



Linda AGUEMOUNE

linda.aguemoune@administrateur-inet.org



Céline BRETEL

celine.bretel@administrateur-inet.org



Rodrigue MURZEAU

rodrigue.murzeau@administrateur-inet.org



Louise VERON

louise.veron@administrateur-inet.org

**VILLE DE RENNES ET RENNES
MÉTROPOLE**



**ORGANISATION
ET OPTIMISATION
DE LA FONCTION
IMMOBILIÈRE**

Tutrice au sein de la collectivité :

→ **Cécile FRAVAL**

Directrice des Affaires juridiques

L'IMMOBILIER : UNE FONCTION TRANSVERSALE ET STRATÉGIQUE

« Une succession de décisions ponctuelles prises en fonction des besoins, des opportunités et contraintes » : c'est ainsi que la Cour des comptes décrivait, dans son rapport public annuel 2013, la gestion immobilière des collectivités, soulevant alors un enjeu d'ampleur nationale.

La fonction immobilière paraît complexe à définir. Elle recouvre une large diversité de fonctions, qui peuvent être regroupées sous quatre grandes catégories : le *facility*, le *property*, le *project* et l'*asset management* (cf *tableau ci-contre*).

La définition de la fonction immobilière proposée par cette distinction entre *facility*, *property*, *project* et *asset management* permet d'en mesurer la transversalité. Les opérations de gestion immobilière mobilisent en effet les compétences juridiques, techniques, comptables et budgétaires de divers services. Or, celles-ci ne sont que rarement intégrées dans une unité dédiée. La Ville et la Métropole de Rennes ne font pas exception à ce constat national : la fonction immobilière y souffre d'un éclatement et d'une coordination insuffisante pour qu'elle puisse être pilotée stratégiquement.

“FACILITY MANAGEMENT” : SERVICES À L’IMMEUBLE ET AUX OCCUPANTS	<ul style="list-style-type: none"> - Entretien, propreté des bâtiments et des espaces extérieurs - Gestion technique - Aménagement des espaces de travail
“PROPERTY MANAGEMENT” : ADMINISTRATION DE BIENS	<ul style="list-style-type: none"> - Optimisation des espaces - Gestion administrative et commerciale du patrimoine - Quittancement des loyers, paiement des factures - Suivi de l’entretien courant
“PROJECT MANAGEMENT” : CONDUITE DE PROJETS	<ul style="list-style-type: none"> - Opérations de construction, de réhabilitation, d’extension - Opérations d’acquisition
“ASSET MANAGEMENT” : GESTION STRATÉGIQUE DES ACTIFS IMMOBILIERS	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion stratégique du portefeuille patrimonial - Optimisation des flux financiers

L’importance du patrimoine immobilier à Rennes en rend la gestion particulièrement stratégique. La Métropole dispose d’un patrimoine plutôt restreint (à peine 100 000m²), acquis au gré des transferts de compétences, et essentiellement composé d’équipements culturels et économiques structurants : le Centre des Congrès, les Champs-Libres, les musées, des pépinières d’entreprises, etc. La Ville, elle, possède plus de 1000 bâtiments représentant 700 000m².

Beaucoup sont affectés à des services publics, et appartiennent dès lors au domaine public, tels que les écoles, les gymnases, les crèches, ou les bureaux administratifs, qui offrent un maillage indispensable aux politiques publiques sur le territoire. La Ville gère également un vaste patrimoine privé, composé des réserves foncières acquises pour l’ambitieuse politique d’aménagement rennaise.

Dans l'attente des aménagements prévus, ce patrimoine est presque systématiquement mis à disposition d'associations, pour lesquelles se déploie une politique de soutien volontariste.

Dans ce contexte, la commande a été de créer les conditions organisationnelles pour permettre la définition et la mise en œuvre d'une stratégie immobilière ; assurer une gestion immobilière optimisée de l'ensemble du parc et conjuguer l'aménagement stratégique de long terme avec une gestion pragmatique de court terme.

RÉALISATION

Une méthode fondée sur l'objectivation, participation et la comparaison

L'objectivation a été permise par la conduite d'un grand nombre d'entretiens - plus de 40 réalisés - auprès d'un échantillon large d'acteurs internes de la collectivité : élus de la Ville et de la Métropole de Rennes, services impliqués dans la fonction immobilière (Service immobilier de la Ville, Service foncier de la Ville et de la Métropole, Direction du patrimoine bâti, Direction des moyens et achats...) et services opérationnels disposant de bâtiments (Direction de la culture, Direction des associations, Direction de l'éducation, Direction des sports...).

