier du Département de la Savoie – Regroupement de sites

- Comment les opérations de regroupement des services du Département permettent de satisfaire les missions de services publics à des coûts plus faibles ?
- Comment répondre aux obligations réglementaires d'accessibilité dans un contexte financier restreint ?




- Structure d'accueil : Conseil général de la Savoie
- Tuteur universitaire : M. Philippe GARNIER
- Maître d'apprentissage : Mme Yamina KHELIL-BAILLY

Année universitaire 2013-2014

**Maïa FOURREAU**



## NOTICE ANALYTIQUE

<b>Auteur(s)</b>	<b>Nom : FOURREAU</b>	<b>Prénom : Maïa</b>	
<b>Titre du Mémoire :</b> <input type="checkbox"/> ACP <input type="checkbox"/> UE DDC <input type="checkbox"/> Mémoire Professionnel	<b>Rationalisation du patrimoine immobilier du Département de la Savoie – Regroupement de sites</b>		
<b>Formation</b>	Master Sciences du Territoire spécialité : Maîtrise d'ouvrage et Management de patrimoine bâti	<b>Directeur de mémoire : Mr GARNIER Philippe</b>	
<b>Organisme</b>	<b>Entreprise :</b> Conseil général de la Savoie  <b>Maître d'apprentissage :</b> Mme KHELIL-BAILLY Yamina	<b>Université : Université Joseph Fourier</b> 	
<b>Collation</b>	Nb. Pages : 64	Nb. Annexes : 9	Nb. Références bibliographiques : 8
<b>Mots-clés</b>	Patrimoine bâti / Gestion patrimoniale / Plan patrimoine / Réglementation PMR / Mise en accessibilité des ERP		
<b>Résumé</b>	<p>Dans un contexte de raréfaction des ressources budgétaires et de progression des dépenses de fonctionnement, le Département est contraint d'anticiper cette situation en revisitant ses missions et en décidant d'adapter ses politiques. Dans le cadre de sa gestion patrimoniale, le Département, depuis 2005, a mis en place des opérations de regroupement de services au sein de ses propres services. Ce mémoire tente de répondre à la problématique suivante en trois parties : Comment les opérations de regroupement des services du Département permettent de satisfaire les missions de services publics à des coûts plus faibles ? Comment répondre aux obligations réglementaires d'accessibilité dans un contexte financier restreint ?</p> <p>L'objectif de ce mémoire est de mettre en lumière le paradoxe entre d'une part la recherche d'économies patrimoniales pour satisfaire les missions de service public à des coûts plus faibles dans un contexte financier contraint ; et d'autre part la réponse aux obligations réglementaires d'accessibilité impliquant une nécessaire hausse des budgets.</p>		
<b>Abstract</b>	<p>In a context of scarce budgetary resources and increases in operating expenses, the Department is forced to anticipate this situation by revisiting its mission and deciding to adapt its policies. As part of its asset management, the Department since 2005, has established operations in bundling its own services. This thesis attempts to answer the following question in three parts: How operations consolidation services enable the Department to meet the missions of public services at lower costs? How to meet regulatory obligations accessibility in a restricted financial environment?</p> <p>The objective of this paper is to highlight the paradox between on the one hand seeking heritage savings to meet public service missions at lower costs in a constrained financial environment; and secondly response to regulatory obligations accessibility involving a necessary increase in budgets.</p>		
<b>Observations du jury</b>			
<p><b>A</b> : Très bon mémoire  <b>B</b> : Bon mémoire mais avec des faiblesses sur quelques aspects  <b>C</b> : Mémoire acceptable présentant un intérêt particulier sur certains aspects</p>			
Précisions éventuelles sur les faiblesses et les forces du mémoire			
			Signature
<b>Diffusion du mémoire :</b>			
<p>- en bibliothèque et sur l'espace collaboratif <input type="checkbox"/></p> <p>- sur l'espace collaboratif seulement <input type="checkbox"/></p>			
<b>Confidentialité du mémoire :</b> oui <input type="checkbox"/> non <input type="checkbox"/>			
Le cas échéant : date de levée de la confidentialité :			

# SOMMAIRE

REMERCIEMENTS .....	5
LISTE DES ACRONYMES.....	6
INTRODUCTION .....	7
CONTEXTE.....	8
PROBLEMATIQUE .....	11
METHODOLOGIE.....	14
<b>I - LE DEPARTEMENT : présentation de l'institution .....</b>	<b>17</b>
I.1 Des processus de décentralisation renforçant les compétences du Département .....	17
I.2 Les compétences .....	19
I.3 Une approche territoriale.....	19
I.4 Le Conseil général.....	20
<b>II- LA MAITRISE D'OUVRAGE AU CONSEIL GENERAL DE LA SAVOIE.....</b>	<b>23</b>
II.1 Les caractéristiques du patrimoine .....	23
II.1.1 Un patrimoine bâti diversifié.....	23
II.1.2 Etendue du patrimoine foncier .....	29
II.2 L'organisation de la maîtrise d'ouvrage au Conseil général.....	29
II.2.1 Organisation institutionnelle.....	29
II.2.2 Le service constructions publiques : la territorialisation de la maîtrise d'ouvrage.....	30
II.2.3 Le circuit de prises de décisions .....	32
<b>III- LA GESTION PATRIMONIALE AU CONSEIL GENERAL .....</b>	<b>35</b>
III.1 La politique CAP' Savoie : changer et adapter les politiques en Savoie.....	35
III.1.1 Impacts de Cap Savoie sur la gestion patrimoniale.....	35
III.2 La gestion patrimoniale : un levier pour réduire les charges et accroître les recettes .....	36
III.2.1 Objectifs d'une gestion patrimoniale optimisée .....	36
III.2.2 Le plan patrimoine du Département de la Savoie.....	37
III.3 Politique comparées : Etat / Département de la Savoie .....	38
III.3.1 Présentation et finalités de la politique immobilière.....	38
III.2.2 Mesures de mises en œuvre .....	40
III.2.3 Exemple d'un ministère : l'Etat et son patrimoine social.....	42
III.2.4 Analyse comparée des politiques.....	45
<b>IV- UN LIEN PARADOXAL ENTRE LA RECHERCHE D'ECONOMIES PATRIMONIALES ET LA REPONSE AUX OBLIGATIONS REGLEMENTAIRES D'ACCESSIBILITE .....</b>	<b>48</b>

IV.1 Evaluation des regroupements réalisés : quels enseignements tirer ? .....	48
IV.1.1 Elaboration de fiches d'évaluation des regroupements 2005-2013 .....	48
IV.1.2 Analyse des opérations de regroupement : Aiguebelle et Beaufort en particulier : regroupements des services sociaux et routiers au sein du patrimoine bâti "routier » .....	49
IV.2 La mise en accessibilité des ERP du Conseil général : comment répondre aux obligations réglementaires dans un contexte restreint ? .....	54
IV.2.1 La réglementation .....	55
IV.2.2 Difficile mise en application de la loi à l'échéance 2015 : étude sur la mise en accessibilité des ERP du Conseil général et son impact budgétaire .....	56
<b>CONCLUSION</b> .....	61
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	63

# REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier tout d'abord José Castellvi, Directeur de la Direction des Bâtiments et des Moyens Généraux, et Yamina Khelil-Bailly, Chef du service constructions publiques, pour m'avoir accueillie au sein de ce service pour effectuer cette année d'apprentissage. Yamina Khelil-Bailly pour le temps consacré à mon suivi tout au long de l'année ainsi qu'à l'élaboration de ce mémoire. Je remercie également Mr Emmanuel Hildenbrand, Adjoint au chef du service constructions publiques, pour m'avoir aidée à appréhender les missions d'un chargé d'opération lors du pilotage en binôme de l'opération d'Aiguebelle.

Je tiens ensuite à remercier toute l'équipe du service constructions publiques pour son accueil chaleureux ainsi que pour la bonne ambiance qui a régné durant cette année au sein du service :

- Anne-Laure Brunier, responsable du bureau d'études pour son aide et sa disponibilité pour la constitution du dossier d'autorisation de travaux d'aménagement d'un ERP pour le projet d'Aiguebelle
- Damien Cayer-Barrioz, thermicien, pour le partage de son expérience sur le terrain et ses nombreux conseils dans le domaine de la réduction des consommations énergétiques
- Tous les chargés d'opérations dont Ludovic Maîtrehanche pour m'avoir fait partager ses situations opérationnelles avec notamment des visites de chantier du collège P. Grange à Albertville en cours de restructuration, et la construction neuve de la tour de chronométrage de la base d'aviron au lac d'Aiguebelette ; Olivier Guilleret avec qui j'ai pu piloter en binôme l'opération de Beaufort ; et Gabriel Messina pour ses conseils d'ordre administratif.

Mes remerciements vont également vers Antonella et Gentiane, assistantes, pour leur accueil et disponibilité.

Je souhaite remercier Mlle Coralie Rosset du service ressources humaines pour son suivi administratif tout au long de cette année d'apprentissage.

Je remercie également l'équipe enseignante du master MOBAT ainsi que tous les intervenants professionnels pour les matières enseignées ; Mr Garnier Philippe, mon tuteur universitaire pour son suivi et ses précieux conseils tout au long de mon année d'apprentissage et pour l'élaboration de ce livrable.

# LISTE DES ACRONYMES

AD'AP : Agendas D'accessibilité Programmés

CE : Centre d'Exploitation

CG73 : Conseil Général de la Savoie

CPAS : Centre Polyvalent d'Action Sociale

DBMG : Direction des Bâtiments et des Moyens Généraux

DGA : Direction Générale Adjointe

DTVS : Délégation Territoriale à la Vie Sociale

ERP : Etablissement Recevant du Public

HQE : Haute Qualité Environnementale

INES : Institut National de l'Energie Solaire

IUT : Institut Universitaire de Technologie

MAPAM : Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles

PMR : Personnes à Mobilité Réduite

RDC : Rez-de-Chaussée

SUN : Surface Utile Nette

TDL : Territoire de Développement Local

VEFA : Vente en l'Etat de Futur Achèvement

# INTRODUCTION

Le master MOBAT forme les étudiants aux métiers de la maîtrise d'ouvrage et de la gestion de patrimoine bâti ; avec la deuxième année organisée en alternance.

Mon année d'alternance s'est déroulée au Conseil général de la Savoie, au sein du service constructions publiques appartenant à la Direction des Bâtiments et des Moyens Généraux. Cette Direction a pour but de fournir les moyens matériels et immobiliers pour le bon fonctionnement des différents services du Département.

Cette année d'alternance permet de mettre en relation les apports théoriques de la formation et les pratiques opérationnelles au sein de l'entreprise, les apports de l'un nourrissant les apports de l'autre. Mon objectif au cours de cet apprentissage a été d'acquérir et de développer les compétences générales d'un chargé d'opérations. Je me suis orientée vers le secteur public pour plusieurs raisons : la volonté d'intégrer une structure soumise à la maîtrise d'ouvrage publique ; le double volet des missions proposées : gestion de patrimoine / gestion d'une opération de travaux ; l'ambition de travailler dans une collectivité territoriale à l'avenir ; la variété des missions d'un chargé d'opérations dans le service : volet opérations de construction/réhabilitation ; volet « maintenance » des bâtiments ; l'aspect terrain/chantier ; volet administratif lié aux marchés publics ; et enfin l'importance et l'hétérogénéité du parc immobilier d'une collectivité.

Ma principale mission lors de cette année a été le suivi de deux opérations de regroupements de services au sein de bâtiment mis à disposition par l'Etat au Département suite au contexte de décentralisation. Il s'agit d'une opération de rénovation, répondant à l'objectif de rationalisation du patrimoine immobilier instauré par le Plan patrimoine. Parallèlement à cette mission de maîtrise d'ouvrage, j'ai pu réaliser des études sur le patrimoine immobilier, composé d'environ trois cent cinquante bâtiments : fiches d'évaluation des regroupements ; actualisation de la connaissance du patrimoine ; étude sur les surfaces bâties en fonction des territoires ; étude sur l'accessibilité des bâtiments classés Etablissement Recevant du Public et des collègues.



# CONTEXTE

## **Un contexte financier tendu : enjeu de maîtrise des dépenses publiques des collectivités territoriales**

### **L'Etat : réduction du déficit public et baisse des dotations aux collectivités locales**

Les lois de finances déterminent pour une année civile, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. La loi de finances 2014 prévoit ainsi de ramener le déficit public à 3,6% du PIB, en se basant sur une prévision de croissance de 0,9% en 2014. Côté recettes, elle prévoit 3 milliards d'euros de recettes supplémentaires provenant essentiellement d'une hausse des prélèvements obligatoires. Côté dépenses, ce sont 15 milliards d'euros d'économies dans les dépenses publiques qui sont visés, dont 9 milliards d'euros sur le budget de l'Etat, des collectivités locales et des opérateurs publics. Ainsi l'article 24 du projet de loi de finances (PLF) pour 2014 réduit la dotation globale de fonctionnement (DGF) aux collectivités locales d'1,5 milliards d'euros dans le budget 2014, dont 476 millions d'euros pour les départements.<sup>1</sup>

Au vu de ce contexte de réduction du déficit public, l'amélioration de la performance de l'immobilier de l'Etat constitue un enjeu majeur de la maîtrise de ses dépenses publiques.

### **Le Département : un contexte de raréfaction des ressources budgétaires et de progression des dépenses de fonctionnement**

Le budget du Conseil général de la Savoie a connu une baisse de 2,1% entre 2012 et 2013 ; avec des budgets qui s'élevaient respectivement à 534 M€ et 523 M€. Une limitation du recours à l'emprunt ainsi que la stagnation de la taxe sur le foncier bâti pour la septième année consécutive caractérisent l'année 2013. Dans un contexte où les recettes du Département s'affaiblissent du fait de la réforme de la fiscalité locale et de la situation économique, corrélé au gel des dotations de l'Etat (117 M€ en 2013 contre 120 M€ en 2012) ; le Conseil général est contraint de renforcer sa vigilance quant aux dépenses de fonctionnement, qui connaissent une progression notamment liée aux dépenses d'action sociale.

Un travail d'évaluation et de révision de l'ensemble des politiques au sein de chacune des commissions a été instauré au cours de l'année 2012 par son Président, Hervé

---

<sup>1</sup> <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-finances-pour-2014.html>

Gaymard dans le but d'adapter les réponses aux besoins de la population et des territoires, de rechercher l'efficacité des moyens engagés par le Département, et de préserver sa capacité d'investissement. Ce travail, inscrit dans l'action du Département, a permis de stabiliser les dépenses de fonctionnement à 400 M€ (dont intérêt de la dette) soit au même niveau qu'en 2012. 98 M€ ont été consacré à l'investissement afin de soutenir l'activité économique et l'emploi, traduisant une volonté de mobiliser un haut niveau d'investissement. En parallèle, les dépenses d'actions sociales ont continué de progresser : + 2,4% entre 2012 et 2013, représentant plus de 30% du budget total ; mission pleinement assumée par le Département au titre de la solidarité.<sup>2</sup>

## La persistance de fortes contraintes sur les finances départementales

La mise en œuvre du Pacte de confiance et de solidarité adopté en juillet dernier par l'Etat et les associations de collectivités qui vise à associer plus fortement les collectivités locales dans l'effort de redressement des comptes publics marquera l'année 2014. Le projet de loi de finances 2014 prévoit ainsi une diminution inédite de la dotation globale de fonctionnement dont l'impact pour le Département est significatif : la perte, par rapport à 2013, de près de 5M€ de financements de l'Etat en 2014 et de près de 10 M€ en 2015.

La loi de finances 2014 permet au Département d'appliquer en 2014 et 2015 l'augmentation de 0,7 points du taux principal des droits de mutation, pouvant lui permettre de générer une recette annuelle supplémentaire de 10 M€, dans un contexte où les transactions immobilières se raréfient. Cette possible recette sera toutefois minorée d'un nouveau prélèvement opéré sur le produit des droits de mutation, devant intervenir en 2014 et 2015 afin d'alimenter un nouveau fond de péréquation entre les Départements ; celui-ci pourrait représenter 5 M€ par an pour le Conseil général de la Savoie.

Enfin, le Département percevra une dotation issue du produit des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (dont le montant annuel est estimé à un peu plus de 5 M€), jusqu'alors perçue par l'Etat, en vue de compenser partiellement les dépenses supplémentaires liées à la revalorisation de 10% du RSA en cinq ans.

L'application de ces dispositions se traduira à l'horizon 2015-2016 par une stagnation puis une diminution des ressources départementales alors que de nouvelles charges, notamment liées à la revalorisation du RSA et à la mise aux normes « handicap », pèseront sur le budget départemental.

<sup>2</sup> Dossier de presse : Budget primitif 2013 [http://www.cg73.fr/aides-et-service-fiche/461/id\\_aide/461/2815-budget-2011.htm](http://www.cg73.fr/aides-et-service-fiche/461/id_aide/461/2815-budget-2011.htm) / Dossier de presse : Le débat d'orientations budgétaires 2014 [http://www.cg73.fr/aides-et-service-fiche/528/id\\_aide/528/2817-le-dob-2011.htm](http://www.cg73.fr/aides-et-service-fiche/528/id_aide/528/2817-le-dob-2011.htm)

## Une restriction budgétaire qui se fait ressentir au sein du service constructions publiques

La restriction des ressources financières a un impact direct sur le service constructions publiques et se fait réellement ressentir dans le travail des chargés d'opérations : il y a quelques années encore étaient réalisées des opérations d'envergure ; aujourd'hui le budget s'amointrit, s'ajoute à cela la compétence de la maintenance des collèges depuis 2011. Ainsi toutes les opérations ne peuvent être réalisées, une classification en fonction de critères de priorité est effectuée tels que la sécurité ou le fonctionnement des équipements ; le choix s'opère par les élus lors de commissions. S'ajoute à ce contexte le coût non négligeable de la mise en accessibilité des bâtiments classés ERP en respect de la loi sur le handicap du 11 février 2005, qui impute le budget du service. A ce titre, la mise aux normes handicap des 17 collèges sur les 38 au total est estimée à 81 millions d'€.

# PROBLEMATIQUE

Face à la restriction des ressources financières, le Département est contraint d'anticiper cette situation en revisitant ses missions et en décidant d'adapter ses politiques. C'est la démarche de la politique CAP'Savoie, « changer et adapter les politiques en Savoie » mise en place actuellement. Après trente ans de décentralisation, la politique CAP'Savoie pose le constat d'un rythme de progression des dépenses publiques supérieur à celui des recettes. L'objectif de cette initiative est d'adapter les politiques et de faire évoluer les pratiques, en touchant l'organisation, le pilotage des politiques publiques ainsi que les moyens humains. Quatre actions touchent la Direction des Bâtiments et des Moyens Généraux, dont l'action numéro 4, le Plan Patrimoine, actualisation de la stratégie patrimoniale du Département.

