



Julien ROUX

Directeur Général Adjoint en charge des ressources et des moyens  
au Département de Seine-Saint-Denis

## Valoriser un patrimoine en expansion récente : l'exemple de la Seine-Saint-Denis

**Mots-clés :** patrimoine local - valorisation - stratégie foncière et immobilière - mutations

Le patrimoine a longtemps constitué un « angle mort » des politiques locales. Dans un cadre contraint, il devient un enjeu majeur, d'autant plus qu'il s'est considérablement valorisé ces dernières années. Celui-ci doit donc être mieux maîtrisé pour servir les politiques publiques dans un contexte de mutations en cours nombreuses.

À l'instar de toutes les autres collectivités, le Département de la Seine-Saint-Denis a vu se multiplier à la fois le volume mais aussi la valeur de son patrimoine en quelques décennies. Il y a peu d'exemple historique d'une expansion si soudaine et si massive d'un patrimoine public. De nombreux rapports et études mettent en avant un triplement de la valeur des biens des collectivités locales qui pourraient aujourd'hui représenter près de 1 500 milliards d'euros<sup>1</sup>. Ce patrimoine a bien entendu un intérêt direct dans l'exercice des nombreuses missions de service public. La question de sa maintenance prend de fait une dimension nouvelle qu'il convient d'appréhender. Pour autant, certains considèrent également que les collectivités possèdent ici une « mine d'or », particulièrement dans les territoires ultra-urbanisés dans lesquels le foncier est une

denrée rare. En effet, les deux grandes vagues de décentralisation de 1982 et 2004 n'ont pas été avares en transferts de biens et de fonciers.

Ainsi, depuis les premières lois de décentralisation, le transfert de nouvelles missions a eu pour conséquence le transfert et/ou la mise à disposition de nombreux biens (bâti et non bâti) au profit des collectivités. Parmi les biens immobiliers transférés, certains étaient vétustes et peu adaptés aux activités. Ce mouvement s'est aussi accompagné d'une demande croissante de nouveaux locaux pour exercer les compétences transférées. L'État, assez piètre gestionnaire, a souvent transféré des biens dans un état déplorable, c'était le cas des collèges notamment. Il a été nécessaire de massivement investir pour les rénover. Les collectivités ont également bénéficié de transferts de fonciers, de délaissés de voirie qui sont autant de terrains constructibles potentiels.

<sup>1</sup> [https://www.labanquepostale.com/content/dam/groupe/actus-pub/pdf/etudes/finances-locales/2015/acces-territoires/Access-Territoire-n2\\_20150602.pdf](https://www.labanquepostale.com/content/dam/groupe/actus-pub/pdf/etudes/finances-locales/2015/acces-territoires/Access-Territoire-n2_20150602.pdf)

## Dossier

> La gestion du patrimoine local  
Colloque Lyon,  
14/09/2018

Il faut le reconnaître, la gestion du patrimoine foncier et immobilier a parfois été réalisée dans l'urgence et mal maîtrisée. Par ailleurs, elle a longtemps relevé d'un grand nombre de directions qui disposaient d'outils divers, faiblement reliés entre eux. L'absence de transversalité a été particulièrement préjudiciable à une bonne gestion du patrimoine.

La collectivité départementale est donc propriétaire d'un patrimoine immobilier et foncier important, issu essentiellement de l'héritage du Département de la Seine, l'ancien découpage administratif qui regroupait Paris et une partie des départements de la première couronne francilienne. Ce patrimoine s'est étoffé un peu plus chaque année, à l'image de la place de plus en plus importante des acteurs locaux dans l'exercice des missions de service public. Il a ainsi été procédé à des acquisitions immobilières et à des constructions nécessaires à la mise en œuvre des grands projets de notre collectivité (constructions de collèges, projets de voirie et de transport...). Au regard de la diversité des compétences et des politiques publiques déployées, celui-ci est nécessairement très hétéroclite. Il regroupe des collèges et leurs équipements associés (gymnases, plateaux sportifs, restauration...), mais aussi des crèches, des centres de Protection Maternelle et Infantile ou encore des locaux de types tertiaires qui accueillent les activités de l'Aide Sociale à l'Enfance, des services sociaux, Archives Départementales...). Il faut évidemment compter également les bâtiments administratifs et techniques qui reçoivent chaque jour près de 4 000 agents départementaux des sites centraux.