Le second parti pris de la méthode a été la participation. Tout au long du projet, les agents concernés ont été associés à l'élaboration du diagnostic et des préconisations. Deux ateliers participatifs ont permis de travailler avec eux sur les procédures liées aux étapes de la vie des bâtiments ainsi qu'à la gestion des situations immobilières complexes sans pilote identifié. Deux comités techniques et une présentation en comité de direction générale ont eu lieu, et le projet s'est achevé par un comité de pilotage en présence de la direction générale pour aboutir à des décisions rendant opérationnelles une partie des préconisations. Enfin, pour favoriser la comparaison, des entretiens ont été effectués auprès de 21 autres collectivités afin d'explorer l'organisation de leur fonction immobilière et de repérer les

bonnes pratiques en la matière. Parmi elles, seule une minorité avait réellement entrepris une réflexion sur ce sujet et mis en place une organisation en faveur d'une gestion plus stratégique.

Une organisation éclatée et d'importants manques de communication

Les entretiens ont permis de dessiner une cartographie des acteurs et des liens entre eux, dont la complexité a confirmé l'absence de vision globale. Chaque service travaille en silos, avec une connaissance insuffisante des contraintes des autres.

De nombreux exemples illustrent un manque de communication interne sur les enjeux immobiliers, préjudiciable à une gestion optimisée du patrimoine : éloignement géographique de certains services, circulation de l'information défailante, concertation insuffisante en matière de définition des crédits de maintenance, et plus largement méconnaissance des rôles respectifs de chacun.

La pluralité des outils, rarement partagés, vient renforcer ces insuffisances, générant pertes d'informations et pertes de temps. L'absence d'un inventaire quantitatif et qualitatif freine la réalisation d'une stratégie immobilière globale, ce qui génère un manque d'anticipation des besoins futurs des services publics.

La gouvernance politique, elle aussi éclatée, ne favorise pas une prise en compte exhaustive des questions relatives à la fonction immobilière.

Enfin, la mutualisation inachevée de certaines directions contribue à la complexité du système d'acteurs impliqués dans la fonction immobilière, source, une fois encore, de coordination insuffisante, générant des procédures disparates, comme pour l'attribution des locaux vacants, voire des « zones blanches », situations dans lesquelles aucune direction n'apparaît compétente

Si un début de stratégie a été initié pour les locaux de service, celle-ci est conjoncturelle et ne s'inscrit pas, à ce stade, dans le temps long. La Ville comme la Métropole souffrent d'une absence de stratégie immobilière globale.

PRÉCONISATIONS

Suite au diagnostic établi, les préconisations ont été élaborées pour répondre à quatre objectifs :

- Favoriser les échanges inter-services ;
- Mieux piloter l'information et les décisions relatives à l'immobilier ;
- Permettre une organisation plus fluide ;
- Donner les moyens d'élaborer une stratégie immobilière.

Le patrimoine immobilier n'étant qu'une ressource au service des politiques publiques, son pilotage doit être marqué par la souplesse et la réactivité. Cette exigence doit pouvoir s'articuler avec une stratégie immobilière véritable, prenant en compte la totalité du parc, et l'ensemble des enjeux. Il s'est agi de trouver des solutions de gouvernance dans un environnement complexe et résolument transversal. En ce sens, un plan d'action en trois étapes a été proposé.

PROPOSITION	COMMENTAIRE
-------------	-------------

ÉTAPE 1 :

Améliorer le quotidien et « transversaliser » l'existant, à organisation constante

Se référer au fascicule des procédures immobilières	Ce fascicule, co-construit lors d'ateliers participatifs, rassemble les procédures déjà en place et reprend les propositions des agents pour les améliorer à court terme.
Organiser des ateliers de présentation de leurs activités par les services impliqués dans la fonction immobilière	Ces ateliers ont pour but de favoriser l'inter-connaissance entre tous les acteurs, afin de mieux comprendre le rôle et les contraintes de chacun.

PROPOSITION	COMMENTAIRE
Créer un Comité technique immobilier	Cette instance se veut transversale, unique et souple. Son rôle est de répondre à toutes les questions immobilières collectives, pour éviter les zones blanches et favoriser la bonne répartition des rôles.

ÉTAPE 2 :

Se donner les moyens d'élaborer une stratégie immobilière, à moyen terme

Initier une réflexion commune pour des outils partagés	La dispersion des outils est l'un des freins à l'optimisation de la gestion immobilière. L'objectif est de trouver les moyens d'un meilleur partage de l'information et de gagner en efficacité.
Faire émerger une stratégie immobilière	L'élaboration d'une stratégie immobilière réclame d'abord une bonne connaissance de son parc immobilier et une consolidation de l'inventaire. Ensuite, de grands objectifs peuvent être définis et s'articuler dans chacune des directions porteuses d'immobilier.
Créer une mission Stratégie et pilotage immobilier	Afin d'assurer la mise en place d'une véritable gestion stratégique prenant en compte l'ensemble des enjeux et la globalité du parc, il apparaît nécessaire de recruter un agent dédié à cette mission émergente dans les collectivités.