Dans un contexte financier restreint, l'objectif d'une gestion patrimoniale est de réduire les charges et d'accroître les recettes ; tout en continuant d'assurer les missions du Département et de satisfaire les besoins des usagers. Pour tendre vers la rationalisation du patrimoine immobilier, le Département, depuis 2005, met en place des opérations de regroupement de services au sein de ses propres services ; de bâtiments mis à sa disposition par l'Etat ; ou dans de nouveaux locaux acquis. C'est le cas des opérations d'Aiguebelle et Beaufort dont j'ai eu la responsabilité. Nous avons pu regrouper les services du Centre Polyvalent d'Action Sociale (anciennement situé dans un local de l'OPAC loué) dans le bâtiment de l'ex-subdivision mis à disposition par l'Etat, avec le service du Territoire de Développement Local qui gère les routes départementales.

Le but recherché lors des opérations de regroupement est de tendre vers un parc immobilier plus performant et moins coûteux ; tout en assurant la satisfaction de besoins équivalents voire supérieurs.

De nouvelles directives viennent impacter la gestion du patrimoine bâti, notamment la mise en accessibilité des Etablissement Recevant du Public. Dans un contexte de diminution des budgets alloués au service, la mise en conformité des ERP du Département de la Savoie représente un budget d'environ 91 millions d'euros dont 81 pour les 17 collèges restant sur 38 ; qui vient troubler la politique générale de restriction budgétaire.

L'objectif de ce mémoire est de mettre en lumière ce paradoxe entre d'une part la recherche d'économies patrimoniales pour satisfaire les missions de service public à des coûts plus faibles dans un contexte contraint ; et d'autre part la réponse aux obligations réglementaires d'accessibilité impliquant une nécessaire hausse des budgets.

Pour cela, il convient de réaliser un audit des opérations de regroupement réalisées entre 2005 et 2013, en se posant les questions suivantes : est-ce une stratégie pertinente à redéployer à l'avenir ? Cette stratégie permet-elle de générer des économies ? Quels enseignements et limites peut-on dégager ?

---

Nous tenterons donc de répondre à la problématique suivante : comment les opérations de regroupement des services du Département permettent de satisfaire les missions de services publics à des coûts plus faibles ? Quels enseignements peut-on tirer des opérations de regroupements réalisées entre 2005 et 2013 ? Comment répondre aux obligations réglementaires d'accessibilité dans un contexte financier restreint ?

Dans un premier temps nous présenterons d'une part le Département comme institution afin d'appréhender les compétences obligatoires issues des différentes étapes de décentralisation ; d'autre part le fonctionnement territorial et politique du Conseil général de la Savoie.

Dans un deuxième temps nous aborderons l'organisation de la maîtrise d'ouvrage au Conseil général de la Savoie. Le but est de cerner la nature, les caractéristiques et les problématiques du patrimoine bâti et foncier qui lui permet d'assurer les compétences obligatoires auprès des usagers. Il s'agit également de comprendre comment s'organisent au sein du service constructions publiques la territorialisation de la maîtrise d'ouvrage et les processus de prise de décisions. Cette étape est indispensable : elle permet de repérer les problématiques auxquelles la gestion patrimoniale va tenter de répondre ; et de déceler les trajectoires décisionnelles qui ont instauré la politique CAP' Savoie et le Plan patrimoine ainsi que le choix des opérations de regroupement.

La troisième partie s'intéresse à la mise en place de la politique CAP' Savoie au sein du Conseil général. Nous étudierons d'une part la gestion patrimoniale du CG impactée par CAP' Savoie, à travers le Plan patrimoine ; et d'autre part la politique immobilière de l'Etat afin de proposer une analyse comparée des politiques Etat/Département. Ce chapitre souligne la nécessaire optimisation de la gestion patrimoniale dans un contexte de raréfaction des ressources budgétaires et de progression des dépenses de fonctionnement.

Dans la quatrième partie nous tenterons de percevoir comment les opérations de regroupement permettent de rationaliser le patrimoine bâti et de répondre au Plan

patrimoine ; et de dresser les premiers enseignements des regroupements réalisés. Cet audit des opérations réalisées entre 2005 et 2013 nous permettra de réfléchir à la pertinence de la poursuite ou non de cette stratégie patrimoniale à l'avenir.

Enfin, nous proposons d'ouvrir ce travail sur un sujet d'actualité en appréhendant la problématique de l'accessibilité « handicap » des Etablissements Recevant du Public du Conseil général, qui a un impact financier important. Si les opérations de regroupement permettent la mise en conformité handicap d'une partie des services du Conseil général ; l'application de la loi à l'échéance 2015 sur l'ensemble des ERP est cependant difficile.

# METHODOLOGIE

Le sujet de mon mémoire a été défini assez tôt avec ma maître d'apprentissage : mes missions opérationnelles portant sur des opérations de regroupement de service, il avait été convenu que mon mémoire porterait sur ce sujet.

J'ai pu rendre début décembre une première note d'avancement, proposant une question de réflexion sur la rationalisation du patrimoine immobilier par l'optimisation des sites. J'ai ensuite élaboré un plan pour début février, évoquant la problématique de l'accessibilité en ouverture. Même si mon plan et ma problématique n'étaient pas définitifs, j'ai commencé assez tôt la rédaction de mon mémoire par les parties « théoriques » sur la présentation du Conseil général, le contexte financier, le plan patrimoine etc. Travaillant sur la problématique de l'accessibilité parallèlement à mes opérations de rénovation, je souhaitais l'intégrer à mon travail. Il m'a fallu un peu de temps de recul et de réflexion pour faire murir ma problématique, et lier les deux sujets : les opérations de regroupement avec le sujet de l'accessibilité. J'ai pu parvenir à trouver le fil rouge en commençant à rédiger la partie introductive sur le contexte. Je me suis alors aperçue que toute ma partie rédigée sur le contexte financier actuel des collectivités territoriales était le fait générateur de ma réflexion, et qu'il allait lier mes parties et constituer mon fil rouge.

Fin Mars, je rendais à mon tuteur une première version détaillée de mon mémoire, développée à environ 50%. La deuxième visite en entreprise de début avril a été vraiment bénéfique pour l'avancement de mon mémoire : nous avons pu nous entretenir à trois et faire le point ensemble sur le travail réalisé ; les points à poursuivre ; la problématique à affiner ; le fil rouge de mon mémoire ; la plus-value que j'apporte à ce travail ; et vers quelles conclusions mon travail allait aboutir. A partir de là, j'ai pu ficeler ma problématique et ainsi continuer la rédaction. Ce n'est qu'à partir de ce moment que j'ai pu percevoir quelle était la plus-value de mon travail, et ce que je pouvais apporter comme réflexion à ma structure d'accueil. Lors de cette visite, nous avons également pu aborder les points essentiels à présenter lors de la soutenance.

J'ai pu commencer la rédaction de la partie sur l'analyse des regroupements assez tôt, dès février puisqu'elle résulte d'une mission d'études réalisée au début de mon année d'apprentissage. Un temps de recul a été quand même nécessaire ; le cours de Gestion et Maintenance du Patrimoine Bâti (GMPI) que l'on a eu en début d'année 2014 en formation a fait murir ma réflexion.

La rédaction de la partie portant sur l'accessibilité s'est faite au rythme de ma mission d'études permettant à ma maître d'apprentissage de compléter son rapport sur le sujet auprès des élus en vue de l'échéance 2015: petit à petit, de mars à mai, lorsque j'avais le temps parallèlement à mes deux opérations de rénovation. Un premier travail a été le recensement des biens ERP en location ou dont le Conseil général est propriétaire, ainsi que les collèges avec les taux d'accessibilité et les coûts liés aux travaux de mise aux normes ; l'élaboration de plans pluriannuels jusqu'en 2029 puis à l'échéance 2018 pour répondre aux Ad'Ap ; un second travail a été de compléter ces données en dissociant les ERP classés 1 à 4<sup>ème</sup> catégories des ERP classés 5<sup>ème</sup> catégorie. J'ai donc pu finaliser cette partie ainsi que la conclusion fin mai.



PARTIE 1 :

I - LE DEPARTEMENT : présentation de  
l'institution

# I - LE DEPARTEMENT : présentation de l'institution

Il s'agira dans cette première partie de présenter les compétences du Département, issues des différentes étapes de la décentralisation ; ainsi que le fonctionnement territorial et politique de l'institution.

Héritage direct de la Révolution, le Département est créé en 1790 afin d'unifier le territoire, de mettre fin à la diversité des administrations provinciales et de regrouper, à un échelon commun, tous les services de l'État. Le territoire français est alors découpé en quatre-vingt trois départements dont le périmètre est délimité en fonction des conditions de déplacements de l'époque : du chef-lieu, la force publique doit pouvoir se rendre en tout point du département en moins d'une journée de cheval.

Le département de la Savoie, alors département du Mont-Blanc depuis 1792, est annexé à la France par le traité de Turin du 24 mars 1860<sup>3</sup>.

## I.1 Des processus de décentralisation renforçant les compétences du Département

Le processus de décentralisation en France a été amorcé par les lois Deferre de 1982-1983, allégeant la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales, en conférant à la Commune, au Département et à la Région le titre de collectivité territoriale. La loi du 2 mars 1982 portant sur les Droits et Libertés des Communes, des Départements et des Régions a engendré trois bouleversements majeurs : premièrement la transformation de la tutelle administrative a priori en contrôle a posteriori ; deuxièmement l'établissement de la Région comme collectivité territoriale dont l'exécutif est élu au sein du Conseil régional (premières élections des conseillers régionaux en 1986) ; troisièmement le pouvoir exécutif départemental ou régional est transféré du préfet, fonctionnaire de l'État, aux présidents des conseils général ou régional, élus territoriaux. Les lois du 7 janvier 1983, du 22 juillet 1983 et plusieurs lois complémentaires (25 janvier 1985 et 6 janvier 1986) organisent le transfert de compétences, une collectivité territoriale ne pouvant exercer sa tutelle sur une autre.

La Région bénéficie dès 1982 de la compétence générale mais limitée de « promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la Région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité » ;

---

<sup>3</sup> <http://www.savoie-archives.fr>

concrétisée en 1983 par l'octroi de compétences en matière de planification économique et programmation des équipements, formation professionnelle continue et apprentissage, la construction et la gestion des lycées et des établissements d'enseignements professionnels agricoles. Le Département détient comme compétences l'action sociale et la santé, l'équipement rural, les transports en commun, la gestion des collèges, la politique des espaces naturels sensibles. Enfin la commune exerce un rôle de proximité avec des compétences en transports urbains, écoles maternelles et primaires, urbanisme, bibliothèque, police.

L'acte II de la décentralisation vient apporter de nouveaux transferts de compétences, organisés par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Le Département se voit attribuer la gestion du revenu minimum d'insertion et du revenu minimum d'activité ; la gestion de toutes les routes qui n'entrent pas dans la nouvelle définition du domaine routier national et les services de l'Équipement liés ; la gestion de tous les biens immobiliers des collèges et des agents techniciens et ouvriers de service (TOS).<sup>4</sup>

L'acte III de la décentralisation est amorcé par la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles (MAPAM), adoptée le 19 décembre 2013. Cette loi a pour objectifs la modernisation et l'organisation de l'action publique au service des territoires. Le premier objectif est la création d'un nouveau statut de communauté, celui de la métropole, avec la création de neuf métropoles qui se voient confier de nouvelles prérogatives. Le deuxième objectif est la diminution du nombre de communes ; le troisième est la simplification de l'enchevêtrement des compétences des collectivités.<sup>5</sup>

**Réflexion :** La mise en place des métropoles interroge sur la place du Département dans le maillage territorial. En effet, une métropole pourra recevoir de plein droit certaines compétences, en matière de transport scolaire, de collèges et de gestion des routes départementales. Il en va de même avec la compétence lycée de la Région. Si les métropoles peuvent influencer sur les compétences départementales, le Département reste la collectivité de la proximité (la Région celle de développement économique), notamment en termes d'action sociale, dont le transfert serait complexe : aides sociales, développement social et contribution à la résorption de la précarité énergétique, l'autonomie des personnes et la solidarité des territoires. Ainsi, si dans les grandes villes le Département comme institution peut devenir superflu, dans certains territoires notamment ruraux sa disparition paraît difficile à concevoir.

<sup>4</sup> <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/decentralisation-acte2/decentralisation-acte-ii.html>

<sup>5</sup> Gerbeau (D), Décentralisation, la loi « métropoles » en vigueur, La Gazette, 3 février 2014, p 43.

Pottée-Sperry (P), Fracture(s) territoriale(s), La Gazette, 3 février 2014, p3.

## I.2 Les compétences

Le Conseil général de la Savoie siège à Chambéry, chef-lieu du département, au sein du château des Ducs de Savoie. Ancienne résidence des Ducs de Savoie, le château regroupe un ensemble de bâtiments édifiés du XIII<sup>ème</sup> siècle à nos jours, lui conférant le classement de monument historique depuis 1881. La Préfecture, l'assemblée délibérante, l'exécutif ainsi que certaines directions du Conseil général résident actuellement au sein du château. Les différentes directions et pôles du Conseil sont disséminés voire « éclatés » parmi plusieurs sites principaux et satellites au sein de la ville. Les services départementaux sont placés sous l'autorité du Président du Conseil général et du Directeur général des services, et structurés en cinq directions générales adjointes (DGA) : DGA de l'Aménagement, DGA des politiques territoriales, DGA des ressources et des moyens, DGA des services à la population, DGA de la vie sociale (cf. organigramme).<sup>6</sup>

Le Conseil général assure plusieurs compétences obligatoires qui sont : l'action sociale en faveur des familles, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficulté ; la gestion des routes départementales ; le transport périurbain et scolaire ; l'éducation avec notamment l'entretien des collèges, la gestion de la restauration scolaire et le recrutement des personnels techniques ; la culture avec les archives départementales, les bibliothèques et certains monuments ; le développement local avec l'aide aux communes et communautés de communes ; le logement à travers la gestion du Fonds Solidarité Logement (FSL). Au-delà de ces compétences obligatoires, le Conseil général de la Savoie mène des politiques volontaristes favorisant le développement du département dans les domaines de l'enseignement supérieur, la formation, l'environnement, le développement durable, la politique montagne et le sport<sup>7</sup>.

## I.3 Une approche territoriale

Le département de la Savoie compte trois-cent cinq communes regroupées en trente-sept cantons ; sa population atteint 403 000 personnes en 2006 (sources INSEE 2006) ; une forte progression démographique ces dernières années caractérise le département, avec un accroissement de 1,1% par an entre 1999 et 2006.

Le Conseil général couvre l'échelle géographique du département de la Savoie ; l'institution est donc présente sur l'ensemble du territoire à travers ses services décentralisés, où 70% des agents du département travaillent. L'organisation des services du Département repose donc sur des services centraux basés à Chambéry, et une organisation

<sup>6</sup> [http://www.chambery-tourisme.com/TPL\\_CODE/TPL\\_SITRA/PAR\\_TPL\\_IDENTIFIANT/23/1684-la-ville-ancienne.htm](http://www.chambery-tourisme.com/TPL_CODE/TPL_SITRA/PAR_TPL_IDENTIFIANT/23/1684-la-ville-ancienne.htm)

<sup>7</sup> <http://www.cg73.fr/2764-l-institution.htm>

déconcentrée. Pour accomplir cette exigence de proximité et d'adaptation à la diversité de chaque territoire, huit délégations territoriales à la vie sociale (DTVS) et sept Territoires de Développement Local (TDL) ont été créés respectivement en 1999 et 2006. Les DTVS mettent en œuvre la politique sociale du département à travers quarante-deux centres polyvalents d'action sociale (CPAS) au contact des usagers ; alors que les TDL assurent les missions liées à la voirie et l'accompagnement des communes en matière d'urbanisme et d'aménagement. Les sept territoires du département de la Savoie sont composés comme suit : Avant-Pays Savoyard, Chambéry, Cœur de Savoie, Maurienne, Tarentaise-Vanoise, Albertville-Ugine, Lac du Bourget et ses montagnes.

## **I.4 Le Conseil général**

Le Conseil général est l'entité représentative du département, composée d'élus qui prennent les décisions, et de deux mille cinq cent agents chargés du suivi et de l'application de ces dernières, assurant aussi un relais auprès des habitants usagers des services du Département. L'assemblée départementale est composée des trente-sept conseillers généraux élus au suffrage universel direct pour une durée de six ans, qui représentent les trente-sept cantons. Cette assemblée se réunit en séance plénière quatre à cinq fois par an au château pour débattre les grandes orientations de la collectivité ainsi que le vote du budget ; elle élit le président du Conseil général ainsi que onze vice-présidents et quinze conseillers généraux pour siéger au sein de la Commission permanente. Cette Commission exerce sur délégations expresses, en dehors des séances plénières, une partie des dossiers pour lesquels l'Assemblée départementale lui a donné délégation. Les trente sept conseillers sont répartis dans les six commissions thématiques suivantes : finances et performance de gestion ; actions sociales et logement ; routes et transports ; agriculture, environnement et gestion de l'espace ; développement économique et tourisme ; éducation, jeunesse, culture et sports, ainsi que dans deux intercommissions ouvertes à tous les conseillers : développement durable et élaboration du Plan Climat ; territoires et intercommunalité. Lors de ces commissions les dossiers soumis au vote de l'Assemblée départementale sont examinés.<sup>8</sup>

En 2001, les départements de la Savoie et de la Haute-Savoie ont créé l'Assemblée des Pays de Savoie (APS) dans le but de mutualiser les compétences et les engagements sur des sujets jugés d'intérêts communs : l'éducation (Université de Savoie), la valorisation touristique (Savoie Mont-Blanc Tourisme), la culture et le patrimoine, et le soutien à l'environnement.

<sup>8</sup> [http://www.intranet.cg73/VieProjetsDepartement/presentation\\_du\\_departement.aspx](http://www.intranet.cg73/VieProjetsDepartement/presentation_du_departement.aspx)

Aussi, depuis 1988, un Conseil général des jeunes a été instauré afin de représenter au sein d'une assemblée junior les cantons et les collèges de la Savoie

---

Dans cette première partie, nous avons cherché à comprendre d'une part l'impact des étapes de la décentralisation sur les compétences du Département ; et d'autre part le fonctionnement territorial et politique de l'institution. Cerner les compétences du Département est une première étape nécessaire avant d'aborder le patrimoine immobilier géré pour assurer ses compétences sur le territoire savoyard. Il convient à présent d'appréhender l'organisation de la maîtrise d'ouvrage au Conseil général de la Savoie ainsi que le patrimoine immobilier et foncier qu'il gère.