Le territoire séquano-dyonisien est marqué par de très importantes disparités économiques et sociales. Il souffre également d'un déficit d'équipements publics qui a poussé la collectivité à multiplier les projets d'investissements. En premier lieu, il s'agit de la question de l'éducation. Face à une démographie scolaire absolument atypique, le Département doit prévoir la construction de plusieurs collèges par an. Dans son rapport de gestion daté de 2010, la chambre régionale des comptes d'Île de France pointe du doigt cette ardente obligation. Le Conseil général a alors adopté un Plan Exceptionnel d'Investissement de 703 millions d'euros pour les collèges sur la période 2010/2015. Ainsi, vingt et une opérations de construction, reconstruction et rénovation, des travaux de modernisation pour l'ensemble des collèges et un plan numérique ambitieux étaient prévus. Le Département de la Seine-Saint-Denis a ainsi connu, en 2014 et en 2015, une rentrée litté-

ralement extraordinaire avec la livraison de treize nouveaux collèges, construits dans le cadre de trois contrats de partenariat.

En novembre 2014, l'assemblée a adopté un nouveau plan d'action de modernisation et de construction de collèges en raison des besoins toujours aussi importants. Les élus ont alors adopté le plan « Ambition Collèges 2020 ». Cette stratégie prévoit un investissement total de 640 millions d'euros entre 2015 et 2020 afin de rénover et de moderniser la totalité des 125 collèges du département et d'en construire 8 nouveaux, toujours pour répondre à la démographie scolaire du territoire.

Le Département souhaite en effet offrir aux collégiens, aux équipes éducatives et aux personnels du département le meilleur environnement possible. Notre collectivité dispose désormais d'une solide expérience en matière d'architecture éducative qui permet, dans un territoire jeune et dynamique, de concevoir et de réaliser des collèges qui répondent aux nouveaux enjeux éducatifs et favorisent la réussite de tous les jeunes.

Autre caractéristique majeure, le territoire est particulièrement jeune avec 28 000 naissances par an, près de 20% du total de la région d'Île de France. Ce plan prévoit la rénovation et la modernisation de l'ensemble des cinquante-cinq crèches départementales et un budget travaux de 60 millions d'euros. Plusieurs priorités vont traverser l'ensemble de ces projets : garantir de meilleures conditions d'accueil aux enfants et aux familles ainsi qu'améliorer les conditions de travail des professionnel(le)s en mettant notamment l'accent sur l'amélioration de l'accessibilité et de la performance énergétique des bâtiments. Dans le cadre du plan, un effort particulier va être fait en faveur de l'accueil de tous les handicaps. À terme, quatre ou cinq crèches départementales devraient mettre en œuvre des solutions innovantes.

Œuvrer à l'amélioration du cadre de vie dans les structures petite enfance et parentalité est un autre enjeu de ce plan avec des espaces extérieurs (jardins, structures de jeux, etc.) qui favorisent l'éveil, la motricité des enfants mais aussi leur relation avec la nature et l'environnement.

Avec près de deux millions de mètres carrés de bâtiments et des possessions foncières réparties sur tout le territoire, le Département doit donc construire une vision prospective de son patrimoine. Il dispose en effet d'un patrimoine foncier et immobilier hétérogène, dont l'inventaire était encore largement incomplet il y a quelques années.

La première étape d'une collectivité moderne désireuse d'optimiser son patrimoine reste l'amé-

lioration de sa connaissance. Ce travail préalable est indispensable pour en espérer une valorisation économique ou politique. Il faut également

savoir anticiper les mutations en cours, nombreuses et diverses, pour faire du patrimoine un outil d'innovation majeure du service public.

