

Le patrimoine des collectivités territoriales

MAI 2016

Remi **DUCHENE** • Jean-Michel **CHARPIN** •
Philippe **LEVEQUE** • Gregory **VALOT** •
Antoine **CHOUC** • Philippe **SIMEON-DREVON** •
Jean-Bernard **CASTET**



IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES





Inspection générale de l'administration

Contrôle général économique et financier

N° 16054-16004-01

N° 16.01.01

Inspection générale des finances

N° 2016-M-009

RAPPORT

Le patrimoine des collectivités territoriales

Établi par

REMI DUCHENE
Inspecteur général de
l'administration

JEAN-MICHEL CHARPIN
Inspecteur général des
finances

PHILIPPE LEVEQUE
Chef de mission de contrôle
général économique et
financier

GREGORY VALOT
Inspecteur de
l'administration

ANTOINE CHOUC
Inspecteur des finances

PHILIPPE SIMEON-DREVON
Contrôleur général

JEAN-BERNARD CASTET
Inspecteur des finances

- MAI 2016 -



SYNTHESE

Depuis la fin des années 1970, le patrimoine des collectivités territoriales et de leurs groupements s'est fortement développé et diversifié au gré des investissements nouveaux et des transferts d'équipements dans le cadre de la décentralisation. Sa valeur, également tirée par l'augmentation des prix de l'immobilier, a été multipliée par 3,4 en euros constants depuis 1978 et est évaluée en 2014 par l'INSEE à 1 333 Mds€, soit 10 % du patrimoine non financier de la Nation.

Certaines collectivités sont engagées dans une gestion dynamique de leur patrimoine, fondée sur une connaissance précise et la définition d'une stratégie permettant de réaliser des arbitrages, d'optimiser l'occupation des locaux disponibles et, partant, de rationaliser les dépenses associées au patrimoine. Cette démarche n'est toutefois pas généralisée. Le niveau de connaissance par les collectivités de leur patrimoine et de son état est inégal et la diversité des statuts juridiques des biens peut en complexifier la gestion, en particulier au niveau intercommunal.

L'importance de ce patrimoine pose la question de la capacité financière des collectivités à l'entretenir. Les besoins de gros entretien et de réhabilitation s'accroissent à mesure que le patrimoine des collectivités se développe. Le besoin théorique de réhabilitation évalué par l'INSEE¹ représenterait en moyenne entre 2010 et 2014 près de 40 Mds€ par an, soit environ 80 % des dépenses d'investissement des administrations publiques locales sur la période. Or, d'après les évaluations de la mission, entre 40 % et 50 % des dépenses d'investissement des collectivités seraient consacrées à des projets d'équipement neufs. Dégager les ressources financières nécessaires à l'entretien du patrimoine existant suppose que les collectivités internalisent sa dépréciation. À cet égard, la mission considère qu'un renforcement des règles d'amortissement comptable pour les investissements nouveaux serait souhaitable. Elle reprend sur ce point les analyses du rapport d'Alain Lambert et Martin Malvy², avec des préconisations adaptées selon la taille des communes.

En outre, l'évaluation préalable des projets d'équipements nouveaux serait d'autant plus utile qu'ils ont un effet d'entraînement fort sur les dépenses de fonctionnement des collectivités : d'après des modélisations économiques³, pour un nouvel investissement de 100 €, une collectivité territoriale doit supporter en moyenne un surcoût annuel en termes de dépenses de fonctionnement de 14 €. Les dépenses de fonctionnement courant associées au patrimoine sont évaluées par la mission à 28 Mds€, dont la moitié de masse salariale affectée à la gestion et l'entretien du patrimoine. Hors masse salariale, ces dépenses, rapportées au nombre d'habitants, sont caractérisées par une forte hétérogénéité, même entre collectivités de taille comparable, ce qui révèle des marges d'optimisation que la mission évalue entre 450 M€ et près de 1 Md€.

¹ Mesuré par la consommation de capital fixe qui correspond en comptabilité nationale à la dépréciation du patrimoine existant.

² *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, Alain Lambert et Martin Malvy, avril 2014.

³ *Comprendre les finances publiques locales*, Alain Guengant et Yann Le Meur, édition Le Moniteur, 2015.

Enfin, l'importance du patrimoine des collectivités territoriales pose également la question de sa valorisation et celle des cessions. En 2014, la valorisation du patrimoine local (revenus locatifs, recettes domaniales, etc.) a rapporté 5 Mds€ et les produits de cessions 3 Mds€. Qu'il s'agisse d'opérations de cessions ou de la passation de conventions d'occupation domaniales, la mission propose un renforcement des obligations de publicité permettant une mise en concurrence, tant dans un souci de transparence que de meilleure valorisation. Par ailleurs, l'ouverture aux collectivités de la possibilité d'un déclassement anticipé serait de nature à leur donner plus de souplesse pour la conduite de leurs opérations de cessions.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. ESSENTIELLEMENT DETENU PAR LE BLOC COMMUNAL, LE PATRIMOINE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES A VU SA VALEUR FORTEMENT AUGMENTER DEPUIS 30 ANS	3
1.1. Le patrimoine des collectivités s'est développé en volume et sa valeur a fortement augmenté dans les dernières décennies, en lien avec l'évolution du marché immobilier	3
1.1.1. <i>Évalué par l'INSEE à plus de 1 300 Mds€ en 2014, le patrimoine non financier des APUL représente 10 % du patrimoine national.....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>Le patrimoine des APUL a plus que triplé en valeur depuis 1978, du fait non seulement des investissements nouveaux et des transferts d'équipement mais aussi de l'augmentation des prix du foncier.....</i>	<i>4</i>
1.2. Très divers, le patrimoine des collectivités est surtout concentré au sein du bloc communal.....	5
1.2.1. <i>Le bloc communal détient plus de 70 % de la valeur brute comptable des immobilisations gérées par les collectivités et leurs groupements.....</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>Très varié, le patrimoine des collectivités territoriales ne se résume pas à l'immobilier.....</i>	<i>6</i>
2. QUOIQUE CERTAINES COLLECTIVITES SOIENT BIEN OUTILLEES, LE MANQUE DE CONNAISSANCE PRECISE DE LEUR PATRIMOINE LIMITE LA CAPACITE DE LA PLUPART D'ENTRE ELLES A FONDER UNE STRATEGIE PATRIMONIALE.....	9
2.1. Les collectivités disposent d'une connaissance physique de leur patrimoine de plus en plus fine mais les inventaires sont parfois partiels et d'une précision inégale.....	9
2.1.1. <i>La plupart des collectivités disposent d'un inventaire physique de leurs biens.....</i>	<i>9</i>
2.1.2. <i>L'inventaire des collectivités, qui n'est pas toujours exhaustif, ne contient pas nécessairement d'informations suffisantes pour la définition d'une politique patrimoniale.....</i>	<i>10</i>
2.2. La connaissance juridique du patrimoine est rendue complexe, tant du fait des différents statuts des biens que de la multiplicité des modes de gestion possibles	11
2.3. La connaissance sur le plan comptable du patrimoine des collectivités se heurte à la faiblesse de l'amortissement, qui ne permet pas d'appréhender la dépréciation du patrimoine	13
2.3.1. <i>Le manque de coordination entre l'ordonnateur et le comptable peut se traduire par des incohérences ou des anomalies comptables.....</i>	<i>13</i>
2.3.2. <i>Le champ limité de l'amortissement obligatoire et la possibilité d'en neutraliser les conséquences budgétaires ne permettent pas d'appréhender à son niveau réel la dépréciation du patrimoine des collectivités.....</i>	<i>14</i>
2.3.3. <i>Alors que les informations patrimoniales sont éclatées entre le bilan comptable et le compte administratif, un compte financier unique serait de nature à faciliter la définition et le suivi d'une politique patrimoniale.....</i>	<i>18</i>

2.4.	Certaines collectivités sont engagées dans une stratégie de gestion dynamique de leur patrimoine fondée sur une meilleure connaissance de celui-ci.....	19
2.4.1.	<i>Sur le plan organisationnel, le suivi et le pilotage du patrimoine dépendent généralement de plusieurs services différents.....</i>	19
2.4.2.	<i>Certaines collectivités se sont dotées d'outils de pilotage et d'un document de programmation patrimoniale, à l'origine d'une véritable stratégie, selon une démarche loin d'être généralisée.....</i>	19
3.	SI LE PATRIMOINE EST SOURCE DE DEPENSES DE FONCTIONNEMENT SUSCEPTIBLES D'ETRE OPTIMISEES, LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITES DEVRAIENT A L'AVENIR PRIVILEGIER LA REHABILITATION DU PARC EXISTANT PLUTOT QUE DES EQUIPEMENTS NEUFS.....	22
3.1.	Relativement dynamiques, les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine des collectivités territoriales sont très variables selon les collectivités.....	22
3.1.1.	<i>Les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine représentent 14 Mds€, auxquels il faut ajouter la masse salariale affectée à la gestion patrimoniale.....</i>	22
3.1.2.	<i>Les dépenses de fonctionnement liées au patrimoine sont tirées par les investissements nouveaux et par le développement de normes.....</i>	24
3.1.3.	<i>La forte hétérogénéité des niveaux de dépenses et de leur évolution selon les collectivités révèle des marges d'optimisation.....</i>	28
3.2.	Dès lors que les besoins de gros entretien et de réhabilitation croissent, l'investissement des collectivités devrait être moins orienté vers les équipements neufs.....	30
3.2.1.	<i>Délicate à évaluer, la part des investissements consacrée à du gros entretien et à la réhabilitation de l'existant se situerait entre 50 % et 60 %....</i>	30
3.2.2.	<i>Les flux d'investissement théoriquement nécessaires pour assurer le maintien en l'état du patrimoine existant augmentent et seraient nettement supérieurs aux investissements qui y sont effectivement consacrés.....</i>	31
3.2.3.	<i>Une plus grande sélectivité des nouveaux projets pourrait permettre de dégager des marges de manœuvre financières pour la réhabilitation du patrimoine existant.....</i>	33
4.	DIVERSES EVOLUTIONS JURIDIQUES SUR LE CADRE DES CESSIIONS ET DES OUTILS DE VALORISATION SERAIENT SUSCEPTIBLES D'ACCROITRE LES RECETTES TIREES PAR LES COLLECTIVITES DE LEUR PATRIMOINE	34
4.1.	En 2014, les recettes tirées par les collectivités de la valorisation de leur domaine et des cessions patrimoniales ont représenté 8 Mds€.....	34
4.1.1.	<i>Diverses, les recettes tirées de la seule valorisation du domaine et du patrimoine des collectivités représentent près de 5 Mds€.....</i>	34
4.1.2.	<i>Les recettes de cessions des collectivités sont en forte baisse sur la période 2010-2014 mais demeurent significatives et nettement supérieures à celles de l'État.....</i>	35
4.2.	Si les outils permettant aux collectivités de valoriser leur domaine public sont nombreux, le recours plus systématique à des mises en concurrence lors de concessions domaniales apparaît souhaitable.....	36
4.2.1.	<i>La possibilité récente de constituer un fonds de commerce sur le domaine public ouvre des perspectives de meilleure valorisation.....</i>	36
4.2.2.	<i>Le bail emphytéotique administratif (BEA) et l'autorisation d'occupation temporaire (AOT) permettent aux collectivités de concéder des droits réels sur leur domaine public.....</i>	37

4.2.3.	<i>La publicité et la mise en concurrence lors de la passation de conventions d'occupation domaniale gagneraient à se développer</i>	37
4.3.	Le cadre juridique des cessions pourrait être ajusté pour maximiser le profit que tirent les collectivités de leurs cessions immobilières	39
4.3.1.	<i>De bonne qualité et appréciées des collectivités, les évaluations de France Domaine préalables aux cessions doivent perdurer</i>	39
4.3.2.	<i>Les intérêts financiers des collectivités territoriales doivent être préservés en limitant à des cas exceptionnels les cessions de patrimoine à l'euro symbolique</i>	40
4.3.3.	<i>La possibilité d'un déclassement anticipé gagnerait à être étendue aux collectivités territoriales</i>	41
4.3.4.	<i>Comme pour l'État, un principe de publicité permettant une mise en concurrence pourrait être prévu pour les cessions immobilières des collectivités</i>	42

Rapport

Introduction

Par lettre en date du 11 janvier 2016, le ministre des finances et des comptes publics, le ministre de la décentralisation et de la fonction publique et le secrétaire d'État au budget ont confié au contrôle général économique et financier (CGEFI), à l'inspection générale de l'administration (IGA) et à l'inspection générale des finances (IGF), une mission relative au patrimoine des collectivités territoriales. Cette mission s'inscrit dans le cadre des revues de dépenses définies à l'article 22⁴ de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (LPFP 2014-2019).

La mission a retenu comme périmètre d'analyse **l'ensemble du patrimoine non financier** des collectivités territoriales (communes, départements et régions) et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Sont donc exclus du champ de l'analyse les démembrements des collectivités territoriales qui sont autonomes dans leur gestion patrimoniale ou qui présentent des enjeux patrimoniaux spécifiques (sociétés d'économie mixte, offices publics de l'habitat, etc.).

La mission a fondé ses analyses sur les données tirées des comptes de gestion des collectivités territoriales centralisés par la direction générale des finances publiques (DGFIP) et sur les données de la comptabilité nationale publiées par l'INSEE. La mission a également interrogé des collectivités dans le cadre d'un questionnaire, relayé par des associations représentatives au niveau national, et rencontré de nombreux élus et responsables administratifs de collectivités. Enfin, ce rapport ne vise pas à porter une appréciation sur les choix de gestion des collectivités territoriales, dont l'autonomie est garantie par la Constitution.

Ces analyses permettent de montrer que le patrimoine des collectivités territoriales s'est diversifié et fortement développé depuis la fin des années 1970, en volume du fait des transferts d'équipements et des investissements nouveaux, et en valeur, en lien avec l'évolution des prix de l'immobilier (I).

La connaissance par les collectivités de leur patrimoine d'un point de vue physique, juridique et comptable est inégale et se heurte à la multiplicité des statuts juridiques et des modes de gestion des biens, et au caractère limité des obligations d'amortissement. Le manque de connaissance ne permet pas toujours aux collectivités de fonder une stratégie patrimoniale (II).

Le patrimoine est source de dépenses de fonctionnement relativement dynamiques et très variables selon les collectivités, ce qui laisse apparaître des marges d'optimisation. Alors que les besoins de gros entretien croissent avec le développement des actifs, les dépenses d'investissement des collectivités devraient privilégier la réhabilitation du patrimoine existant plutôt que des équipements neufs (III).

Mais le patrimoine des collectivités peut également être source de revenus. À cet égard, diverses adaptations juridiques seraient de nature à faciliter la valorisation par les collectivités de leur patrimoine (IV).

⁴ Cet article prévoit que chaque année une annexe budgétaire définit des thèmes devant faire l'objet d'une revue de dépenses. Une annexe au projet de loi de finances pour 2016 retient le patrimoine des collectivités territoriales comme l'un des douze thèmes de revue de dépenses pour l'année 2016.

Rapport

Le présent rapport synthétise les constats et pistes de proposition de la mission qui sont détaillés dans six annexes thématiques jointes à ce rapport :

- ◆ l'annexe I établit une cartographie du patrimoine non financier des collectivités territoriales ;
- ◆ l'annexe II traite de la comptabilisation du patrimoine et des règles d'amortissement ;
- ◆ l'annexe III analyse l'organisation et les stratégies patrimoniales des collectivités territoriales ;
- ◆ l'annexe IV traite des dépenses associées au patrimoine ;
- ◆ l'annexe V analyse les recettes tirées par les collectivités de leur patrimoine et les outils de valorisation patrimoniale ;
- ◆ l'annexe VI présente des exemples de collectivités tirés des déplacements de la mission et de rapports de chambres régionales des comptes.

1. Essentiellement détenu par le bloc communal, le patrimoine des collectivités territoriales a vu sa valeur fortement augmenter depuis 30 ans

1.1. Le patrimoine des collectivités s'est développé en volume et sa valeur a fortement augmenté dans les dernières décennies, en lien avec l'évolution du marché immobilier

1.1.1. Évalué par l'INSEE à plus de 1 300 Mds€ en 2014, le patrimoine non financier des APUL représente 10 % du patrimoine national

Les comptes de patrimoine établis annuellement par l'INSEE dans le cadre de la comptabilité nationale constituent **la seule évaluation de la valeur marchande du patrimoine des administrations publiques locales (APUL⁵)**. D'une année sur l'autre, les comptes de patrimoine de la comptabilité nationale retracent :

- ♦ des opérations liées à la production, c'est-à-dire les mouvements de valeurs dus à la politique patrimoniale de la collectivité⁶ (flux d'investissement nouveaux, cessions d'actifs) ou à la dépréciation naturelle du capital, modélisée par la consommation de capital fixe (CCF), similaire à l'amortissement comptable mais avec des règles de calcul propres (cf. annexe I) ;
- ♦ des variations de valeur purement liées à des changements de prix. **Le patrimoine bâti est en effet revalorisé annuellement selon l'indice des prix immobiliers notaires-INSEE (France entière)**. Le surplus de valeur lié à l'application de l'indice des prix de l'immobilier (c'est-à-dire le surplus de valeur non lié au flux de capital net de l'année) est imputé sur la valeur des terrains. L'hypothèse est donc faite dans ce modèle que ce sont les terrains qui héritent de toute la plus-value du bien immobilier tandis que la valeur du bâti est dépréciée annuellement et n'augmente qu'en cas de réhabilitation.

En comptabilité nationale, l'INSEE évalue le patrimoine non financier des APUL à **1 333 Mds€ en 2014**, ce qui représente **9,9 % du patrimoine national non financier, tous propriétaires confondus**, et 69 % du patrimoine des seules administrations publiques.

L'INSEE dissocie la valeur des terrains bâtis, qui évolue en fonction du marché de l'immobilier, de la valeur des constructions qui reposent sur ces terrains et ne publie pas la ventilation de la valeur des terrains bâtis selon le type de construction qu'ils supportent. Il n'est donc pas possible d'évaluer, sur la base des données publiées par l'INSEE, la valeur de marché des seuls bâtiments résidentiels ou non résidentiels. En outre, les évaluations de l'INSEE ne sont faites qu'à un niveau agrégé. Ainsi, pour mieux appréhender la composition et la répartition du patrimoine des collectivités, l'approche du patrimoine à partir des comptes de gestion est préférable (cf. partie 1.2).

⁵ À noter que, en comptabilité nationale, le périmètre des administrations publiques locales (APUL) dépasse le strict champ des collectivités territoriales qui en constitue toutefois l'essentiel : à titre d'exemple, sur la période 2009-2014, les collectivités territoriales sont à l'origine en moyenne de 95 % de la formation brute de capital fixe (FBCF) de toutes les APUL.

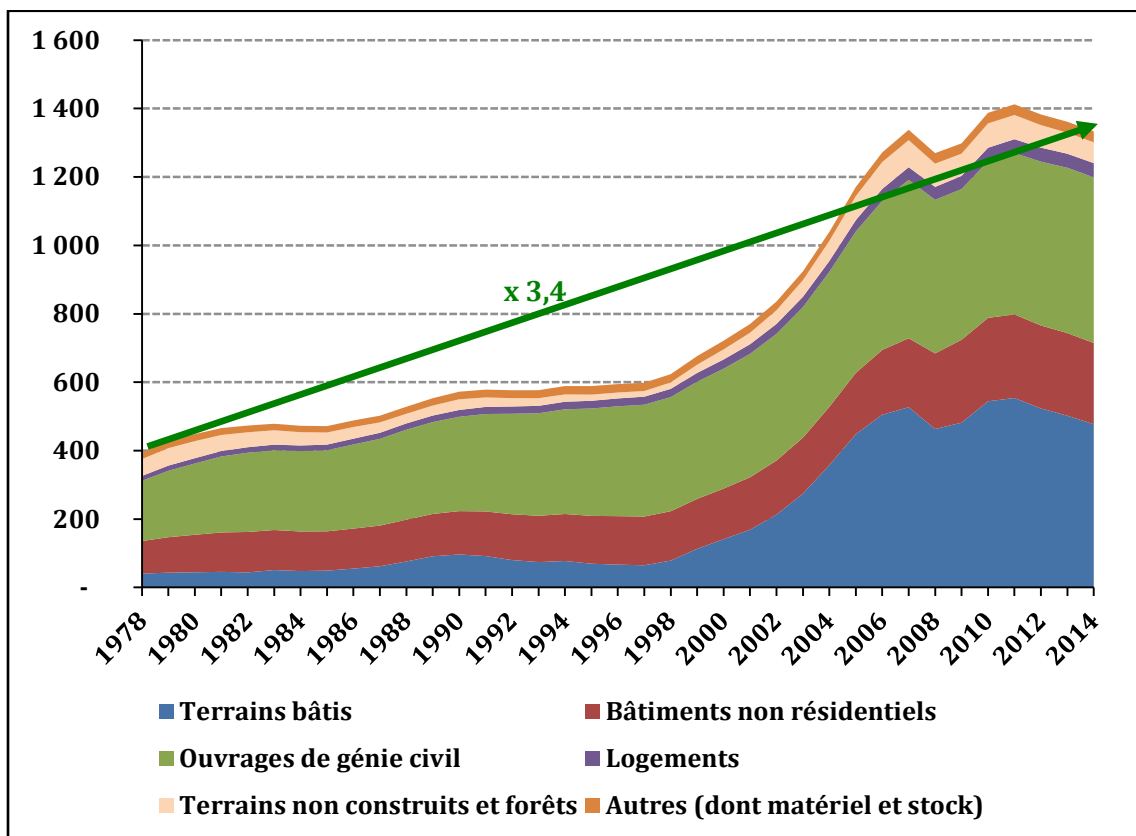
⁶ Mesurés sur la base des données comptables qui sont transmises annuellement à l'INSEE par la direction générale des finances publiques (DGFIP).

1.1.2. Le patrimoine des APUL a plus que triplé en valeur depuis 1978, du fait non seulement des investissements nouveaux et des transferts d'équipement mais aussi de l'augmentation des prix du foncier

Au cours des dernières décennies, le patrimoine des collectivités territoriales et de leurs groupements a fortement augmenté et s'est diversifié. Entre 1978 et 2014, la valorisation du patrimoine des APUL en comptabilité nationale a été multipliée par 3,4 en euros constants (cf. graphique 1).

Depuis la fin des années 1970, le patrimoine non financier des APUL a augmenté plus vite que le patrimoine non financier de la nation. Entre 1979 et 2014, la part du patrimoine des APUL dans le patrimoine non financier national est ainsi passée de 8,0 % à 9,9 %.

Graphique 1 : Évolution de la valeur du patrimoine des APUL en comptabilité nationale sur la période 1978-2014 (en Mds€, en euros constants, base 2014)



Source : INSEE, application du déflateur INSEE pour la revalorisation en euros constants.

Ces évolutions sont liées à l'accroissement continu des domaines d'intervention des collectivités, des transferts de compétence et d'équipements dans le cadre de la décentralisation et de l'augmentation des prix de l'immobilier. Les tableaux de variation des comptes de patrimoine publiés par l'INSEE depuis 1978 permettent de décomposer l'augmentation du patrimoine des APUL en :

- ◆ un effet volume, qui correspond à l'augmentation annuelle (investissements nouveaux des collectivités, transferts de patrimoine) du capital des APUL nette de la consommation de capital fixe de l'année, c'est-à-dire la dégradation du patrimoine existant. Cet effet volume explique 30 % de l'augmentation du patrimoine des APUL en euros courants sur la période 1978-2014. Il se décompose en :
 - une augmentation en volume de l'actif des collectivités de plus de 1 100 Mds€ (en euros courants) ;

Rapport

- une dépréciation du capital de 753 Mds€ ;
- ◆ un effet valeur, c'est-à-dire l'effet de la réévaluation annuelle de la valeur du capital en fonction de l'évolution des prix de l'immobilier. Représentant 793 Mds€, cet effet valeur explique 65 % de l'augmentation en euros courants de la valeur du patrimoine des APUL⁷. Il est particulièrement sensible, à partir du tournant des années 2000, sur la partie du graphique (en bleu) représentant la hausse de valeur des terrains bâtis qui, dans la comptabilité nationale, traduit l'appréciation des prix de l'immobilier.