PARTIE 2 :

## II- LA MAITRISE D'OUVRAGE AU CONSEIL GENERAL DE LA SAVOIE

# II- LA MAITRISE D'OUVRAGE AU CONSEIL GENERAL DE LA SAVOIE

## II.1 Les caractéristiques du patrimoine

### **Un parc immobilier qui s'est renforcé au cours des différents actes de décentralisation**

L'Etat a engagé une profonde restructuration de ses services dans les Départements, décrite dans les circulaires du Premier Ministre du 7 juillet 2008 et du 31 décembre 2008, ce qui a permis le transfert du patrimoine routier (anciennes subdivisions de l'équipement (DDE)). A cette occasion, les services de l'Etat et du Département ont engagé une réflexion conduisant à un protocole immobilier d'échange de surfaces équivalentes.

L'acte I de la décentralisation confère aux Départements la construction, l'aménagement et l'entretien des collèges, ce qui représente 38 collèges (dont 2 cités mixtes) et 260 000 m<sup>2</sup> environ.

Dans un souci de mutualisation des compétences, l'entretien et la gestion des collèges ont été transférés de la Direction de l'Education, des Sports et de la Jeunesse à la Direction des Bâtiments et des Moyens Généraux qui gère et entretient le parc immobilier des services départementaux.

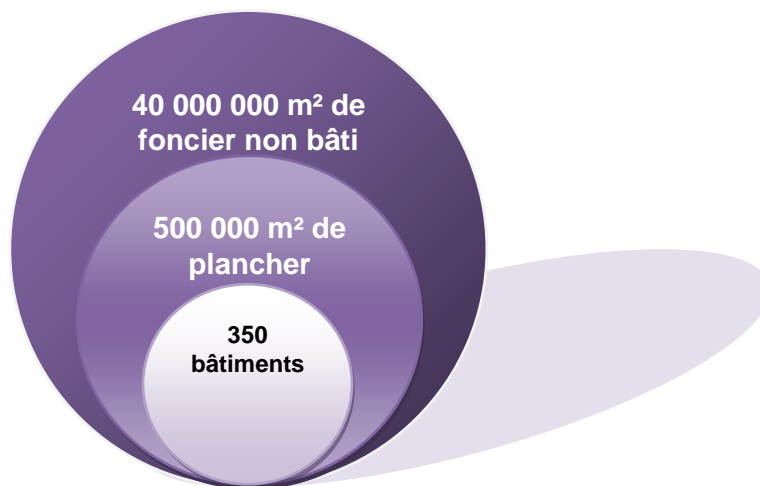
### II.1.1 Un patrimoine bâti diversifié

#### **Un patrimoine bâti hétérogène ; et diversifié de par les compétences et les missions de service public**

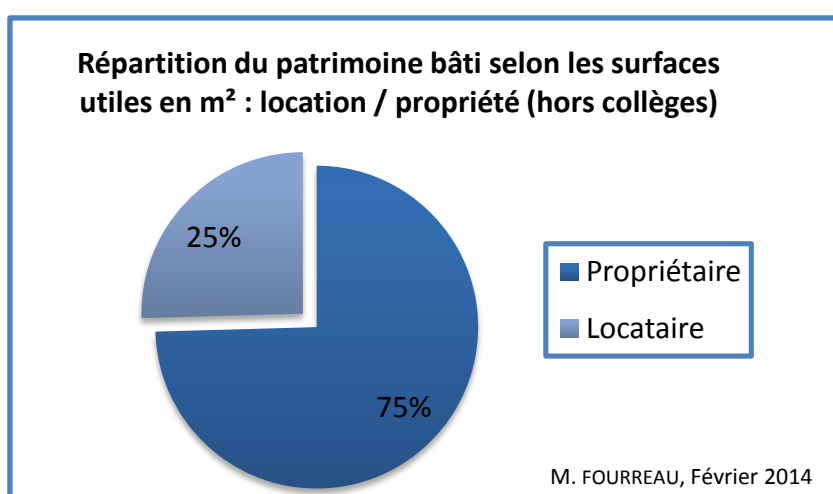
Le patrimoine bâti d'un maître d'ouvrage est constitué par l'ensemble des bâtiments et constructions mais aussi tous les ouvrages associés, terrains et aménagements divers, nécessaires à l'activité de l'établissement. Le parc immobilier peut également inclure des locations.

Le patrimoine bâti du Département représente une surface plancher de l'ordre de 500 000 m<sup>2</sup>, répartis sur plus de 300 sites dont 38 collèges ; la valeur vénale est estimée à 1 milliard d'euros, pour un coût moyen de 2 000 € au m<sup>2</sup> (hors foncier). Ce patrimoine peut être qualifié de varié de par la destination des bâtiments : patrimoine « éducation et loisirs », patrimoine bâti « routier », patrimoine bâti des services sociaux, patrimoine des autres services départementaux, maîtrise d'ouvrage d'équipements comme l'INES et l'IUT.

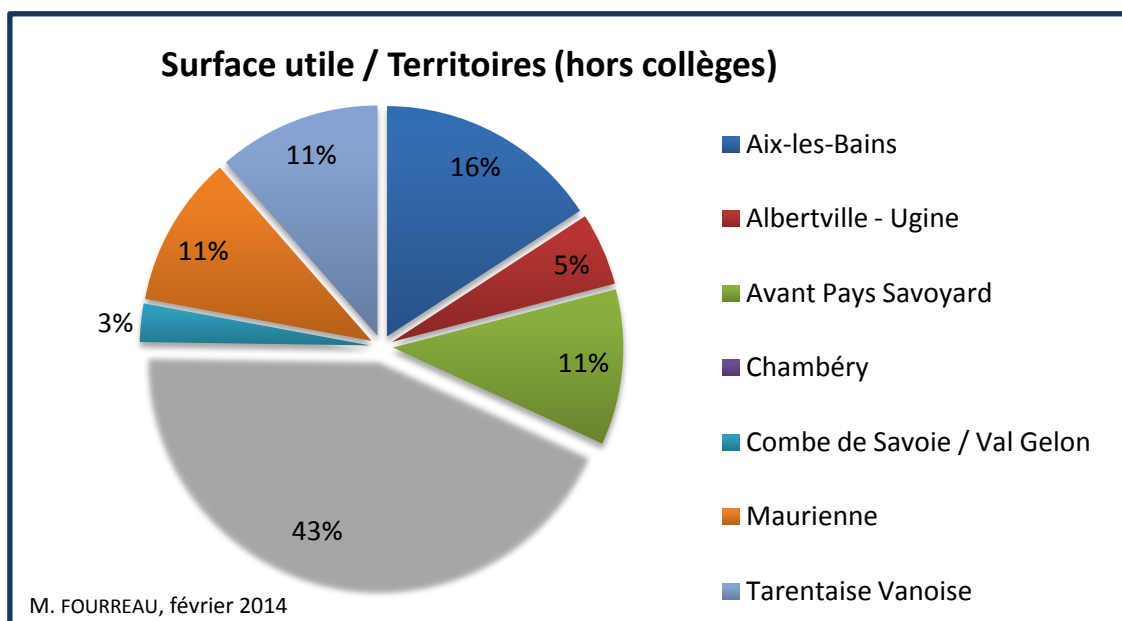




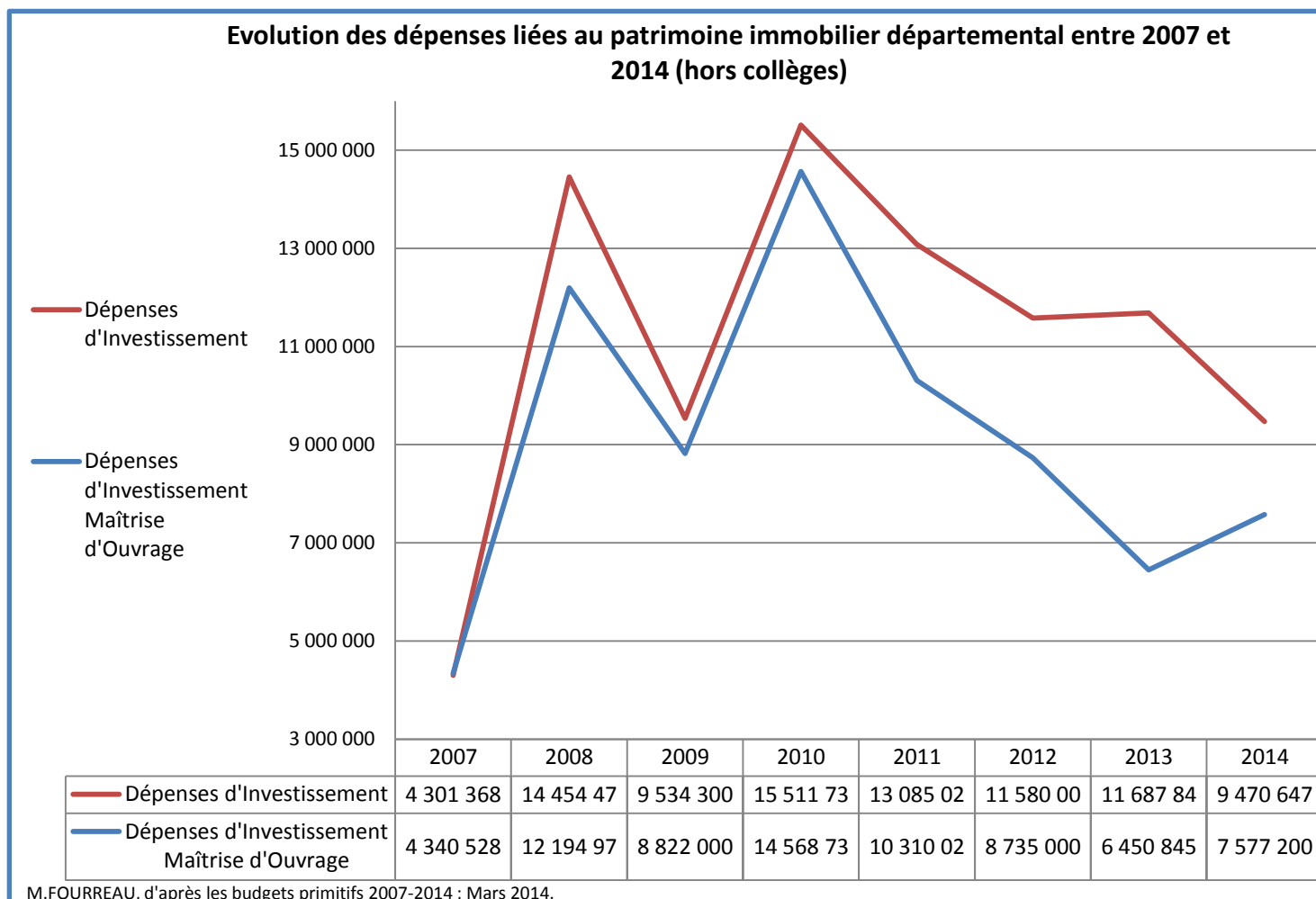
Le Département détient de nombreux biens en location : 25% du patrimoine immobilier du Département est en statut locatif, si l'on considère le total des surfaces utiles.



Si nous nous penchons sur la répartition du patrimoine immobilier (propriétés et locations) en surface utile en fonction des sept territoires qui composent le département savoyard, nous constatons que 43% du patrimoine est situé à Chambéry, 16% sur le territoire d'Aix-les-Bains.



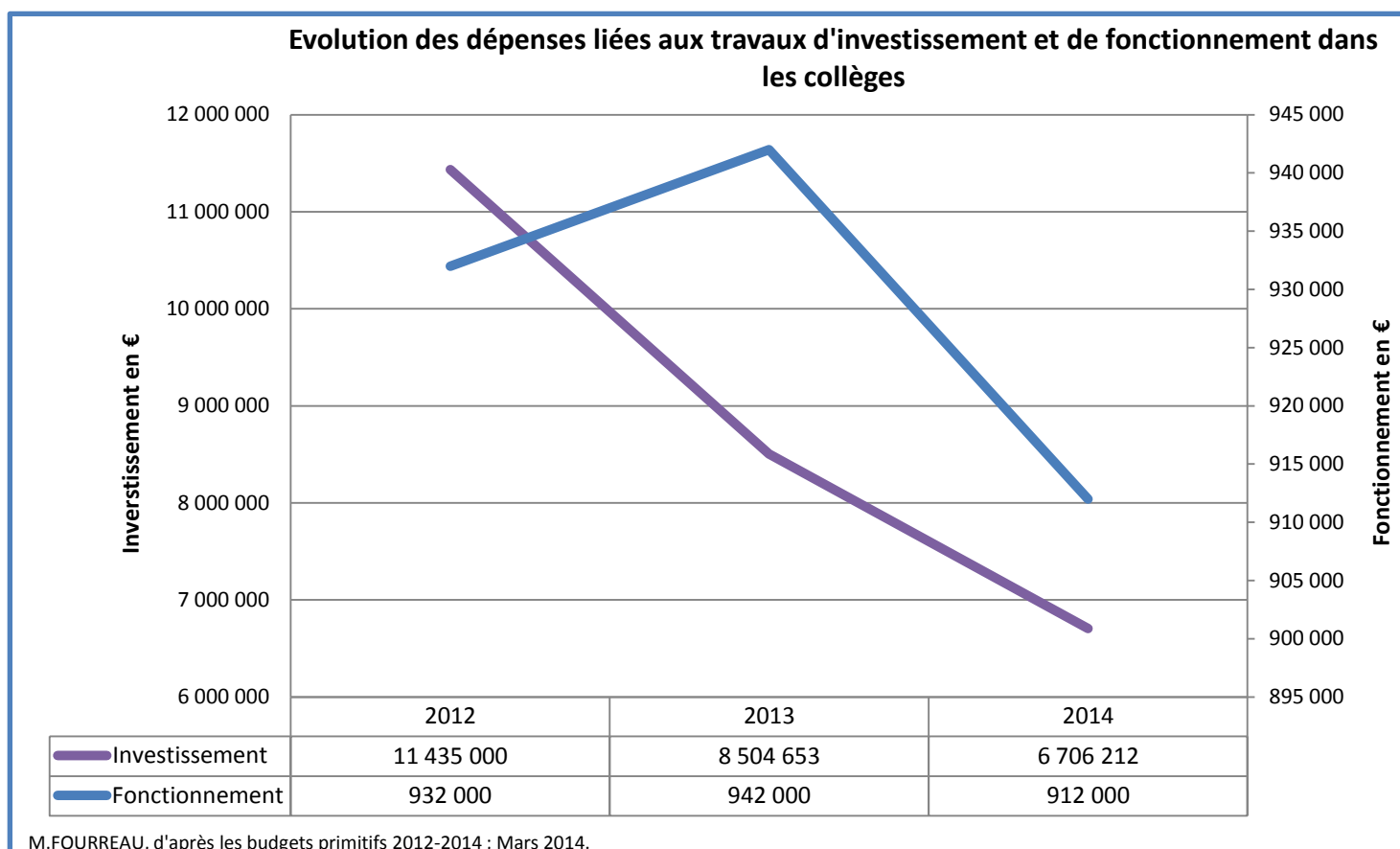
## Budget lié au patrimoine immobilier



Les dépenses d'investissement liées au patrimoine départemental regroupent les investissements de la maîtrise d'ouvrage, les coûts d'acquisitions ainsi que les crédits d'investissement liés à la maintenance et la mise en sécurité des bâtiments. Ainsi nous constatons que depuis 2011, le budget alloué est en constante baisse.

En effet, la période 2007- 2011 est caractérisée par d'importants investissements liés au plan patrimoine notamment, avec des opérations de regroupement, des achats et de nombreux travaux sur le patrimoine routier pour accueillir les agents des routes suite au transfert de 2007 de l'Etat. Depuis 2011, la diminution constante des budgets s'explique par l'achèvement en partie du plan patrimoine ainsi que par la réduction des investissements liée à la crise économique mondiale qui frappe les Etats. Les dotations de l'Etat sont réduites et les Départements les plus riches contribuent à la péréquation. Les budgets d'investissement du CG73 sont impactés, avec une répercussion sur l'activité du service qui dispose de moins de budget.

## Budget lié aux collèges



M.FOURREAU, d'après les budgets primitifs 2012-2014 ; Mars 2014.

### Une répartition territoriale restant à optimiser

Les services souffrent d'une trop grande dispersion sur l'ensemble du territoire, générant de ce fait des coûts onéreux liés à la multiplication des équipements, des contrats et des difficultés de gestion en matière de ressources humaines. Cet essaimage des services est d'autant plus remarquable sur les territoires où plusieurs services peuvent coexister à proximité immédiate, mais dont aucun ne dispose de locaux adaptés. Un réexamen critique de la distribution des services est indispensable pour repenser l'organisation et réaliser des économies d'échelle ou des mutualisations de services. Un protocole d'accord a dans ce cadre été signé en 2010 par le Préfet et le Président du Conseil général dans le but d'optimiser et de regrouper l'installation des services par des échanges entre l'Etat et le Département.

### Une connaissance du patrimoine à affiner

Suite aux différentes étapes de décentralisation, le patrimoine immobilier des Départements s'est développé, diversifié et complexifié. La mise en œuvre d'une politique immobilière suppose au préalable une connaissance exhaustive du patrimoine géré. Avec un

patrimoine de 350 bâtiments, le Département de la Savoie peine à avoir une connaissance fine de son patrimoine : avec le temps les inventaires ne sont pas toujours à jour entre les cessions et les acquisitions, les différents déménagements ; et l'occupation des locaux par services et agents ainsi que les surfaces utiles ne sont pas toutes renseignées.