## L'amélioration de la connaissance du patrimoine départemental, un préalable indispensable

Afin d'améliorer la gestion de son patrimoine, le Département a constamment besoin de connaître ses caractéristiques, son état, son coût. Ainsi, l'élaboration d'un schéma foncier et immobilier répond à divers enjeux. Il permet tout d'abord de définir des critères de gestion du patrimoine (portage foncier, cession, etc.) qui reposent sur une anticipation des projets d'investissement futurs du Département ou des acteurs locaux sur le territoire (projets d'équipement tels que les collèges, projets d'aménagement et de transports, projets locaux de logement, etc.). C'est également un formidable outil pour accélérer la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier par la mise en place d'une réflexion globale sur l'adéquation entre la localisation des bâtiments départementaux (sites centraux, bâtiments accueillant du public) et le service rendu à la population et par le développement d'un système d'information dédié.

Dans un contexte financier contraint, cette stratégie permet d'optimiser la gestion de l'ensemble des ressources patrimoniales départementales et de gagner des marges de manœuvre par une planification pluriannuelle des travaux, des constructions, des opérations de location, d'achat, de cession.

Elle repose sur la mise en place d'une méthode de travail rigoureuse avec une première étape de cadrage méthodologique, de structuration d'une équipe projet inter-directions, une analyse des besoins des directions notamment en termes de système d'information. Une deuxième phase de construction du schéma a débuté à partir de la rentrée 2013. Elle a compris un travail d'inventaire précis du patrimoine par la réalisation de relevés, la mise en place d'outils de gestion (tableaux de bord, indicateurs de suivi, programmes-types de bâtiments), d'un système d'information moderne dédié au patrimoine et d'un système de gouvernance permettant de définir des orientations stratégiques en matière de gestion foncière et immobilière.

La légitimité de ce projet est renforcée par les conclusions du rapport 2013 de la Cour des comptes<sup>2</sup>. La Cour pointe en effet une méconnaissance générale du patrimoine des collectivités, et d'une gestion reposant souvent sur des décisions

ponctuelles, prises en fonction des opportunités et des contraintes. Dans un souci de bonne gouvernance, elle recommande la mise en place d'un schéma foncier et immobilier dans les grandes collectivités. Par ailleurs depuis peu, la Cour des comptes intègre dans ses contrôles la capacité des collectivités à gérer leur patrimoine du fait de leur poids financier très important dans les finances locales.

Au préalable, ce travail repose généralement sur l'identification du patrimoine et du régime juridique de chaque bien de la collectivité concernée, un exercice complexifié avec les transferts liés à l'acte II de la décentralisation. Il s'agit ensuite de construire les conditions d'une meilleure planification de la mobilisation du patrimoine foncier et immobilier, notamment par la mise en place d'une stratégie patrimoniale active. Cela nécessite la fiabilisation des données comptables, un meilleur suivi des coûts d'entretien et d'amélioration des bâtiments et la mise en place d'outils de gestion communs à tous les services. Au-delà des leviers d'économies que ces actions génèrent, cela a permis de renforcer la vision prospective de la collectivité sur la mobilisation de ses biens fonciers et immobiliers ainsi que le regard des assemblées délibérantes sur les choix stratégiques en matière de gestion patrimoniale.

Dans ce sens, un diagnostic, suivi de préconisations, a été réalisé par un prestataire spécialisé. Le résultat de ce travail a été une feuille de route pour l'élaboration d'un schéma directeur immobilier. Neuf chantiers ont ainsi été lancés afin de mettre en place la stratégie foncière et immobilière. Ces neuf chantiers se répartissent en deux grandes familles avec, comme point de départ, l'élaboration d'un schéma Directeur Immobilier et Foncier, basé sur 5 chantiers thématiques. Après un cadrage général de la démarche, l'essentiel réside dans l'élaboration et le renseignement des référentiels communs aux patrimoines foncier et immobilier. Sur cette base, le Département a pu réaliser un diagnostic et une mise en évidence des enjeux de l'ensemble de ces biens. La question de la valorisation ne peut alors que venir dans un second temps.