1.2. Très divers, le patrimoine des collectivités est surtout concentré au sein du bloc communal

1.2.1. Le bloc communal détient plus de 70 % de la valeur brute comptable des immobilisations gérées par les collectivités et leurs groupements

La comptabilité générale ne retrace pas la valeur de marché du patrimoine, mais permet d'appréhender plus finement la composition et la répartition du patrimoine des collectivités territoriales (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Précisions méthodologiques sur l'approche du patrimoine des collectivités locales à partir des données de la comptabilité générale

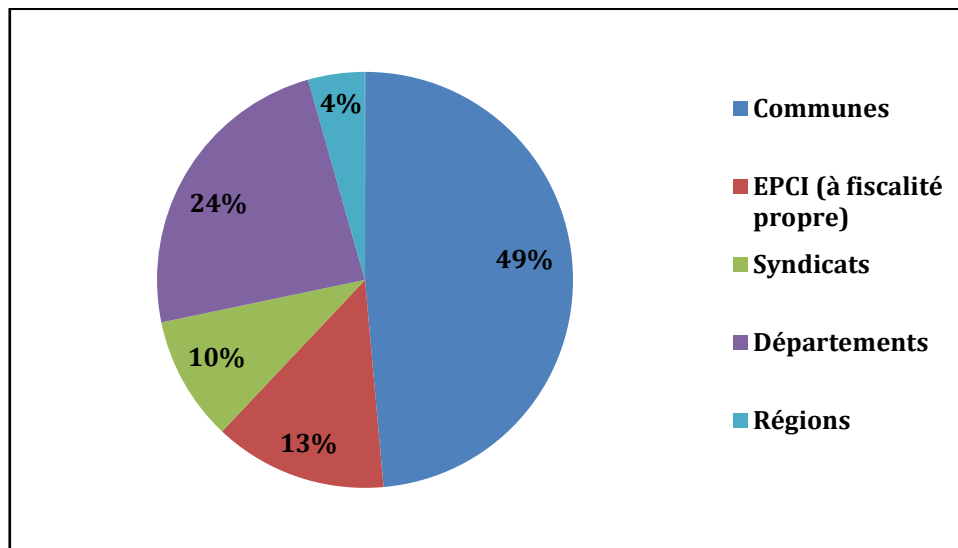
Pour compléter l'approche à partir de la comptabilité nationale, la mission a analysé des données sur les immobilisations gérées par les collectivités, qui ont été tirées de l'agrégation des comptes de gestion des collectivités territoriales établis par les comptables publics (comptes 21 et 22). Compte tenu des différences dans le champ des biens amortissables selon les niveaux de collectivités (cf. 2.3.2.2), la mission a analysé les valeurs brutes comptables des actifs et non les valeurs nettes de l'amortissement. Les données utilisées consolident les immobilisations des budgets principaux et des budgets annexes des collectivités et de leurs groupements.

Alors que la comptabilité nationale évalue une valeur marchande des biens grâce au mécanisme de réévaluation présenté *supra* et prend en compte la détérioration annuelle du patrimoine (par la CCF), l'actif brut des comptes de gestion retrace des valeurs historiques et l'agrégation de flux annuels d'investissement sans prendre en compte la détérioration du capital. L'évaluation du patrimoine des collectivités à partir des comptes de gestion diffère donc de l'évaluation de la comptabilité nationale. **Les deux résultats, qui ne mesurent pas la même réalité et n'ont pas le même périmètre, ne sauraient donc être comparés.** L'analyse des comptes de gestion présente toutefois l'intérêt de permettre des analyses fines par collectivité, que ne permet pas la comptabilité nationale.

La répartition par niveau de collectivité fait apparaître une forte concentration du patrimoine au niveau du bloc communal (cf. graphique 2) : les communes et leurs groupements (EPCI à fiscalité propre ou syndicats de communes) détiennent 72 % de la valeur brute totale du patrimoine immobilisé dans les comptes des collectivités. Les seules communes gèrent près de 50 % du patrimoine local total.

⁷ Les 5 % restants correspondent dans les données publiées par l'INSEE à des « changements de volume et autres ajustements ».

Graphique 2 : Répartition de la valeur brute comptable en 2014 des immobilisations gérées par niveau de collectivités (en Mds€)



Source : DGFIP, calculs de la mission.

Le patrimoine communal est lui-même très concentré dans les communes les plus peuplées : **les communes de plus de 1 000 habitants représentent moins de 30 % des communes mais ont à leur actif plus de 80 % de la valeur brute comptable des immobilisations de l'ensemble des communes.** D'une manière générale, il existe une corrélation très forte entre l'actif immobilisé et la population (cf. annexe IV).

1.2.2. Très varié, le patrimoine des collectivités territoriales ne se résume pas à l'immobilier

Le patrimoine non financier des collectivités territoriales se caractérise par sa diversité. Compte tenu du large champ d'intervention des collectivités, le patrimoine local ne se limite pas à du patrimoine immobilier et aux réserves foncières mais comprend également la voirie, des réseaux divers, des installations de traitement en matière d'environnement, etc. Il n'est pas aisé de dénombrer ces équipements au niveau national : les sources de données sont éparpillées et n'ont pas toutes le même degré de fiabilité. Le graphique 3 s'appuyant sur une étude récente de La Banque Postale⁸ donne un premier aperçu, non exhaustif, de la diversité des équipements constitutifs du patrimoine des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Les comptes de gestion permettent également d'appréhender cette diversité. Au sein des immobilisations gérées par les collectivités, les voiries et réseaux constituent le premier poste avec une valeur brute comptable de 426 Mds€ soit 44 % des immobilisations. Les constructions constituent le deuxième poste et représentent près de 40 % de la valeur brute comptable totale. Avec plus de 76 Mds€ à l'actif des collectivités, le matériel, qui inclut le mobilier des collectivités, est le troisième poste d'immobilisations gérées par les collectivités et leurs groupements.

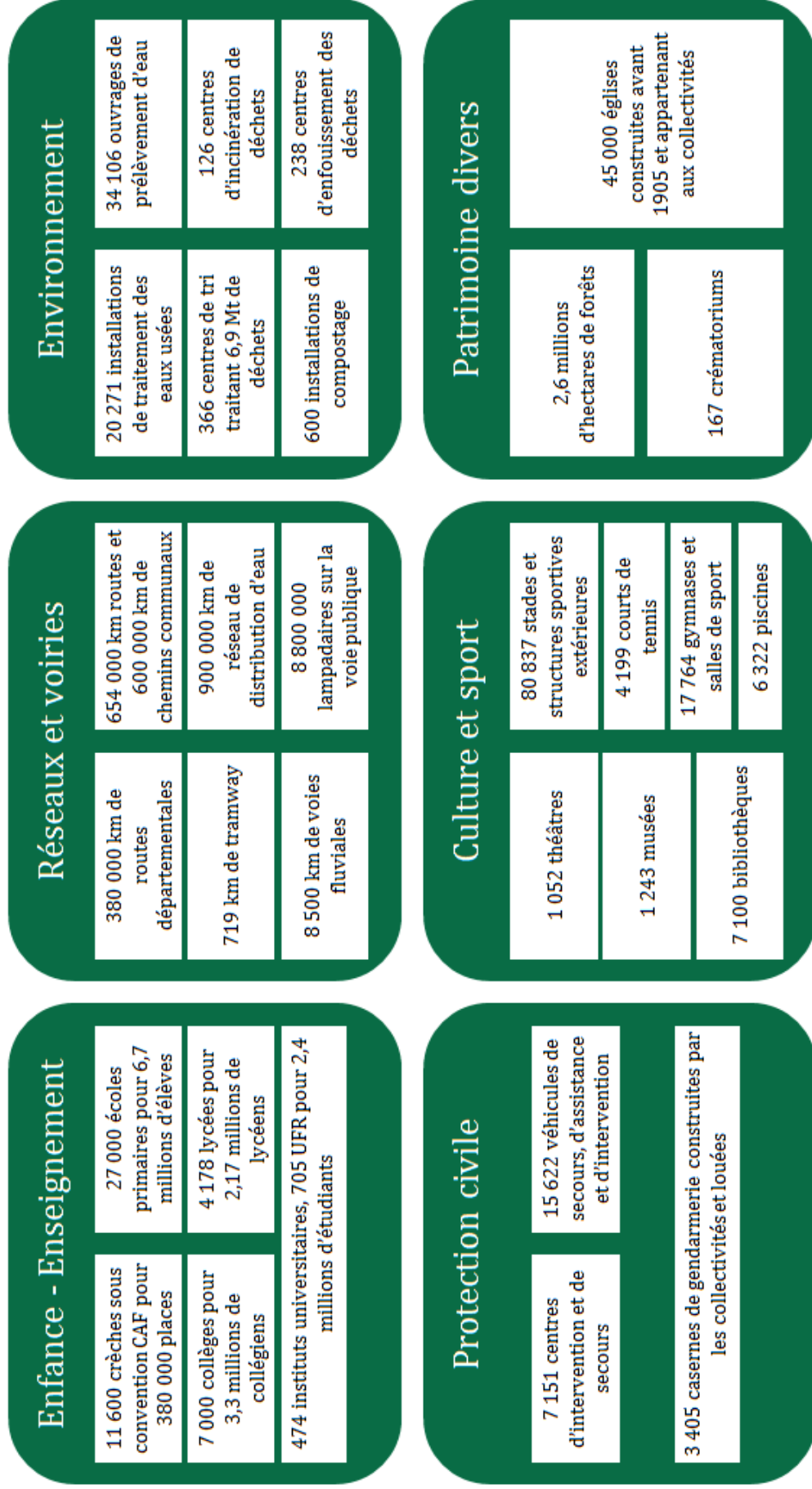
⁸ Le patrimoine des collectivités locales, La Banque Postale, Accès Territoires, n°2, juin 2015.

Rapport

La répartition est par ailleurs très variable selon le type de collectivités et les compétences qu'elles exercent. Les voiries et réseaux représentent plus des deux tiers de la valeur brute comptable des immobilisations gérées par les départements et les bâtiments scolaires (essentiellement les collèges) environ 15 %. Près de 80 % de la valeur brute comptable du patrimoine des régions⁹ est constituée de bâtiments scolaires (lycées d'enseignement général et technique, lycées professionnels, lycées agricoles, établissements régionaux d'enseignement adapté, etc.).

⁹ Après retraitement des immobilisations de voiries de la région de la Réunion qui exerce la compétence en matière de voirie, exercée en métropole par les départements.

Graphique 3 : Panorama non exhaustif du patrimoine des collectivités territoriales et des EPCI



Source : Le patrimoine des collectivités locales, La Banque Postale, Accès Territoires n° 2, juin 2015.

2. Quoique certaines collectivités soient bien outillées, le manque de connaissance précise de leur patrimoine limite la capacité de la plupart d'entre elles à fonder une stratégie patrimoniale

2.1. Les collectivités disposent d'une connaissance physique de leur patrimoine de plus en plus fine mais les inventaires sont parfois partiels et d'une précision inégale

2.1.1. La plupart des collectivités disposent d'un inventaire physique de leurs biens

Avant d'en connaître les caractéristiques comptables et juridiques, les collectivités territoriales doivent être en mesure d'identifier physiquement leur patrimoine, c'est-à-dire de recenser les biens qui leur appartiennent et d'en préciser les caractéristiques essentielles (usage, surface, niveau d'usure, etc.). D'après l'enquête réalisée par la mission auprès de collectivités en lien avec des associations de collectivités (cf. encadré 2), la totalité des régions ayant répondu disposent d'un inventaire physique de leurs biens ; il en va de même pour neuf départements sur dix, huit EPCI sur dix et sept communes sur dix.

Encadré 2 : Enquête réalisée par la mission auprès de collectivités territoriales

La mission a réalisé une enquête auprès d'élus et de responsables administratifs de collectivités. Le questionnaire, ouvert en ligne entre le 1^{er} et le 18 mars 2016, a été diffusé à des collectivités par l'association des maires de France (AMF), l'association des communautés de France (AdCF), l'association des départements de France (ADF), l'association des régions de France (ARF) ainsi que par l'association finances gestion évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE). Ces associations ont sollicité leurs adhérents.

Le nombre de réponses est élevé pour les départements (56 réponses) et les régions (8 réponses) et plus faible pour le bloc communal, ceci étant lié à un échantillon sollicité plus réduit¹⁰ : 124 réponses de communes et 74 réponses d'EPCI. Toutefois, ces réponses reflètent la diversité du bloc communal en termes de population pour les communes ou de type d'EPCI¹¹.

Dans ces conditions, si les résultats de ce questionnaire ne sauraient constituer une vérité statistique, ils peuvent être utilisés, avec les réserves méthodologiques exposées, pour mieux appréhender les pratiques des collectivités en matière de gestion de patrimoine. En tout état de cause, il n'existe pas d'autres sources de données permettant une telle vision d'ensemble.

¹⁰ L'AMF a diffusé le questionnaire aux membres de sa commission des finances, composée de maires de communes de tailles différentes et de l'ensemble des départements, ainsi qu'aux présidents des associations départementales des maires.

¹¹ Pour les communes, la répartition des répondants par strate de population est la suivante : 55 communes de moins de 1 000 habitants, 16 entre 1 000 et 3 500 habitants, 14 entre 3 500 et 10 000 habitants, 20 entre 10 000 et 40 000 habitants, 14 entre 40 000 et 200 000 habitants et 5 de plus de 200 000 habitants. Pour les EPCI, 55 communautés de communes ont répondu, 17 communautés d'agglomération et 4 communautés urbaines ou métropoles.

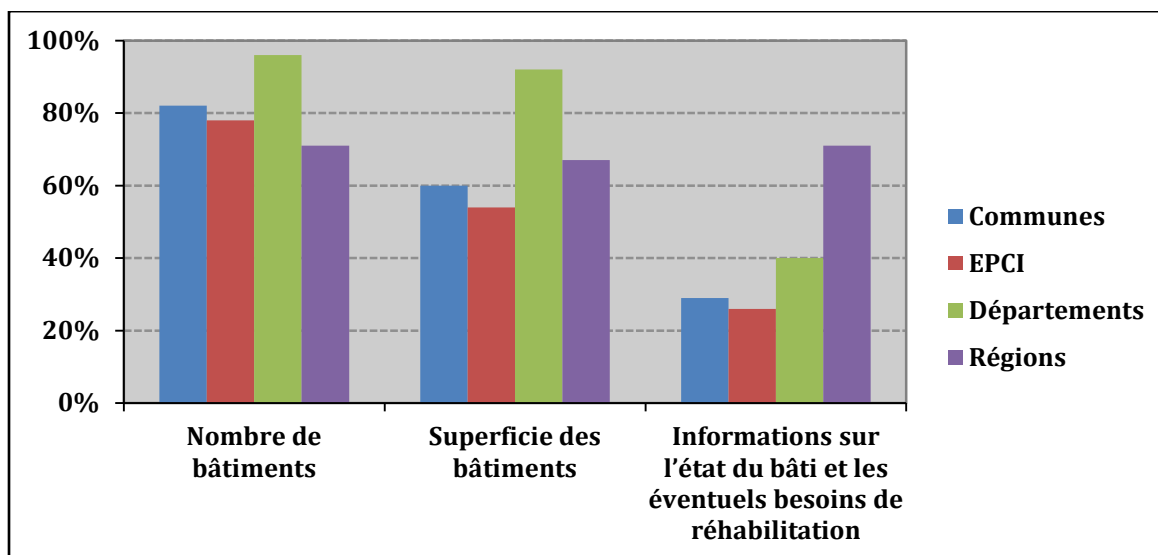
2.1.2. L'inventaire des collectivités, qui n'est pas toujours exhaustif, ne contient pas nécessairement d'informations suffisantes pour la définition d'une politique patrimoniale

S'ils sont généralement réalisés, les inventaires n'en sont pas moins hétérogènes. En premier lieu, il ne s'agit pas nécessairement d'un document unique permettant une vision d'ensemble du patrimoine existant. Dans le questionnaire diffusé par la mission, 32 % des communes, 42 % des EPCI, 53 % des départements et la moitié des régions indiquent ainsi que le recensement du patrimoine fait l'objet de plusieurs inventaires thématiques gérés de façon indépendante, éventuellement par différents services.

Les inventaires des collectivités peuvent également être partiels tant dans le champ des biens recensés que dans les données qu'ils contiennent. Par exemple, 12 % des communes déclarant disposer d'un inventaire précisent que le foncier qu'elles détiennent n'y est pas répertorié. Ce chiffre est de 28 % pour les biens mobiliers.

Comme l'indiquent certaines collectivités, les inventaires contiennent parfois des informations précises sur l'ensemble des bâtiments gérés : localisation géographique, références cadastrales, nature de l'occupation, superficie, évaluation de la valeur du bien, niveau de vétusté, etc. Les chambres régionales des comptes (CRC) relevaient ainsi récemment la précision du travail effectué par certaines collectivités : par exemple l'ancienne région Poitou-Charentes ou encore la commune de Châteauroux dans l'Indre (cf. annexe VI). Tous les inventaires ne sont toutefois pas de ce niveau de finesse. Le graphique 4 montre que, si le nombre de bâtiments est bien identifié dans les inventaires, leur superficie n'est pas systématiquement renseignée. Plus rares encore sont les collectivités qui disposent d'une vision d'ensemble de l'état de leur parc immobilier et de ses éventuels besoins de réhabilitation (moins de 30 % des communes et des EPCI).

Graphique 4 : Type d'informations contenues dans les inventaires physiques des collectivités



Source : Enquête réalisée par la mission en lien avec les associations nationales de collectivités.

Rapport

La connaissance de l'état du parc est pourtant une donnée essentielle pour en optimiser la gestion alors que certaines collectivités font face à d'importants besoins de réhabilitation. D'après les réponses au questionnaire, l'état des bâtiments et de la voirie, évalué par les différentes collectivités, se situe en moyenne entre 2,3 et 2,6 sur une échelle de 1 à 4 (allant d'un état excellent à un état d'usure impliquant de lourds travaux de réhabilitation). Ces chiffres moyens masquent des réalités très différentes entre collectivités : 10 % des communes répondantes indiquent ainsi que leurs bâtiments nécessitent dans l'ensemble de lourds travaux de réhabilitation.

Enfin, tous les inventaires ne semblent pas toujours mis à jour. Hormis les départements, moins de 50 % des collectivités ayant répondu à l'enquête de la mission indiquent avoir récemment vérifié le caractère exhaustif de leur inventaire.

2.2. La connaissance juridique du patrimoine est rendue complexe, tant du fait des différents statuts des biens que de la multiplicité des modes de gestion possibles

Le droit de la propriété publique distingue dans le patrimoine des personnes publiques les biens qui relèvent du domaine public, soumis à un régime juridique exorbitant de droit public, et ceux qui dépendent du domaine privé qui relève du droit commun de la propriété (cf. encadré 3). L'identification du statut juridique applicable aux différents biens revêt une importance particulière, compte tenu des différences concrètes de gestion induites par cette qualification juridique, tant en termes de possibilités de valorisation que de cession. Selon les résultats de l'enquête réalisée par la mission, le statut juridique des biens est considéré comme relativement bien connu par les départements (84 % déclarent en avoir connaissance) et moins connu par les autres niveaux de collectivités (62 % pour les communes, 58 % pour les EPCI et 57 % pour les régions).

Encadré 3 : Le patrimoine des collectivités, entre domaine public et domaine privé

Depuis 2006, le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) donne un fondement législatif à la définition jusqu'alors jurisprudentielle du **domaine public** immobilier. En application des dispositions de l'article L. 2111-1 du CG3P font ainsi partie du domaine public les biens appartenant à une personne publique et qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un **aménagement indispensable**¹² à l'exécution des missions de ce service public.

Concrètement, les biens du domaine public des collectivités territoriales recouvrent la voirie communale ou départementale, les églises et les cimetières, les locaux ouverts au public ou aux usagers des services publics (mairies, stades, collèges, lycées, etc.). Les biens du domaine public sont **inaliénables** (impossibilité de vendre les biens) et **imprescriptibles** (le bien ne perd pas sa qualité publique du fait d'une absence d'utilisation). Toute occupation privative du domaine public est soumise à un régime d'autorisation temporaire, précaire et révocable, et donnant lieu au paiement d'une redevance (cf. partie 4).

La loi donne une définition *a contrario* du domaine privé des personnes publiques, à savoir que les biens n'appartenant pas au domaine public relèvent du domaine privé (article L. 2211-1 du CG3P). De plus, quatre catégories de biens relèvent de ce domaine par détermination de la loi : les réserves foncières, les biens immobiliers à usage de bureau qui ne forment pas un bien indivisible avec ceux relevant du domaine public, les chemins ruraux, les bois et forêts soumis au régime forestier.

¹² Avant 2006 et la réforme du CG3P, la jurisprudence retenait le critère d'un aménagement « spécial » et non « indispensable ». La réforme s'est ainsi traduite par un resserrement du périmètre de la domanialité publique.

Rapport

Par ailleurs, les transferts successifs de compétences liés à la décentralisation et au développement de l'intercommunalité se sont accompagnés de mouvements immobiliers qui ont contribué à complexifier le paysage patrimonial. Il peut s'ensuivre des incertitudes sur la propriété des biens ou des croisements de propriété qui rendent plus difficile la connaissance et, partant, la gestion du patrimoine des collectivités.

En premier lieu, la formalisation des transferts en pleine propriété des équipements de l'État aux collectivités dans le cadre de la **décentralisation** n'est pas entièrement achevée. Les premières lois de décentralisation ne prévoyaient pas un transfert de propriété mais une simple mise à disposition constatée par procès-verbal des équipements nécessaires à l'exercice des compétences nouvellement transférées. Depuis la loi du 13 août 2004¹³, s'est engagée une démarche de simplification conjointe entre l'État et les collectivités territoriales qui vise à faire de l'utilisateur des équipements le propriétaire. Cette démarche, qui doit se faire à titre gratuit et nécessite l'établissement d'actes de cession par le service des Domaines, concerne notamment les ports, les aérodromes, les routes et les immeubles des collèges et lycées. La Cour des comptes relevait, dans son rapport public de 2013¹⁴, que cette démarche, complexe, du fait de l'existence de multiples problèmes administratifs ainsi que du coût des actes, et qui n'a été engagée qu'en 2008, n'a pas encore été menée partout à son terme.

Quand bien même le transfert aurait été opéré de l'État aux collectivités, peuvent subsister une multiplicité de propriétaires sur un même site, comme un collège, propriété du département, mais dont le gymnase est la propriété de la commune. En effet, le code de l'éducation¹⁵ ne rend pas obligatoire le transfert de propriété au département ou à la région des biens immobiliers d'un collège ou d'un lycée détenus par une commune.

Les **transferts d'équipements des communes aux intercommunalités** suite aux transferts de compétence sont également source de complexité. En effet, à l'exception des communautés urbaines pour lesquelles le transfert de compétence se traduit par un transfert de propriété du patrimoine nécessaire à l'exercice des compétences transférées¹⁶, le régime de droit commun applicable aux transferts des équipements dans le cadre de l'intercommunalité est la mise à disposition¹⁷. Or, la mise à disposition consiste en la transmission des droits et obligations du propriétaire sans que le bénéficiaire ne dispose du droit d'aliéner le bien ni de droits réels sur les constructions qu'il édifie sur ce bien. Outre le fait que les mises à disposition ne sont pas systématiquement formalisées, ce régime peut constituer une contrainte pour une gestion dynamique du patrimoine des EPCI. Alors que la carte intercommunale est en cours de rationalisation dans le cadre de la loi « NOTRe¹⁸ », il pourrait être envisagé de prévoir des transferts de propriété plus systématiques des communes aux intercommunalités. Alors qu'il est aujourd'hui l'exception, le transfert en pleine propriété pourrait ainsi devenir la règle.

Proposition n° 1 : Lors de transferts de compétences de la commune à l'EPCI, faire du transfert en pleine propriété des équipements nécessaires à l'exercice de ces compétences le régime de droit commun.

¹³ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, considérée communément comme « l'acte II » de la décentralisation.

¹⁴ *L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique*, rapport public annuel de la Cour des comptes, 2013.

¹⁵ Article L. 213-3 pour les collèges et article L. 214-7 pour les lycées. Le transfert est toutefois de droit si le département ou la région effectue sur ces biens des travaux de construction, de reconstruction ou d'extension.

¹⁶ Article L. 5215-28 du CGCT.

¹⁷ Articles L. 5211-5 (création), L. 5211-17 (extension de compétences) et L. 5211-18 (extension de périmètre) du CGCT. Le transfert d'équipements en pleine propriété à l'intercommunalité, à titre gracieux ou non, est possible mais constitue une dérogation au régime de droit commun.

¹⁸ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Il apparaît logique de lier une démarche de décroisement de la propriété à l'avancement de la rationalisation de la carte des EPCI. Le caractère fluctuant des périmètres des EPCI s'accommode mal en effet d'un transfert en pleine propriété.