### **Des concours aux tiers à rationaliser**

Une part importante du patrimoine bâti du Département est actuellement mise à disposition de tiers, souvent associatifs, à titre onéreux ou gratuit. C'est le cas pour l'Institut National de l'Energie Solaire (INES), pour lequel le Département a mis en place un programme immobilier ambitieux. La constitution d'une société publique locale, en coopération avec le SYPARTEC est alors envisagée. Concernant les nombreux concours apportés à des structures associatives pour leur hébergement, l'idée est de rationaliser et d'homogénéiser les conditions dans lesquelles le Département intervient dans le but de responsabiliser les dirigeants des structures concernées sur le coût réel de leurs locaux. Aussi, les motifs d'octroi de prise en charge directe des coûts de location ou de mise à disposition gratuite de locaux pour des organismes divers sont à réétudier, et à résilier si les conditions de l'octroi ne sont plus d'actualité. Cela a été le cas pour le Centre d'Information et d'Orientation de Chambéry (CIO), dont la compétence a été reconnue comme relevant de l'Etat par le Conseil Constitutionnel ; le Département a donc en conséquence cessé d'assumer ses dépenses de fonctionnement ou a réduit les subventions versées aux organismes qui bénéficient de locaux à titre gracieux.

### **Optimiser les recettes patrimoniales**

Plusieurs sites dont le Département est propriétaire représentent des réserves foncières importantes ; une valorisation pourrait être alors envisageable en vue d'une cession ou d'une location. Deux sites font particulièrement l'objet de potentiels fonciers importants, le site de l'IUFM situé au centre-ville de Chambéry, et les réserves foncières situées sur la commune de Saint-Bon Courchevel. L'objectif est de s'intéresser à l'ensemble des propriétés du Département et de mener des transactions afin d'optimiser les recettes patrimoniales. Une chargée de valorisation du patrimoine a rejoint le service en septembre 2013 pour répondre à cet enjeu d'optimisation des recettes patrimoniales<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Recueil des délibérations du Conseil général de la Savoie, séance du 5 décembre 2011 ; rapport de M.LOISEAU au nom de la Première commission

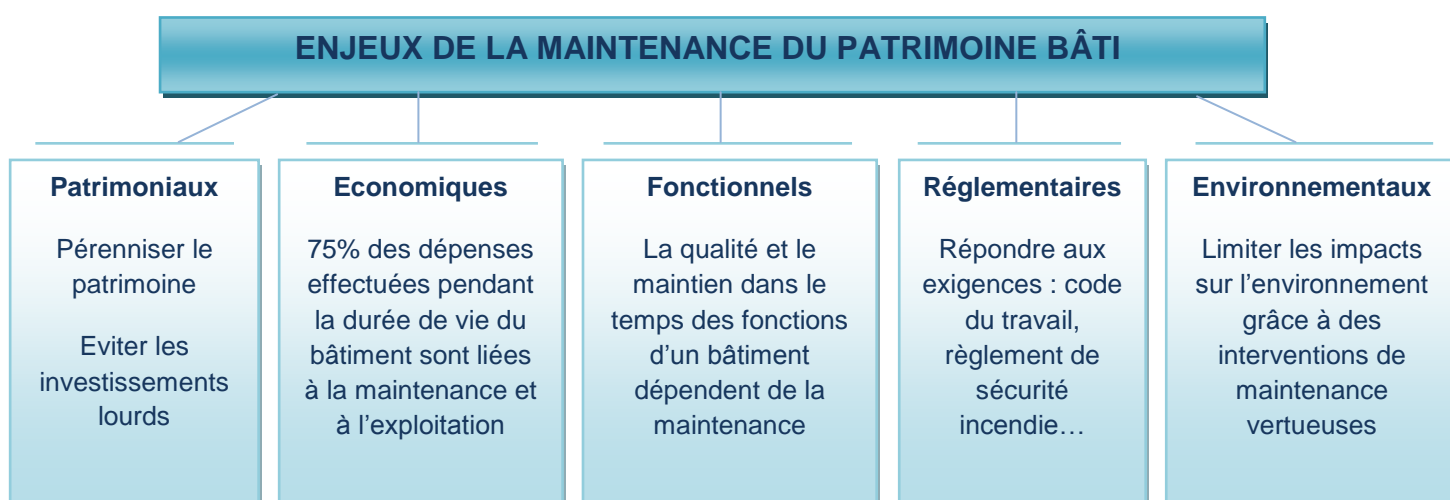
## Un patrimoine qui génère des coûts importants

L'entretien, la maintenance et le suivi réglementaire des équipements sont indispensables pour maintenir ces bâtiments en bon état ; ces coûts peuvent être estimés entre 2% à 3% par an de la valeur vénale, soit 10 à 15 millions d'euros par an. A l'année 2007, les sites du Département en location représentaient un loyer annuel de 1 375 532,87€ (hors bâtiments PUMA II et III situés au Bourget du Lac).

De plus, le patrimoine bâti génère des coûts importants de portage et de remise à niveau liés :

- au respect des règles d'accessibilité (loi handicap du 11 février 2005) ; la mise en conformité handicap notamment dans les collèges entraîne de lourdes restructurations ;
- aux questions énergétiques des bâtiments ; avec conformément à la loi Grenelle II, la mise aux normes thermiques des bâtiments affectés aux activités tertiaires ;
- à la vétusté des bâtiments ; problème que va rencontrer le Département lors d'opérations lourdes de construction ou de réhabilitation, ou dans le cadre de nouveaux besoins ;
- aux nécessaires opérations de travaux pour usage ou valorisation avant cession ou location de bâtiments comme l'Institut de Formation des Maîtres (IUFM).

En parallèle des opérations de construction et de réhabilitation, la maintenance des bâtiments constitue depuis quelques années un volet important des missions des chargés d'opérations au sein du service. Cette maintenance présente plusieurs enjeux<sup>10</sup> :



<sup>10</sup> Présentation powerpoint du 3.10.13 journée de rencontre avec les principaux et gestionnaires des collèges

Les prestations de maintenance regroupent plusieurs types d'interventions :



## II.1.2 Etendue du patrimoine foncier

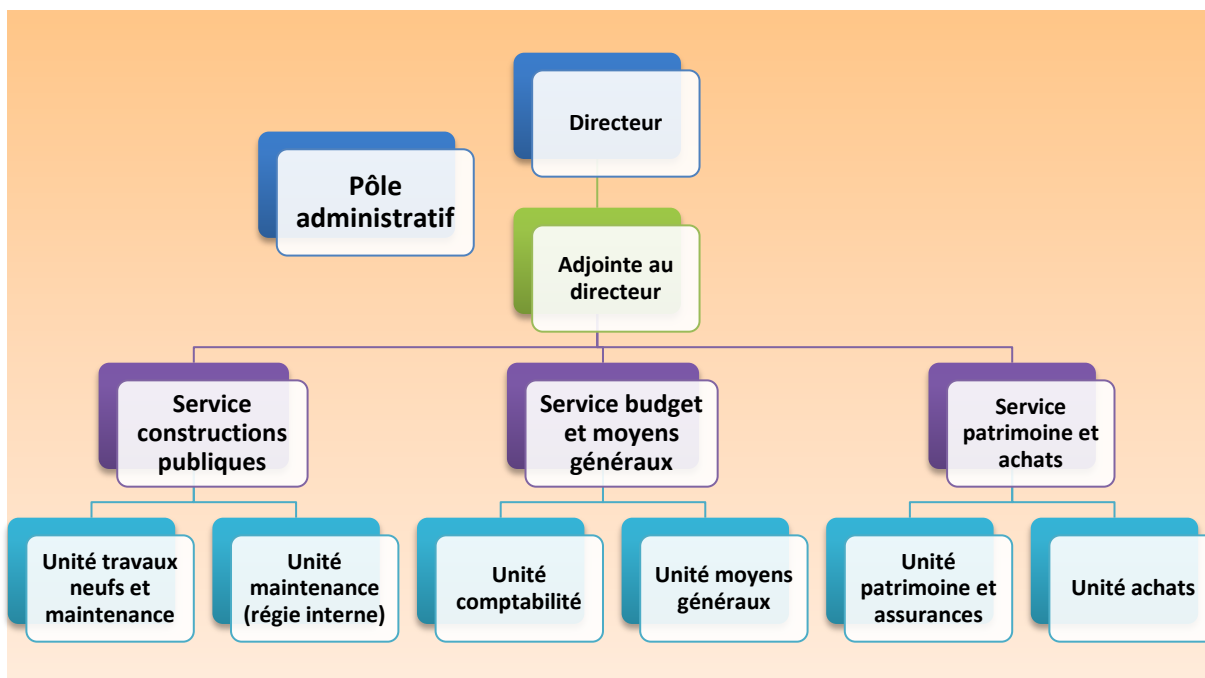
Le Département détient 40 000 000 m<sup>2</sup> de foncier non bâti. La valorisation du patrimoine foncier est un objectif récent ; une chargée de valorisation a été recrutée en septembre 2013 dans ce but. Ainsi un important travail de recensement des parcelles pour chaque territoire est en cours ; avec le classement entre foncier en zones agricoles ; en zones naturelles et forestières ; en zones prioritairement valorisables. L'idée est d'aboutir à un inventaire exhaustif permettant d'une part d'avoir une connaissance fine du patrimoine foncier ; d'autre part de tendre vers une valorisation.

## II.2 L'organisation de la maîtrise d'ouvrage au Conseil général

### II.2.1 Organisation institutionnelle

La Direction des Bâtiments et des Moyens Généraux fait partie du pôle Direction Générale Adjointe Ressources et Moyens : elle représente une Direction centrale fonctionnelle au service des directions opérationnelles ; elle fournit les moyens matériels et immobiliers pour le bon fonctionnement des services.

Pour ce faire, elle est composée de 68 personnes réparties au sein de 3 services : constructions publiques, budget et moyens généraux, patrimoine et achats.



Le service budget et moyens généraux est divisé en deux unités ; l'unité comptabilité composée d'une dizaine d'agents comptables, et l'unité moyens généraux organisée entre la plateforme logistique, l'imprimerie et l'entretien ménager. La direction a donc en charge la logistique qui permet aux différents services du Conseil général de fonctionner (achat de fournitures et de services), ainsi que la réalisation des différents travaux d'imprimerie et de reproduction demandé par les services du Département.

Le service patrimoine et achats met en œuvre les procédures de marchés publics liées aux bâtiments et moyens généraux, et assure parallèlement la gestion patrimoniale et locative des biens du Département. Il procède aux acquisitions et cessions foncières et immobilières, à la gestion des conventions et des baux, assurances et sinistres à travers un pôle achats et un pôle patrimoine et assurances, comptant une dizaine d'agents.

Le service constructions publiques qui assure la maintenance et la maîtrise d'ouvrage de constructions.

## II.2.2 Le service constructions publiques : la territorialisation de la maîtrise d'ouvrage

Composé de 23 personnes, le service constructions publiques a pour missions la construction, l'aménagement, la rénovation, l'entretien et la gestion de l'ensemble du patrimoine bâti départemental qui s'étend sur près de 500 000 m<sup>2</sup>, disséminé sur le territoire savoyard.



### UNITE TRAVAUX NEUFS

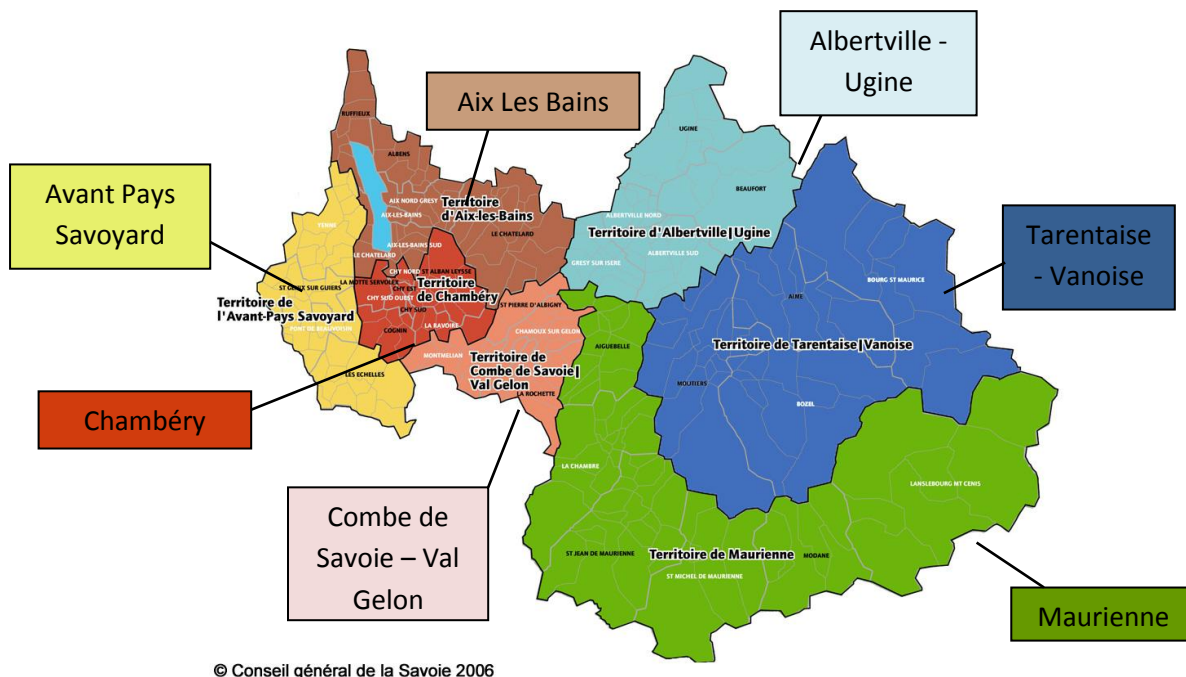
- 7 chargés d'opérations référents territoriaux
- 1 chargé d'opérations « patrimoine bâti routier »
- 1 responsable du bureau d'études
  - 1 thermicien
- 1 référent « sécurité et contrôles réglementaires »
- 1 responsable de la maintenance externalisé
  - 1 dessinateur
- 1 apprentie en maîtrise d'ouvrage



### UNITE MAINTENANCE

- 1 responsable de l'unité (électricien)
- 2 électriciens
- 1 plombier chauffagiste
- 1 menuisier
- 2 peintres
- 1 agent polyvalent

Deux unités composent le service ; l'unité travaux neufs qui compte huit chargés d'opérations travaillant sur les sept territoires du Département et deux dessinateurs; et l'unité maintenance qui compte onze agents dont huit agents techniques. Un thermicien vient compléter l'effectif du service.



Le territoire savoyard est « découpé » en sept zones ; chaque chargé d'opération a en charge la maintenance et la gestion des bâtiments situés sur son territoire de travail. En ce sens, la maîtrise d'ouvrage peut-être qualifiée de territorialisée, pour assurer un contact plus étroit entre les chargés d'opérations et les agents du Département (principaux et



gestionnaires des collèges ; agents sociaux ; agents des centre d'exploitation ; agents des différents services du Département).

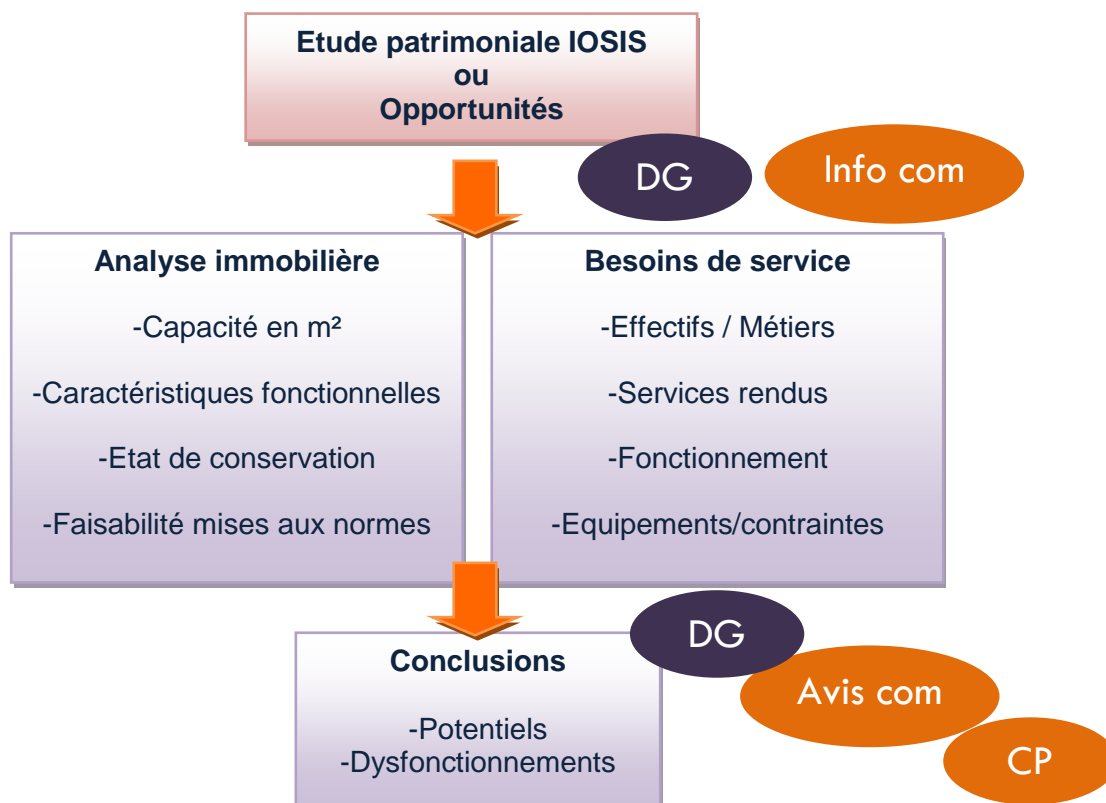
## II.2.3 Le circuit de prises de décisions

### Concernant les collèges

Le service constructions publiques établit une synthèse de l'ensemble des demandes et procède à une classification en fonction de critères de priorité fixés par la 6ème Commission en charge de l'Education, de la Jeunesse, de la Culture et des Sports. Les critères de priorité sont les suivants : sécurité des personnes et des biens ; clos et couvert ; solidité des ouvrages ; accessibilité aux personnes à mobilité réduite ; fonctionnement des équipements. Le choix des opérations à programmer est fait en lien avec la DESJ avant arbitrage des élus de la 6ème commission.

### Concernant les opérations de regroupement

Les opérations de regroupement sont soit initiées par les propositions de l'étude patrimoniale réalisée par le bureau d'études IOSIS Conseil sous commande du Département ; soit par des opportunités repérées.



---

Cette seconde partie a permis de repérer les problématiques liées au patrimoine immobilier du Département ; de constater la nette diminution des budgets d'investissement disponibles pour la maîtrise d'ouvrage depuis 2007 ; et de déceler le processus décisionnel de décision concernant les opérations de travaux. Cela va nous permettre d'étudier la gestion patrimoniale instaurée par la politique CAP 'Savoie.