La seconde grande famille est le déploiement d'une fonction patrimoniale et d'un système

<sup>2</sup> <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2013>

## Dossier

> La gestion du patrimoine local  
Colloque Lyon,  
14/09/2018

d'information patrimonial, construit autour de 4 chantiers thématiques. L'idée principale est de créer les instances et les principes d'arbitrage pour les investissements lourds. Le Département s'est également doté d'un système informatique, en lien avec le système d'information géographique, pour relier le patrimoine et leurs implantations.

Les collectivités doivent s'assurer que le patrimoine mis à disposition (en qualité et en quantité) réponde aux politiques visant à satisfaire les besoins de la population et permette aux équipes de conduire ces politiques. Dans un contexte budgétaire contraint, il convient par ailleurs de développer une programmation pluriannuelle à partir de la connaissance et de l'anticipation des besoins et des moyens de maintenance. Chaque m<sup>2</sup> occupé doit être optimisé pour viser une performance fonctionnelle (adaptée aux usages), technique (énergétique, économe en maintenance...) et juridique (négociation des contrats...).

### Une valorisation au service des politiques publiques départementales

Au-delà de cette action volontariste, il apparaît nécessaire de définir une stratégie foncière et immobilière cohérente à moyen terme. Il s'agit d'une part d'anticiper les besoins de mobilisation foncière dans le cadre des projets portés par le Département ou par d'autres acteurs du territoire. Il s'agit d'autre part de développer une réflexion sur l'optimisation de la gestion, de l'entretien et de la localisation du patrimoine bâti de la collectivité par rapport aux besoins du service public.

Par délibération du 30 mai 2013, le Conseil général avait voté l'élaboration d'un schéma foncier et immobilier du patrimoine du département et décidé sur la période 2013-2016 l'établissement d'un plan exceptionnel de soutien aux projets de logements et d'équipements publics, dit « plan de cession ». Ce plan poursuivait différents objectifs :

- un objectif patrimonial, afin d'optimiser la gestion du patrimoine immobilier devenu inutile pour le Département et représentant une charge financière ou pouvant faire l'objet d'occupations illégales et/ou de squats,
- un objectif budgétaire et financier, par l'augmentation des recettes départementales grâce aux produits des cessions,
- un objectif d'aménagement du territoire, en mettant à disposition du foncier aux communes et à leurs opérateurs, pour permettre la construc-

C'est pourquoi, dès 2010, le Conseil départemental s'était engagé dans une démarche de gestion technique du patrimoine directement issue d'un modèle de gestion patrimoniale active (GPA). Les objectifs sont notamment d'améliorer l'efficacité économique de la maintenance et la construction d'un système de gestion patrimoniale globale, harmonisé et adaptable aux évolutions des besoins.

Les nouvelles réglementations issues notamment du Grenelle de l'Environnement impactent aussi fortement cette gestion de patrimoine. Aux objectifs d'optimisation d'utilisation du patrimoine, s'ajoutent des objectifs d'accessibilité des immeubles, de diminution des consommations énergétiques, de maîtrise des émissions des gaz à effets de serre et de qualité de l'air intérieur, etc.

C'est pourquoi, la réflexion de la collectivité a également porté sur le devenir de ce patrimoine et de sa mise à disposition pour favoriser le développement des politiques publiques soutenues par le Département.

tion de logements et l'aménagement de leur territoire,

- un objectif de politique publique du logement permettant au Département de contribuer, voire d'impulser, la construction de logements en Seine-Saint-Denis afin de permettre à la population d'accéder à des logements sociaux ou de prétendre à l'accession à la propriété et de favoriser la mixité sociale par le développement du parc privé.

Le Département a ainsi recensé une quarantaine de terrains (bâti ou non) lui appartenant, répartis en 101 parcelles, situés sur le territoire de vingt et une communes et représentant près de 350 000 m<sup>2</sup>, dont il n'avait pas une utilité directe pour ses propres besoins et qu'il pouvait donc décider de céder. Dans une logique évidente de partenariat avec les communes – lesquelles disposent des prérogatives en matière d'urbanisme sur leur territoire – les communes concernées sur lesquelles étaient implantés ces biens ont ainsi été directement sollicitées par le Département afin de leur en proposer l'acquisition en priorité. Ces propriétés pouvaient également être cédées aux personnes qu'elles entendaient désigner, qu'il s'agisse d'établissements publics fonciers (EPF), d'offices publics de l'habitat (OPH), de sociétés d'économie mixte (SEM), d'aménageurs, de pro-

moteurs..., pourvu que l'objet de ces cessions contribue à la réalisation d'opérations d'intérêt public en matière d'aménagement, de développement économique ou de logement.