2.3. La connaissance sur le plan comptable du patrimoine des collectivités se heurte à la faiblesse de l'amortissement, qui ne permet pas d'appréhender la dépréciation du patrimoine

2.3.1. Le manque de coordination entre l'ordonnateur et le comptable peut se traduire par des incohérences ou des anomalies comptables

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 47-2 de la Constitution dispose que les « *comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ». Dans les faits, depuis les années 1990, la modernisation des instructions comptables applicables aux collectivités territoriales avait déjà permis d'améliorer la fidélité des évaluations du haut de bilan des collectivités¹⁹. Plus récemment, le comité national relatif à la fiabilité des comptes publics locaux²⁰ a publié plusieurs guides comptables et budgétaires des opérations patrimoniales pour préciser le processus d'enregistrement des évolutions patrimoniales des collectivités.

La comptabilisation du patrimoine repose sur une association forte de l'ordonnateur et du comptable, définie dans les instructions comptables. L'ordonnateur est chargé de la tenue d'un inventaire physique et comptable des biens et de leur identification par un numéro d'inventaire. Il doit communiquer au comptable les informations lui permettant un enregistrement des immobilisations et l'établissement annuel de l'« état de l'actif », qui doit permettre un suivi individuel et détaillé de chaque immobilisation.

L'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif doivent, en toute logique, être concordants. Des interfaces informatiques existent pour faciliter l'échange d'information patrimoniale entre l'ordonnateur et le comptable. En particulier, si l'ordonnateur ne transmet pas le numéro d'inventaire lors du mandatement des dépenses d'investissement, il peut transmettre postérieurement au paiement les informations au comptable par le protocole « Indigo-Inventaire » qui met ensuite à jour les informations dans l'application Hélios.

Or, en pratique, ainsi que le relèvent régulièrement les CRC, la correspondance entre les inventaires physiques des services gestionnaires des collectivités et les différents documents produits par les comptables n'est pas toujours assurée, parfois du fait même de l'absence d'inventaire comptable de l'ordonnateur ou, plus souvent, du fait du défaut de transmission au comptable public, par les services des collectivités, des informations patrimoniales *via* le protocole Indigo-Inventaire. Si elles ne sauraient à elles seules résoudre toutes les difficultés, la mission relève que la conclusion de **conventions de services comptable et financier (CSCF)** entre les services ordonnateurs et les comptables publics locaux peut être de nature à clarifier et à fluidifier la transmission d'information. C'est ce qu'a confirmé la visite sur place de la mission auprès de la DRFiP Centre-Val-de-Loire, du département du Loiret et de la région Centre-Val-de-Loire : l'établissement d'une convention entre le comptable public et les collectivités est perçu comme un élément décisif de fiabilisation des données patrimoniales.

¹⁹ Pour les communes, l'introduction de l'instruction comptable M14 en 1994 s'est traduite par une obligation de constater, sur un champ toutefois limité, des dotations aux amortissements. De même, en 2003, le remplacement des instructions comptables des départements et régions par, respectivement, les instructions M52 et M71 visaient à améliorer la vision patrimoniale des comptes des départements et des régions. Certains dispositifs comptables, tels le provisionnement, l'amortissement et le rattachement des charges et des produits, ont ainsi été introduits.

²⁰ Dont sont membres les associations nationales représentatives des ordonnateurs locaux, la direction générale des finances publiques, la direction générale des collectivités locales et la Cour des comptes.

Rapport

L'insuffisant échange d'informations entre l'ordonnateur et le comptable peut également se traduire par des anomalies comptables à l'actif des collectivités. En particulier, le compte 23 « immobilisations en cours » enregistre les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. Une fois les travaux achevés et l'immobilisation entrée en service, les montants initialement portés au compte des immobilisations en cours doivent être, sur ordre de l'ordonnateur, transférés au compte d'imputation définitif correspondant à la nature des immobilisations concernées. Or, l'absence ou le retard de comptabilisation des immobilisations achevées sont fréquentes, ce qui a pour effet de décaler dans le temps la charge d'amortissement nécessaire au maintien en état des éléments de patrimoine et se traduit dans certaines collectivités par un solde des comptes 23 manifestement disproportionné au regard de leurs actifs.

2.3.2. Le champ limité de l'amortissement obligatoire et la possibilité d'en neutraliser les conséquences budgétaires ne permettent pas d'appréhender à son niveau réel la dépréciation du patrimoine des collectivités

2.3.2.1. L'amortissement comptable et budgétaire vise à faire apparaître à l'actif du bilan une valeur des immobilisations tenant compte de leur dépréciation et à étaler dans le temps la charge de leur remplacement

Sur un plan comptable, l'amortissement est la constatation d'un amoindrissement à caractère irréversible de la valeur d'un élément d'actif résultant de l'usage, du temps, du changement de technique ou de toute autre cause. Les dotations aux amortissements ne donnent lieu à aucun décaissement ni encaissement mais permettent de retracer une baisse de l'actif immobilisé de la collectivité sans avoir de conséquences sur la trésorerie. L'enregistrement d'une dotation aux amortissements entraîne :

- ◆ au compte de résultat, l'inscription de la charge de dotation aux amortissements ;
- ◆ au bilan, la diminution de l'actif immobilisé, l'amortissement étant présenté en déduction de la valeur d'origine du bien concerné, de façon à faire apparaître la valeur nette comptable du bien.

Les dotations aux amortissements ne sont pas uniquement des écritures comptables et ont un impact budgétaire. En effet, **sur un plan budgétaire**, la constatation de l'amortissement donne lieu à l'émission d'un mandat de la section de fonctionnement et simultanément d'un titre de recettes en section d'investissement. La dotation aux amortissements constitue donc une charge de fonctionnement qui, du fait de la règle d'or des finances locales²¹, doit être financée par des recettes de fonctionnement.

La charge d'amortissement étant non décaissée mais financée, **l'amortissement est une composante de l'autofinancement des collectivités**. Le procédé constitue une forme de prélèvement sur la section de fonctionnement destiné à financer la section d'investissement et à assurer notamment le renouvellement des immobilisations. Au-delà de la qualité comptable, l'amortissement contribue ainsi à une gestion financière saine en permettant de lisser la charge du renouvellement des biens soit en évitant le recours à l'emprunt, soit en participant au remboursement des emprunts ayant financé les immobilisations.

²¹ Prévu à l'article L. 1612-4 du CGCT, l'équilibre réel (communément appelé « règle d'or des finances locales ») prévoit que la section de fonctionnement et la section d'investissement doivent toutes deux être votées à l'équilibre et que l'excédent de fonctionnement (retraité des dotations aux amortissements) doit couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.

2.3.2.2. Les obligations d'amortissement pour les communes portent sur moins de 7 % de leur patrimoine immobilisé tandis que les départements et régions, en contrepartie d'une obligation d'amortissement plus étendue, peuvent en neutraliser l'impact budgétaire

2.3.2.2.1. Pour les communes, les obligations d'amortissement ne concernent que celles de plus de 3 500 habitants et portent seulement sur leurs biens meubles et immeubles productifs de revenus

Les communes de moins de 3 500 habitants, qui représentent 92 % des communes et ont à leur actif 37 % de la valeur brute comptable immobilisée et potentiellement amortissable²² des communes, n'ont aucune obligation d'amortir les immobilisations qu'elles gèrent²³.

Pour les communes de plus de 3 500 habitants, seuls les biens meubles (matériel, mobilier, etc.) et les immeubles « *productifs de revenus* » doivent faire l'objet d'un amortissement obligatoire. D'après l'évaluation de la mission, ces biens représentent en 2014 environ **11 % de la valeur brute des actifs corporels immobilisés et susceptibles d'être amortis dans les communes de plus de 3 500 habitants.**

Ainsi, dans la mesure où la valeur brute comptable des immobilisations corporelles amortissables gérées par lesdites communes s'élève à 63 % de la valeur comptable des actifs gérés par l'ensemble des communes – et abstraction faite des amortissements pouvant librement être décidées par les communes de moins de 3 500 habitants – **le champ de l'amortissement obligatoire couvre effectivement moins de 7 % de la valeur comptable du patrimoine communal**, susceptible de faire l'objet d'un amortissement.

2.3.2.2.2. Les départements et régions usent de plus en plus de la possibilité qui leur est offerte, en contrepartie d'une obligation d'amortissement plus étendue, de neutraliser sur le plan budgétaire une partie de l'amortissement constaté

Depuis le début des années 2000 et la rénovation de leur cadre budgétaire et comptable, les départements et les régions ont des obligations d'amortissements plus étendues que celles des communes. Le code général des collectivités territoriales (CGCT²⁴) prévoit en effet que l'ensemble des immobilisations corporelles et incorporelles des départements et régions doivent faire l'objet d'un amortissement à l'exception :

- ◆ des terrains et aménagements de terrains (hormis les terrains de gisement) et des collections et œuvres d'art, par définition non amortissables ;
- ◆ des réseaux et installations de voirie dont l'amortissement est facultatif.

D'après les évaluations de la mission, en 2014, le champ de l'amortissement obligatoire portait sur **28 % de la valeur brute comptable des immobilisations corporelles amortissables des départements et 85 % de la valeur brute comptable des immobilisations corporelles gérées par les régions**²⁵.

²² Valeur brute comptable des comptes 21 et 22 hors terrains et œuvres d'art, par nature non amortissables.

²³ L'article L. 2321-28° du CGCT prévoit que pour les communes de moins de 3 500 habitants, les seules dotations aux amortissements obligatoires sont celles liées aux subventions d'équipement versées. Ces communes n'ont donc aucune obligation d'amortir les immobilisations corporelles figurant à leur actif.

²⁴ Article D. 3321-1 du CGCT pour les départements et D. 4321-1 pour les régions.

²⁵ L'écart important entre les départements et les régions tient au fait que 67 % de la valeur brute comptable des immobilisations gérées par les départements est constituée de voiries et réseaux, dont l'amortissement demeure facultatif. Ce calcul intègre les immobilisations antérieures à la réforme des instructions comptables, dont l'amortissement demeure facultatif.

Rapport

Le champ plus large de l'amortissement obligatoire pour les départements et les régions est gage d'une information patrimoniale plus riche mais l'accroissement des charges d'amortissement qui en découle peut déséquilibrer le budget de la collectivité, l'amenant ainsi à lever des recettes supplémentaires à défaut d'une rationalisation des dépenses de fonctionnement.

Pour compenser cet éventuel déséquilibre, les départements et régions peuvent mettre en œuvre **un mécanisme de neutralisation budgétaire de l'amortissement**, dérogeant aux règles du plan comptable général. Ce mécanisme consiste en l'inscription dans un compte de produits d'une recette qui compense les dotations aux amortissements inscrites en compte de charges. Le choix de procéder ou non à une neutralisation budgétaire des amortissements ne peut porter que sur l'amortissement de bâtiments administratifs et scolaires et peut être opéré chaque année par la collectivité qui doit présenter l'option retenue dans le budget (absence de neutralisation, neutralisation partielle ou totale de l'amortissement susceptible de l'être).

La neutralisation budgétaire des amortissements permet donc pour les collectivités qui y ont recours de supprimer l'impact des dotations aux amortissements sur la section de fonctionnement, avec pour corollaire, pour un niveau d'investissement donné, une augmentation de l'emprunt nécessaire à l'équilibre de la section d'investissement. **Dans le cas d'une neutralisation budgétaire, l'amortissement ne remplit donc plus sa mission d'autofinancement.** En d'autres termes, la section de fonctionnement ne finance pas le coût de la dégradation du patrimoine de l'année.

Les départements et les régions ont un recours croissant à ce mécanisme de neutralisation. Sur la période 2010-2014, l'amortissement neutralisé a progressé de 62 % pour les départements (passant de 213 M€ en 2010 à 344 M€ en 2014) et de 69 % pour les régions²⁶.

2.3.2.3. Un renforcement des obligations d'amortissement permettrait à la fois une plus grande sincérité comptable et une meilleure internalisation par les collectivités des coûts de renouvellement de leur patrimoine

2.3.2.3.1. Pour les communes de plus de 10 000 habitants et les EPCI, le champ des biens amortissables pourrait être élargi sans possibilité de neutralisation budgétaire pour les nouveaux investissements

Sans réelle justification économique ou comptable, le champ de l'amortissement n'est pas le même pour le bloc communal et pour les départements et régions.

Une première étape pourrait consister à élargir par décret en Conseil d'État²⁷ le champ de l'amortissement obligatoire pour les communes de plus de 10 000 habitants en l'alignant sur celui des départements et des régions. L'ensemble des immobilisations nouvelles des communes seraient ainsi soumises à l'obligation d'amortissement à l'exception des terrains, par définition non amortissables, et des réseaux et installations de voirie dont l'amortissement resterait facultatif.

²⁶ Pour les régions, l'amortissement neutralisé intègre également la neutralisation de l'amortissement des subventions d'équipement versées.

²⁷ Modification de l'article R.2321-1 du CGCT et adaptation subséquente de l'instruction budgétaire et comptable M14.

Cet élargissement du champ de l'amortissement obligatoire ne vaudrait que pour les nouvelles immobilisations. Il n'y aurait donc pas de rattrapage du stock d'immobilisations déjà comptabilisées et jamais amorties. En revanche, **les dotations aux amortissements ne pourraient pas être neutralisées sur le plan budgétaire** pour qu'elles jouent leur rôle d'autofinancement de l'investissement.

Pour les communes entre 3 500 et 10 000 habitants, en complément des obligations d'amortissement actuel, la piste d'un amortissement uniquement « pour ordre », c'est-à-dire comptable et sans aucune incidence budgétaire pourrait être envisagée²⁸. Pour les communes de moins de 3 500 habitants, l'amortissement resterait facultatif. Cette différenciation selon la taille des communes permet d'adapter les obligations d'amortissement aux moyens des collectivités tout en ciblant les principaux enjeux de qualité comptable : les quelque 1 000 communes de plus de 10 000 habitants représentent moins de 3 % du nombre total des communes mais détiennent 46 % du patrimoine brut immobilisé des communes.

L'impact budgétaire d'un élargissement des obligations d'amortissement pour les investissements nouveaux des communes de plus de 10 000 habitants reste contenu. Si cette mesure avait été appliquée pour l'exercice 2014, elle se serait traduite cette année-là par une dépense obligatoire supplémentaire dans la section de fonctionnement et par une recette équivalente en section d'investissement de 204 M€, soit 0,4 % des dépenses de fonctionnement des communes de plus de 10 000 habitants. En d'autres termes, la section de fonctionnement aurait permis de financer 204 M€ de recettes d'investissement.

Proposition n° 2 : Pour les communes de plus de 10 000 habitants, aligner le champ de l'amortissement obligatoire sur celui des départements et des régions sans possibilité de neutralisation budgétaire pour les investissements nouveaux.

2.3.2.3.2. Sans modifier le champ de l'amortissement obligatoire des départements et les régions, les possibilités de neutralisation budgétaire des amortissements pourraient être supprimées pour les nouveaux investissements

Pour que l'amortissement retrouve son rôle d'autofinancement, la mission propose de mettre fin à la possibilité qu'ont les départements et régions de neutraliser sur le plan budgétaire les dotations aux amortissements relatives aux bâtiments administratifs et scolaires. Cette modification ne vaudrait que pour les nouveaux investissements et les collectivités garderaient donc la possibilité de neutraliser les dotations correspondant à des plans d'amortissement déjà débutés. En revanche, même si conceptuellement, rien ne fait obstacle à ce que les voiries soient également amorties, le champ de l'amortissement obligatoire ne serait pas modifié²⁹.

D'après les évaluations de la mission, si cette mesure avait été appliquée en 2014, elle se serait traduite cette année-là par une dépense obligatoire supplémentaire dans la section de fonctionnement et par une recette équivalente en section d'investissement de **106 M€ pour les départements et 68 M€ pour les régions**, soit respectivement 0,2 % et 0,3 % des dépenses de fonctionnement totale de ces collectivités³⁰.

²⁸ Concrètement, sur le plan comptable, aucune dotation aux amortissements ne transiterait par le compte de résultat ou le budget de la commune et les seules opérations comptables concerneraient directement le haut de bilan de la collectivité (crédit d'un compte 21 ou 22 en contrepartie d'un débit d'un compte 28 qui enregistre les amortissements).

²⁹ Afin notamment de ne pas pénaliser outre mesure les départements qui, pour certains, connaissent d'importantes difficultés financières.

³⁰ Ce chiffrage est un majorant en ce qu'il n'isole pas les départements et régions qui faisaient déjà le choix de ne pas recourir ou de ne recourir que partiellement à la possibilité de neutraliser l'amortissement. En effet, pour ces collectivités, les dotations aux amortissements non neutralisées qu'elles enregistrent se sont effectivement

Proposition n° 3 : Pour les départements et les régions, mettre fin aux possibilités de neutralisation budgétaire des amortissements pour les investissements nouveaux.

2.3.3. Alors que les informations patrimoniales sont éclatées entre le bilan comptable et le compte administratif, un compte financier unique serait de nature à faciliter la définition et le suivi d'une politique patrimoniale

Le CGCT (article L. 1612-12) prévoit la présentation annuelle de deux comptes distincts : le compte administratif, établi sous la responsabilité de l'ordonnateur et centré sur la gestion budgétaire, et le compte de gestion du comptable public, centré sur la comptabilité patrimoniale et l'approche bilancielle. **Ces deux comptes ne permettent pas d'avoir une vision d'ensemble unifiée des enjeux patrimoniaux d'une collectivité.** Le compte administratif, élaboré par l'ordonnateur, ne permet pas de connaître la situation patrimoniale de la collectivité, qui apparaît seulement à l'actif du bilan figurant dans le compte de gestion élaboré par le comptable public. À l'inverse, le compte de gestion ne présente pas l'état de la dette et les engagements hors bilan, qui font l'objet d'annexes du compte administratif. Le compte de gestion ne présente pas non plus les restes à réaliser en recettes ou en dépenses, essentiels pour le suivi de la politique d'investissement de la collectivité.

Or, interrogées par la mission dans le cadre d'un questionnaire (cf. encadré 2) sur l'usage qu'elles font du bilan de la collectivité intégré au compte de gestion, une nette majorité de collectivités³¹ indique qu'il ne constitue pas un instrument opérationnel de suivi et de pilotage de leur politique patrimoniale. Les écueils comptables mentionnés *supra* peuvent expliquer que des collectivités n'utilisent pas ou peu le bilan comme support de leur politique patrimoniale. À l'évidence, l'éclatement des informations décrit plus haut participe également de la faible utilisation par les ordonnateurs du bilan établi par les comptables publics. Un gestionnaire s'intéressera en priorité aux données du compte administratif qu'il réalise pour suivre au fur et à mesure les restes à réaliser sur ses opérations d'investissement plutôt que d'utiliser un document qu'il ne réalise pas lui-même et dont les informations sont partielles.

La mission considère donc que, en lien avec la certification des comptes, un compte financier unique pour les collectivités les plus importantes serait susceptible d'améliorer la connaissance du patrimoine, d'enrichir les débats financiers des assemblées délibérantes, et, partant, de faciliter la définition et le suivi d'une politique patrimoniale.

traduites par une charge effective de fonctionnement et une recette d'investissement ; la fin de la possibilité de neutraliser serait donc sans impact sur leurs finances.

³¹ 53 % des communes, 61 % des EPCI, 70 % des départements et 71 % des régions. Collectivités ayant répondu à cette question : 100 communes, 64 EPCI, 43 départements et 7 régions.

2.4. Certaines collectivités sont engagées dans une stratégie de gestion dynamique de leur patrimoine fondée sur une meilleure connaissance de celui-ci

2.4.1. Sur le plan organisationnel, le suivi et le pilotage du patrimoine dépendent généralement de plusieurs services différents

La gestion patrimoniale est souvent éclatée au sein de plusieurs directions différentes. Lorsqu'il existe une direction des bâtiments, il s'agit en général d'un service ressource, en charge du suivi physique des biens, de l'entretien courant et des travaux. Trois autres directions transversales interviennent généralement, en sus des directions sectorielles, en matière patrimoniale : la direction en charge de l'urbanisme ou de l'aménagement (qui gère les acquisitions et cessions, ainsi que les questions de maîtrise d'ouvrage et d'infrastructures) ; la direction des finances en charge des aspects comptables et budgétaires ; la direction des affaires juridiques chargée du suivi des conditions d'occupation.

Certaines collectivités se sont dotées d'un service dédié à la fonction immobilière, permettant d'inscrire ces trois fonctions dans un cadre coordonné voire de les fusionner au sein d'un même service. Néanmoins, l'existence d'une entité spécifiquement chargée de porter la fonction immobilière est loin d'être généralisée. Selon les résultats de l'enquête réalisée par la mission, une telle entité existe dans deux départements sur trois, mais dans un EPCI sur cinq et une commune sur six. En pratique, les configurations sont très diverses : recentrage des procédures immobilières au sein d'un pôle « ressources et ingénierie » (Grand Nancy), petite cellule de quelques agents positionnée auprès du directeur général des services (Grand Besançon), service intégré constitué sous forme d'une direction du patrimoine et de l'immobilier, qui gère l'ensemble des aspects et dispose à cette fin, de l'ensemble des leviers (juridiques, administratifs, budgétaires, opérationnels, etc.), comme c'est le cas dans le Grand Montauban.

Dans les plus petites communes, le manque d'expertise peut les conduire également à rechercher la rationalisation de la fonction patrimoniale, en la mutualisant au sein de l'échelon intercommunal. Cette mutualisation au niveau intercommunal demeure toutefois timide : 18 % des EPCI indiquent avoir mutualisé la gestion immobilière avec tout ou partie de leurs communes membres³². L'agglomération d'Orléans fournit un exemple de cette mutualisation qui semble donner satisfaction à la ville-centre, offre une palette de services plus étendue aux communes membres et permet de traiter la question foncière à l'échelle de l'agglomération.

2.4.2. Certaines collectivités se sont dotées d'outils de pilotage et d'un document de programmation patrimoniale, à l'origine d'une véritable stratégie, selon une démarche loin d'être généralisée

Une stratégie immobilière et patrimoniale vise à fournir une vision d'ensemble claire à moyen terme en faisant le lien entre les différentes politiques qui affectent le patrimoine immobilier. S'appuyant sur un recensement des biens et une analyse des coûts, il s'agit d'optimiser l'occupation des locaux disponibles en identifiant les regroupements rationnels de services, les biens devant être réhabilités ou encore ceux qu'il apparaît plus pertinent de vendre.

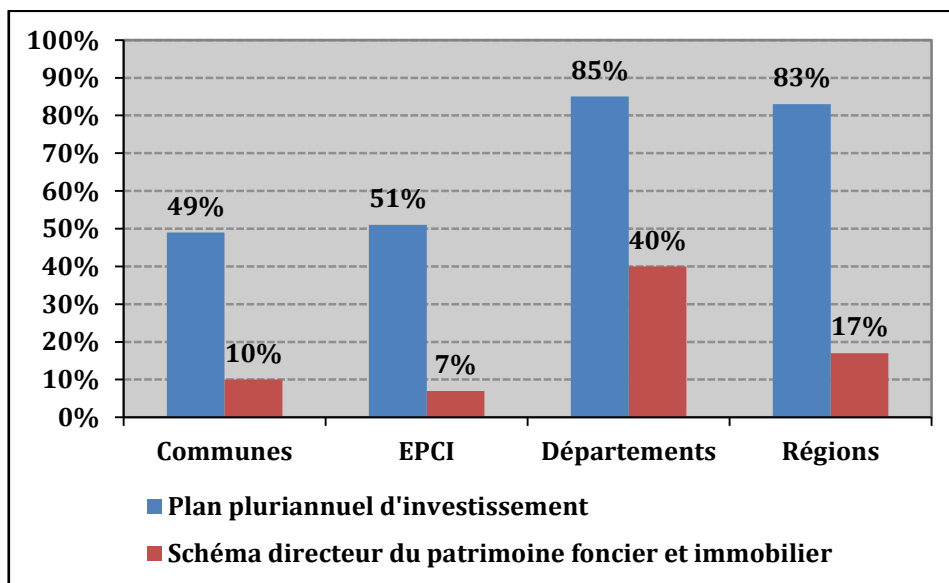
³² Baromètre 2016 de la gestion immobilière des intercommunalités, Deloitte et AdCF, mars 2016.