## PARTIE 3 :

# III- LA GESTION PATRIMONIALE AU CONSEIL GENERAL DE LA SAVOIE

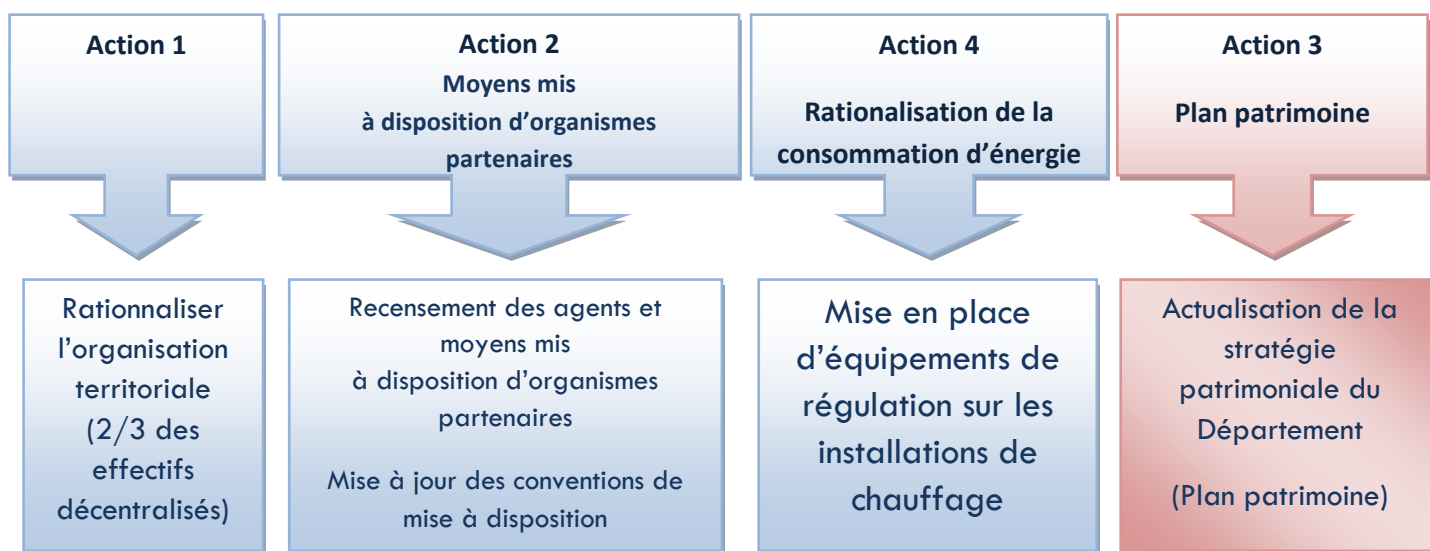
# III- LA GESTION PATRIMONIALE AU CONSEIL GENERAL

## III.1 La politique CAP' Savoie : changer et adapter les politiques en Savoie

Après trente ans de décentralisation, la politique CAP'Savoie pose le constat d'un rythme de progression des dépenses publiques supérieur à celui des recettes. L'objectif de cette initiative est d'adapter les politiques et de faire évoluer les pratiques, en touchant l'organisation, le pilotage des politiques publiques ainsi que les moyens humains.

### III.1.1 Impacts de Cap Savoie sur la gestion patrimoniale

La Direction des Bâtiments et des Moyens Généraux est concernée par les Politiques Moyens, touchées par les 4 actions suivantes.



L'action 1 consiste à rationaliser l'organisation et l'implantation territoriale des différents services du Département. L'action 2 a pour objectifs de faire le point sur les moyens humains ainsi que la mise à plat des conventions et subventions accordées aux organismes partenaires. Concernant l'action 3, elle a pour but de rationaliser la consommation d'énergie par des systèmes de régulation des températures en fonction des usages et des conditions météorologiques. Enfin l'action 4 instaure la mise en place d'une gestion patrimoniale à travers le Plan patrimoine, c'est ce que nous allons étudier dans la seconde partie de ce mémoire.

## III.2 La gestion patrimoniale : un levier pour réduire les charges et accroître les recettes

### III.2.1 Objectifs d'une gestion patrimoniale optimisée

La gestion du patrimoine a un objectif central, celui de mettre à disposition des biens dont le Département a besoin dans le cadre de ses actions ; dont l'état physique soit adéquat par rapport à leur utilisation : sécurité, confort, accessibilité... Outre la fonctionnalité, la sécurité et le confort des usagers, la gestion patrimoniale répond également à l'objectif de coût et de performance économique globale. Différentes actions permettent d'atteindre cet objectif : construction neuve, rénovation, restructuration, grosses réparations, maintenance, entretien<sup>11</sup>.

Répondant à des obligations de service public, les collectivités n'ont pas pour vocation d'être « rentable ». Face aux contraintes budgétaires, elles cherchent à maîtriser leurs dépenses, en particulier celles liées au patrimoine ; dans un contexte où le vieillissement de leur parc immobilier induit des charges croissantes. Elles se doivent cependant de s'interroger sur l'adéquation entre des dépenses importantes et la politique patrimoniale poursuivie.<sup>12</sup>

Dans un contexte budgétaire contraint depuis quelques années, la question de l'optimisation de la gestion patrimoniale constitue un enjeu important. La gestion patrimoniale représente une opportunité pour les collectivités territoriales d'accentuer leurs marges de manœuvre financières : les cessions permettent de réduire les charges liées à la location ou d'augmenter les recettes induites ; ces apports contribuant au financement des budgets d'investissement.



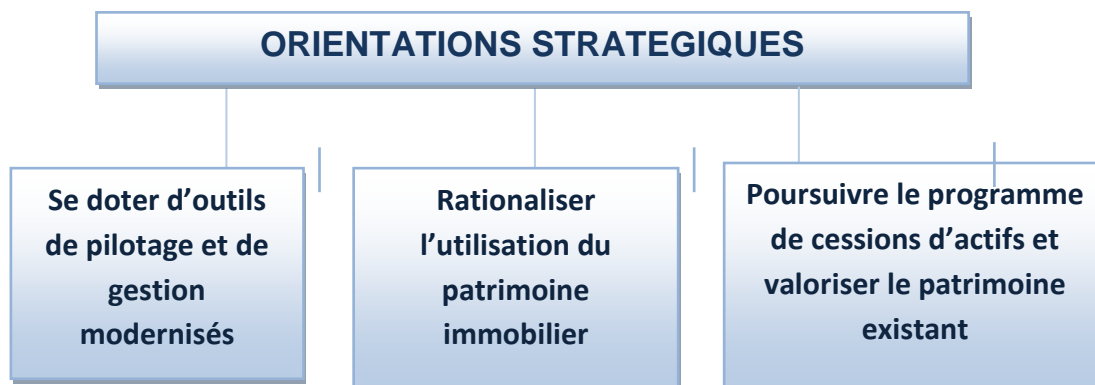
11LAVIGNE (P), La gestion du patrimoine des collectivités locales, Territorial éditions, 2008, 180p.

12LAVIGNE (P), La gestion du patrimoine des collectivités locales, Territorial éditions, 2008, 180p.

### III.2.2 Le plan patrimoine du Département de la Savoie

Le plan patrimoine expose les éléments d'orientation du Département en matière de gestion foncière et immobilière. Réunie le 5 décembre 2011, la Première commission Finances et performance de gestion a fixé trois orientations stratégiques.

Ce plan complète les constats et propositions formulés en octobre 2007 par la 2ème commission ; commission alors compétente en matière de gestion patrimoniale.



· Se doter d'outils de pilotage et de gestion modernisés : le Département a engagé une démarche de gestion modernisée du patrimoine par l'acquisition et l'utilisation du logiciel informatique VIZELIA. Ce logiciel permet d'améliorer la connaissance du patrimoine départemental et d'en optimiser la gestion en facilitant la prévision et la maîtrise des coûts. Pour chaque bâtiment, il permet de répertorier ses informations générales ; des représentations graphiques (plan masse, représentation 3D, les différentes surfaces, l'occupation des services) ; l'inventaire des ouvrages constructifs ; l'inventaire des obligations réglementaires ; les liens documentaires ; les consommations énergétiques ; les charges de fonctionnement etc. Avec un patrimoine de 350 bâtiments, l'actualisation du logiciel nécessite un long travail : à ce jour 89% des plans sont numérisés ; seulement 6% des bâtiments ont été relevé et enrichi. Les chargés d'opérations sont responsables d'un portefeuille immobilier dont ils doivent assurer la gestion.

· Rationaliser l'utilisation du patrimoine immobilier : poursuivre la réflexion sur l'implantation des différents services départementaux. Clarification des relations entre le Département et les organismes tiers sur la base d'enveloppes normées maximales consacrées à leur hébergement. Le Conseil général a fait appel à un bureau d'études en 2009 pour effectuer une mission de programmation sur les services centraux du Département portant sur 19 sites. Après recueil des besoins et analyse des sites, l'étude a proposé plusieurs scénarios de rationalisation du patrimoine.

Des indicateurs de performance ont été mis en place en 2010 pour améliorer l'exploitation des sites : application du ratio d'occupation de 12m<sup>2</sup>/SUN/poste de travail tertiaire ; optimisation des surfaces : 67% SUN/SUB (les 33% concernent les circulations, les sanitaires, les locaux techniques, les salles de réunion, les archives, les locaux de reprographie, etc.)

· Poursuivre le programme de cessions d'actifs et valoriser le patrimoine départemental : sur la commune de Saint-Bon Courchevel notamment, développer et sécuriser les cessions d'actifs. Tendre vers une cession des actifs jugés non stratégiques, et ce lorsqu'une opportunité de marché se présente ou que les coûts de portage ou d'entretien deviennent trop considérables par rapport à la valeur du bien. Valoriser le site de l'IUFM après libération des locaux par l'Université.

---

Nous venons de balayer la politique patrimoniale mise en place par le Département de la Savoie dans le but de réduire ses charges et d'augmenter ses recettes ; qu'en est-il pour l'Etat qui se doit de donner l'exemple ?

### **III.3 Politiques comparées : Etat / Département de la Savoie**

#### **III.3.1 Présentation et finalités de la politique immobilière**

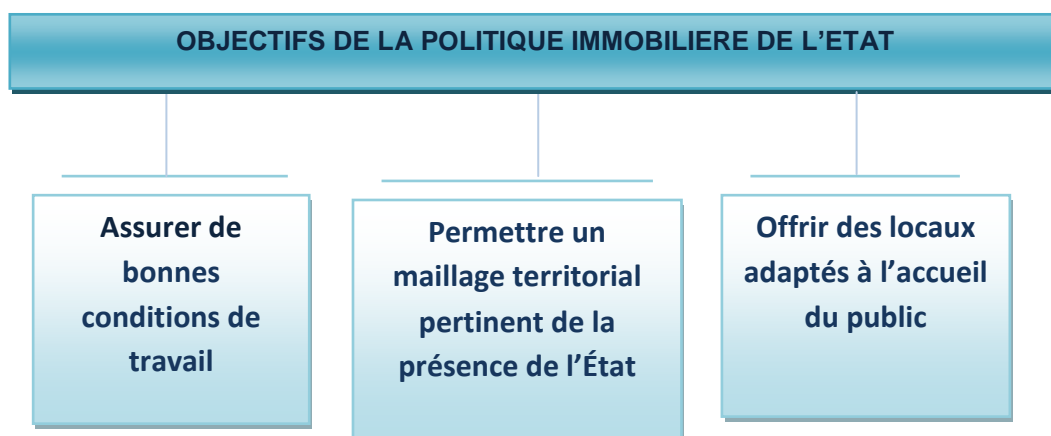
Mise en place en 2005, la politique immobilière de l'Etat vise comme objectif la maîtrise des dépenses publiques par l'amélioration de la performance de son patrimoine immobilier. Deux circulaires du Premier ministre adressées aux ministres et préfets en date du 16 janvier 2009 appliquent la mise en œuvre de la gestion immobilière par l'Etat propriétaire. Celle-ci doit parvenir à la réduction des surfaces occupées par l'Etat, la mise en œuvre d'une politique interministérielle d'entretien et la mobilisation du patrimoine occupé par les opérateurs de l'Etat.

Le patrimoine immobilier de l'Etat est très hétérogène : il comprend des sites administratifs, commerciaux, culturels, historiques, militaires, médicaux, sanitaires et sociaux, scolaires ou d'enseignement, sportifs, naturels, aménagés, techniques, scientifiques, industriels, agricoles. Les finalités de la politique immobilière de l'Etat concernent ses services en administration centrale et déconcentrée, ses opérateurs et les

autorités administratives indépendantes. L'objectif de valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat est rendu particulièrement difficile du fait du grand nombre de biens et de leur très grande diversité.

La politique immobilière présente plusieurs finalités :

- permettre aux administrations de disposer d'un parc immobilier mieux adapté à leurs missions et aux réformes qu'elles doivent conduire, notamment, en offrant aux agents et aux usagers des locaux adaptés aux besoins du service public, prenant en compte l'ensemble des normes applicables ;
- disposer d'un parc immobilier moins coûteux, notamment, diminuer le coût de la fonction immobilière de l'Etat en allouant à ses services et ses opérateurs des surfaces rationalisées et des prestations mutualisées ;
- favoriser l'offre de logements grâce à la mobilisation du foncier public à l'occasion des cessions foncières induites par les évolutions des besoins des acteurs publics ;
- valoriser le patrimoine immobilier afin, notamment, de céder les immeubles inadaptés ou devenus inutiles ;
- disposer d'un parc immobilier en bon état et répondant aux objectifs d'un « Etat exemplaire » (respect des objectifs d'accessibilité et de performances énergétique et environnementale du Grenelle de l'environnement).



**Trois axes principaux guident la politique immobilière :**

- 1) Améliorer la connaissance du patrimoine immobilier de l'Etat : recensement de la totalité des biens immobiliers propriétés, occupés par l'Etat, de les évaluer et de réaliser un diagnostic de leur état.



2) Améliorer la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat : conserver le parc immobilier par l'instauration d'une politique d'entretien permettant de réduire ses coûts ; rationaliser le patrimoine immobilier en l'adaptant aux usages, utilisations tout en réduisant son coût ; professionnaliser la gestion du parc immobilier en prévoyant les actions à mettre en œuvre pour atteindre une adéquation entre besoins et moyens, le tout dans une optique de réduction des coûts.

3) Etre un Etat exemplaire : parallèlement à l'optimisation de la gestion du parc immobilier de l'Etat, la politique immobilière participe à des politiques publiques, en favorisant notamment l'offre de logement, l'accessibilité des sites aux PMR, et en réduisant l'impact environnemental du patrimoine.

La politique immobilière de l'Etat est assurée au niveau territorial par le préfet de Région, représentant de l'Etat propriétaire, chargé d'élaborer une stratégie régionale au regard des particularités de son territoire et des objectifs de la politique ; stratégie mise en œuvre par la suite par les préfets dans les départements.

### III.2.2 Mesures de mises en œuvre

La politique immobilière de l'Etat s'appuie sur plusieurs outils et mesures en vue de répondre aux objectifs visés :

- Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), documents qui décrivent les diagnostics et orientations stratégiques de chaque ministère mis en œuvre pour les administrations centrales et les services déconcentrés. Les SPSI fixent des objectifs de rationalisation de l'utilisation du patrimoine immobilier de l'Etat. Ils sont établis à partir d'une analyse du parc immobilier, synthétisée en deux fiches types dites « bâtimentaires » : une fiche intitulée « caractéristiques générales du bâtiment », qui recense les caractéristiques administratives, surfaciques et économiques du bâtiment ainsi que leurs principaux ratios et indicateurs (ex : surface utile nette/ poste de travail, coûts d'occupation/m<sup>2</sup>) ; une fiche intitulée « état technique du bâtiment décrivant les états techniques, réglementaire, sécuritaire et fonctionnel des bâtiments. La réalisation de ces SPSI s'effectue en deux étapes : la première est une phase de diagnostic qui vise à établir un état des lieux complets des bâtiments et des conditions de leur occupation, la seconde est une phase d'élaboration de la stratégie d'évolution du parc immobilier, intégrant souvent plusieurs scénarios<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> <http://www.senat.fr/commission/fin/pjlf2010/np/np12b/np12b3.html>

- L'optimisation de l'occupation des surfaces de bureaux. Le ratio d'occupation des bureaux a ainsi été fixé à 12 m<sup>2</sup> de surface utile nette par poste de travail, par la circulaire du 10 janvier 2009. Cette surface correspond à la surface de travail, « réelle ou potentielle, destinée aux agents, comprenant les surfaces spécifiques à l'activité, exclusion faite des surfaces des services généraux, des logements, des services sociaux, et de toutes les zones non transformables en bureau ou salles de réunions (halls, amphithéâtres, circulations, sanitaires, vestiaires)». Elle se décompose en trois rubriques : surface de bureau, surface de réunion et surface annexe de travail.
- Les conventions d'utilisation entre l'Etat propriétaire et l'utilisateur occupant le bien immobilier mis à sa disposition, précisant les obligations de chacun d'eux en matière de ratio d'occupation et d'entretien ainsi que le montant du loyer.
- Les cessions immobilières, prévues dans le cadre d'un programme pluriannuel de cessions de biens de l'Etat ; réalisées à la valeur de marché et dans le respect des règles de transparence et de mise en concurrence.
- Les loyers budgétaires qui s'appliquent sur l'ensemble des immeubles de bureaux que l'Etat met à disposition de son administration en France métropolitaine, dans les départements et collectivités d'outre-mer et à l'étranger. Le but est d'amener les occupants à prendre en compte le coût de leur occupation immobilière.
- Le plafonnement des loyers des immeubles de bureaux pris à bail dans certaines agglomérations dans le but d'éviter les implantations dans des immeubles aux loyers excessifs.
- Les dispositifs de mobilisation du foncier de l'Etat pour l'accroissement du nombre de logements sociaux.
- La mise en place du module immobilier Chorus depuis avril 2009 sur l'ensemble du territoire national et pour l'ensemble des ministères. Outil d'accompagnement de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'Etat reposant sur des critères de performance, il correspond à une base informatique contenant les données budgétaires des ministères et établissements publics. Le module RE-FX en particulier répertorie l'ensemble des biens immobiliers de l'Etat, quel que soient l'occupant et le statut juridique. Aussi, afin d'accompagner les services de l'Etat dans la mise en œuvre de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, le Pôle de compétence et d'innovation Gestion de patrimoine immobilier (PCI GPI, constitué des CETE de l'Est et Méditerranée) a élaboré et mis à disposition fin 2011 une suite d'outils d'Assistance à la gestion de patrimoine immobilier (AGPI). Cette suite d'applications bureautiques permet notamment de : faciliter la mise en œuvre du plan de

rénovation de l'immobilier de l'Etat, par une programmation objective et optimisée à l'échelle du parc ; développer une démarche active de rénovation et de gestion de patrimoine immobilier ; suivre l'application locale des objectifs du plan bâtiment Etat du Grenelle<sup>14</sup>.