ÉTAPE 3 :

Renouveler l'organisation, afin d'être plus transversal et efficace, à moyen ou long terme

Faire évoluer l'organigramme	Plusieurs scénarii d'évolution de l'organigramme ont été évoqués afin de rassembler divers services immobiliers tels que les locaux de service, la gestion du patrimoine privé, l'action foncière ou encore la maintenance du patrimoine bâti.
-------------------------------------	--

UNE DÉMARCHE FORTE D'ENSEIGNEMENTS POUR LA CONDUITE DE L'ACTION PUBLIQUE

Trois éléments semblent particulièrement riches d'enseignement pour la conduite de l'action publique.

Tout d'abord, cette mission a pu travailler sur une fonction particulièrement émergente dans la gestion publique. Le parangonnage a montré que les collectivités territoriales ayant entamé une réflexion sur ce sujet sont encore minoritaires. Celles qui se sont emparées du sujet ont lancé des chantiers de réorganisation qui ne sont pas encore achevés. Ainsi, il n'est pas encore possible d'avoir un recul suffisant pour identifier avec certitude les meilleures pratiques. De plus, le concept de stratégie immobilière demeurant abstrait, il appartient aux collectivités telles que Rennes d'y faire correspondre des réalisations concrètes et efficaces. L'optimisation de la fonction immobilière des collectivités et leur engagement dans l'élaboration d'une stratégie immobilière nécessitera une impulsion politique. Le prochain mandat qui débutera en 2020 pourra en cela constituer une opportunité.

D'autre part, face à une ressource nécessitant un traitement inter-service, des propositions concrètes pour « transversaliser » l'existant ont été formulées. Cette démarche, facilement transposable, réclame des outils ou des moments de partage entre des services différents. Il est d'abord nécessaire de favoriser la connaissance mutuelle des services, afin de prendre conscience de l'ensemble de la chaîne et des contraintes de chacun. Ensuite, il est utile de proposer des instances de dialogue, larges, souples, mais régulières. Celles-ci permettent de renforcer l'inter-connaissance, de poser les bases de la coopération et surtout d'éviter les zones blanches (lorsqu'aucun service ne s'estime compétent). Puis, le développement d'outils commun constitue une étape supplémentaire, qui peut durablement améliorer le partage entre les services. Il est à noter que la simple réflexion partagée sur ce point est d'ailleurs elle-même source de transversalité.

Enfin, cette expérience a pu apporter des enseignements sur les moyens de l'optimisation et de la stratégie, à titre d'exemple la proposition de recrutement d'un nouvel agent pour mener la stratégie immobilière globale de la Ville et Métropole de Rennes. Cette préconisation a été faite en tenant compte de l'actuel contexte de

contraction des dépenses de fonctionnement des collectivités. Il est ainsi apparu que la transition vers une gestion plus optimisée possède un coût. En parallèle, il est indispensable de prendre conscience qu'une gestion non stratégique est elle aussi porteuse de coûts : dans le cas du bâti, sur les fluides ou l'entretiens par exemple. Il est parfois nécessaire de déployer des moyens supplémentaires pour parvenir à gagner en efficacité, y compris financière, à plus long terme. L'optimisation et la stratégie réclament des moyens à considérer en rapport avec les retours sur investissement espérés.

UNE DÉMARCHE TRANSPOSABLE DANS D'AUTRES COLLECTIVITÉS

La prise en compte des spécificités de la ville de Rennes et la Métropole de Rennes a constitué l'un des impératifs. En effet, le contexte politique a obligé à trouver des solutions qui ne remettaient pas en cause le dynamisme de la politique foncière ni l'importance du lien aux associations. Le contexte administratif a plutôt obligé à penser la transversalité sans changements d'organisation, la collectivité mutualisée étant encore relativement récente sur ce point.

Pour autant, en raison de l'émergence générale du sujet immobilier dans les collectivités, cette démarche semble à bien des égards transposable. En effet, si certaines collectivités ont particulièrement réfléchi à l'optimisation de la fonction immobilière, la plupart sont assez peu avancées malgré un besoin reconnu (recherche d'économies budgétaires et d'efficacité dans la gestion).

Pour être transposée à d'autres collectivités, des conditions semblent s'imposer. D'une part, la collectivité doit posséder un patrimoine suffisant qui justifie une démarche d'ampleur et certaines actions potentiellement coûteuse (outil commun, élaboration et suivi d'une stratégie). La nécessité d'atteindre une masse critique conduit à privilégier cette démarche aux communes, puis aux intercommunalités les plus intégrées. D'autre part, le choix en matière de gouvernance doit dépendre de l'histoire de chaque collectivité. La fonction immobilière étant une ressource, elle doit en effet s'adapter aux choix stratégiques et politiques de chaque collectivité.