Rapport

Une majorité de collectivités, en particulier les plus importantes, est aujourd’hui dotée de plans pluriannuels d’investissement, qui définissent la programmation des investissements à la fois pour les équipements nouveaux et la réhabilitation de l’existant (cf. graphique 5). S’il permet un pilotage des flux d’investissement, ce document ne permet pas d’appréhender la question patrimoniale dans sa globalité et de définir des arbitrages immobiliers sur le parc existant. L’élaboration d’un document de programmation en matière patrimoniale demeure l’exception même si un nombre croissant de collectivités semble s’en doter. Selon l’enquête réalisée par la mission, moins de 10 % des communes et EPCI ont conçu un tel schéma, les régions et les départements étant plus nombreux à élaborer ce type de document (respectivement 17 % et 40 %), sans que cette pratique ne soit systématique.

Sur la base des entretiens conduits par la mission et de l’examen de rapports de CRC, plusieurs collectivités de taille très différentes se sont dotées de schémas directeurs pour la gestion de leur patrimoine, avec des niveaux d’avancement hétérogènes : peuvent ainsi être cités la commune d’Albi, la commune de Besançon, la métropole de Toulouse ou celle de Lyon ou encore le département de l’Ardèche (cf. annexe VI).

Graphique 5 : Proportion de collectivités déclarant s’être doté d’un plan pluriannuel d’investissement (PPI) ou d’un schéma directeur de patrimoine



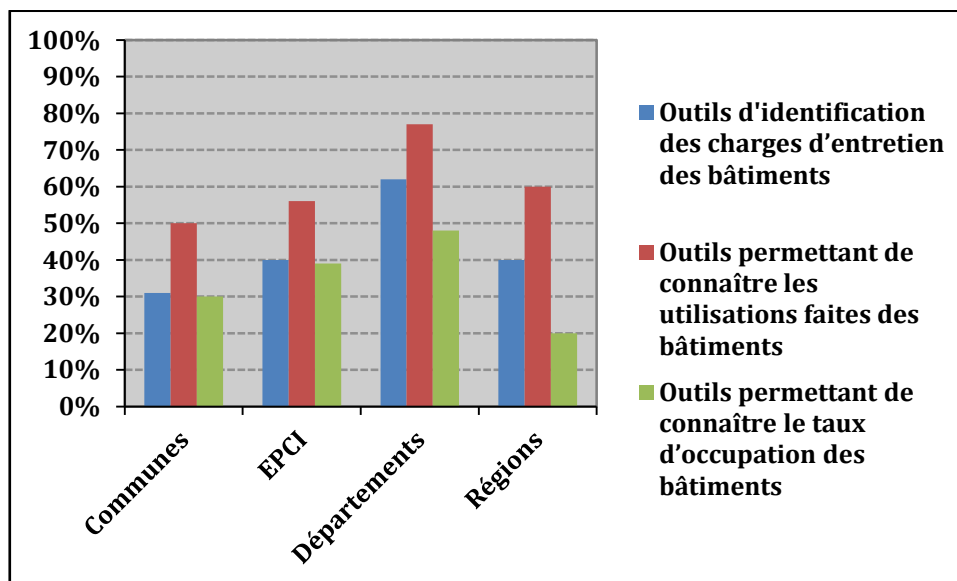
Source : Enquête réalisée par la mission en lien avec les associations nationales de collectivités.

Encore faut-il relever que ces schémas patrimoniaux sont centrés sur les bâtiments et les terrains, sans inclure la voirie et les réseaux ; une vision précise de ces éléments de patrimoine est pourtant nécessaire à une gestion prévisionnelle des coûts de maintenance et de renouvellement, même lorsque leur gestion est déléguée selon diverses modalités.

Le développement d’une stratégie patrimoniale s’appuie généralement sur des systèmes d’information permettant une connaissance fine du patrimoine, en complément de l’inventaire physique. Les fonctionnalités développées par ces outils répondent à des attentes variées. Certains permettent de mieux mesurer les charges et coûts induits, voire de développer une comptabilité analytique : c’est le cas du logiciel développé par la commune de Châteauroux qui permet d’avoir une vision globale sur les coûts énergétiques par bâtiment, avec un système d’alerte en cas de surconsommation, permettant ainsi de réguler les dépenses qui y sont liées. D’autres visent à maximiser les recettes tirées du patrimoine par un suivi des conventions de mise à disposition des locaux, notamment au bénéfice d’associations. Ces outils connaissent toutefois un déploiement inégal entre les niveaux de collectivités (cf. graphique 6).

Rapport

Graphique 6 : Proportion de collectivités déclarant utiliser différents outils de gestion de patrimoine



Source : Enquête réalisée par la mission en lien avec les associations nationales de collectivités.

3. Si le patrimoine est source de dépenses de fonctionnement susceptibles d'être optimisées, les dépenses d'investissement des collectivités devraient à l'avenir privilégier la réhabilitation du parc existant plutôt que des équipements neufs

3.1. Relativement dynamiques, les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine des collectivités territoriales sont très variables selon les collectivités

3.1.1. Les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine représentent 14 Mds€, auxquels il faut ajouter la masse salariale affectée à la gestion patrimoniale qui représente un montant équivalent

3.1.1.1. Relativement dynamiques sur la période 2010-2014, les dépenses de fonctionnement directement liées au patrimoine représentent environ 14 Mds€

En 2014, les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine de l'ensemble des collectivités territoriales s'élevaient à **14,2 Mds€, soit 7,2 % de leurs charges de fonctionnement** hors dotations aux amortissements. 86 % de ces dépenses sont concentrées dans le bloc communal. Sur la période 2010-2014, les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine augmentent plus vite que l'inflation³³ mais sont moins dynamiques que l'ensemble des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales, hors dotations aux amortissements. Elles augmentent de 8,0 % sur la période alors que les charges de fonctionnement, hors dotations aux amortissements, augmentent de 13,6 %.

En 2014, les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine des collectivités territoriales concernent essentiellement :

- ◆ des dépenses immobilières, composées des charges locatives (location et crédit-bail) et des charges de fonctionnement courant (dépenses d'électricité, d'entretien et de maintenance, assurances, impôts, etc.), qui représentent 8,6 Mds€ de dépenses en 2014, soit 61 % des dépenses de fonctionnement rattachables au patrimoine ;
- ◆ des dépenses mobilières, essentiellement composées de locations diverses, de dépenses d'entretien, de maintenance et de fournitures, qui représentent 3,2 Mds€, soit 22 % des dépenses liées au patrimoine ;
- ◆ des dépenses relatives à la voirie, aux réseaux et aux terrains non construits, essentiellement composées des dépenses de fourniture et de maintenance des voies et réseaux et des charges d'entretien des bois et forêts, qui représentent 2,4 Mds€, soit 17 % des dépenses rattachables au patrimoine.

Le tableau 1 présente le détail et l'évolution sur 2010-2014 des dépenses associées au patrimoine évaluées par la mission.

³³ D'après les données de l'INSEE, sur la période 2010-2014, l'indice des prix à la consommation (hors tabac) a progressé en moyenne annuelle de 1,54 %. Les dépenses des collectivités associées au patrimoine ont augmenté à un rythme annuel moyen de 1,9 % sur la même période.

Rapport

Tableau 1 : Principaux types de dépenses de fonctionnement associées au patrimoine et leur évolution sur la période 2010-2014 (en M€)

	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2010-2014
Dépenses immobilières	7 602	7 861	8 297	8 779	8 612	+ 13,3 %
<i>Dont matières premières (électricité, chauffage,...)</i>	2 986	3 176	3 405	3 747	3 513	+ 17,7 %
<i>Dont entretien et maintenance</i>	2 588	2 614	2 728	2 799	2 823	+ 9,1 %
<i>Dont assurances et impôts fonciers</i>	1 312	1 336	1 401	1 451	1 500	+ 14,4 %
Dépenses mobilières	3 036	3 123	3 180	3 273	3 175	+ 4,6 %
<i>Dont entretien</i>	674	694	722	747	743	+ 10,2 %
<i>Dont fournitures</i>	615	637	661	676	685	+ 11,4 %
Dépenses relatives à la voirie, aux réseaux et aux terrains non construits	2 499	2 428	2 394	2 522	2 396	- 4,1 %
<i>Dont voies et réseaux</i>	1 839	1 762	1 737	1 806	1 755	- 4,6 %
Total	13 137	13 412	13 871	14 574	14 183	+ 8,0 %

Source : DGFIP, calculs de la mission.

3.1.1.2. Les personnels des collectivités affectés à la gestion patrimoniale représentent une masse salariale évaluée par la mission à près de 14 Mds€

Si les comptes de gestion des collectivités permettent une évaluation fine des dépenses de fonctionnement directement associées au patrimoine, le nombre d'agents des collectivités en charge de la gestion patrimoniale, et la masse salariale afférente, sont plus difficiles à appréhender, notamment du fait de la diversité des modalités d'organisation des collectivités. Le questionnaire réalisé par la mission (cf. encadré 2) montre ainsi que l'arbitrage entre maintien en régie et externalisation de certaines fonctions comme les prestations de nettoyage ou l'entretien et la maintenance du patrimoine immobilier varie fortement d'une collectivité à l'autre³⁴.

Ainsi seules des données consolidées sont exploitables en la matière. La dernière enquête nationale sur les métiers territoriaux portant sur les effectifs au 31 décembre 2012 et réalisée par le CNFPT permet d'évaluer le nombre d'agents associés à la gestion du patrimoine des collectivités territoriales. Le tableau 2 présente la répartition des effectifs de la fonction publique territoriale affectés à des missions de gestion du patrimoine en 2012. Au total, en 2012, **près de 400 000 agents territoriaux**, soit 23 % des agents exerçant au sein des collectivités, **étaient affectés à des fonctions d'entretien du patrimoine des collectivités**. En appliquant un coût chargé moyen par agent³⁵, la mission a calculé la masse salariale correspondante : essentiellement de catégorie C, ces effectifs représentent une **masse salariale annuelle d'environ 14 Mds€**.

³⁴ À titre d'exemple, sur 90 communes répondantes, 38 % déclarent assurer entièrement en régie le nettoyage des bâtiments, 40 % indiquent le gérer majoritairement en régie, 12 % de façon majoritairement externalisée et 10 % indiquent avoir entièrement externalisé cette prestation.

³⁵ En l'absence de données précises, le coût moyen chargé par agent a été défini, par la mission, en lien avec le CNFPT, à 35 000 € annuels. Il s'agit d'une approximation du coût moyen annuel chargé d'un poste équivalent à un temps complet d'un agent de catégorie C. En effet, selon les données fournies par le CNFPT, plus de 95 % des agents exerçant ces missions de gestion du patrimoine des collectivités territoriales sont des agents de catégorie C.

Rapport

Tableau 2 : Répartition des effectifs de la fonction publique territoriale par grandes missions rattachables à la gestion du patrimoine des collectivités territoriales

Secteurs rattachables à la gestion du patrimoine	Exemple de métiers concernés	Effectif (en ETC ³⁶)	Évaluation de la masse salariale (en M€)
Entretien du patrimoine bâti	Ouvrier de maintenance des bâtiments	67 600	2 370
Entretien et nettoyage de locaux	Chargé de propreté des locaux	204 700	7 166
Entretien des infrastructures de voirie et des réseaux	Agent d'exploitation et d'entretien de la voirie et des réseaux	63 600	2 228
Entretien des espaces verts	Jardinier	54 300	1 902
Gestion locative	Gardien d'immeuble	1 300	46
Total		391 500	13 712

Source : Retraitements du CNFPT à partir des données issues du système d'information SIASP de l'INSEE, évaluation de la mission pour la masse salariale.

3.1.2. Les dépenses de fonctionnement liées au patrimoine sont tirées par les investissements nouveaux et par le développement de normes

3.1.2.1. Les investissements se traduisent ultérieurement par des dépenses de fonctionnement souvent mal appréhendées ex ante par les collectivités territoriales

Les travaux du chercheur Alain Guengant permettent de mesurer l'effet d'entraînement de l'investissement sur les dépenses de fonctionnement (appelé coefficient de récurrence), c'est-à-dire la part des dépenses de personnel, d'entretien ou de maintenance engendrée par le fonctionnement d'un nouvel investissement.

En 2012, le coefficient de récurrence moyen des immobilisations des collectivités territoriales s'élève à 14 %³⁷, décomposé en 8,6 % au titre des frais de personnel et 5,4 % au titre des achats de biens et fournitures. Ainsi, pour un nouvel investissement de 100 €, une collectivité territoriale doit supporter un surcoût annuel moyen en termes de dépenses de fonctionnement de 14 €. En d'autres termes, **les collectivités territoriales dépensent en fonctionnement en environ sept ans l'équivalent du coût initial de leurs investissements.**

Le coefficient varie néanmoins fortement en fonction du type d'investissement financé. Par exemple, pour la voirie, Alain Guengant évalue le coefficient de récurrence à 3 ou 4 %. En revanche, pour des structures nécessitant un volume de personnel important comme les crèches, il serait proche de 30 à 35 %. D'après les évaluations d'Alain Guengant, depuis 1980, l'intensité de l'effet d'entraînement de l'investissement sur le fonctionnement connaît une légère augmentation, qui peut s'expliquer par la diversification des équipements : les investissements en routes et réseaux régressent alors que les équipements de service (écoles, piscines, crèches), avec un impact plus élevé sur le fonctionnement, prennent une place croissante dans les programmes d'investissements des collectivités.

³⁶ Équivalents temps plein complet.

³⁷ *Comprendre les finances publiques locales*, Alain Guengant et Yann Le Meur, édition Le Moniteur, 2015.

Or, les collectivités ne possèdent pas toujours d'outils leur permettant d'évaluer en amont de la validation d'un projet le coût en fonctionnement du futur équipement. Selon une enquête menée en 2014 par la Caisse des dépôts et consignations³⁸, plus de 60 % des collectivités répondantes indiquent ne pas disposer d'un dispositif dédié pour l'évaluation des charges d'exploitation associées à sa politique d'investissement. Le manque d'évaluation *ex ante* des coûts de fonctionnement d'équipements neufs peut contribuer à la hausse des dépenses.

3.1.2.2. Les diverses normes sur la gestion du patrimoine sont une source de coûts supplémentaires pour les collectivités, quoique difficiles à évaluer

La gestion patrimoniale des collectivités territoriales s'inscrit dans un contexte normatif contraignant qu'il s'agisse des normes relatives à l'accessibilité des établissements recevant du public³⁹, des normes environnementales⁴⁰, des normes relatives à l'archéologie préventive⁴¹, etc. Dans la mesure où les normes applicables aux collectivités territoriales ont fait l'objet d'une récente revue de dépenses⁴², la mission n'a pas cherché à en analyser le bien-fondé et ne peut donc se prononcer sur l'opportunité d'alléger telle ou telle norme.

La mission note en revanche que ces normes sont à l'évidence source de coûts pour les collectivités. À titre d'exemple, le coût de la mise aux normes en matière d'accessibilité des 270 000 établissements des collectivités recevant du public a été évalué en 2010 par la société Accèsmétrie⁴³ à 16,8 Mds€, dont 2,5 Mds€ de TVA pouvant partiellement être compensés par le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). En outre, si certaines mises aux normes peuvent permettre à terme des économies, le retour sur investissement, difficile à évaluer, n'est pas garanti. Depuis un décret de 2012⁴⁴, les collectivités gestionnaires de réseaux d'adduction d'eau doivent mettre en place un plan d'actions pour prévenir les fuites liés à des réseaux trop vétustes ; à terme, en deçà d'un rendement de 85 % de leur réseau, les collectivités pourraient être pénalisées par les agences de l'eau. En l'espèce, la réduction des fuites d'eau permet des économies mais rien ne garantit qu'elles permettent d'amortir les investissements nécessaires.

³⁸ *Enquête sur l'investissement des collectivités locales : vers un changement en profondeur ?*, Note de conjoncture, décembre 2014, Caisse des dépôts et consignations.

³⁹ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des chances et des droits, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

⁴⁰ Réglementation sur la connaissance des réseaux d'eaux et la réduction des fuites prévues par la loi Grenelle 2 (cf. *infra*) ou encore obligation d'élaborer un diagnostic énergétique pour l'ensemble des bâtiments achetés (décret n° 2006-1147).

⁴¹ Décret n° 2004-490 du 3 juin 2004 relatif aux procédures administratives et financières en matière d'archéologie préventive.

⁴² *Régulation des normes applicables aux collectivités territoriales*, revue de dépenses, IGA, IGAS et CGEFI, juillet 2015.

⁴³ Évaluation citée par l'étude d'impact du 3 avril 2014 afférente au projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

⁴⁴ Décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012 relatif à la définition d'un descriptif détaillé des réseaux des services publics de l'eau et de l'assainissement et d'un plan d'actions pour la réduction des pertes d'eau du réseau de distribution d'eau potable.

Rapport

Les conséquences financières des nouvelles normes doivent en principe faire l'objet d'une évaluation préalable. Depuis 2009⁴⁵, les nouveaux projets de loi doivent l'objet d'une étude d'impact préalable. De même, la plupart des projets de textes réglementaires sont soumis à une obligation d'analyse d'impact⁴⁶ sur laquelle s'appuie le conseil national d'évaluation des normes (CNEN)⁴⁷ pour évaluer l'impact financier des normes pour les collectivités territoriales.

Cette obligation est en pratique peu appliquée : **76 % des textes soumis en 2014 au CNEN ne faisaient pas l'objet d'une évaluation de leur impact financier**⁴⁸, faute de méthodes d'évaluation fiables. Comme le relevait le rapport d'Alain Lambert et Martin Malvy, il semble essentiel de développer une méthode partagée de calcul et d'objectivation des coûts, en s'appuyant sur un échantillon représentatif de collectivités volontaires.

3.1.2.3. Le recours par les collectivités à des partenariats public-privé sous différentes formes est source de risques juridiques, comptables et financiers et rigidifie leur budget de fonctionnement

Pour réaliser et financer de nouveaux projets, les collectivités territoriales ont parfois recours à des partenariats public-privé (PPP). Les PPP utilisés par les collectivités territoriales ne se résument pas aux contrats de partenariat⁴⁹ mais concernent également les montages fondés sur une convention d'occupation domaniale (bail emphytéotique administratif ou autorisation d'occupation temporaire). Ces montages, communément qualifiés d'« aller-retour », reposent sur le schéma suivant :

- ◆ la collectivité met à disposition, en échange d'une redevance, un terrain pour une durée donnée (respectivement 99 et 70 ans maximum pour le BEA et l'AOT) et sélectionne un groupement d'opérateurs pour réaliser un ouvrage ;
- ◆ le titulaire du BEA ou de l'AOT assure la maîtrise d'ouvrage et le financement du bien dont il est propriétaire jusqu'à l'expiration de la convention ;
- ◆ le preneur met à disposition de la collectivité l'ouvrage avant la fin du contrat par une convention non détachable de mise à disposition contre le versement d'un loyer par la collectivité ;
- ◆ à la fin du BEA ou de l'AOT, la collectivité devient propriétaire de l'ouvrage sans qu'elle ait à verser d'indemnités à l'opérateur.

Le recours à des contrats de partenariat est encadré par la loi et la jurisprudence constitutionnelle⁵⁰ qui définissent trois critères d'éligibilité des projets, à savoir la complexité, l'urgence ou l'efficacité économique. Avant le recours à un tel contrat, une évaluation préalable est en outre obligatoire.

⁴⁵ Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

⁴⁶ Circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation.

⁴⁷ Instance qui s'est substituée en juillet 2014 à la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN).

⁴⁸ Revue de dépenses précitée.

⁴⁹ Créés par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

⁵⁰ Décision du Conseil constitutionnel n° 2003-473 DC-26 juin 2003 et loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat.

Rapport

Les PPP fondés sur des conventions d'occupation domaniales sont nettement moins encadrés : ils ne sont soumis ni à une obligation d'évaluation préalable ni aux critères d'éligibilité qui conditionnent la passation des contrats de partenariats. En outre, il existe une incertitude dans les instructions comptables des collectivités sur le fait de savoir si les règles de transparence applicables aux contrats de partenariats⁵¹ s'imposent également aux montages domaniaux complexes. Ils ne font enfin pas l'objet d'un suivi au niveau national car la mission d'appui aux PPP (MAPPP) n'enregistre que les contrats de partenariats⁵².

Quelle que soit leur forme, les PPP sont source de risques juridiques et financiers pour les collectivités. La complexité du paysage juridique des PPP et des normes qui leur sont applicables induit des coûts de transaction importants et implique fréquemment une intermédiation juridique. Cette intermédiation n'est pas pour autant une garantie de sécurité juridique pour les projets qui sont nombreux à être annulés ou requalifiés en marché public par le juge administratif⁵³, ce qui peut occasionner des risques financiers importants puisqu'en cas de rupture anticipée du contrat, le cocontractant a généralement droit à l'indemnisation du préjudice.

Par ailleurs, si les PPP représentent une fraction minoritaire de la commande publique locale, leurs conséquences sur les budgets des collectivités adjudicatrices, prises individuellement, peuvent être importantes. En effet, la contractualisation des redevances à verser par la collectivité sur plusieurs décennies contribue à la rigidification du budget de fonctionnement et restreint les marges de manœuvre des décideurs locaux dans le redéploiement de leurs dépenses, tant d'investissement que de fonctionnement.

Dans le cadre de la transposition de la directive 2014/24/UE du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics, l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics clarifie le cadre juridique des PPP en créant un outil unique, le « **marché de partenariat** », avec des obligations d'évaluation préalable renforcées par rapport à celle du contrat de partenariat. Par ailleurs, si les critères d'urgence et de complexité sont supprimés, l'ordonnance définit des seuils, selon la nature de l'opération, en deçà desquels un PPP ne peut être utilisé. En outre, les contrats de type BEA et AOT sont recentrés sur leur vocation d'origine, à savoir l'occupation du domaine public (cf. 4.2.2), et les montages « aller-retour » ne sont donc plus possibles. Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2016, les PPP des collectivités territoriales doivent comme ceux de l'État être évalués au préalable par la MAPPP⁵⁴. Ces récentes évolutions devraient permettre aux collectivités de mieux prendre en compte les risques financiers associés aux opérations public-privé et de ne recourir à ce type de montage qu'après une analyse fine des coûts et avantages.

⁵¹ À la mise en service du bien, les dépenses d'investissement doivent être enregistrées à l'actif (compte 235) pour la part des investissements déjà payée et au passif (compte 1675) pour la part des investissements restant à payer.

⁵² Au mois d'août 2014, la MAPPP comptabilisait ainsi 149 contrats de partenariat signés par des collectivités territoriales pour un montant total de 4,07 Mds€.

⁵³ Voir par exemple : TA Bordeaux, 18 mars 2015, *M. Pradayrol c/ commune de la Teste de Buch*.

⁵⁴ Article 34 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

3.1.3. La forte hétérogénéité des niveaux de dépenses et de leur évolution selon les collectivités révèle des marges d'optimisation

3.1.3.1. Une meilleure maîtrise de l'augmentation des dépenses dans les collectivités affichant des dépenses de fonctionnement liées au patrimoine élevées et particulièrement dynamiques permettrait 225 M€ d'économies dès la première année

La classification des communes en fonction de leur niveau de dépenses patrimoniales en euros par habitant et de l'évolution de ces dépenses sur la période 2010-2014 permet de faire apparaître les communes avec des dépenses patrimoniales en euros par habitant supérieures à la médiane des communes et une croissance plus dynamique que la moyenne. En 2014, les dépenses liées au patrimoine de ces communes ont représenté une dépense totale de 3,8 Mds€.

Pour évaluer les économies liées à une meilleure maîtrise à l'avenir des dépenses patrimoniales dans ces communes, la mission retient comme référence une évolution tendancielle de ces dépenses au même rythme que celui constaté sur la période 2010-2014. Si l'augmentation annuelle des dépenses patrimoniales des communes avec des dépenses plus élevées et dynamiques que la moyenne est ramenée à l'évolution annuelle moyenne constatée pour l'ensemble des communes sur la période considérée (+ 1,6 % par an), les économies par rapport au scénario de référence peuvent être évaluées à 225 M€ la première année. Si la maîtrise de la dynamique des dépenses est maintenue plusieurs années, les économies se cumuleraient d'une année sur l'autre, toujours par rapport au scénario de référence.

En d'autres termes, dans les communes caractérisées par un niveau de dépenses supérieur à la médiane et une dynamique forte de ces dépenses, la seule maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement associées au patrimoine pourrait se traduire, dès la première année, par **225 M€ d'économies**.