### III.2.3 Exemple d'un ministère : l'Etat et son patrimoine social

#### **Programme 124 : Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative**

Périmètre de compétences des structures territoriales : les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale et les agences régionales de santé (ARS). Ce programme assure la gestion des ressources humaines et du fonctionnement de neuf directions d'administration centrale, de cinq délégations interministérielles ou ministérielles, des inspections générales des affaires sociales, de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale et de vingt six opérateurs, les agences régionales de santé (ARS).

#### **Les axes stratégiques de la politique transversale suivis par ce programme**



#### **Améliorer la connaissance du patrimoine immobilier de l'Etat**

- Recenser la totalité des biens immobiliers propriété de l'Etat ou contrôlés par l'Etat
- Veiller à la valorisation des biens immobiliers propriété de l'Etat auprès de France Domaine
- Diagnostiquer l'état des biens immobiliers propriété de l'Etat ou contrôlés par l'Etat

14 CERTU : Rénover son patrimoine bâti Quelles stratégies ? D'après l'Atelier 5 des Entretiens du Certu 2012, avril 2013, 42 p.  
[http://www.economie.gouv.fr/files/Moderniser\\_la\\_politique\\_immobiliere\\_Etat.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/Moderniser_la_politique_immobiliere_Etat.pdf)

## **Améliorer la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat**

### **• Conserver le patrimoine immobilier de l'Etat :**

-Entretenir les biens immobiliers d'un point de vue du propriétaire. Le ministère, dans le cadre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), incite ses opérateurs (agences régionales de santé) à mettre en œuvre une politique d'entretien des immeubles. A ce jour, seules des petites opérations d'urgence sont réalisées à titre curatif, en raison de leur création récente et de difficultés de financement.

-Restaurer, rénover, réhabiliter afin de garantir une utilisation des biens immobiliers

### **• Professionnaliser la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat :**

-Planifier une stratégie permettant d'établir un état des lieux des besoins existants et futurs et du parc à disposition ; de prévoir les actions à mettre à œuvre pour atteindre une adéquation entre besoins et moyens, le tout dans une optique de réduction des coûts liés à l'immobilier.

-Fiabiliser l'estimation des projets immobiliers

-Uniformiser la gestion des biens immobiliers afin de l'améliorer via les outils conventions d'utilisation et les fiches « bâtimentaires » des SPSI. Sur ces bases l'administration centrale et chacun des opérateurs est responsable de sa gestion immobilière.

### **• Rationaliser le patrimoine immobilier de l'Etat :**

-Adapter le patrimoine à son utilité, son usage, son utilisation : vente systématique des biens inutiles ; veille à la bonne conformité des surfaces de travail par rapport aux exigences de performance immobilière préconisées par France Domaine lors des opérations d'installation des ARS.

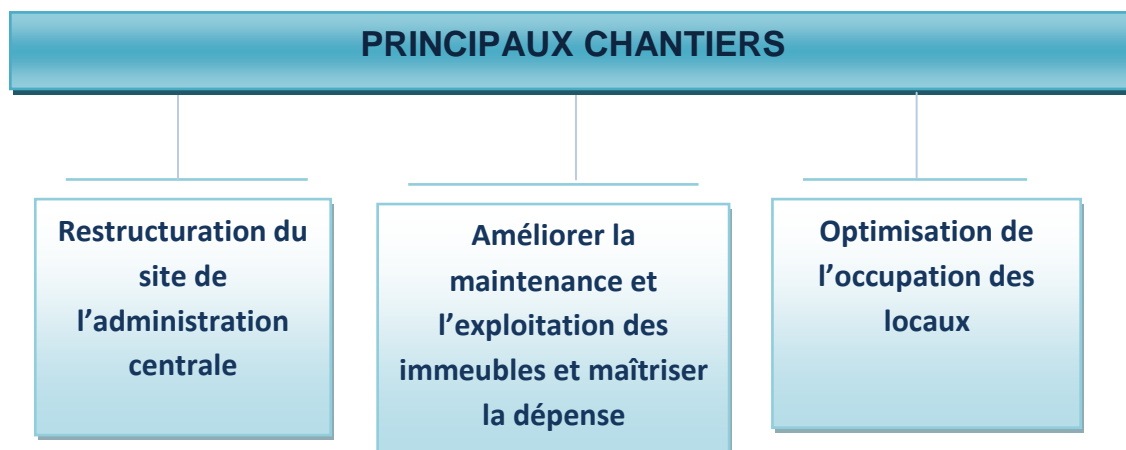
-Réduire les coûts : mise en place d'une démarche de renégociation des conditions locatives des baux depuis 2009 pour l'administration centrale et les ARS.

## **Etre un Etat exemplaire**

• Développer l'offre de logements : cessions de certains biens possédant un potentiel foncier destiné au logement social.

- Réduire l'impact environnemental du patrimoine immobilier de l'Etat : mise en œuvre autant que possible de techniques Haute Qualité Environnementale (HQE) lors de ses opérations de relogement ou de travaux.

### Les principaux chantiers engagés pour répondre à la politique transversale



- Restructuration du site historique Duquesne de l'administration centrale des ministères sociaux, en intégrant une démarche HQE.
- Optimisation de l'occupation des bureaux : les opérations de densification et d'optimisation des surfaces sur tous les sites ont permis la libération de certaines surfaces locatives. Ces études de réaménagement des espaces de travail ont été accompagnées d'une forte « ingénierie de transfert » ; combinées à la renégociation des baux, ces opérations de densification ont engendré une économie de 14,05 M€, grâce à un abandon de surface global de 5912 m<sup>2</sup> en locatif sur la période 2010-2011, et 806 m<sup>2</sup> en domanial.
- Amélioration de la maintenance et de l'exploitation des immeubles et maîtrise de la dépense : mise en place de nouveaux outils spécifiques comme la gestion de la maintenance assistée par ordinateur (GMAO) pour le pilotage de la maintenance, la gestion technique centralisée (GTC) des équipements et le projet de gestion électronique de données (GED) pour les dossiers réglementaires de maintenance. Ces outils permettent un meilleur contrôle des consommations d'énergies, dans un contexte où la hausse attendue du prix des énergies laisse anticiper une augmentation du coût d'exploitation des bâtiments dans les années à venir. Associés à la diminution du nombre de sites et à la rénovation des locaux, le but est de tendre vers une maîtrise et une diminution des coûts directs et indirects de l'immobilier ; malgré le coût non négligeable lié à la mise en place des nouveaux équipements techniques.

### III.2.4 Analyse comparée des politiques

L'analyse de la politique immobilière de l'Etat permet de dégager les similitudes entre la politique de gestion patrimoniale du CG73 et celle de l'Etat :

- Le Département applique les ratios d'occupation des bureaux fixés par l'Etat : 12 m<sup>2</sup> de surface utile nette par poste de travail.
- Optimisation de l'occupation des bureaux : les opérations de regroupement du Département permettent de densifier et d'optimiser les surfaces des sites et de libérer ainsi certaines surfaces locatives. Elles rejoignent ainsi l'objectif de l'Etat d'optimisation de l'occupation des bureaux.
- Conserver le patrimoine immobilier : la politique immobilière de l'Etat tend vers la restauration, la rénovation ou la réhabilitation des biens immobiliers afin de garantir une meilleure utilisation ; c'est l'objectif recherché dans certaines opérations de regroupement, où suite aux étapes de décentralisation, des bâtiments anciennement centres d'exploitation des routes mis à disposition par l'Etat à partir de 2007 (Cf Annexe 1) sont sous-occupés : c'est le cas d'Aiguebelle où le rez-de-chaussée était inoccupé, ou Beaufort et Bourg-Saint-Maurice où les locaux sont sous-occupés.
- L'Etat comme le Département de la Savoie partagent la même volonté de parfaire leur connaissance du patrimoine à travers des outils informatiques (Chorus pour l'Etat / Vizelia pour le CG73) afin de : rechercher des sources de rationalisation à travers des regroupements ou des fermetures de sites ; réduire les charges de fonctionnement en favorisant les investissements et réduire ainsi les charges locatives.
- La politique immobilière de l'Etat veut tendre vers l'exemplarité en favorisant la mise en accessibilité des sites aux Personnes à Mobilité Réduites ; volonté que l'on retrouve dans la politique du Département dans la mise en accessibilité des bâtiments classés 5<sup>ème</sup> catégorie.
- Enfin, concernant les biens en location, la politique immobilière de l'Etat préconise la valorisation du patrimoine immobilier afin, notamment, de céder les immeubles inadaptés ou devenus inutiles. Le Département rejoint cette idée lorsqu'il s'interroge sur la pertinence de conserver les biens en location classés ERP et qui sont non accessibles. Il a également mis en vente un certain nombre de biens immobilier comme l'Immeuble de la Cardinière cédé au lycée du Bocage par exemple.

---

Cette troisième partie a souligné la nécessaire optimisation de la gestion patrimoniale dans un contexte de raréfaction des ressources budgétaires et de progression des dépenses de fonctionnement. Nous avons pu étudier d'une part le Plan patrimoine du Conseil général de la Savoie, et d'autre part la politique immobilière mise en place par l'Etat, afin d'aboutir à une comparaison. Il s'agit à présent de proposer une évaluation de la rationalisation du patrimoine bâti à travers les opérations de regroupements de services. Ces opérations profitent aussi à rendre accessible les bâtiments ERP du Département ; dans ce cadre nous proposons d'ouvrir ce travail sur la mise en accessibilité des ERP, sujet d'actualité pour les collectivités territoriales, qui vient remettre en question la restriction budgétaire actuelle.

## PARTIE 4 :

# IV- UN LIEN PARADOXAL ENTRE LA RECHERCHE D'ECONOMIES PATRIMONIALES ET LA REPONSE AUX OBLIGATIONS REGLEMENTAIRES D'ACCESSIBILITE



# IV- UN LIEN PARADOXAL ENTRE LA RECHERCHE D'ECONOMIES PATRIMONIALES ET LA REPONSE AUX OBLIGATIONS REGLEMENTAIRES D'ACCESSIBILITE

L'objectif de cette partie est de percevoir comment les opérations de regroupement de services permettent de rationaliser le patrimoine bâti et d'ainsi répondre au Plan patrimoine. Nous allons tenter de dresser les premiers enseignements et limites des regroupements réalisés. Est-ce une stratégie pertinente à redéployer à l'avenir ? Cette stratégie permet-elle de générer des économies ?

Cette partie permettra de souligner le paradoxe entre d'une part la recherche d'un parc immobilier moins coûteux et d'autre part la mise en conformité des ERP qui implique l'attribution d'un budget d'environ 90 millions d'euros. En ce sens, comment répondre aux obligations réglementaires dans un contexte financier restreint ?

## IV.1 Evaluation des regroupements réalisés : quels enseignements tirer ?

### IV.1.1 Elaboration de fiches d'évaluation des regroupements 2005-2013

J'ai pu réaliser, avec l'aide de la responsable du bureau d'études, vingt-trois fiches d'évaluation des opérations de regroupements effectuées entre 2005 et 2013 (cf. Annexes 3 et 4). Ces fiches découlent d'une première étude financière sur les opérations de regroupement. Elles permettent de recenser, par bâtiment, les effectifs des agents par services ; les ratios agent/m<sup>2</sup> ; les surfaces utiles occupées par chaque service. A partir des coûts des loyers des anciennes localisations des services regroupés et des coûts des opérations liées aux regroupements, nous avons ainsi pu calculer la durée d'amortissement du projet. Dans le but d'être présentées aux élus, les informations présentées doivent se comprendre facilement, dès la première lecture. Les informations doivent être claires, concises, et limitées.

L'objectif de ces opérations est de rationaliser le patrimoine bâti départemental par une meilleure occupation des sites. Pour cela, depuis 2012 le Département se base sur les ratios suivants :

## Exploitation des sites – Indicateurs de performance mis en place en 2012 :

- Occupation : 12 m<sup>2</sup> SUN/poste de travail
- Optimisation des surfaces : 67% SUN/SUB

### Capacité d'accueil des bureaux :

- 1 poste de travail sans accueil du public = 10 m<sup>2</sup>
- 1 poste de travail avec accueil du public = 12 m<sup>2</sup>
- 2 postes de travail = 15 m<sup>2</sup>
- 3 postes de travail = 18 m<sup>2</sup>
- 8 m<sup>2</sup> par poste supplémentaire

#### IV.1.2 Analyse des opérations de regroupement : Aiguebelle et Beaufort en particulier : regroupements des services sociaux et routiers au sein du patrimoine bâti "routier »

Avant 2012, les regroupements se faisaient au gré des opportunités.

A partir des vingt-trois fiches, j'ai pu réaliser un tableau Excel reprenant les principales données dans le but d'établir une évaluation. Ce tableau m'a permis de formuler les constats suivants : (Cf. Annexe 4 : Tableau Excel récapitulatif des regroupements)

➤ **1<sup>er</sup> constat : Les opérations de regroupement permettent d'améliorer le service rendu aux usagers**

#### Continuité de service assurée

Certains regroupements tendent vers l'assurance d'une continuité de service : c'est le cas notamment pour les regroupements de plusieurs anciens CPAS en un seul centre. Si auparavant les « petits » centres sociaux ne pouvaient assurer des plages horaires étendues ; le fait de regrouper en un seul centre important permet de proposer une continuité de service pour les usagers.

#### Meilleure lisibilité d'accueil des usagers

Les regroupements de services permettent de rassembler au sein d'un même bâtiment et donc d'un même lieu deux services du département. Cela permet une meilleure lisibilité pour les usagers. En effet dans le cas d'Aiguebelle, il était fréquent que des usagers se rendent dans les locaux du TDL, bien indiqués mais qui n'a pas pour fonction l'accueil de

public, en voulant se rendre dans les locaux du CPAS situés dans un immeuble de l'OPAC, moins bien indiqués.

### **Locaux mieux adaptés**

Pour Aiguebelle et Beaufort, les bâtiments accueillant les nouveaux locaux des CPAS ont pour point fort de proposer des espaces importants, en rez-de-chaussée. Les deux projets permettent de recenser les besoins des agents tout en composant avec le bâtiment existant. Les nouveaux locaux seront donc mieux adaptés que les locaux existants, situés dans des immeubles de logements, où les pièces ne sont pas toujours agencées pour l'accueil de bureaux, et de mobilier médical notamment.

### **Mise en accessibilité PMR**

Lors des opérations de regroupement, la mise aux normes handicap des bâtiments est prévue dans le programme et dans le budget. Seuls les locaux des CPAS sont considérés comme ERP ; les locaux du TDL ne l'étant pas ils ne sont pas rendus accessibles. Les opérations de regroupement permettent donc de mettre à disposition des usagers des locaux adaptés ; ce qui n'était pas le cas dans les anciens locaux en location situés en immeubles ne disposant pas d'ascenseur. La mise en accessibilité comprend d'une part l'accessibilité depuis la rue et depuis la place de stationnement PMR ; et d'autre part l'accessibilité des bureaux et des WC au sein du bâtiment. Dans la rénovation de locaux, la mise aux normes handicap est parfois difficile à traiter en totalité puisqu'elle implique de composer avec l'existant ; elle engendre aussi des coûts importants. Pour le cas d'Aiguebelle, nous avons dû renoncer à la mise en accessibilité PMR du bureau polyvalent en raison d'une largeur de porte au sein d'un mur porteur qu'il aurait fallu élargir, impliquant un coût considérable.

### **Amélioration des conditions de travail**

Dans les anciens locaux des CPAS, des agents, à majorité féminine, pouvaient se retrouver en situation de « travailleur isolé », particulièrement dans les permanences situées en milieu rural. Les regroupements permettent de faire cohabiter au sein du même bâtiment les agents du TDL et ceux du CPAS. Cela permet d'atténuer le sentiment d'insécurité ressenti parfois par les agents du CPAS, sans pour autant mettre en place lors des travaux d'aménagement des dispositifs de sécurité importants (type sonnette d'alarme sous le bureau).

➤ **2ème constat : Le délai d'amortissement des opérations de regroupement est long**

Si nous regardons le tableau récapitulatif des regroupements (Cf. Annexe 4), la moyenne des délais d'amortissement est de 58 ans. Un travail d'accompagnement des ressources humaines est alors indispensable pour minimiser ce délai. En effet, les opérations de regroupement permettent de regrouper deux services et de mutualiser les moyens humains : si auparavant deux services « isolés » nécessitaient l'emploi de deux secrétaires ; le regroupement de services au sein du même bâtiment ne nécessite plus que la présence d'une seule secrétaire. Sur un poste de secrétaire on va alors attendre un départ en retraite non reconduit, ou une demande de mutation. L'intégration de la charge salariale dans le calcul du délai d'amortissement permet en ce sens de le minimiser.

➤ **3ème constat : Les opérations de regroupement permettent des économies d'échelle à long terme**

Les opérations de regroupement permettent la réduction des charges locatives en favorisant l'investissement (acquisition de locaux neufs), ou en rationalisant l'occupation du patrimoine ; et d'augmenter les recettes induites par les ventes. L'acquisition de locaux neufs, et les travaux liés aux regroupements dans des bâtiments à disposition permettent également d'assurer les missions dans des locaux adaptés, non sujets à des travaux de mise en accessibilité dans les années à venir.

➤ **4ème constat : Les opérations de regroupement permettent de conserver et de rationaliser le patrimoine immobilier par une réhabilitation de bâtiments sous-occupés**

Concernant les opérations d'Aiguebelle et Beaufort, les regroupements permettent de réhabiliter des bâtiments mis à la disposition par l'Etat en 2007. Ces opérations tendent vers une rationalisation et une meilleure utilisation des locaux, puisque ces bâtiments étaient sous-occupés : à Aiguebelle, tout le rez-de-chaussée était désaffecté, ce qui peut accélérer le processus de vieillissement du bâtiment. C'est le même cas pour Beaufort, où les locaux sont sous-occupés, avec des bureaux vides mais chauffés en saison d'hiver. Ainsi les opérations de regroupement permettent d'optimiser les surfaces de sites qui n'auraient pas fait l'objet de cession immobilière.