Sur les 41 propriétés départementales pré-identifiées pour être cédées dans le cadre de ce plan de cession, 33 ont donné lieu à des marques d'intérêt et à l'ouverture de négociations actives, lesquelles se sont concrétisées à ce jour plus d'un vingtaine délibérations de la Commission permanente, pour en autoriser la cession. À travers le plan exceptionnel de soutien aux projets de logements et d'équipements publics intégrés à la stratégie foncière et immobilière, le Département a atteint ses objectifs fixés.

En effet, d'une part l'ensemble des délibérations précitées a abouti, fin 2016, à la signature de 15 actes de vente, représentant une recette totale de près de 10 millions d'euros pour les finances départementales. D'autre part, ce plan a permis la réalisation de différents programmes d'aménagement, la création d'activités économiques (et par là même d'emplois directs et indirects) et d'équipements publics, ainsi que la construction d'ensembles immobiliers destinés à du logement.

Ainsi, dès 2013, les six premières cessions réalisées par le Département dans le cadre de ce plan ont permis la réalisation de nombreux équipements utiles aux habitants à travers la création d'une voie nouvelle et la construction d'un groupe scolaire de vingt-quatre classes sur la commune de Livry-Gargan mais également la construction de deux ensembles immobiliers (dont un ensemble composé de 150 logements locatifs sociaux avec parking et un ensemble de logements avec parc paysager et commerces de

proximité), ainsi que l'aménagement des berges de Marne sur la commune de Noisy-le-Grand. À Pierrefitte-sur-Seine, une voirie communale a pu être réalisée alors qu'un aménagement des espaces pour l'accueil de nouvelles entreprises, d'activités commerciales et de bureaux ainsi que la création et l'aménagement de voiries sur la commune de Stains a été rendu possible.

Le patrimoine est ainsi valorisé mais également utilisé pour l'intérêt général. La même dynamique a été poursuivie les années suivantes. En 2014, trois cessions ont été réalisées pour une recette de 1,1 million d'euros et ont permis la concrétisation des projets comme l'acquisition, par le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), d'un poste de redressement et d'un local, nécessaires au bon fonctionnement du tramway T8 sur la commune d'Épinay-sur-Seine ou la construction d'un ensemble immobilier comprenant 70 logements sur la commune de La Courneuve et d'un autre de 27 logements collectifs sociaux sur la commune de Villetaneuse.

En 2015 et 2016, les différentes cessions réalisées pour près de 8 millions d'euros ont permis le développement et l'implantation d'une plate-forme de compostage et d'un Bio-Centre à La Courneuve, l'aménagement d'« habitats solidaires » pour l'accueil pérenne de gens du voyage, sur la commune de Saint-Denis ou encore le développement des activités d'une société de 30 salariés, spécialisée dans le transport des personnes, sur la commune de Livry-Gargan,

Ce premier plan avait vocation à être prolongé pour continuer la démarche mais dans une optique qui devait mieux prendre en compte les projets d'avenir impactant le territoire.

## Un patrimoine en faveur des projets d'avenir de la Seine Saint-Denis et du Grand Paris, inscrit dans une triple mutation

À la fin de l'année 2016, toutes les parcelles incluses dans le « plan de cession 2013-2016 » n'ont pas donné lieu à une vente pour diverses raisons. Cela tient soit aux caractéristiques des terrains (petites surfaces, faible largeur, état du sol ou du sous-sol, possibilités de constructions limitées au regard des dispositions d'urbanisme...), soit à des réflexions encore embryonnaires pour les communes ou acquéreurs potentiels.

Néanmoins, certains immeubles, qu'ils soient bâtis ou non bâtis, revêtent un intérêt certain, compte tenu de leurs superficies ou de leur localisation, dans la perspective des grandes opéra-

tions et des grands projets à venir sur le territoire départemental.