3.1.3.2. L'analyse de quatre postes de dépenses spécifiques révèle une forte hétérogénéité entre collectivités, et, partant, des cibles d'économies pérennes, évaluées par la mission entre 220 et 750 M€

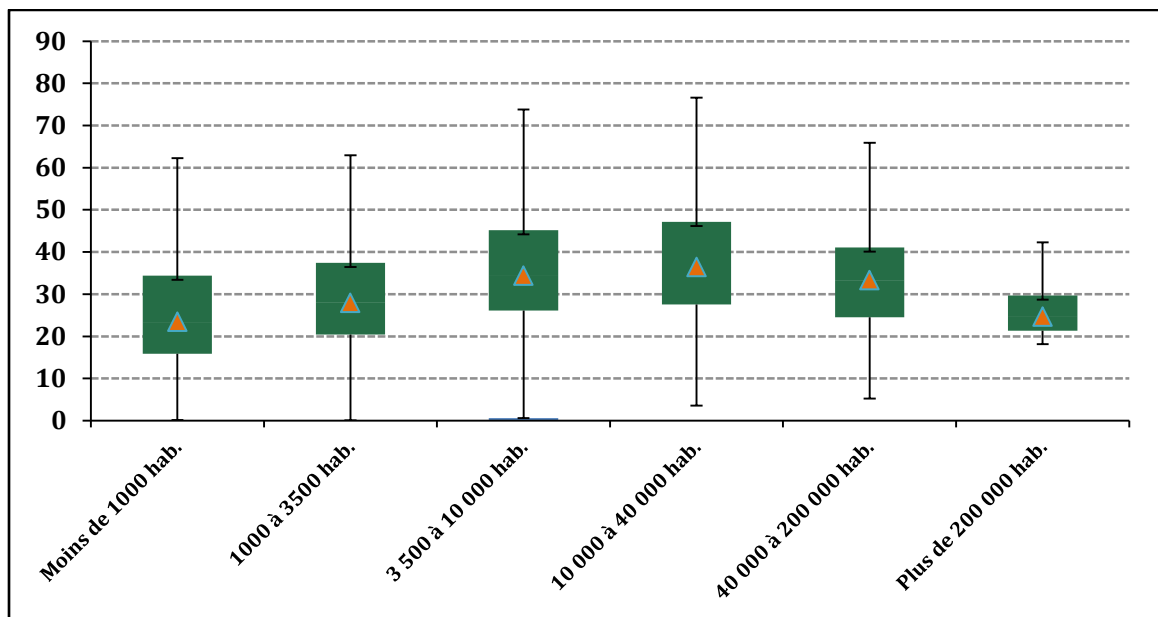
Au sein des dépenses de fonctionnement liées au patrimoine, la mission a analysé plus spécifiquement quatre postes de dépenses au regard des montants qu'ils représentent et de leur forte dynamique : les dépenses d'électricité, les dépenses d'entretien et de réparation sur bâtiments, les dépenses de fournitures d'entretien et de petit équipement ainsi que les dépenses d'assurance⁵⁵. Ces quatre postes de dépenses représentent **5,53 Mds€**, soit **64 % des dépenses immobilières de l'ensemble des collectivités territoriales** et près de 40 % du montant total des dépenses de fonctionnement associées au patrimoine. Globalement, ils ont connu sur la période 2010-2014 une augmentation deux fois plus rapide que l'ensemble des dépenses associées au patrimoine.

⁵⁵ Le compte 616 qui enregistre les dépenses d'assurance ne permet pas d'isoler spécifiquement les dépenses rattachables à la gestion du patrimoine. D'après les collectivités rencontrées par la mission, l'assurance du patrimoine constitue l'essentiel des dépenses d'assurance des collectivités.

Rapport

Pour réaliser des comparaisons entre collectivités, les dépenses de chaque collectivité sur ces quatre postes ont été rapportées au nombre d'habitants⁵⁶. Cette analyse révèle une très forte hétérogénéité entre collectivités. À titre d'exemple, le graphique 7 montre que les dépenses d'électricité des communes, rapportées au nombre d'habitants, varient parfois, entre le premier et le troisième quartile de commune d'une même strate de population, dans un rapport de 1 à 2. Un degré d'hétérogénéité similaire a été mis en évidence pour les quatre postes de dépenses analysés et pour tous les niveaux de collectivités (présentation détaillée des résultats en annexe IV).

Graphique 7 : Dispersion des dépenses d'électricité par habitant par strate de communes en 2014 (en €)



Source : DGFIP, calculs de la mission. Lecture du graphique : le triangle orange marque la médiane et les rectangles verts représentent le premier et le troisième quartile. Enfin, le reste de la représentation graphique permet de définir le niveau du minimum et de la valeur adjacente supérieure⁵⁷.

Au regard de cette forte variation des dépenses par collectivité et de leur évolution à la hausse, la mission a évalué, conformément à sa lettre de mission, les économies qui pourraient être réalisées si les collectivités avec un niveau de dépenses plus élevé que d'autres collectivités à la population comparable réduisaient leurs dépenses. Sur chacun des quatre postes de dépenses, les économies seraient ainsi portées par les communes appartenant au dernier quartile pour chacune des cinq strates de population analysées. Trois scénarii ont été définis :

- ◆ un scénario minimal fondé sur une perspective de réduction de 10 % des dépenses de fonctionnement des collectivités appartenant à ce quatrième quartile ;
- ◆ un scénario moyen bâti sur une perspective de réduction de 15 % de ces mêmes dépenses ;
- ◆ enfin, un scénario maximal dans lequel les dépenses des collectivités du dernier quartile seraient alignées sur les dépenses les plus élevées du troisième quartile⁵⁸.

⁵⁶ Données de population fournies dans les bases communiquées par la DGFIP. La mission a relevé qu'il existe pour toutes les collectivités et tous les grands types d'actifs, une corrélation très forte entre la valeur brute comptable immobilisée et la population de la collectivité (cf. annexe IV).

⁵⁷ Le calcul de la valeur adjacente supérieure permet de ne pas tenir compte des valeurs extrêmes. Elle correspond au troisième quartile + 1,5 x (troisième quartile - premier quartile).

⁵⁸ Soit la borne haute des rectangles verts dans le graphique 7.

Rapport

Au total, **les cibles d'économies potentielles sont évaluées selon les scénarii entre 222 M€ et 746 M€** avec la répartition par postes de dépenses présentée dans le tableau 3.

La mission a évidemment conscience que les spécificités patrimoniales de chaque collectivité peuvent se traduire par des niveaux de dépenses très différents. En particulier, les dépenses d'entretien et de réparation sont nécessairement variables au regard de l'état de vétusté des bâtiments à entretenir. Toutefois, des niveaux particulièrement élevés de dépenses d'entretien peuvent révéler des bâtiments très dégradés qui nécessiteraient des travaux de réhabilitation importants ou qu'il pourrait être plus opportun de céder dans le cadre d'une stratégie patrimoniale d'ensemble.

Tableau 3 : Synthèse des économies possibles en fonction de chacun des trois scénarii envisagés sur les quatre postes de dépense analysés par la mission (en M€)

Postes de dépense	Scénario minimal	Scénario moyen	Scénario maximal
Dépenses d'électricité	90	135	202
Dépenses d'entretien et de réparation sur bâtiments	50	75	217
Dépenses de fourniture et d'entretien de petit équipement	32	47	120
Dépenses d'assurance	50	75	207
Total	222	332	746

Source : Calculs de la mission sur la base des données de la DGFIP.

En définitive, la mission a chiffré :

- ♦ des économies de 225 M€ la première année liées à la maîtrise de l'évolution de la dépense (sans évolution du niveau de dépenses de base en euros par habitant). Ces économies se cumuleraient d'une année sur l'autre tant que la dynamique de la dépense est maîtrisée ;
- ♦ des économies pérennes liées à une baisse du niveau de quatre postes de dépenses significatifs et hétérogènes en 2014 évaluées entre 222 M€ et 746 M€.

Au total, par rapport à une évolution tendancielle de la dépense au même rythme que sur la période 2010-2014, **la mission évalue une cible d'économies potentielles entre 450 M€ et près de 1 Md€** dès la première année.

3.2. Dès lors que les besoins de gros entretien et de réhabilitation croissent, l'investissement des collectivités devrait être moins orienté vers les équipements neufs

3.2.1. Délicate à évaluer, la part des investissements consacrée à du gros entretien et à la réhabilitation de l'existant se situerait entre 50 % et 60 %

La distinction au sein des flux d'investissement entre, d'une part, les dépenses de renouvellement et de réhabilitation de l'existant et, d'autre part, les financements d'équipements nouveaux ne peut être appréhendée à partir des sources comptables, où ces deux sortes d'investissements ne sont pas isolées. Une évaluation de cette répartition ne peut donc être qu'issue de données micro-économiques et des évaluations des collectivités.

Deux évaluations différentes permettent de situer la part de l'investissement des collectivités consacré à la réhabilitation du patrimoine existant entre 50 % et 60 % de l'investissement total.

Rapport

D'après le questionnaire réalisé par la mission (cf. encadré 2), en moyenne, 50,2 % des dépenses d'investissement des collectivités auraient été consacrées à la réhabilitation du patrimoine existant en 2015, le solde étant consacré à des investissements dans des nouveaux projets, éventuellement en remplacement d'actifs existants. Cette part est toutefois variable en fonction des niveaux de collectivités (cf. tableau 4) : elle représente 57 % des dépenses d'investissements des communes et 53 % des dépenses d'investissement des départements contre 37 % des dépenses d'investissement des EPCI.

Tableau 4 : Part des dépenses d'investissement consacrées à la réhabilitation du patrimoine existant évaluée par les collectivités territoriales

Niveau de collectivité	Part des dépenses d'investissement consacrées à la réhabilitation du patrimoine existant
Communes	57 %
EPCI	37 %
Départements	53 %
Régions	42 %

Source : Mission. 181 réponses : 86 communes, 49 EPCI, 41 départements et 5 régions.

Une seconde évaluation de la décomposition de l'investissement local découle d'une étude récente de la commande publique réalisée par l'assemblée des communautés de France (AdCF) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC)⁵⁹. Cette étude repose sur l'analyse des procédures de marchés publics supérieurs à 15 000 € des collectivités territoriales, répertoriés puis classifiés par nature de dépenses par la société Vecteur Plus (cf. précisions méthodologiques en annexe IV) et notamment dans deux rubriques « travaux neufs » et « renouvellement et rénovation ». La comparaison de ces deux rubriques permet ainsi d'appréhender la répartition d'une partie des dépenses d'investissements entre projets d'équipements neufs et rénovation de l'existant. L'analyse sur la période 2012-2014 de la classification par nature des marchés publics des communes montre que **leurs travaux de renouvellement et de rénovation représentent sur la période 60 % du total des dépenses de travaux neufs et de dépenses de renouvellement et rénovation**. Cette part reste stable sur la période (entre 59 % en 2013 et 62 % en 2014).

3.2.2. Les flux d'investissement théoriquement nécessaires pour assurer le maintien en l'état du patrimoine existant augmentent et seraient nettement supérieurs aux investissements qui y sont effectivement consacrés

Afin d'évaluer le besoin de réhabilitation du patrimoine des collectivités, la mission a analysé l'évolution de la consommation de capital fixe (CCF) calculée annuellement par l'INSEE pour l'établissement des comptes de patrimoine (cf. 1.1.1). La consommation de capital fixe équivaut en effet en comptabilité nationale à la dépréciation du capital, et, partant, constitue une approximation statistique des flux d'investissement nécessaires pour maintenir en l'état, restaurer ou réhabiliter le patrimoine existant des administrations publiques locales (APUL).

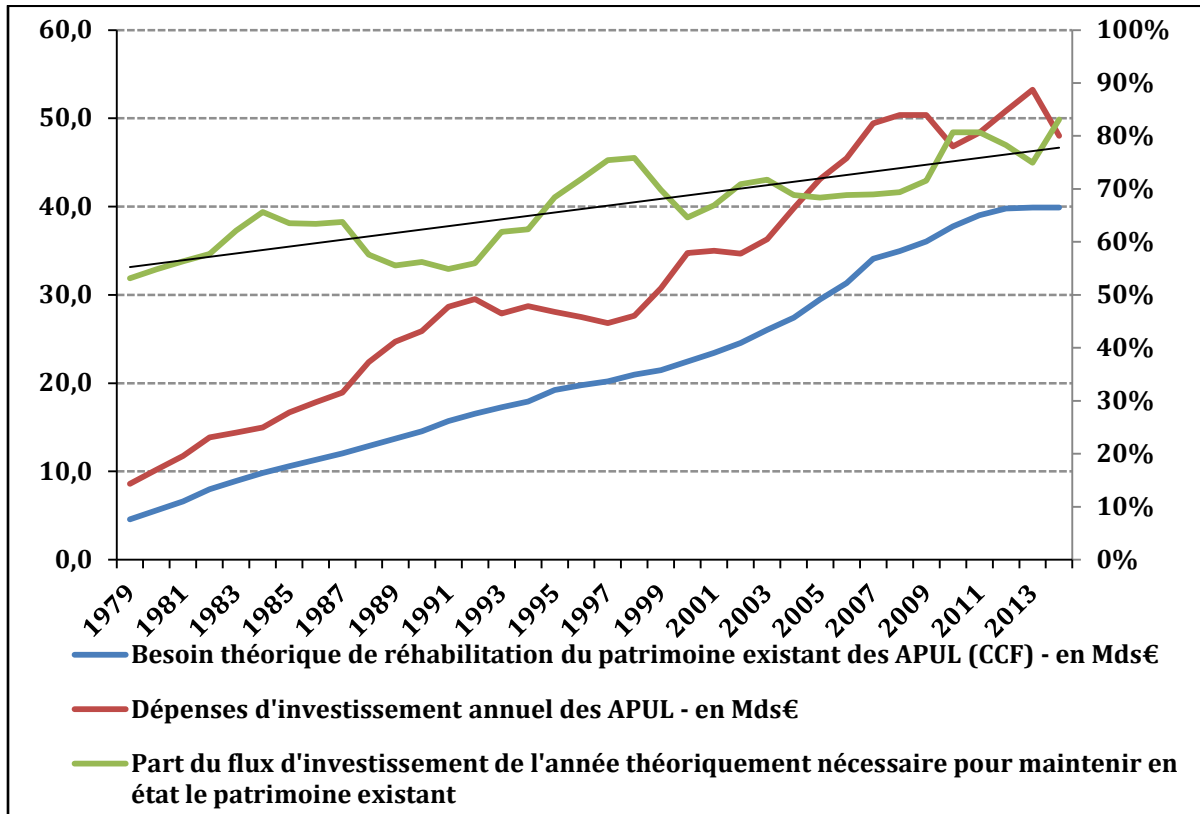
Dans le graphique 8, la consommation de capital fixe des APUL depuis 1979 est représentée par la courbe bleue. La courbe rouge représente, quant à elle, les dépenses d'investissement annuelles des APUL en comptabilité nationale. Or, la CCF augmente plus rapidement depuis les années 1980 que les dépenses d'investissement.

⁵⁹ AdCF et CDC, 2012-2015 : observatoire de l'évolution de la commande publique, février 2016.

Rapport

La part du flux de l'investissement annuel nécessaire pour maintenir en l'état, restaurer ou réhabiliter le patrimoine existant, représentée par la courbe verte sur le graphique ci-dessous, croît donc tendanciellement depuis la fin des années 1970 : de 60 % en moyenne dans les années 1980, à 65 % dans les années 1990, à 69 % sur la décennie 2000 pour atteindre 80 % en moyenne dans les cinq dernières années.

Graphique 8 : Comparaison de l'évolution de la consommation de capital fixe et des flux annuels d'investissements des APUL sur la période 1978-2014 (euros courants)



Source : INSEE, Comptabilité nationale.

Ainsi, malgré le caractère théorique et général de ce raisonnement, dans les dernières années, **les dépenses effectives de réhabilitation (qui représenteraient tout au plus entre 50 % et 60 % des dépenses d'investissement totales des collectivités, cf. supra), pourraient être insuffisantes pour assurer le maintien en l'état du patrimoine existant.** Les dépenses d'investissement des collectivités territoriales seraient donc trop tournées vers la construction d'équipements neufs et insuffisamment vers la réhabilitation de biens existants.

3.2.3. Une plus grande sélectivité des nouveaux projets pourrait permettre de dégager des marges de manœuvre financières pour la réhabilitation du patrimoine existant

Une plus grande sélectivité des nouveaux projets passe en premier lieu par une meilleure **évaluation *ex ante* des coûts de fonctionnement engendrés par les futurs équipements**. L'article 107 de la loi « NOTRe » prévoit que toute opération exceptionnelle, c'est-à-dire toute opération dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret⁶⁰, doit donner lieu à une étude de son impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement. Cette mesure est à l'évidence utile et la définition des seuils revêt une importance déterminante. Un seuil trop élevé viderait la mesure de sa substance alors même que les enjeux financiers sont importants (cf. 3.1.2.1). À cet égard, s'il n'existe pas de données permettant d'apprécier le niveau moyen des projets d'investissement des collectivités, les données sur les marchés publics peuvent donner un ordre d'idée (quand bien même un projet d'investissement peut donner lieu à plusieurs marchés). En 2013, l'observatoire économique de l'achat public⁶¹ a recensé 321 marchés de travaux de plus de 5 M€ passés par les collectivités territoriales représentant au total 3,9 Mds€. Les opérations de plus de 5 M€ pourraient donc être déjà considérées comme des opérations exceptionnelles au sens de l'article 107 de loi « NOTRe ».

L'évaluation de la rentabilité socio-économique des projets d'équipements nouveaux constitue une étape supplémentaire. D'après une enquête réalisée par la Caisse des dépôts et consignations⁶², environ 70 % des collectivités interrogées⁶³ n'ont pas de dispositif d'évaluation de l'impact économique de leurs investissements. De fait, à l'heure actuelle, les évaluations de rentabilité socio-économique reposent sur des calculs et une méthodologie complexes qui ne sont adaptés qu'à des investissements de grande ampleur. Ainsi, depuis 2013, l'État doit produire une telle évaluation pour les projets d'investissement supérieurs à 20 M€ hors taxes⁶⁴. Le commissariat général à l'investissement (CGI) est chargé de veiller à la qualité de ces évaluations et diffuse des guides d'évaluation. En conséquence, la mission propose que, comme pour l'État, les (rares) projets d'investissement des collectivités territoriales de plus de 20 M€ soient soumis à une obligation d'évaluation de la rentabilité socio-économique. Par ailleurs, le CGI pourrait utilement se voir confier la définition d'une méthodologie allégée pour l'évaluation de la rentabilité socio-économique des investissements en deçà de ce seuil ; évaluation qui demeurerait facultative.

Proposition n° 4 : Rendre obligatoire, comme pour l'État, une évaluation de la rentabilité socio-économique des investissements supérieurs à 20 M€ et confier au CGI l'élaboration d'une méthodologie allégée pour l'évaluation des investissements inférieurs à ce seuil.

Le renforcement des évaluations des nouveaux projets doit permettre une hiérarchisation et une plus grande sélectivité des équipements neufs, en vue de libérer des marges de manœuvre financières pour le gros entretien et la réhabilitation du patrimoine existant. Les mesures préconisées par la mission pour **renforcer les obligations d'amortissement des collectivités** (cf. 2.3.2.3) vont dans le même sens. Les dotations aux amortissements permettent en effet à la fois de retracer la dégradation annuelle du patrimoine des collectivités et de sécuriser des ressources financières pour financer les opérations de réhabilitation nécessaires.

⁶⁰ Décret non publié à la date de rédaction de ce rapport.

⁶¹ *La lettre de l'OEAP*, observatoire économique de l'achat public, avril 2015, n° 32.

⁶² *Enquête sur l'investissement des collectivités locales : vers un changement en profondeur ?*, op. cit.

⁶³ Échantillon de communes et d'EPCI de plus de 10 000 habitants, départements et régions.

⁶⁴ Décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics.

4. Diverses évolutions juridiques sur le cadre des cessions et des outils de valorisation seraient susceptibles d'accroître les recettes tirées par les collectivités de leur patrimoine

4.1. En 2014, les recettes tirées par les collectivités de la valorisation de leur domaine et des cessions patrimoniales ont représenté 8 Mds€

4.1.1. Diverses, les recettes tirées de la seule valorisation courante du domaine et du patrimoine des collectivités représentent près de 5 Mds€

Pour l'année 2014, les recettes de la valorisation du patrimoine (cf. tableau 5) sont composées :

- ◆ des revenus des immeubles appartenant aux collectivités territoriales, pour un montant de 2,5 Mds€, soit 51 % des recettes ;
- ◆ de recettes domaniales, essentiellement composées de droits (permis, stationnement, péages...) et de redevances (d'utilisation du domaine, versées par les fermiers et les concessionnaires...), qui représentent près de 2 Mds€, soit 41 % des recettes domaniales ;
- ◆ de manière plus marginale, de recettes forestières et agricoles qui représentent 271 M€, soit 5,5 % des recettes domaniales et des produits de la valorisation du patrimoine immatériel de certaines collectivités territoriales (cf. encadré 4).

Tableau 5 : Montant des recettes tirées de la valorisation du patrimoine et leur évolution sur la période 2010-2014 (en M€)

	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2010-2014
Revenus des immeubles (locatifs)	2 314	2 328	2 383	2 457	2 472	+ 6,8 %
Recettes des concessions	1 728	1 837	1 910	1 918	1 969	+ 13,9 %
<i>Dont redevances versées par des fermiers et concessionnaires</i>	866	919	964	928	933	+ 7,7 %
<i>Dont droits de permis de stationnement et de location</i>	495	540	567	589	616	+ 24,4 %
<i>Dont concessions et redevances funéraires</i>	96	99	100	106	104	+ 8,3 %
Recettes forestières et agricoles totales	231	261	226	252	271	+ 17,3 %
Recettes tirées de la valorisation du patrimoine immatériel	125	115	114	135	124	- 0,8 %
Total	4 398	4 541	4 633	4 762	4 836	+ 9,9 %

Source : DGFIP, calculs de la mission.

Les recettes tirées de la valorisation du domaine et du patrimoine des collectivités ont augmenté de près de 10 % sur la période 2010-2014 essentiellement grâce aux revenus des immeubles (+7 %) et aux droits de permis de stationnement et de location sur la voie publique (+24 %). Au sein de ce poste, la recette la plus dynamique est celle correspondant au stationnement sur la voie publique qui représente pour les seules communes une ressource de 187 M€ en 2014.

Encadré 4 : La valorisation du patrimoine immatériel des collectivités territoriales

Les recettes tirées de la valorisation du patrimoine immatériel sont les redevances pour concessions, brevets, licences, marques, procédés, droits et valeurs similaires enregistrées au compte 751 dans

Rapport

l'instruction M14 et au compte 7581 dans les instructions M52 et M71. De telles recettes concernent un nombre limité de collectivités. À titre d'exemple, comme l'explique un rapport de la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes⁶⁵, la commune d'Évian perçoit annuellement une redevance qui « correspond à l'utilisation du nom d'Évian pour commercialiser un mélange d'eaux minérales captées à Évian, mais également hors du territoire communal. Si la marque « eau d'Évian » constitue la propriété de l'exploitant, la commune demeure propriétaire de l'usage qui en est fait. »

Une récente évolution législative⁶⁶ confère aux collectivités territoriales un moyen de protection de leur nom, même à défaut de dépôt de leur part d'une marque et même à défaut d'une atteinte prouvée à leurs droits. De plus, elle leur offre un accès à un système d'alerte géré par l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) complété d'un droit d'opposition dès lors qu'une demande d'enregistrement de marque portant atteinte à leur nom, à leur renommée ou à leur image aura été déposée. Quoiqu'il en soit, ces recettes tirées de la valorisation d'un patrimoine immatériel ne peuvent concerner qu'un nombre réduit de collectivités territoriales très spécifiques et pour des enjeux financiers limités.

4.1.2. Les recettes de cessions des collectivités sont en forte baisse sur la période 2010-2014 mais demeurent significatives et nettement supérieures à celles de l'État

Représentant 3 Mds€ en 2014, les recettes tirées de cessions par les collectivités territoriales ont connu une baisse de 24 % entre 2011 et 2014 (cf. tableau 6). Les cessions de biens, enregistrées au compte 775, regroupent l'ensemble des produits d'immobilisations cédées et ne correspondent pas uniquement aux cessions immobilières (parc informatique ou véhicules mis au rebut, etc.). La chute du produit des cessions sur la période s'explique essentiellement par la baisse des cessions d'un montant élevé : 271 communes avaient enregistré des produits de cessions supérieurs à 1 M€ en 2010 ; elles n'étaient plus que 56 en 2014.