➤ **5ème constat : Il est difficile de parvenir à des ratios d'occupation des sites de 12m<sup>2</sup>/poste de travail (moyenne = 17 m<sup>2</sup>)**

En effet, si nous regardons le tableau récapitulatif, la moyenne des ratios d'occupation des sites est de l'ordre de 17m<sup>2</sup>. Cela peut s'expliquer dans un premier temps

par la réhabilitation : lorsque l'on regroupe sur un site existant, on compose avec la surface et la géométrie du bâtiment existant ; il y a donc des sites où la surface du service est plus importante après l'opération de regroupement dans les nouveaux locaux. Dans un deuxième temps, cela peut s'expliquer par la mission du service concerné : les CPAS accueillent la PMI (protection maternelle et infantile) ainsi que des consultations médicales, qui nécessitent des bureaux plus grands que des bureaux administratifs, lié au mobilier (table de consultation, lavabo) et à l'accueil d'usagers.

### ➤ **6ème constat : la réponse au Plan patrimoine du Département**

Ainsi, les opérations de regroupements de service permettent de répondre au Plan patrimoine du Département, de par :

- La rationalisation de l'utilisation du patrimoine immobilier : utiliser des bâtiments mis à disposition par l'Etat qui étaient sous-occupés voire inoccupés.
- L'optimisation des surfaces : tendre vers des ratios d'occupation fixés.
- La cession de biens en location permettant de réduire les charges locatives.
- Des opérations de travaux qui permettent de tendre vers une meilleure adéquation patrimoine existant / besoins ; en assurant des besoins équivalents voire supérieurs
- Une meilleure connaissance patrimoniale : les fiches de regroupement ont permis de mettre à jour l'occupation de chaque site en recensant les effectifs des agents par services, les ratios agent/m<sup>2</sup>, les surfaces utiles occupées par chaque service.
- 

---

### ➤ **Limites :**

Les opérations de regroupement présentent certaines limites :

#### **Contraintes politiques**

#### **Eloignement du service public avec fermeture de sites**

Certains regroupements de CPAS vont rassembler plusieurs anciens centres disséminés, en un seul plus important. C'est le cas par exemples du regroupement du CPAS Le Triolet à Chambéry regroupant deux anciens centres ; ou du CPAS Omega à Barberaz regroupant quatre anciens centres qui étaient répartis sur trois communes différentes. Ces deux cas illustrent la fermeture de sites auparavant mieux répartis sur le territoire et plus proches des usagers ; pour le regroupement vers un seul site central ; participant ainsi à un « éloignement » du service public.

## **Un travail de communication auprès des représentants des usagers est nécessaire et constitue une des clefs de réussite du projet**

Les opérations de regroupement de service nécessitent un travail de communication et d'écoute auprès des futurs agents-utilisateurs. Le déménagement de site vient bouleverser leurs habitudes de travail, et malgré l'aménagement de locaux plus adaptés, certains sont réticents quant à la mutualisation de locaux entre deux services. En effet, certains agents appréhendaient la mutualisation de la salle de réunion et de repos, et devaient se représenter une limite matérialisée entre les locaux des deux services. Le chargé d'opérations est donc placé comme médiateur et recueille les réticences des deux services. Les agents des services sociaux notamment détiennent une vision liée à la pratique quotidienne de leur métier et à l'usage et s'attachent à leurs intérêts particuliers ; et n'ont pas le raisonnement financier et technique associé au patrimoine bâti que nous avons à la DBMG.

Il est ainsi nécessaire de faire adhérer et participer les agents-utilisateurs au projet par un management relationnel d'opération ; en tenant compte de leurs observations, en tentant de les convaincre du bien fondé du projet, et en répondant à leurs inquiétudes ou interrogations en phase chantier.

### **La part des charges locatives économisées reste marginale**

Nous pouvons nous rendre compte à travers le tableau que la part des charges locatives économisées reste marginale comparée aux coûts d'acquisition et de travaux. A partir de ce constat, nous pouvons nous interroger sur la pertinence d'investir pour l'avenir et de devenir propriétaire de nouveaux locaux. En effet, le contexte actuel vient renforcer cette interrogation : dans un monde en transition et un contexte instable où les collectivités et l'Etat sont en réforme, la location représente peut-être une piste plus pertinente que l'achat. D'ailleurs si nous regardons le secteur privé, la majorité des entreprises sont locataires des biens immobiliers qu'ils occupent.

- Au vu des fiches d'évaluation des regroupements :

#### **DT Le Revard - Aix-les-Bains (Cf. Annexe 2)**

Il s'agit de locaux neufs achetés en VEFA (Vente en l'Etat de Futur Achèvement). La durée d'amortissement de l'opération est de 84 ans ; la durée de vie d'un bâtiment étant estimée à 50 ans, il est légitime de se poser la question de la pertinence de ce choix : n'aurait-il pas été plus opportun de louer des locaux dans la mesure où il n'y avait pas de bien à optimiser/rénover sur le secteur ?

### **Regroupement CPAS/CE d'Aiguebelle (Cf. Annexe 3)**

Dans ce cas là, il a été opportun d'avoir une stratégie d'optimisation de locaux existants et rendus accessibles. La durée d'amortissement est de 60 ans ; l'objectif était aussi de rationaliser l'occupation de ce bâtiment mis à disposition par l'Etat, dont tout le RDC était inoccupé, et ainsi de rénover un bâtiment conservé, et de ne pas le laisser vieillir par une désaffectation d'une partie des locaux.

---

Cette analyse des regroupements réalisés a permis de cerner quelques constats et limites, qui vont nous permettre, en conclusion, de répondre à la problématique de ce mémoire. Ces opérations de regroupements de services répondent à une gestion de patrimoine qui sert aux futures opérations. Il convient à présent d'aborder la problématique de la mise aux normes handicap.

#### **IV.2 La mise en accessibilité des ERP du Conseil général : comment répondre aux obligations réglementaires dans un contexte restreint ?**

Nous proposons d'ouvrir ce travail sur un sujet d'actualité en appréhendant la problématique d'accessibilité handicap des Etablissements Recevant du Public du Conseil général. Si les opérations de regroupement permettent la mise en conformité handicap d'une partie des services du Conseil général ; l'application de la loi à l'échéance 2015 sur l'ensemble des ERP est cependant difficile. Aussi, la mise en accessibilité a un impact financier important, qui amène à s'interroger sur la cohérence d'une telle exigence réglementaire avec la politique générale de restriction budgétaire dont les collectivités territoriales sont soumises.

➤ Comment faire pour répondre aux obligations réglementaires dans un contexte financier restreint ?



## IV.2.1 La réglementation

### La loi du 11 février 2005 et l'échéance 2015

L'accessibilité des Etablissements Recevant du Public représente une obligation légale de par la loi sur le handicap du 11 février 2005. Elle repose sur deux grands principes : le droit à compensation et l'accessibilité généralisée dans le cadre bâti, les espaces publics et les transports ; imposant une obligation de moyen et non de résultat<sup>15</sup>. Ainsi, pour le 1<sup>er</sup> janvier 2015, tous les ERP existants ont l'obligation de se mettre en conformité avec la réglementation accessibilité. Sont ainsi concernés par cette loi « tous les bâtiments, locaux et enceintes dans lesquels des personnes sont admises, soit librement, soit moyennant une rétribution ou une participation quelconque, ou dans lesquels sont tenus des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitation, payantes ou non », qu'il s'agisse de structures fixes ou provisoires, publiques ou privées.<sup>16</sup>

Des risques juridiques pèsent sur les collectivités pour le non respect de cette loi : l'absence de réalisation du diagnostic accessibilité dans les bâtiments classés ERP expose les départements à un risque de condamnation à une amende pénale de 45 000 € (article L 152-4 du Code de la construction et de l'habitation) ; l'absence de réalisation de travaux de mise aux normes avant le 1<sup>er</sup> janvier dans les ERP classés de 1 à 4 les expose à une amende pénale à hauteur de 45 000€.

### La mise en place d'agendas d'accessibilité programmés pour prolonger l'échéance de 2015 à 2018

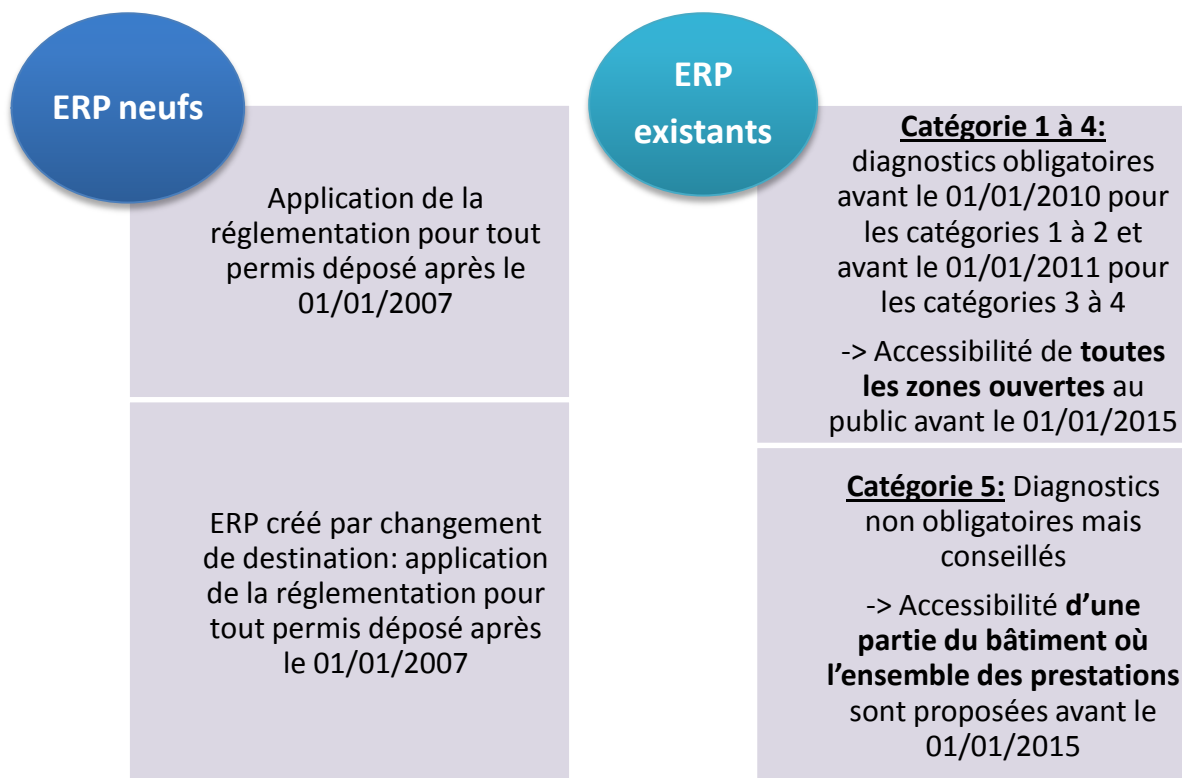
Le rapport de Claire Lise Campion « réussir 2015 » pose le constat que la France ne pourra pas respecter les échéances de 2015 ; des propositions et suggestions d'assouplissements ont alors été formulées sans toucher les fondements de la Loi. Le Comité Interministériel du Handicap (CIH) présidé par le Premier ministre réuni le 25 septembre 2013 a engagé l'ouverture de deux chantiers, dont la mise en place des agendas d'accessibilité programmés (dit Ad'AP) dans les transports et les ERP ; offrant un délai supplémentaire pour parvenir à la mise en accessibilité tout en annulant durant cette période le risque juridique encouru. Concernant les ERP, l'Ad'AP représente un outil de gestion patrimoniale de mise en accessibilité adossé à une programmation budgétaire, qui peut être mis en œuvre par tous les acteurs concernés, sur un bâtiment ou un patrimoine. Le dépôt d'un Ad'Ap doit être réalisé avant le 31 décembre 2014 ; trois délais supplémentaires seront accordés selon le type de structure : trois ans maximum pour les ERP de 5<sup>ème</sup> catégorie isolés, six ans maximum pour les ERP de 1<sup>er</sup> à 4<sup>ème</sup> catégorie en deux phases de trois ans,

<sup>16</sup> <http://www.travaux-accessibilite.lebatiment.fr/node/3612>



neuf ans maximum pour gestionnaires de « patrimoine important », comme le Conseil général.

17



Hors collèges, le patrimoine immobilier du Département est composé d'une grande majorité d'établissements classés 5<sup>ème</sup> catégorie, dont pour la quasi-totalité des diagnostics ont été réalisés. Une quarantaine d'établissements sont classés en 4<sup>ème</sup> catégorie avec les collèges. Nous allons à présent étudier comment le Conseil général de la Savoie répond à ces obligations réglementaires.

#### IV.2.2 Difficile mise en application de la loi à l'échéance 2015 : étude sur la mise en accessibilité des ERP du Conseil général et son impact budgétaire

##### Etat des lieux des bâtiments classés ERP

Moyennes des ERP 1<sup>ère</sup> à 5<sup>ème</sup> catégories + collèges (estimations)

	LOCATAIRE	PROPRIETAIRE	COLLEGES
<b>Total Coût des travaux</b>	<b>437 000 €</b>	<b>2 725 000 € + 1 900 000 €</b>	<b>81 000 000 €</b>
<b>Taux d'accessibilité moyen ACTUEL des ERP</b>	<b>46%</b>	<b>44%</b>	
<b>Taux d'accessibilité moyen APRES TRAVAUX des ERP</b>	<b>74%</b>	<b>78%</b>	<b>100%</b>

Ce tableau présente les moyennes de la totalité des ERP du Conseil général, selon que le Département soit propriétaire ou locataire des biens, ainsi que pour les collèges. Pour l'ensemble des biens en location, et des biens dont le Conseil général est propriétaire, nous avons pu recenser, à partir des diagnostics accessibilité, le nombre d'obstacles critiques par bâtiment, le taux d'accessibilité moyen actuel, le taux d'accessibilité moyen après travaux, et les coûts liés aux travaux nécessaires pour la mise en accessibilité.

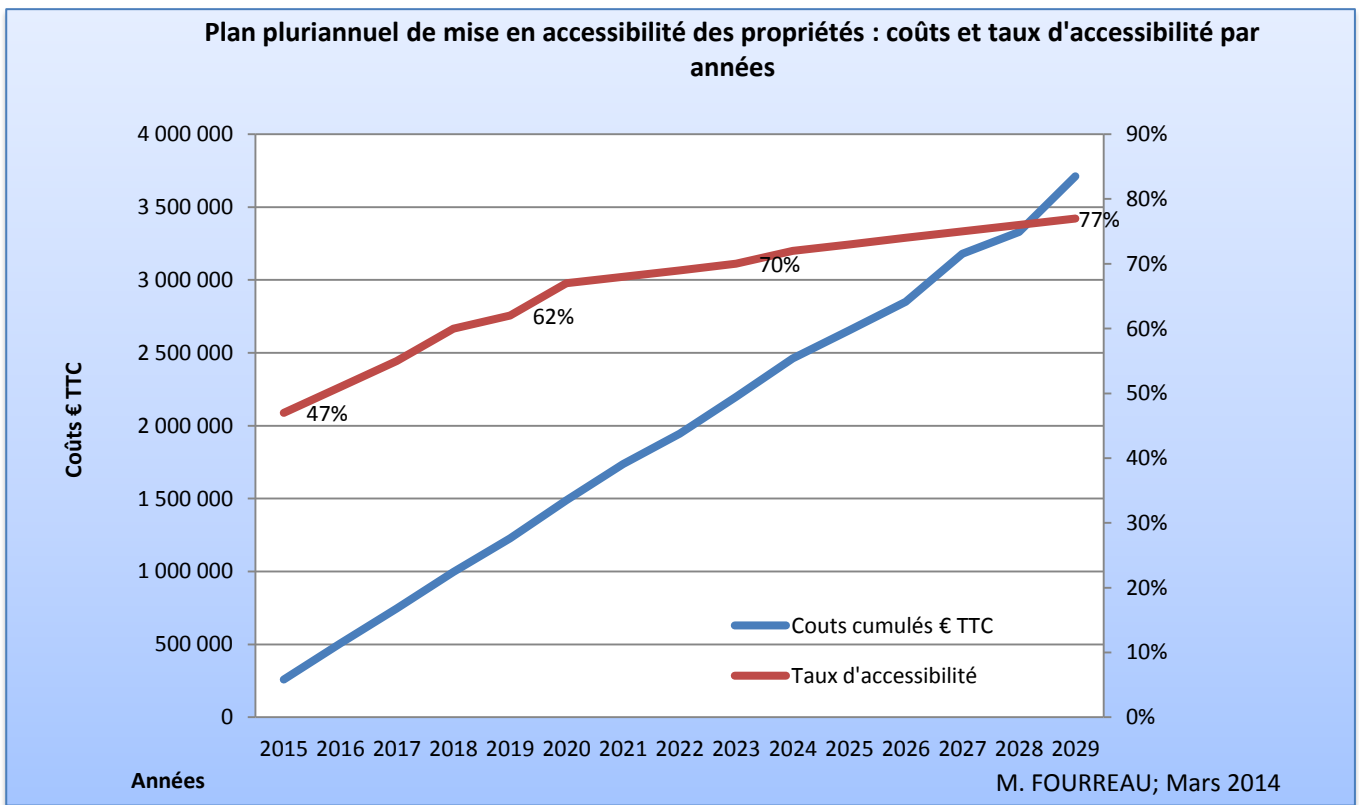
Ainsi pour rendre accessible l'ensemble des ERP en propriété, cela nécessiterait un budget d'environ 4 600 000 €, pour tendre vers un taux moyen d'accessibilité de 78%. Concernant les biens en location, souvent localisés en immeuble, le Département ne peut et n'a pas le rôle de réaliser les travaux de mise en accessibilité. En effet, le Département ne peut investir sur des biens appartenant à des tiers. Trois solutions peuvent alors se présenter : louer un bien accessible ; regrouper sur une propriété du Département dans une zone géographique satisfaisante (c'est le cas pour Aiguebelle où le regroupement a eu lieu à proximité immédiate) ; acheter un bien accessible.

Il faut noter que malgré l'engagement de travaux pour la mise en accessibilité, certains sites ne seront pas accessibles à 100% au final : ainsi, malgré des travaux le taux d'accessibilité de certains sites ne pourra pas être amélioré, comme les bâtiments non accessibles depuis la rue. Cette étude nous permet donc d'une part de cibler les sites dont il n'est pas pertinent de les garder en location car ils ne pourront être rendus accessibles ; et d'autre part de cibler les sites qui, pour un budget raisonnable, peuvent être rendus accessibles à 100%.