La candidature Paris 2024, les opérations d'aménagement en cours sur le territoire en partenariat avec les communes et établissements publics territoriaux (EPT), ainsi que les nombreux projets de transport et de gares portés par la Société du Grand Paris (SGP), le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), la Régie autonome des transports parisiens (RATP), la SNCF ou la SNCF Réseau (prolongement du tramway T1, T11 express, création et prolongement de nombreuses lignes de métro...) sont autant de projets nécessitant du foncier.

## Dossier

> La gestion du patrimoine local  
Colloque Lyon,  
14/09/2018

De ce fait, le lancement d'un 2<sup>e</sup> plan de cession – sur la période 2017-2020 – a été proposé à la fois pour « réactiver » les dossiers n'ayant pas trouvé d'acquéreur dans le 1<sup>er</sup> plan et pour céder d'autres biens qui pourront être identifiés par les services départementaux comme cessibles et utiles aux projets d'intérêt départemental portés par des tiers. La démarche proposée pour ce 2<sup>e</sup> plan de cession d'immeubles départementaux pourrait être identique à celle adoptée en 2013, tout en l'adaptant au nouveau contexte institutionnel et opérationnel.

Ainsi, les immeubles bâtis et non bâtis départementaux seraient proposés en priorité aux communes. Par leurs compétences en matière d'urbanisme et leurs projets d'aménagement communaux, celles-ci constituent en effet l'échelon privilégié de discussion pour concrétiser la réalisation des projets. Par ailleurs, afin de prendre en compte la création et les compétences des Établissements Publics Territoriaux (EPT) sur le territoire départemental, ces derniers seront bien évidemment très étroitement associés à la démarche de cession.

Il est également proposé – toujours en partenariat étroit avec les communes et les EPT – de créer un cadre privilégié de discussion avec la SGP, le STIF, la RATP, la SNCF ou la SNCF Réseau pour permettre la réalisation des projets de transport et les opérations qui y sont associées.

Cette démarche doit également s'inscrire dans la triple mutation en cours. En Seine-Saint-Denis, celle-ci est d'abord institutionnelle car la région parisienne doit nécessairement connaître une simplification de son fonctionnement. Au delà, ce grand Paris doit nous inviter à revisiter notre approche patrimoniale. Celui-ci va être profondément impacté par des mutations qui bouleverseront notre vision traditionnelle, celle de l'usage

plutôt que de la propriété. Trop de biens sont aujourd'hui insuffisamment utilisés (gymnases de collèges fermés le week-end, véhicule de service inutilisés de 18h à 8h). Il faut repenser le service public, et les moyens patrimoniaux qui en découlent, par une nouvelle approche qui viendrait s'attacher à la qualité du service rendu et non à l'identité de la collectivité qui le rend. Encore assez rare, cette possibilité de partager des biens publics est symptomatique des bouleversements majeurs qui traversent le patrimoine : le passage du bien dont nous sommes propriétaires au bien comme « service ». Le numérique et le partage sont sources de rentabilisation de ressources déjà existantes, et une accélération de l'investissement développement durable. C'est ici que les deux autres mutations interviennent.

La transformation numérique, la deuxième, va permettre de rendre les choses faciles, fluides par le biais d'applications, de données transférées. Les logiciels permettent une gestion bien plus performante, tant dans la maintenance que dans les usages possibles. C'est le cas par exemple des systèmes télématiques qui autorisent un suivi très fin de la maintenance automobile.

Enfin, la dernière transformation en cours, écologique, nous pousse à devenir des professionnels du fonctionnement « bas carbone », tant avec les bâtiments qu'avec les véhicules, qui modifient nos habitudes. Les territoires sont devenues les moteurs de la transition écologique, cela impactera la gestion de notre patrimoine.

Les mutations en cours sont nombreuses : institutionnelles, écologiques ou encore numériques. Ces changements profonds vont impacter la notion même de patrimoine en le projetant dans le 21<sup>e</sup> siècle et en modifiant notre rapport à celui-ci. La gestion « en bon père de famille » semble bel et bien terminée. ■