Tableau 6 : Montant des recettes des collectivités territoriales tirées des cessions de biens et de terrains aménagés et leur évolution sur la période 2010-2014 (en M€)

	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2010-2014
Cessions de biens (compte 775)	3 037	3 232	3 051	2 826	2 456	- 19 %
Cessions de terrains aménagés	743	806	817	742	617	- 17 %
Produit total des cessions	3 780	4 038	3 868	3 568	3 073	- 19 %

Source : DGFIP, calculs de la mission.

Pour analyser spécifiquement les cessions immobilières des communes, la mission s'est appuyée sur la base nationale de données patrimoniales (BNDP) qui recense l'ensemble des cessions enregistrées par les services de publicité foncière. D'après cette base, en 2014, 8 891 communes ont réalisé 20 759 cessions immobilières pour un montant total de 1,3 Mds€, soit près de 2,5 fois plus que les cessions réalisées par l'État (530 M€ en 2014). En 2014, 72 % des acquéreurs des biens cédés par les communes étaient des personnes physiques et 80 % du montant des cessions concernait du foncier non bâti. Le produit des cessions est très concentré au sein d'un nombre limité de communes : les 50 communes qui ont tiré les recettes de cession les plus élevées en 2014 concentrent 33 % du total du produit de cessions.

⁶⁵ Rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes concernant la gestion de la Commune d'Évian au cours des exercices 2003 et suivants.

⁶⁶ Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, dite « Loi Hamon » et décret n° 2015-595 du 2 juin 2015 relatif aux indications géographiques protégeant les produits industriels et artisanaux et portant diverses dispositions relatives aux marques.

4.2. Si les outils permettant aux collectivités de valoriser leur domaine public sont nombreux, le recours plus systématique à des mises en concurrence lors de concessions domaniales apparaît souhaitable

4.2.1. La possibilité récente de constituer un fonds de commerce sur le domaine public ouvre des perspectives de meilleure valorisation

L'occupation privative du domaine public est possible mais strictement encadrée par le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). Elle doit faire l'objet d'une autorisation d'occupation temporaire⁶⁷ (AOT), accordée en contrepartie du paiement d'une redevance qui doit tenir compte de la situation économique de l'occupant et des avantages de toute nature qui lui sont procurés⁶⁸. Cette autorisation préserve l'essentiel des droits et pouvoirs dont les collectivités disposent sur leur patrimoine immobilier : attribuée à titre personnel, elle présente un caractère révocable, précaire et temporaire, si bien que la collectivité peut en principe récupérer l'usage de son bien à tout moment, quelle que soit la durée d'occupation initialement définie, pour un motif d'intérêt général. En cas de retrait avant terme de l'autorisation, le bénéficiaire ne peut prétendre à indemnité que si le motif de résiliation n'est pas suffisant et s'il existe un préjudice matériel direct⁶⁹. En pratique, la survenance d'un motif d'intérêt général, propre à provoquer la cessation anticipée de l'autorisation consentie, demeure exceptionnelle mais le peu de garantie que l'AOT simple offre à l'occupant peut décourager des personnes privées, en particulier des commerçants, et, partant, faire obstacle à la valorisation du domaine public.

Pendant longtemps, en raison du caractère précaire et personnel de la mise à disposition, le Conseil d'État jugeait impossible la constitution d'un fonds de commerce sur le domaine public⁷⁰. La loi du 18 juin 2014⁷¹ a introduit dans le CG3P un article L. 2124-32-1, qui indique qu'« *un fonds de commerce peut être exploité sur le domaine public sous réserve de l'existence d'une clientèle propre* ». S'il est trop tôt pour mesurer l'impact de cette disposition, elle ouvre de plus grandes perspectives de valorisation du domaine public en ce qu'elle devrait permettre de limiter les craintes que les commerçants expriment quant à l'installation d'une activité sur une dépendance du domaine public. L'occupation demeure précaire et révocable mais la reconnaissance législative du fonds de commerce doit permettre « *une juste indemnisation de l'occupant en cas de résiliation de son titre* », puisqu'elle pourra couvrir la valeur du fonds.

⁶⁷ On parle d'AOT simple lorsque l'autorisation n'est pas constitutive de droits réels.

⁶⁸ Article L. 2125-3 du CG3P.

⁶⁹ CE, 29 mars 1968, Ville de Bordeaux.

⁷⁰ CE, 31 juillet 2009, Société Jonathan Loisirs.

⁷¹ Loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, communément appelée « loi Pinel ».

4.2.2. Le bail emphytéotique administratif (BEA) et l'autorisation d'occupation temporaire (AOT) permettent aux collectivités de concéder des droits réels sur leur domaine public

Le principe d'inaliénabilité du domaine public est également souvent perçu comme un frein à l'investissement sur ce domaine car il ne permet pas, en principe, à l'occupant de disposer de droits sur les ouvrages et équipements que celui-ci pourrait réaliser sur la dépendance domaniale. Pour pallier cette difficulté que ne peuvent résoudre les autorisations d'occupation domaniale simples, les collectivités territoriales ont la possibilité d'accorder des autorisations d'occupation du domaine public assorties de droits réels. La constitution de droits réels permet de conférer au preneur des prérogatives et des obligations dévolues ordinairement au propriétaire.

Sur le domaine public, le BEA et l'AOT constitutive de droits réels sont les deux types de contrats qui attribuent au preneur, ou au titulaire, un droit réel sur le bien ou à tout le moins sur les ouvrages que ce dernier réalise. Les spécificités de ces outils sont présentées dans l'annexe V. Pendant la durée du BEA (entre 18 et 99 ans) ou de l'AOT (70 ans maximum), le preneur peut jouir ainsi d'un droit de propriété sur des dépendances du domaine public et y réaliser des investissements, financés le cas échéant par un prêt hypothécaire, qui n'aurait pas été envisageable dans le cas d'une AOT simple.

Avec ces outils, la personne publique peut conserver la maîtrise sur la destination du bien : elle peut imposer la destination précise de certains des biens qui seront réalisés, ou interdire tel ou tel type de construction ou d'activité. Ces outils permettent donc à la collectivité de tirer profit d'une dépendance de son domaine public, tout en s'assurant dans le même temps que cette dépendance demeure utile à la population.

4.2.3. La publicité et la mise en concurrence lors de la passation de conventions d'occupation domaniale gagneraient à se développer

Rien n'oblige aujourd'hui une collectivité territoriale à organiser une procédure formalisée lors de l'attribution d'un contrat d'occupation domaniale. Elle peut donc le faire sans publicité ni mise en concurrence et ce, sans craindre d'être censurée par le juge administratif.

Cette analyse a été récemment réaffirmée par le Conseil d'État : « *Considérant que si, dans le silence des textes, l'autorité gestionnaire du domaine peut mettre en œuvre une procédure de publicité ainsi que, le cas échéant de mise en concurrence, afin de susciter des offres concurrentes, en l'absence de tout texte l'imposant et de toute décision de cette autorité de soumettre sa décision à une procédure préalable, l'absence d'une telle procédure n'entache pas d'irrégularité une autorisation ou une convention d'occupation d'une dépendance du domaine public*⁷². »

Une partie de la doctrine considère que, sur le fondement du droit de l'Union européenne, une publicité permettant la mise en concurrence s'impose (en dehors de toute opération de commande publique) lors de la délivrance de titres d'occupation du domaine public, chaque fois que cette occupation est susceptible d'affecter le jeu de la concurrence⁷³.

⁷² CE, 3 décembre 2010, Ville de Paris c/ Association Jean Bouin.

⁷³ Dans quelle mesure les opérations immobilières des personnes publiques sont-elles soumises au droit de l'Union européenne ?, Yves Gaudemet, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 47, 21 novembre 2011.

Rapport

Au-delà du débat juridique, recourir à un minimum de mise en concurrence pour passer un contrat d'occupation domaniale en vue d'une activité économique est un gage de transparence et de bonne gestion. La redevance domaniale doit être fixée en fonction des avantages de toute nature qu'elle procure à son bénéficiaire. Or, qui connaît le mieux ces avantages, sinon les opérateurs économiques qui prétendent au titre d'occupation? À l'évidence, dans une situation de forte asymétrie d'information, des mesures de publicité permettant une mise en concurrence sont essentielles pour que la collectivité soit en mesure de déterminer la rentabilité économique des projets et d'optimiser ainsi le montant de la redevance obtenue. Certaines collectivités, à l'instar de la Ville de Paris (cf. encadré 5), ont mis en place des procédures rendant obligatoires des mesures de publicité et de mises en concurrence.

Proposition n° 5 : Prévoir que les conventions d'occupation domaniale délivrées en vue d'une activité économique doivent faire l'objet de mesures de publicité permettant une mise en concurrence.

Des exceptions à ce principe seraient prévues en particulier lorsque les conventions d'occupation domaniales portent sur les terrasses et les étalages présentant un lien physique et fonctionnel avec le commerce auquel ils se rapportent. *A minima*, compte tenu des enjeux financiers pour les collectivités, les conventions d'occupation assorties de droits réels devraient faire l'objet de mesures systématiques de publicité et de mise en concurrence.

Encadré 5 : Publicité et mise en concurrence en matière de convention d'occupation domaniale, l'exemple de la Ville de Paris

Le Conseil de Paris, lors de sa séance des 7 et 8 juin 2004 a émis le vœu que « *toute attribution ou renouvellement d'une concession d'occupation domaniale fasse l'objet d'un appel public à candidatures, sauf exception dûment justifiée* ». En application de ce vœu, la Ville organise des procédures de publicité et de mise en concurrence, sous la forme d'appels à projets, chaque fois que cela présente un intérêt économique ou financier et chaque fois que l'objet du contrat semble l'imposer.

C'est le cas notamment lorsqu'une dépendance domaniale constitue une ressource rare ou demandée ou qu'il convient de valoriser le domaine public sur le plan économique ou patrimonial en sollicitant des offres concurrentes. L'attribution de gré à gré peut quant à elle répondre à des préoccupations justifiées par la nécessité de privilégier une structure jouissant d'une forte légitimité (club résident historique, association avec un fort ancrage local, projet d'exception...). Ainsi, pour les terrasses et les étalages présentant un lien physique et fonctionnel avec le commerce auquel ils se rapportent, la Ville octroie des autorisations unilatérales de gré à gré sur la base de tarifs fixés annuellement par le Conseil de Paris. À l'inverse, pour les emplacements « prestigieux » situés aux abords de la Tour Eiffel ou sur le Champ de Mars, dont l'occupation est susceptible de constituer un avantage spécifique, la Ville a choisi de mettre en place des procédures d'appel à projets.

La mise en concurrence plus systématique et l'attention portée lors du renouvellement des conventions d'occupation domaniale ont vraisemblablement contribué à la forte progression des recettes domaniales de la ville de Paris : entre 2010 et 2014, les recettes d'utilisation du domaine et les redevances tirées des concessions⁷⁴ ont augmenté de 15 % passant de 241 M€ à 278 M€.

Source : Ville de Paris, direction des finances et des achats, service des concessions, Bilan des conventions et autres titres d'occupation du domaine de la ville de Paris 2013, juin 2015.

⁷⁴ Évolution sur la période de la somme du compte 703 « Redevances et recettes d'utilisation du domaine » et 757 « Redevances versées par les fermiers et concessionnaires ». Calcul de la mission à partir des comptes de gestion.

4.3. Le cadre juridique des cessions pourrait être ajusté pour maximiser le profit que tirent les collectivités de leurs cessions immobilières

4.3.1. De bonne qualité et appréciées des collectivités, les évaluations de France Domaine préalables aux cessions doivent perdurer

Pour être régulières, les cessions immobilières des collectivités territoriales⁷⁵, quels que soient leur forme et le prix envisagé, doivent être précédées d'une évaluation, par les services locaux des Domaines, de la valeur vénale du bien dont la cession est envisagée. L'avis des Domaines est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine. Cet avis ne lie pas la collectivité qui peut donc décider de procéder à la cession d'un bien en retenant un prix différent. Sur la période 2012-2014, les services locaux des Domaines ont réalisé en moyenne annuelle près de 90 000 évaluations pour le compte des collectivités territoriales⁷⁶. Cette procédure semble appréciée des collectivités : d'après le questionnaire adressé par la mission, 74 % des communes considère ainsi que l'évaluation par France Domaine préalablement aux cessions est adaptée.

L'opportunité d'un maintien des évaluations du service des Domaines pour le compte des collectivités territoriales a récemment été mise en cause. Relevant qu'« *il n'est pas rare que les villes de grande taille disposent de services dédiés à l'action foncière maîtrisant bien les valeurs du marché immobilier local* », le conseil de l'immobilier de l'État (CIE) estime ainsi qu'« *il serait cohérent que les collectivités territoriales qui disposent de l'autonomie de gestion de leur propre patrimoine soient également libres du choix de leur évaluateur*⁷⁷ » et recommande donc un abandon de la mission d'évaluation de France Domaine.

La mission n'est pas toutefois pas favorable à cette solution du fait :

- ◆ d'un **risque de fragilisation des opérations de cession**. En effet, en l'absence d'une évaluation neutre, les contentieux risqueraient de se multiplier à l'encontre des opérations à forts enjeux financiers ;
- ◆ des **conséquences financières pour les communes**, et notamment les plus petites d'entre elles, qui ne disposent pas nécessairement des moyens d'avoir recours à des prestations onéreuses en lieu et place des prestations à titre gracieux des services locaux des Domaines ;
- ◆ d'une **fragilisation de la qualité des évaluations résiduelles** de France Domaine. En effet, des évaluations régulières sont le gage d'une bonne connaissance par les évaluateurs des marchés immobiliers locaux et, partant, de la qualité des évaluations des Domaines. Or, entre 2012 et 2014, les évaluations au profit des collectivités territoriales représentent 55 % du nombre total d'évaluations des services locaux des Domaines.

⁷⁵ La consultation des Domaines est obligatoire pour les communes de plus de 2 000 habitants, les groupements de communes (EPCI et syndicats mixtes), les départements et les régions. Les communes de moins de 2 000 habitants peuvent néanmoins demander une évaluation sur une base facultative.

⁷⁶ Ce chiffre comprend les saisines obligatoires et les saisines dites « officieuses », c'est-à-dire réalisées sans impératif légal ou réglementaire. Il s'agit d'évaluations préalables à cessions ou à acquisitions.

⁷⁷ *Moderniser la politique immobilière de l'État*, Conseil immobilier de l'État, janvier 2013.

4.3.2. Les intérêts financiers des collectivités territoriales doivent être préservés en limitant à des cas exceptionnels les cessions de patrimoine à l'euro symbolique

D'après les données tirées de la base nationale des données patrimoniales, en 2014, près de 1 700 cessions réalisées par des communes (soit 8 % du nombre total de cessions des communes) ont été conclues à titre gracieux ou à l'euro symbolique. Si environ 40 % de ces opérations sont des cessions à des personnes publiques ou para-publiques (collectivités territoriales, sociétés d'économie mixtes, organismes de logement social, etc.), près de la moitié de ces opérations concernent des personnes physiques et plusieurs opérations se font au profit d'entreprises privées.

Sous l'influence du droit européen, le cadre juridique des cessions immobilières au profit d'entreprises, auparavant essentiellement jurisprudentiel⁷⁸, a été précisé par la loi : depuis 2004, l'article L. 1511-3 du CGCT prévoit ainsi qu'un rabais peut être consenti par une collectivité par référence à la valeur du marché déterminée les domaines en vue d'aider « *la création ou l'extension d'activités économiques* ». L'aide doit donner lieu à l'établissement d'une convention entre la collectivité et l'entreprise bénéficiaire ; cette convention précise les engagements pris par l'entreprise en contrepartie de l'aide reçue.

En dehors des cessions à des entreprises, il n'existe pas d'encadrement législatif pour les ventes à un prix inférieur à la valeur vénale. L'encadrement est donc uniquement jurisprudentiel. Dans un arrêt de 2009⁷⁹, le Conseil d'État a considéré à propos de la cession par une commune d'un terrain à une association locale pour un prix représentant le quart de la valeur vénale évaluée par les Domaines que la vente à une personne privée à un prix inférieur à sa valeur vénale est légal dès lors qu'elle « *est justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes* ». Le Conseil constitutionnel exige quant à lui une « *contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine* »⁸⁰. La doctrine considère ainsi que, en dehors des aides à l'immobilier d'entreprise, les ventes à l'euro symbolique par une collectivité à une personne privée sont possibles dès lors qu'elles sont justifiées par des motifs d'intérêt général et comportent des contreparties suffisantes et appropriées eu égard à la valeur réelle du patrimoine cédé⁸¹.

Si, en pratique, l'existence de motifs d'intérêt général ne pose pas réellement difficulté, il en va différemment des « *contreparties suffisantes* », en particulier lors de cessions au profit de personnes physiques. L'analyse d'un échantillon de cessions à l'euro symbolique montre que les contreparties pour la collectivité ne sont pas toujours évidentes alors même qu'elles se traduisent par un enrichissement de personnes privées au détriment de collectivités publiques. Comme pour les cessions à des entreprises, dans un souci de transparence, la mission propose donc de subordonner la vente d'un bien à un prix inférieur à sa valeur vénale à l'établissement d'une convention entre la collectivité et la personne privée bénéficiaire qui définirait les contreparties attendues par la collectivité.

Proposition n° 6 : Rendre obligatoire l'établissement d'une convention précisant les contreparties attendues lors de la cession d'un bien à un prix inférieur à sa valeur vénale à une personne privée.

⁷⁸ Dans un arrêt de 1997 (Commune de Fougerolles), le Conseil d'État avait ainsi considéré que la cession par une commune d'un terrain à une entreprise pour un prix inférieur à sa valeur vénale était légale dès lors qu'elle était justifiée par des motifs d'intérêt général et comportait des contreparties suffisantes.

⁷⁹ CE, 2009, Commune de Mer.

⁸⁰ Par exemple : Décisions nos 2008-567 DC du 24 juillet 2008, Loi relative aux contrats de partenariat, cons. 25 et 2010-67/86 QPC du 17 décembre 2010, Région Centre et région Poitou-Charentes.

⁸¹ Voir par exemple : « Les ventes à l'euro symbolique consenties par les personnes publiques », Catherine Bosgiraud, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 47, 21 Novembre 2011.

4.3.3. La possibilité d'un déclassement anticipé gagnerait à être étendue aux collectivités territoriales

Du fait du principe d'inaliénabilité du domaine public, pour pouvoir être cédé, un bien du domaine public⁸² doit au préalable être désaffecté et déclassé pour relever du domaine privé et être alors cédé dans les conditions de droit commun. La désaffectation est l'opération qui consiste à ne plus utiliser un bien à l'usage direct du public ou en vue de l'accomplissement d'une mission de service public, tandis que le déclassement est un acte administratif qui fait perdre à un bien son caractère de dépendance du domaine public. En principe, le déclassement d'un bien suppose sa désaffectation préalable, ou au moins concomitante. En d'autres termes, un bien du domaine public ne peut relever du domaine privé, et, partant, être vendu, tant que la dernière mission de service public n'y a été accomplie.

Pour l'État et ses établissements publics, depuis 2006, et pour les hôpitaux depuis 2009, le CG3P⁸³ prévoit une dérogation au principe d'un déclassement préalable : la possibilité de déclasser et de vendre les immeubles du domaine public utilisés par des services publics, sous la condition résolutoire⁸⁴ d'une désaffectation dans un délai maximum de trois ans suivant le déclassement. Ce mécanisme permet de raccourcir les délais de transaction et de donner de la souplesse pour la réalisation d'opérations immobilières impliquant l'aliénation d'immeubles obsolètes et la réalisation ou la rénovation concomitante d'un autre bâtiment. En effet, la cession avec déclassement préalable permet de percevoir le produit des cessions dès la conclusion des contrats de vente et donc de financer les travaux sur un autre bâtiment, tout en poursuivant l'utilisation des anciens bâtiments jusqu'à l'entrée en service des nouveaux locaux.

Étendre cette possibilité aux collectivités, confrontées aux mêmes défis patrimoniaux que l'État, paraît souhaitable. Dans la mesure où la gestion de cette procédure suppose des compétences juridiques et de maîtrise d'ouvrage pour s'assurer du respect des délais définis contractuellement, la mission propose de réserver le bénéfice de cette disposition aux communes de plus de 10 000 habitants.

Proposition n° 7 : Étendre aux communes de plus de 10 000 habitants, aux groupements de communes, aux départements et aux régions la possibilité de déclasser un bien par anticipation.

⁸² La distinction du domaine public et du domaine privé des collectivités est précisée dans l'encadré 3.

⁸³ Article L. 2141-2 du CG3P.

⁸⁴ En droit civil, la condition ou clause résolutoire est la clause d'un contrat prévoyant à l'avance sa résiliation automatique dans le cas où l'une des parties ne respecte pas une de ses obligations contractuelles. Au cas d'espèce, cela signifie que si au terme du délai fixé, le bien n'est pas désaffecté, le contrat de vente est résilié et le prix de la vente doit être restitué.

4.3.4. Comme pour l'État, un principe de publicité permettant une mise en concurrence pourrait être prévu pour les cessions immobilières des collectivités

Le CG3P (articles R. 3211-2 et suivants) prévoit que, sauf exceptions⁸⁵, l'aliénation des biens immobiliers de l'État ou de ses établissements publics est consentie suivant un dispositif, léger, de publicité et mise en concurrence. Il n'existe en revanche aucune obligation de ce type pour les collectivités territoriales⁸⁶. Comme l'a rappelé le Conseil d'État⁸⁷, les cessions des biens immobiliers du domaine privé des collectivités territoriales n'ont donc à être précédées d'aucune mesure de publicité, et ce quelle que soit la valeur des immeubles vendus.

Si elles n'y sont pas contraintes, de nombreuses collectivités indiquent toutefois avoir pour habitude de recourir à des mesures de publicité et de mise en concurrence lors d'opérations de cessions immobilières. C'est ainsi le cas de 45 % des communes ayant répondu au questionnaire de la mission (cf. encadré 2).

De fait, les mesures de publicité permettant d'assurer un minimum de mise en concurrence représentent un intérêt en termes de transparence mais sont également un moyen d'accroître les recettes pouvant être tirées des biens cédés. La mission propose donc de définir, par voie législative, un principe selon lequel la cession de biens immobiliers du domaine privé des collectivités doit être précédée d'une publicité permettant une mise en concurrence. Le code ne définirait pas précisément les modalités de cette publicité qui resteraient de la responsabilité de la collectivité et pourraient varier en fonction de la nature des biens vendus et des caractéristiques de la collectivité.

Proposition n° 8 : Prévoir pour les collectivités, comme pour l'État, un principe selon lequel les cessions immobilières doivent être précédées d'une publicité permettant une mise en concurrence et renvoyer la définition des modalités de publicité à une délibération de la collectivité.

⁸⁵ L'article R. 311-7 définit de rares exceptions à ce principe : par exemple lorsque l'adjudication publique a été infructueuse ou encore « *lorsque les conditions particulières d'utilisation de l'immeuble le justifient* ».

⁸⁶ À noter que l'article 51 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, dite « loi Sapin » prévoyait que toute vente de terrain par une collectivité devait être précédée d'une publicité et d'une mise en concurrence, à peine de nullité. Cette procédure a été abrogée par l'article 16 de la loi n° 94-112 du 9 février 1994.

⁸⁷ CE, 1999, Ville de Lourdes et CE, 1994, Monier.