Quant aux collèges, le coût total de mise en accessibilité s'élève à 81 millions d'euros environ. L'objectif est de tendre à un pourcentage d'accessibilité équivalent à 100%.

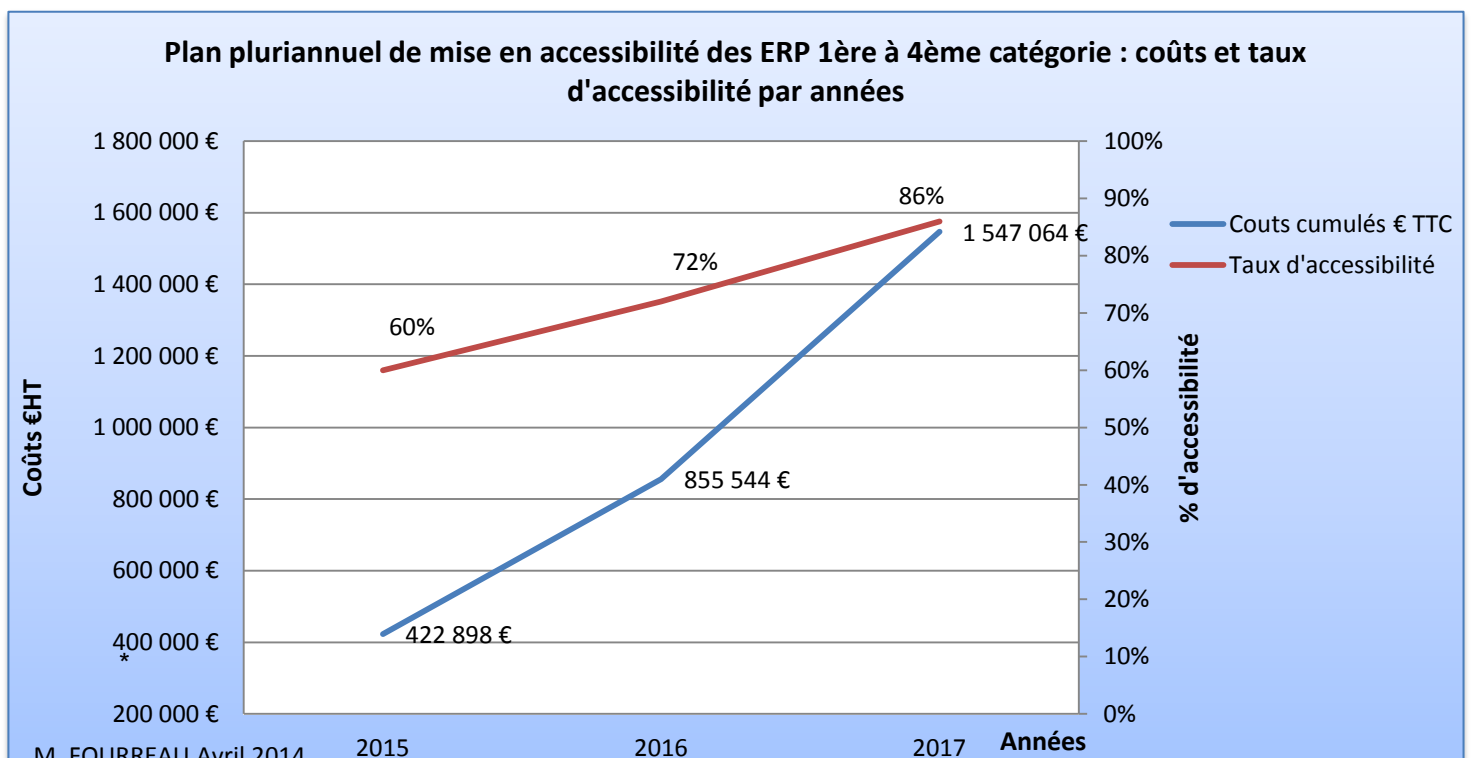
### **Programmation pluriannuelle de travaux de mise en accessibilité des ERP**

Cette étude a permis d'aboutir à un plan pluriannuel de mise en conformité handicap. Outil d'aide à la décision pour les élus, la programmation présente à la fois l'ordre de priorité des actions à mener, leurs coûts annuels ainsi que les délais prévisionnels. Avec un budget actuel annuel de 250 000€ consacré aux travaux de mise en accessibilité des ERP, ce n'est qu'en 2029 que l'ensemble des sites classés ERP seront conformes aux normes handicap, avec un taux d'accessibilité moyen après travaux équivalent à 78%.



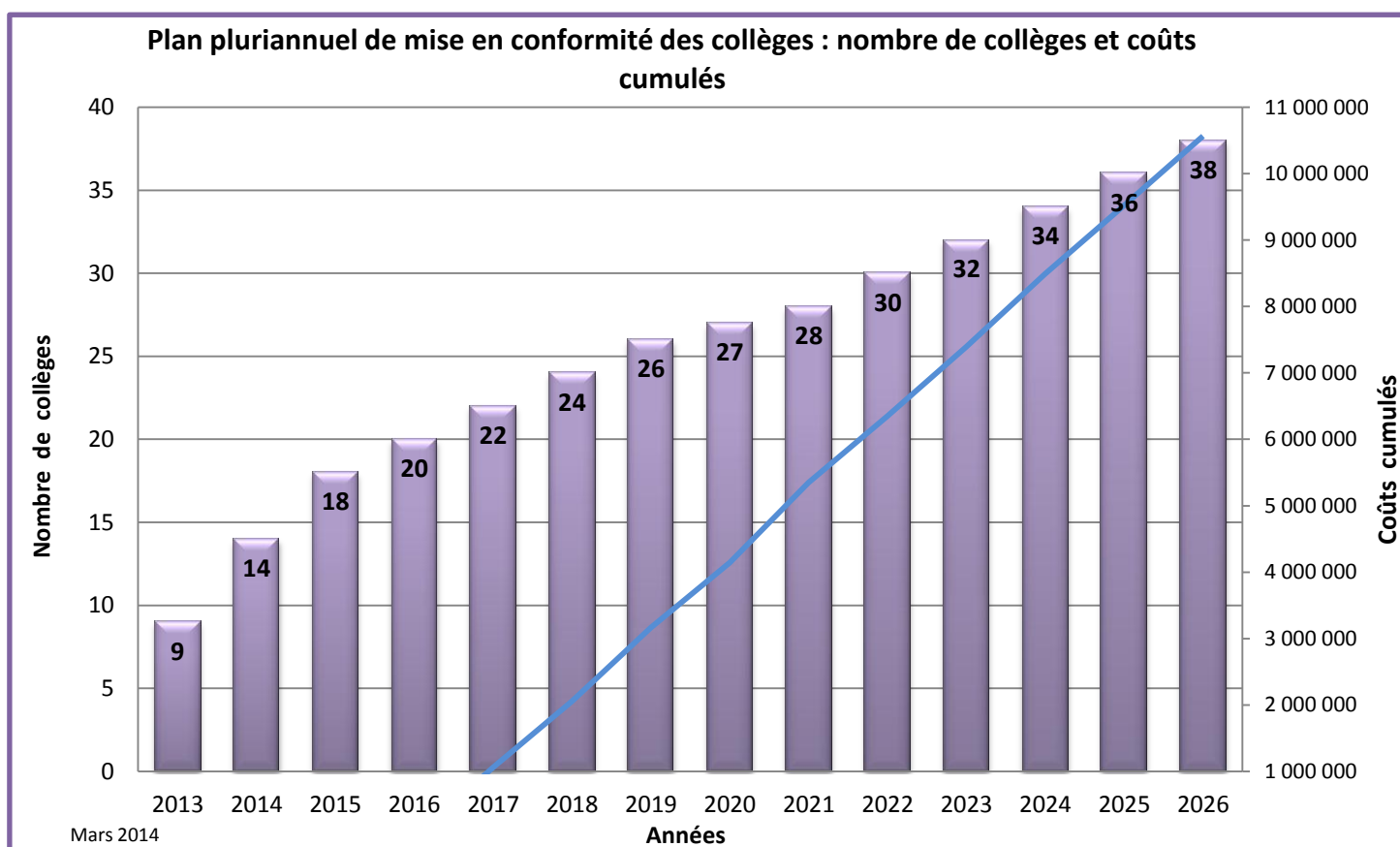
Cette étude permet d'illustrer la nécessité de changer de stratégie et d'allouer un budget plus important à la mise en accessibilité des bâtiments classés ERP afin de réduire l'échéance de 2029 à 2018 pour répondre à l'échéance de l'Ad'AP.

A partir de ce constat, j'ai pu recenser les ERP de 1 à 4<sup>ème</sup> catégories devant faire l'objet d'une mise en accessibilité de toutes les zones ouvertes au public (Cf. Annexe 5) ; et ceux de 5<sup>ème</sup> catégorie où l'accessibilité peut concerner qu'une partie du bâtiment où l'ensemble des prestations sont proposées (Cf. Annexe 6). Afin de respecter l'échéance de l'Ad'AP, j'ai ensuite réalisé un plan pluriannuel 2015-2018.



## Etat des lieux des collèges

Concernant la mise en conformité des collèges, j'ai pu réaliser une étude répertoriant les 38 collèges avec la date prévue de mise aux normes et les coûts liés à l'opération. Cette étude a permis d'aboutir à un plan pluriannuel estimatif de mise en conformité : avec un budget d'1 million d'euros consacré chaque année aux travaux de mise aux normes pour les collèges, ce n'est qu'en 2026 que les 38 collèges pourront être conformes ; pour un budget total d'environ 10,5 millions d'€ TTC pour les 20 collèges qui n'ont pas fait l'objet d'une restructuration avant 2017. Cette estimation ne prend en compte que les travaux de mise en accessibilité seuls. Concernant les 18 collèges qui ont connu une restructuration, il est difficile d'évaluer le coût lié aux seuls travaux de mise en conformité. Cette étude permet d'illustrer la nécessité d'allouer un budget plus important à la mise en accessibilité des collèges afin de réduire l'échéance de 2026 à 2018 pour répondre à l'AD'AP.



## Programmation pluriannuelle de travaux et d'investissement de mise en accessibilité des collèges

Le tableau (Cf. Annexe 7) présente le plan pluriannuel définitif de travaux : à ce jour (année 2013), 9 collèges sont aux normes ; 10 collèges sont concernés par des travaux de mise en conformité entre 2014 et 2016. Ainsi 19 collèges seront accessibles en 2016 ; et 19

collèges restent sur la liste de mise en conformité, pour un budget de 53 millions d'€, dont la mise en conformité handicap seule est estimée à 5,85 M€. Cette différence s'explique par des collèges où la mise en conformité vient rencontrer les complexités techniques de l'amiante et de la sécurité incendie (quatre collèges concernés pour un budget de 3,35 M€) ; et par dix collèges où la mise en conformité accompagne une restructuration (pour un budget de 46 M€).

Le tableau du plan pluriannuel d'investissement (Cf. Annexe 8) se base sur le tableau du plan pluriannuel de travaux que nous venons d'étudier (Cf Annexe 7), et présente la décomposition du budget alloué par années de 2013 à 2023 pour la mise en accessibilité de l'ensemble des collèges du Département.

### **Difficultés pour appliquer la loi**

La principale difficulté rencontrée pour satisfaire à la conformité « handicap » est d'ordre financière ; où comme nous avons pu l'exposer dès les propos introductifs de ce mémoire, il s'agit d'une période où les finances publiques des collectivités connaissent une crise aigüe. Or la loi n'a prévu aucun financement pour soutenir l'effort considérable de mise en accessibilité.

Pour certains sites, la mise en conformité « handicap » implique une disproportion manifeste des coûts. C'est le cas par exemple pour le collège St-Exupéry à Bourg-Saint-Maurice, livré en 2007 avant la prise en compte de la problématique d'accessibilité, pour lequel il conviendrait de réinvestir 1 M€ pour la traiter. Dans certains cas, des impossibilités techniques avérées rendent impossible la mise en conformité totale du site : rue en pente, immeubles non accessibles depuis la rue etc. Enfin, s'ajoute à cela des cas où la mise en conformité de locaux existants vient rencontrer d'autres complexités techniques comme l'amiante.

En ce sens, il y a des cas où au regard des coûts induits par la mise en conformité « handicap », il sera préférable d'envisager une vente du bien ou la résiliation de sa location. Les plans pluriannuels représentent ainsi une aide à la stratégie de l'action, notamment sur les biens locatifs.

# CONCLUSION

Ce mémoire traitait de la rationalisation du patrimoine immobilier du Département de la Savoie par les opérations de regroupement de sites, en se basant sur le questionnement suivant : dans un contexte financier contraint ; quelles stratégies adopter pour tendre vers un parc immobilier plus performant et moins coûteux tout en assurant les besoins équivalents voire supérieurs ? Ce livrable a également abordé la problématique de l'accessibilité des ERP du Département de la Savoie ; une obligation réglementaire venant troubler la politique générale de restriction budgétaire.

Ainsi, nous avons pu explorer deux décisions contradictoires qui sont d'une part la recherche d'économies patrimoniales pour satisfaire les missions de service public à des coûts plus faibles dans un contexte financier contraint ; et d'autre part la réponse à l'obligation réglementaire d'accessibilité impliquant une nécessaire et conséquente hausse des budgets sur les trois prochaines années (pour un budget total d'environ 57 millions d'€) pour répondre aux Ad'Ap.

Il est légitime de se demander si les opérations de regroupement permettent de générer des économies patrimoniales, et si elles représentent une stratégie à redéployer à l'avenir. En étudiant les moyennes des opérations de regroupement, il apparaît une nette disproportion entre l'investissement réalisé dans des acquisitions ou opérations de travaux (environ 29 000 000 €), et les économies réalisées liées aux anciennes charges locatives (environ 463 000 €). Si ces données révèlent que les opérations de regroupement ne permettent pas de générer des économies patrimoniales ; elles ne prennent cependant pas en compte l'aspect ressources humaines évoqué précédemment. Aussi, il convient de ne pas généraliser ce constat pour toutes les opérations. En effet, certaines opérations ont des durées d'amortissement intéressantes, autour de quinze ans, comme le regroupement du CPAS des Echelles, du Carré Curial de Chambéry, ou celui de Beaufort, toutes trois concernant un regroupement dans un bâtiment existant. Les opérations réalisées par des acquisitions de locaux neufs présentent des durées d'amortissement très longues : c'est le cas du bâtiment le Revard à Aix-les-Bains, du Compte-Rouge à Montmélian, de la Tissandière à St-Genix-sur-Guiers. Dans ces cas là, il n'y avait pas de biens à optimiser dans le secteur ; cependant la location de bien aurait peut-être pu être étudiée.

Ainsi, si toutes les opérations de regroupement ne permettent peut-être pas de tendre vers un patrimoine immobilier moins coûteux ; elles permettent en revanche de tendre vers

un patrimoine plus performant, répondant davantage aux besoins (usages, accessibilité), avec une meilleure lisibilité.

Comme nous l'avons vu, les opérations de regroupements de service permettent également de répondre au Plan patrimoine du Département, de par la rationalisation de l'utilisation du patrimoine immobilier (rénovation et conservation de bâtiments à disposition sous-occupés) ; l'optimisation des surfaces avec des ratios d'occupation fixés ; une meilleure adéquation patrimoine existant / besoins ; et enfin une meilleure connaissance patrimoniale.

Traitée en quatrième partie, la problématique de l'accessibilité pose également des questionnements. Les plans pluriannuels de travaux et d'investissement 2013-2023 pour la mise en conformité permettent de rendre compte du budget colossal lié aux travaux (environ 81 millions d'euros pour les collèges à partir de 2016), que la collectivité va devoir assurer afin de respecter les Ad'AP, dans un contexte financier actuel restreint. Devant un tel impact budgétaire, il est légitime de remettre en question la problématique de la mise en œuvre de la conformité accessibilité des ERP, et plus largement l'impact des normes et obligations réglementaires qui pèsent sur le fonctionnement et le dynamisme des collectivités territoriales. Tel est aussi le cas pour la problématique de l'amiante, qui affecte les opérations de travaux du Département. Récemment, Michel Bouvard, député de la Savoie, a adressé un courrier à Mme Marylise Lebranchu, ancienne ministre de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction Publique (Cf. Annexe 9), dans le but d'attirer son attention sur les surcoûts liés à l'évolution de la réglementation relative au désamiantage, concernant un projet de réhabilitation d'un collège du Département. La réponse ministérielle qui s'en suit vient préciser le fait que le Gouvernement se positionne en faveur d'un allègement des normes pesant sur les collectivités territoriales.

L'avenir des Départements comme institutions pose la question de l'évolution du patrimoine immobilier du Département de la Savoie dans la décennie à venir. En effet, l'acte III de la décentralisation et la loi MAPAM abordent l'idée de suppression de l'échelon départemental des collectivités territoriales. Ce scénario impliquerait le transfert des compétences actuelles du Département vers d'autres échelons : gestion des collèges, des transports et entretien des routes vers les Régions ou Métropoles ; compétences sociales et multi-compétences (culture, sport) vers les intercommunalités ; ces transferts impliquant de fait la question de la gestion du patrimoine bâti lié.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> <http://www.lagazettedescommunes.com/235091/la-suppression-des-departements-ne-garantit-pas-des-economies/>

# BIBLIOGRAPHIE

LAVIGNE (P), La gestion du patrimoine des collectivités locales, Territorial éditions, 2008, 180p.

REPUBLIQUE FRANCAISE, Politique immobilière de l'Etat, Document de politique transversale projet de loi de finances pour 2013, 228p.

CONSEIL GENERAL DE LA SAVOIE, Plan patrimoine du Département de la Savoie, Rationalisation du patrimoine bâti, fiches d'évaluation des regroupements, période étudiée 2005-2013, 23 fiches, réalisés par Maïa FOURREAU avec l'aide d'Anne-Laure BRUNIER

CONSEIL GENERAL DE LA SAVOIE, CAP'Savoie, tableau de bord général, 2 septembre 2013, 12p.

CONSEIL GENERAL DE LA SAVOIE, Extrait du recueil des délibérations, séance du 5 décembre 2011, Plan patrimoine, rapport de M. LOISEAU au nom de la Première commission.

CERTU : Rénover son patrimoine bâti Quelles stratégies ? D'après l'Atelier 5 des Entretiens du Certu 2012, avril 2013, 42 p.

Cahier pratique, accessibilité des espaces verts et autres aménagements extérieurs, Le MONITEUR spécial accessibilité, 7 février 2014, 42p.

Accessibilité : nouveau calendrier et redéfinition des normes annoncées, Le BATIMENT ARTISANAL, avril 2014