Rapport

À Paris, le 17 mai 2016,

**Le chef de mission
de contrôle général économique
et financier,**



Philippe Lévêque

Le contrôleur général,



Philippe Siméon-Drevon

**L'inspecteur général
de l'administration,**



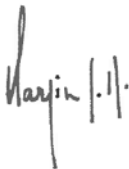
Rémi Duchêne

**L'inspecteur
de l'administration,**



Grégory Valot

**L'inspecteur général
des finances,**



Jean-Michel Charpin

**L'inspecteur
des finances,**



Antoine Chouc

**L'inspecteur
des finances,**



Jean-Bernard Castet

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

LETTRE DE MISSION

ANNEXE I : CARTOGRAPHIE DU PATRIMOINE NON FINANCIER DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE LEURS GROUPEMENTS

ANNEXE II : LA COMPTABILISATION ET L'AMORTISSEMENT DU PATRIMOINE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

ANNEXE III : ANALYSE DE L'ORGANISATION ET DES STRATEGIES PATRIMONIALES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

ANNEXE IV : ANALYSE DES DEPENSES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN MATIERE PATRIMONIALE

ANNEXE V : ANALYSE DES RECETTES TIREES DU PATRIMOINE ET DES OUTILS DE VALORISATION PATRIMONIALE

ANNEXE VI : SYNTHESES DES RELEVES D'OBSERVATIONS DEFINITIVES DES CHAMBRES REGIONALES ET TERRITORIALES DES COMPTES CONCERNANT LE PATRIMOINE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES (2012-2015)

ANNEXE VII : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

PIÈCE JOINTE : SUPPORT DE PRÉSENTATION DE LA MISSION

Lettre de mission



**LE MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS
LA MINISTRE DE LA DECENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE
LE SECRETAIRE D'ETAT AU BUDGET**

Paris, le **11 JAN. 2016**

à

Madame la Cheffe du service de l'inspection
générale des finances

Madame la Cheffe du service du contrôle
général économique et financier

Monsieur le chef du service de l'inspection
générale de l'administration

**Objet : Revue des dépenses – Mission sur le patrimoine des
collectivités territoriales**

L'évaluation du patrimoine des collectivités territoriales représente une masse financière très importante dont l'optimisation pourrait générer de façon certaine des économies substantielles. De surcroît, aucune méthode consensuelle d'évaluation n'existe à ce jour. Dans son rapport public annuel 2013, la Cour des comptes évaluait ainsi le patrimoine immobilier des collectivités en 2008 à 242 Md€. Mais des estimations au coût actualisé réalisées dans une étude de la Banque Postale de juin 2015, sur la base des comptes de gestion 2013 des collectivités, conduisent à un patrimoine de l'ordre de 1 360 Md€¹. Par conséquent, le Gouvernement souhaite pouvoir disposer d'une méthode d'évaluation fiable et partagée conformément à l'article 47 de la Constitution qui a consacré le principe comptable de l'image fidèle du patrimoine des administrations publiques.

Le patrimoine des collectivités génère en outre des ressources importantes pour les collectivités. Les revenus de la location des immeubles, les redevances pour utilisation du domaine public, celles versées par les concessionnaires et le produit des ventes de produits forestiers ont représenté environ 3,7 Md€ en 2013 selon la Banque postale. La même

¹ Le patrimoine des collectivités locales – Accès et Territoires – La Banque Postale, juin 2015

année, les cessions de patrimoine ont rapporté 2,6 Md€. Dans le contexte de baisse des concours financiers de l'Etat, une évaluation précise de ces ressources est nécessaire.

Parallèlement le patrimoine des collectivités génère des coûts de gestion très importants (entretien, fluides,...) dont la rationalisation est également un enjeu majeur pour les finances des collectivités.

A cet effet, nous souhaitons que vos services conduisent une revue de dépenses sur le patrimoine des collectivités dans le cadre prévu par l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Une méthode pourrait être proposée pour permettre de fiabiliser progressivement la connaissance et la comptabilisation du patrimoine des collectivités. Sur cette base, une évaluation des ressources et dépenses qui résulterait d'une gestion active de ce patrimoine pourrait être réalisée afin de permettre aux collectivités de dégager des marges de manœuvre.

Vos travaux devront conduire à des propositions pour identifier les leviers à mobiliser pour réaliser des économies sur les charges courantes et pour évaluer l'opportunité des investissements à venir; la distinction et l'évaluation des charges de l'occupant et du propriétaire pourrait notamment permettre d'apprécier le caractère optimal des dépenses actuelles. S'agissant des recettes, il conviendra d'identifier les possibilités de développement de recettes de cessions plus dynamiques ainsi que de proposer des solutions pour améliorer le rendement des actifs qui ont vocation à rester dans le patrimoine des collectivités.

Pour ce faire, vous pourrez proposer des indicateurs utiles à l'évaluation de ce patrimoine et des charges y afférentes et que les collectivités pourraient s'approprier. Des parangonnages entre collectivités comparables sont attendus (par exemple : surface de bureau par agent, charges immobilières rapportées aux dépenses de fonctionnement).

Dans le but de recueillir les données utiles et de favoriser une appropriation des conclusions de vos travaux, vous prendrez l'attache des associations d'élus et de collectivités territoriales. Vous valoriserez et tiendrez compte des mutualisations mises en œuvre entre collectivités, notamment au niveau intercommunal pour la gestion bâtementaire.

Vous examinerez le cas échéant la portée des normes applicables et la capacité ou non des collectivités de les adapter.

Vous veillerez en outre à prendre l'attache de France Domaine s'agissant du patrimoine des collectivités mis à disposition de l'Etat.

Vous accorderez une grande importance au chiffrage de vos propositions, à leur caractère opérationnel ainsi qu'à leur calendrier de mise en œuvre. Nous souhaitons en particulier que vous documentiez les gains que génèreraient les différents scénarios de réformes que vous établirez. Conformément à la volonté du Gouvernement de rétablir l'équilibre des finances publiques par des mesures de maîtrise de la dépense publique, ces travaux devront *a minima* permettre de documenter une cible d'économies de 3 à 5 Md€ à moyen terme.

Vous veillerez à distinguer les recettes de cessions, les surplus de recettes d'actifs sous gestion et les économies en dépenses.

Vous nous remettrez vos conclusions et recommandations avant la fin du mois de février 2016. Conformément à ce que prévoit la loi de programmation des finances publiques, vos travaux feront également l'objet d'une communication au Parlement, et seront pleinement utilisés dans le cadre de la procédure budgétaire pour l'année 2016.



Michel SAPIN



Marylise LEBRANCHU



Christian ECKERT

ANNEXE I

Cartographie du patrimoine non financier des collectivités territoriales et de leurs groupements

SOMMAIRE

1. LE PATRIMOINE NON FINANCIER DES COLLECTIVITES RECOUVRE UN PERIMETRE LARGE, VARIE ET DIFFICILE A APPREHENDER FINEMENT SUR LA BASE DE DONNEES PHYSIQUES	1
2. D'APRES LES EVALUATIONS DE LA COMPTABILITE NATIONALE, LE PATRIMOINE DES COLLECTIVITES S'EST DEVELOPPE EN VOLUME ET SA VALEUR A FORTEMENT AUGMENTE DANS LES DERNIERES DECENNIES, EN LIEN AVEC L'EVOLUTION DU MARCHE IMMOBILIER.....	4
2.1. La comptabilité nationale permet une évaluation de la valeur de marché du patrimoine non financier de l'ensemble des administrations publiques locales	4
2.1.1. <i>Pour l'établissement des comptes de patrimoine, l'INSEE réévalue chaque année le patrimoine bâti en fonction d'un indice des prix de l'immobilier.....</i>	<i>4</i>
2.1.2. <i>Les administrations publiques locales (APUL) recouvrent un périmètre plus large que les seules collectivités territoriales et leurs groupements.....</i>	<i>6</i>
2.2. En forte croissance depuis les années 1980, le patrimoine des APUL est évalué par l'INSEE à plus de 1 300 Mds€	7
2.2.1. <i>Le patrimoine des APUL représente 10 % du patrimoine national non financier.....</i>	<i>7</i>
2.2.2. <i>Le patrimoine des APUL est essentiellement constitué de bâtiments et d'ouvrage de génie civil.....</i>	<i>8</i>
2.2.3. <i>Le patrimoine des APUL a plus que triplé en valeur depuis 1978, du fait non seulement des investissements nouveaux et des transferts d'équipement mais aussi de l'augmentation des prix du foncier.....</i>	<i>9</i>
3. L'ANALYSE A PARTIR DES COMPTES DE GESTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES REVELE QUE DEUX TIERS DU PATRIMOINE DES COLLECTIVITES RELEVE DU BLOC COMMUNAL	11
3.1. La comptabilité générale ne retrace pas la valeur de marché du patrimoine, mais permet d'appréhender plus finement la composition et la répartition du patrimoine des collectivités territoriales.....	11
3.1.1. <i>L'analyse a porté sur la valeur brute comptable des immobilisations gérées par les collectivités.....</i>	<i>11</i>
3.1.2. <i>Les comptes de patrimoine de la comptabilité nationale et les comptes de gestion de la comptabilité générale sont deux approches complémentaires du patrimoine des collectivités mais dont les résultats ne doivent pas être comparés</i>	<i>12</i>
3.2. Le patrimoine des collectivités est essentiellement détenu par le bloc communal ...	13
3.2.1. <i>Le bloc communal détient plus de 70 % de la valeur brute comptable des immobilisations gérées par les collectivités et leurs groupements.....</i>	<i>13</i>
3.2.2. <i>La valeur comptable des actifs des collectivités est constituée à 44 % d'ouvrages de voiries et de réseaux et à 40 % de bâtiments et autres constructions.....</i>	<i>14</i>
3.3. Concentré, le patrimoine des communes est divers.....	15
3.3.1. <i>Moins de 30 % des communes détiennent plus de 80 % de la valeur brute du patrimoine communal.....</i>	<i>15</i>
3.3.2. <i>Un patrimoine essentiellement constitué de constructions de nature diverse mais aussi de voies et réseaux.....</i>	<i>16</i>

3.3.3.	<i>La valeur du patrimoine mis à disposition dans le cadre de transferts intercommunaux représente 5 % du patrimoine communal total en 2014.....</i>	17
3.4.	Le patrimoine des établissements publics de coopération intercommunale	18
3.4.1.	<i>Le patrimoine des EPCI à fiscalité propre.....</i>	18
3.4.2.	<i>La composition du patrimoine des syndicats de communes est très variable....</i>	19
3.5.	Le patrimoine des départements est majoritairement constitué de voiries et, dans une moindre mesure, des collèges	19
3.6.	Le patrimoine des régions est essentiellement constitué de bâtiments scolaires	20

1. Le patrimoine non financier des collectivités recouvre un périmètre large, varié et difficile à appréhender finement sur la base de données physiques

La mission a analysé **l'ensemble du patrimoine non financier** des collectivités territoriales (communes, départements et régions) et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Sont donc exclus du champ de l'analyse les démembrements des collectivités territoriales qui sont autonomes dans leur gestion patrimoniale et/ou qui présentent des enjeux patrimoniaux spécifiques (sociétés d'économie mixte, offices publics de l'habitat...). En revanche, les locaux d'enseignement (écoles primaires, collèges, lycées...), même s'ils sont gérés par des établissements publics locaux, entrent dans le champ de l'analyse, dans la mesure où ils sont la propriété des collectivités compétentes qui en financent la construction, l'entretien, la maintenance et la rénovation.

Le patrimoine non financier des collectivités territoriales se caractérise par sa diversité. Compte tenu du large champ d'intervention des collectivités, le patrimoine local ne se limite pas à du patrimoine immobilier et aux réserves foncières. En effet, les collectivités locales ont acquis, au fil du temps, la propriété ou la responsabilité d'un patrimoine diversifié pour répondre aux nouvelles attentes de leurs administrés, aux enjeux d'aménagement de leur territoire et aux transferts liés aux lois de décentralisation.

Une première typologie permet de différencier les actifs selon leur destination (exploitation, développement, rendement) et les enjeux patrimoniaux propres qu'ils posent :

- ◆ les **actifs d'exploitation**, c'est-à-dire ceux affectés à une mission de service public ou nécessaires à la réalisation des missions des collectivités et qui sont source de coûts pour les collectivités. Au sein de cette catégorie peuvent être distingués :
 - les actifs historiques (hôtels de ville, cimetières, édifices culturels pour les communes,...) ;
 - les actifs directement destinés à des services publics (complexes sportifs, crèches, écoles, collèges et lycées, espaces verts, médiathèque, parking...) ;
 - les actifs destinés aux services internes (locaux des services administratifs, des services techniques...) ;
 - la voirie et les divers réseaux gérés par les collectivités (routes, réseaux câblés, d'électrification, d'eau...) ;
- ◆ les **actifs de développement** : réserves foncières, terrains en cours d'aménagement ;
- ◆ les **actifs de rendement**, desquels les collectivités tirent des recettes patrimoniales : immeubles de rapports et logements, concessions ou encore, dans une certaine mesure, les forêts communales.

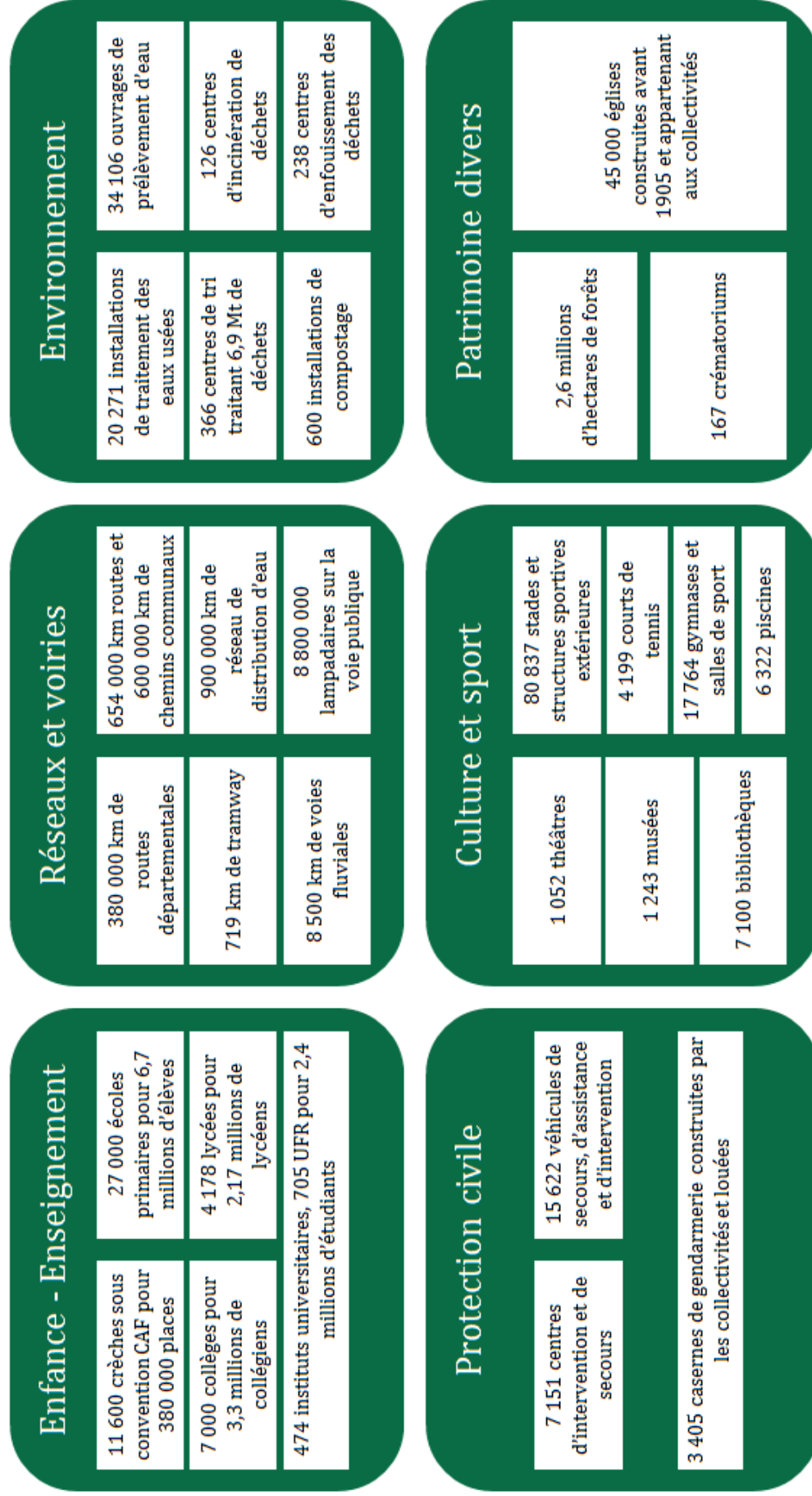
Il n'est pas aisé de dénombrer ces équipements au niveau national : les sources de données sont éparpillées et n'ont pas toutes le même degré de fiabilité. Le graphique 1 s'appuyant sur une étude récente de La Banque Postale¹ donne un premier aperçu, non exhaustif, de la diversité des équipements constitutifs du patrimoine des collectivités territoriales et de leurs groupements.

¹ « Le patrimoine des collectivités locales », La Banque Postale, *Accès Territoires*, n°2, juin 2015.

Annexe I

Au-delà de ce dénombrement, la mission n'a pas identifié de base de données qui permettrait d'obtenir des précisions sur la réalité physique du patrimoine des collectivités. Il n'apparaît par exemple pas possible d'obtenir des données sur le nombre de mètres carrés des bâtiments administratifs des différentes collectivités territoriales. L'absence de recensement fin au niveau national est d'ailleurs cohérente avec la faible connaissance qu'ont certaines collectivités de leur propre patrimoine (cf. annexe III).

Graphique 1 : Panorama non exhaustif du patrimoine des collectivités territoriales et des EPCI



Source : « Le patrimoine des collectivités locales », La Banque Postale, Accès Territoires n°2, juin 2015.

2. D'après les évaluations de la comptabilité nationale, le patrimoine des collectivités s'est développé en volume et sa valeur a fortement augmenté dans les dernières décennies, en lien avec l'évolution du marché immobilier

2.1. La comptabilité nationale permet une évaluation de la valeur de marché du patrimoine non financier de l'ensemble des administrations publiques locales

2.1.1. Pour l'établissement des comptes de patrimoine, l'INSEE réévalue chaque année le patrimoine bâti en fonction d'un indice des prix de l'immobilier

Les comptes de patrimoine établis annuellement par l'INSEE dans le cadre de la comptabilité nationale constituent **la seule évaluation de la valeur marchande du patrimoine des collectivités territoriales.**

Les actifs comptabilisés en comptabilité nationale sont définis comme les « *actifs économiques, corporels ou incorporels, servant de réserve de valeur, sur lesquels des droits de propriété peuvent être exercés* » par les collectivités territoriales « *et dont la détention ou l'utilisation [...] peut procurer des avantages économiques à leurs propriétaires* ». L'ensemble des éléments composant le patrimoine ne comprend que des actifs ayant fait –ou susceptibles de faire– l'objet de transactions, ce qui conduit à exclure certains éléments de patrimoine. L'INSEE ne valorise par exemple pas en comptabilité nationale le domaine public naturel sans valeur marchande appropriable ni le domaine public monumental et artistique (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Les exclus des comptes de patrimoine

« Tous les biens appartenant aux collectivités publiques ne constituent pas nécessairement des "actifs" au sens de la comptabilité nationale. Ainsi, un certain nombre d'éléments faisant partie du "domaine public" (naturel ou artificiel) n'entrent pas dans la composition du patrimoine des administrations publiques ou n'y entrent que sous certaines conditions.

Le domaine public naturel comprend les rivages de la mer, les eaux territoriales et maritimes, les fleuves, rivières, lacs, étangs,... et le domaine aérien naturel. Leur exclusion des comptes de patrimoine ne vient pas directement du fait qu'ils résultent de phénomènes physiques. En fait, ces biens n'ont pas de valeur marchande appropriable par une unité déterminée. Ils ne constituent donc pas une réserve de valeur au sens des comptes de patrimoine. En revanche, ils entrent dans le champ des comptes satellites du patrimoine naturel.

Le domaine public artificiel comprend des éléments créés par voie d'investissement d'une part et des éléments qui n'ont pas nécessairement été acquis à titre onéreux d'autre part. Les premiers ne posent pas de problèmes particuliers : s'agissant du domaine public routier (routes, autoroutes, etc.), maritime, fluvial, ports maritimes et de commerce avec leurs dépendances (digues, jetées, etc.), aéronautique (aérodromes, appartenant aux collectivités publiques, ouverts à la circulation publique), etc., les biens en cause sont comptabilisés en formation brute de capital fixe (FBCF) lors de leur réalisation et figurent normalement à l'actif des unités auxquelles ils appartiennent (actifs fixes produits). Les seconds tels que le domaine public monumental et artistique ne sont pas, pour le moment, intégrés aux comptes de patrimoine : faute d'informations statistiques, le domaine public monumental et artistique n'est pas évalué, sauf s'il a fait l'objet d'une transaction. Celle-ci étant comptabilisée en (FBCF) des administrations publiques, les biens ainsi acquis figureront dans les actifs fixes produits (et non dans les actifs fixes non produits), sans toutefois que leur valeur proprement artistique ne soit réellement prise en compte. Ainsi, des raisons d'ordre pratique justifient l'exclusion de la plus grande partie du domaine public monumental et artistique des comptes de patrimoine, et non des raisons d'ordre conceptuel. »

Source : Extrait de la note méthodologique, « Les comptes de patrimoine et de variations de patrimoine – base 2000 », INSEE, janvier 2008.²

D'une année sur l'autre, les comptes de patrimoine de la comptabilité nationale retracent :

- ◆ des opérations liées à la production, c'est-à-dire les mouvements de valeurs dus à la politique patrimoniale de la collectivité (flux d'investissement nouveaux, cessions d'actifs) ou à la dépréciation naturelle du capital ;
- ◆ des opérations non liées à la production et qui comprennent :
 - des mouvements indépendants des décisions de la collectivité (découvertes, catastrophes, etc.) ;
 - des variations de valeur purement liées à des changements de prix.

En ce qui concerne les opérations liées à la production, les flux d'investissement des administrations publiques locales (cf. *infra*) ainsi que les cessions ou les acquisitions sont calculées par l'INSEE à partir des données comptables qui lui sont transmises annuellement par la direction générale des finances publiques (DGFIP). **Les actifs sont décomposés entre la valeur des terrains et la valeur du bâti.** La dépréciation naturelle du patrimoine bâti est modélisée par la **consommation de capital fixe (CCF)**, similaire à l'amortissement comptable mais avec des règles de calcul propres (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Définition et mode de calcul de la consommation de capital fixe (CCF)

« La consommation de capital fixe représente la dépréciation subie par le capital fixe au cours de la période considérée par suite d'usure normale et d'obsolescence prévisible, y compris une provision pour pertes d'actifs fixes à la suite de dommages accidentels assurables.

Une consommation de capital fixe doit être calculée pour tous les actifs fixes (à l'exception des

² URL : http://www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2000/documentation/methodologie/nb10.pdf.

Annexe I

animaux), tant corporels qu'incorporels, pour les coûts du transfert de la propriété d'actifs non produits et pour les améliorations majeures apportées à des actifs non produits.

La consommation de capital fixe - qu'il convient de distinguer des amortissements fiscaux ou des amortissements retenus en comptabilité d'entreprise - est évaluée sur la base du stock d'actifs fixes et de la durée de vie économique probable des différentes catégories de biens concernés. L'évaluation du parc de capital fixe se fait aux prix de remplacement et non pas au coût d'acquisition initial. En l'absence d'informations directement accessibles sur le stock d'actifs fixes, ce dernier est calculé en appliquant la méthode dite de l'inventaire permanent et il est évalué aux prix d'acquisition de la période courante.

La consommation de capital fixe est calculée selon la méthode de l'amortissement linéaire, c'est-à-dire en répartissant la valeur à amortir de manière égale sur toute la durée d'utilisation du bien : un bien d'une durée de vie de 20 ans sera amorti à hauteur d'un vingtième chaque année.

Dans un compte donné, la consommation de capital fixe est toujours enregistrée sous le solde comptable, qui est donc présenté à la fois "net" et "brut", selon que l'on déduit ou non cette consommation de capital fixe. »

Source : Extrait de la note méthodologique, « Les comptes de patrimoine et de variations de patrimoine – base 2000 », INSEE, janvier 2008.³

Pour tenir compte dans les évaluations des comptes de patrimoine, des évolutions du marché de l'immobilier, depuis 1996⁴, **le patrimoine bâti est revalorisé annuellement selon l'indice des prix immobiliers notaires-INSEE (France entière)**. Le surplus de valeur lié à l'application de l'indice des prix de l'immobilier (c'est-à-dire le surplus de valeur non lié au flux de capital net de l'année) est imputé sur la valeur des terrains. L'hypothèse est donc faite dans ce modèle que ce sont les terrains qui héritent de toute la plus-value du bien immobilier tandis que la valeur du bâti est dépréciée annuellement et n'augmente qu'en cas de réhabilitations.

2.1.2. Les administrations publiques locales (APUL) recouvrent un périmètre plus large que les seules collectivités territoriales et leurs groupements

En comptabilité nationale, les APUL regroupent, outre les collectivités territoriales et les EPCI, les organismes divers d'administration locale (ODAL) dont les établissements publics locaux (centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours), ou encore les chambres consulaires (cf. encadré 3).

Le périmètre des APUL est donc plus large que le champ d'analyse de la mission. Les collectivités territoriales constituent toutefois l'essentiel du champ des APUL. À titre d'exemple, sur la période 2009-2014, les collectivités territoriales sont à l'origine en moyenne de 95 % de la formation brute de capital fixe (FBCF) de toutes les APUL⁵.

Encadré 3 : Périmètre des organismes divers d'administration locale

Les organismes divers d'administration locale (ODAL) « comprennent des établissements publics locaux pouvant être qualifiés d'unités institutionnelles au sens des comptes nationaux. Ils ont une compétence spécialisée, leur degré d'indépendance à l'égard des collectivités territoriales est variable, mais en principe ces unités disposent d'une autonomie de décision suffisante et de comptes complets.

³ URL : http://www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2000/documentation/methodologie/nb10.pdf.

⁴ L'indice des prix des logements anciens France entière n'existe que depuis 1996. Pour les années antérieures, un indice de prix de transaction du patrimoine en logements était défini à partir de diverses sources.

⁵ Source : INSEE, comptabilité nationale en base 2010, évaluation des dépenses et recettes des administrations publiques.

Annexe I

Sont ainsi classés en ODAL, les entités suivantes :

- des unités non marchandes émanant des communes et départements : centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, services départementaux de secours et de protection contre l'incendie... ;
- des unités chargées de l'aménagement du territoire, émanant souvent de l'État, mais dont le financement est local : SAFER (sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural), établissements publics d'aménagement des villes nouvelles, EPAD (La Défense) ;
- des associations culturelles financées par les collectivités locales : théâtres communaux, maisons de la culture, etc. ;
- les organismes consulaires : chambres de commerce et d'industrie, chambres de métier, chambres d'agriculture ;
- les établissements publics locaux d'enseignement : lycées et collèges (publics et privés sous contrat), dont la construction et la gestion sont financées par les départements et les régions (hors rémunération des fonctionnaires, financée par l'État). »

Par ailleurs, « les unités institutionnelles ayant une activité principalement marchande - ou encore celles qui ont une activité financière - sont exclues du champ des administrations publiques locales et sont en général classées en sociétés. Sont ainsi exclus du champ des APUL et classés en sociétés non financières :

- la plupart des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), comme les offices publics d'HLM, les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC), les caisses de crédit municipal, etc. ;
- les régies dotées de la personnalité morale [...] ;
- certains syndicats, et en particulier les syndicats chargés de l'adduction d'eau et de l'assainissement. »

Source : Extrait de la note méthodologique, « Les administrations publiques dans les comptes nationaux », INSEE, janvier 2012.⁶

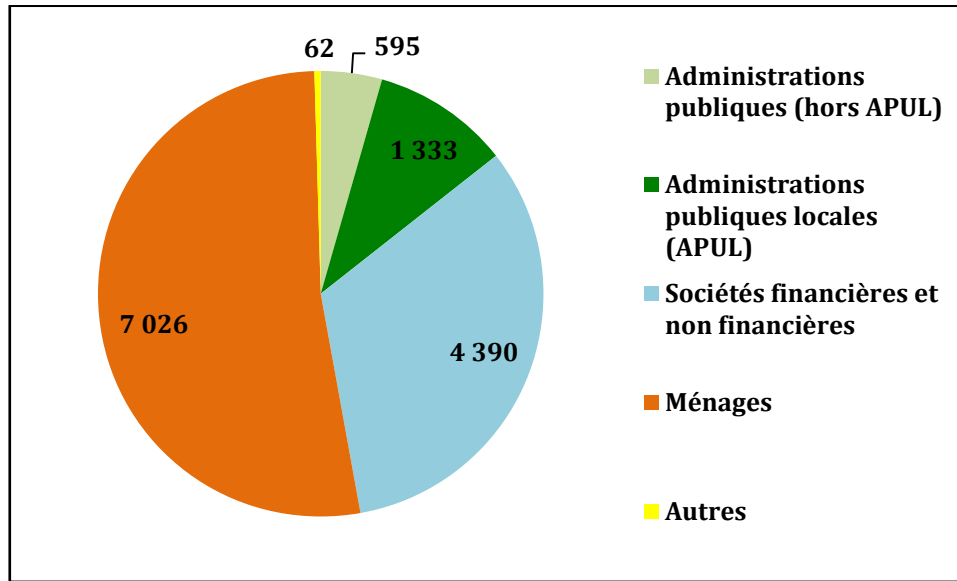
2.2. En forte croissance depuis les années 1980, le patrimoine des APUL est évalué par l'INSEE à plus de 1 300 Mds€

2.2.1. Le patrimoine des APUL représente 10 % du patrimoine national non financier

En comptabilité nationale, l'INSEE évalue le patrimoine non financier des APUL à 1 333 Mds€ en 2014. Cela représente 9,9 % du patrimoine national non financier, tous propriétaires confondus, et 69 % du patrimoine des seules administrations publiques (cf. graphique 2).

⁶ URL : http://www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2005/methodologie/apu-base-2005.pdf

Graphique 2 : Décomposition du patrimoine national non financier en 2014 par secteurs institutionnels (en Mds€)



Source : INSEE (comptabilité nationale).

2.2.2. Le patrimoine des APUL est essentiellement constitué de bâtiments et d'ouvrage de génie civil

Il est à relever que, selon la comptabilité nationale, ces 1 333 Mds€ se décomposent selon trois parties à peu près égales entre :

- ◆ les terrains bâtis ;
- ◆ les ouvrages de génie civil (voies et réseaux) ;
- ◆ les autres éléments de patrimoine dont les bâtiments non résidentiels (bureaux, services ouverts au public comme les établissements scolaires du premier et deuxième degré), les logements et les terrains non bâtis.

Au total, le patrimoine bâti, qu'il s'agisse de bâtiments résidentiels et non résidentiels ou d'ouvrages de génie civil (voirie, réseaux...) représente 93 % de la valeur totale du patrimoine des APUL. À noter que les logements détenus directement par les collectivités⁷ ne sont pas négligeables : ils représentent 15 % de la valeur totale des constructions de bâtiments (hors terrains).

Le reste du patrimoine est essentiellement constitué de terrains non bâtis (61 Mds€ en 2014), qui incluent la valorisation des forêts.

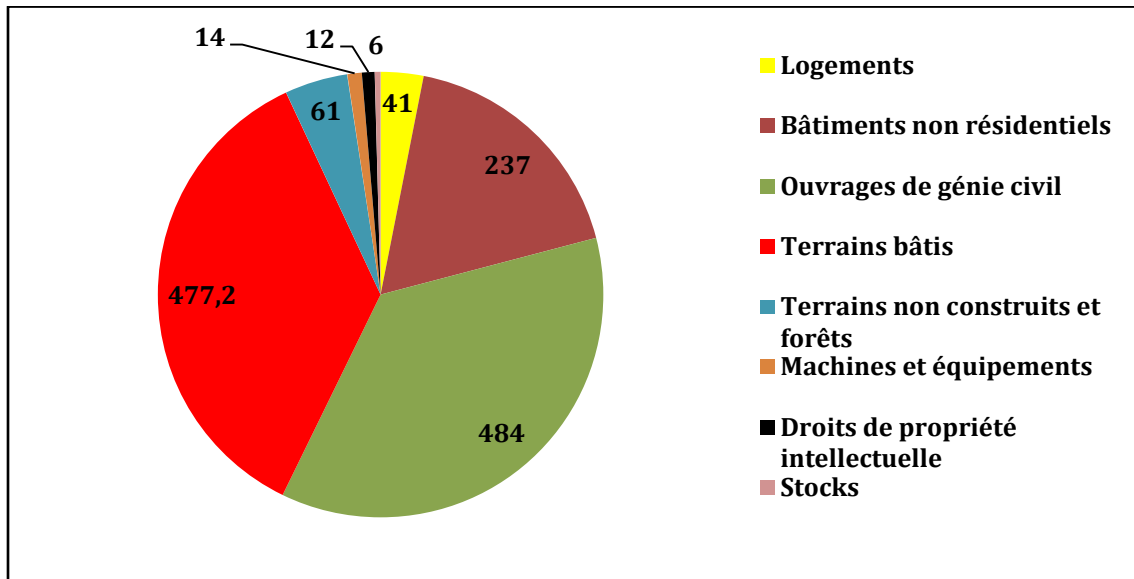
Comme expliqué *supra*, en comptabilité nationale, l'INSEE dissocie la valeur des terrains bâtis, qui évolue en fonction du marché de l'immobilier, de la valeur des constructions qui reposent sur ces terrains. Or, l'INSEE ne publie pas la ventilation de la valeur des terrains bâtis selon le type de construction qu'ils supportent. Il n'est donc pas possible sur la base des données publiques de l'INSEE d'évaluer la valeur de marché des seuls bâtiments résidentiels ou non résidentiels. En outre, compte tenu du fait que les terrains sur lesquels sont construits des ouvrages de génie civil ne peuvent avoir la même valeur que ceux supportant des bâtiments, il ne serait pas cohérent de ventiler les terrains au *pro rata* de la valeur des constructions qu'ils supportent.

⁷ Hors logements HLM détenus par les bailleurs sociaux qui n'entrent pas dans le champ des administrations publiques locales.

Annexe I

La comptabilité nationale ne permet donc pas de cerner avec précision la composition du patrimoine des collectivités (cf. partie 3).

Graphique 3 : Évaluation de la valeur du patrimoine des APUL en comptabilité nationale (données 2014, en Mds€)



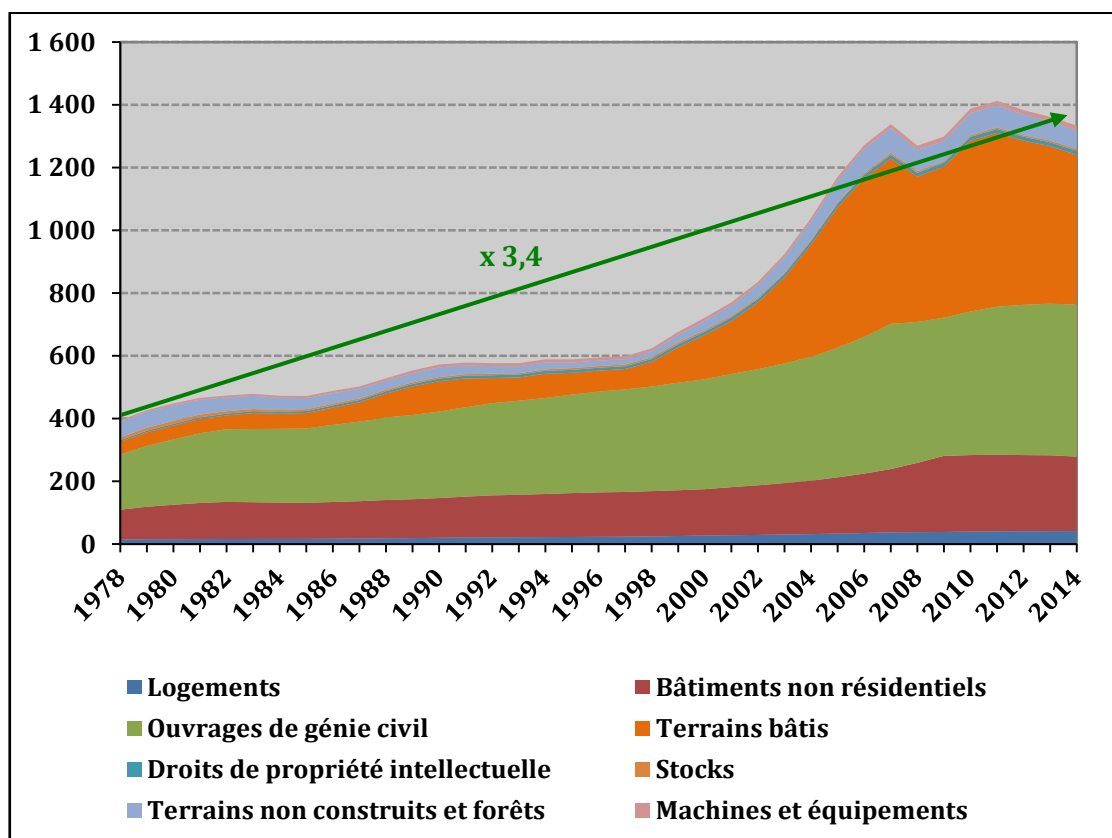
Source : INSEE (comptabilité nationale).

2.2.3. Le patrimoine des APUL a plus que triplé en valeur depuis 1978, du fait non seulement des investissements nouveaux et des transferts d'équipement mais aussi de l'augmentation des prix du foncier

Au cours des dernières décennies, le patrimoine des collectivités territoriales et de leurs groupements a fortement augmenté et s'est diversifié. Ces évolutions sont liées à l'accroissement continu de leurs domaines d'intervention, des transferts de compétence dans le cadre de la décentralisation et de l'augmentation des prix de l'immobilier. Entre 1978 et 2014, la valorisation du patrimoine des APUL en comptabilité nationale a été multipliée par 3,4 en euros constants (cf. graphique 4).

Depuis la fin des années 1970, le patrimoine non financier des APUL a augmenté plus vite que le patrimoine non financier de la nation. Entre 1979 et 2014, la part du patrimoine des APUL dans le patrimoine non financier national est ainsi passée de 8,0 % à 9,9 %.

Graphique 4 : Évolution de la valeur du patrimoine des APUL en comptabilité nationale sur la période 1978-2014 (en Mds€, en euros constants, base 2014)



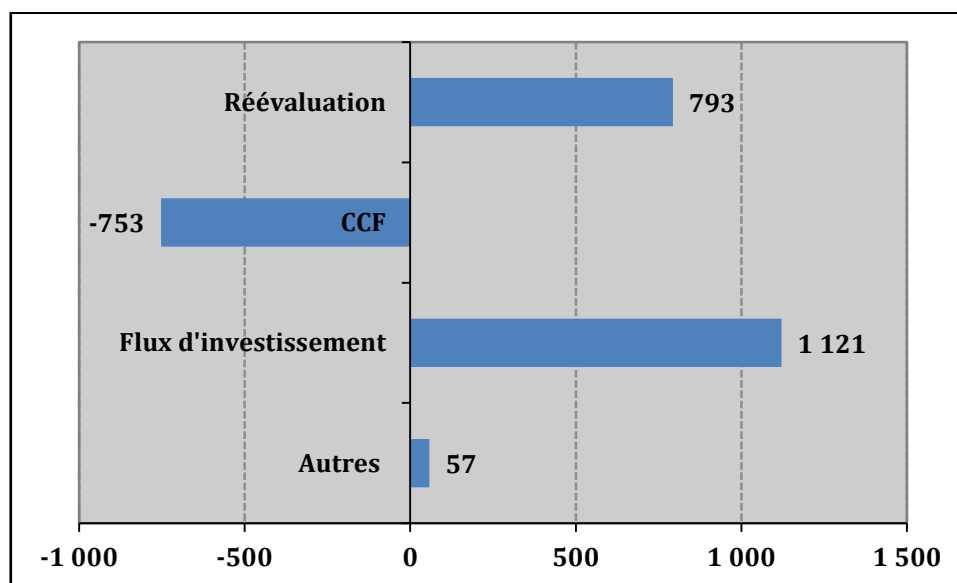
Source : INSEE.

Les tableaux de variation des comptes de patrimoine publiés par l'INSEE depuis 1978 permettent de décomposer l'augmentation du patrimoine des APUL depuis 1978 en :

- ◆ un effet volume, qui correspond à l'augmentation annuelle du capital des APUL (investissements nouveaux des collectivités, transferts de patrimoine) nette de la consommation de capital fixe (CCF) de l'année, c'est-à-dire la dégradation du patrimoine existant (cf. encadré 2). Cet effet volume explique 30 % de l'augmentation du patrimoine des APUL en euros courants sur la période 1978-2014 (cf. graphique 5). Il se décompose en :
 - une augmentation en volume de l'actif des collectivités de plus de 1 100 Mds€ (en euros courants) ;
 - une dépréciation du capital de 753 Mds€ ;
- ◆ un effet valeur, c'est-à-dire l'effet de la réévaluation annuelle de la valeur du capital en fonction de l'évolution des prix de l'immobilier. Représentant 793 Mds€, cet effet valeur explique 65 % de l'augmentation en euros courants de la valeur du patrimoine des APUL⁸. Il est particulièrement sensible, à partir du tournant des années 2000, sur la partie du graphique (en orange) représentant la hausse de valeur des terrains bâtis qui, dans la comptabilité nationale, traduit l'appréciation des prix de l'immobilier.

⁸ Les 5 % restants correspondent dans les données publiées par l'INSEE à des « changements de volume et autres ajustements ».

Graphique 5 : Décomposition des facteurs d'évolution de la valeur du patrimoine des APUL depuis 1978 (euros courants, Mds€)



Source : INSEE (comptabilité nationale). CCF = consommation de capital fixe.

3. L'analyse à partir des comptes de gestion des collectivités territoriales révèle que deux tiers du patrimoine des collectivités relève du bloc communal

3.1. La comptabilité générale ne retrace pas la valeur de marché du patrimoine, mais permet d'appréhender plus finement la composition et la répartition du patrimoine des collectivités territoriales

3.1.1. L'analyse a porté sur la valeur brute comptable des immobilisations gérées par les collectivités

Pour compléter l'approche à partir de la comptabilité nationale, la mission a analysé des données sur les immobilisations tirées de l'**agrégation des comptes de gestion des collectivités territoriales** établis par les comptables publics et centralisés par la DGFIP dans l'outil Hélios. En comptabilité générale, les comptes de classe 2 retracent les immobilisations des collectivités, c'est-à-dire l'ensemble des éléments d'actifs destinés à servir de façon durable à l'activité de la collectivité. Les dépenses d'investissement des collectivités qui se traduisent par un accroissement du patrimoine des collectivités sont imputées sur ces différents comptes d'immobilisations.

La mission n'a analysé dans cette partie que les **immobilisations gérées** par les collectivités. Seules les immobilisations corporelles des collectivités (compte 21 et ses subdivisions) ainsi que les biens reçus en affectation par une collectivité (compte 22 et ses subdivisions) ont donc été pris en compte. Le compte d'immobilisation en cours (compte 23) qui retrace les travaux en cours de réalisation ou le compte 24 qui enregistre sur le plan comptable les biens d'une collectivité mis à disposition ou affectés à un tiers n'entrent donc pas dans le champ de l'analyse.

Annexe I

Compte tenu des différences dans le champ des biens amortissables selon les niveaux de collectivités (cf. annexe II), la mission a analysé les **valeurs brutes comptables** des actifs et non les valeurs nettes de l'amortissement.

Enfin, une part significative⁹ de la valeur comptable du patrimoine des collectivités territoriales est retracée dans des budgets annexes. La mission a donc travaillé sur des données consolidées des budgets principaux et des budgets annexes des collectivités et de leurs groupements.

Le traitement de ces données sur l'actif pose la question de leur fiabilité et de leur capacité à donner une image fidèle du patrimoine des collectivités. Il existe en effet plusieurs écueils dans la comptabilisation du patrimoine des collectivités régulièrement relevés et développés dans l'annexe II. À titre d'exemple, dans certaines collectivités, le compte 23 qui retrace les investissements non achevés n'est pas toujours correctement apuré lorsque les immobilisations sont mises en service si bien que la vision comptable du patrimoine est faussée. Toutefois, ces irrégularités sont loin de concerner l'ensemble des collectivités si bien que l'exploitation de données agrégées peut permettre d'en limiter l'impact.

En outre, il est difficile de vérifier la correspondance de l'actif comptable avec la réalité physique autrement que par des analyses menées par collectivité et que la mission n'a pas été en mesure de conduire dans les délais impartis. Toutefois, il existe une corrélation significative¹⁰ entre la valeur de la voirie immobilisée à l'actif des communes et le kilométrage de voirie communale, ce qui tend à montrer que l'actif comptable n'est pas déconnecté de la réalité physique.

3.1.2. Les comptes de patrimoine de la comptabilité nationale et les comptes de gestion de la comptabilité générale sont deux approches complémentaires du patrimoine des collectivités mais dont les résultats ne doivent pas être comparés

Alors que la comptabilité nationale évalue une valeur marchande du bien grâce au mécanisme de réévaluation présenté *supra* et prend en compte la détérioration annuelle du patrimoine (par la CCF), l'actif des comptes de gestion retrace des valeurs historiques et l'agrégation de flux annuels d'investissement sans prise en compte de la détérioration du capital (puisque ce sont des valeurs brutes qui sont ici analysées).

Par ailleurs, le périmètre entre les deux analyses est différent : les analyses ci-après ne portent que sur les collectivités territoriales et leurs groupements tandis que la comptabilité nationale comptabilise également le patrimoine des organismes divers d'administration locale (cf. 2.1.2).

L'évaluation du patrimoine des collectivités à partir des comptes de gestion diffère donc de l'évaluation de la comptabilité nationale. **Les deux résultats, qui ne mesurent pas la même chose et n'ont pas le même périmètre, ne sauraient donc pas être comparés.** L'analyse des comptes de gestion présente toutefois l'intérêt de permettre des analyses fines par collectivité, que ne permet pas la comptabilité nationale. Le tableau 1 synthétise les différences entre les deux sources de données.

⁹ À titre d'exemple, 28 % de la valeur comptable du patrimoine des EPCI est comptabilisé dans des budgets annexes de même que 10 % des immobilisations corporelles des communes.

¹⁰ Coefficient de corrélation de 0,6.

Annexe I

Tableau 1 : Comparaison des deux sources de données sur le patrimoine des collectivités territoriales

	Comptabilité nationale	Agrégation des comptes de gestion des collectivités
Source	INSEE	DGFIP
Périmètre	APUL (collectivités territoriales et organismes divers d'administration locale)	Collectivités territoriales seules
Méthode	Valorisation des actifs actualisée annuellement (estimation de la « valeur de marché »)	Valorisation des actifs au coût historique et augmentation annuelle en fonction des flux d'investissement
Niveau d'analyse possible	Données consolidées	Possibilité d'analyses fines par niveau de collectivités et par types d'actifs

Source : Mission.

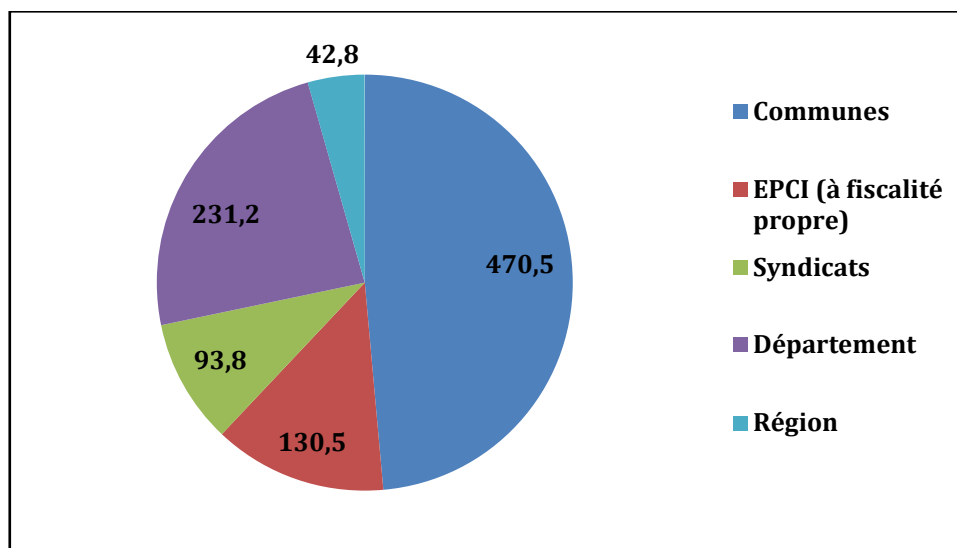
3.2. Le patrimoine des collectivités est essentiellement détenu par le bloc communal

3.2.1. Le bloc communal détient plus de 70 % de la valeur brute comptable des immobilisations gérées par les collectivités et leurs groupements

Les immobilisations gérées par les collectivités territoriales et leurs groupements sont valorisés à l'actif des comptes de gestion pour une valeur brute totale de 968,8 Mds€.

La répartition par niveau de collectivité fait apparaître une forte concentration du patrimoine au niveau du bloc communal (cf. graphique 6) : les communes et leurs groupements (EPCI à fiscalité propre ou syndicats de communes) détiennent 72 % de la valeur brute totale du patrimoine immobilisé dans les comptes des collectivités. Les seules communes gèrent près de 50 % du patrimoine local total. Les départements détiennent 24 % de la valeur brute des immobilisations gérées.

Graphique 6 : Répartition de la valeur brute comptable en 2014 des immobilisations gérées par niveau de collectivités (en Mds€)

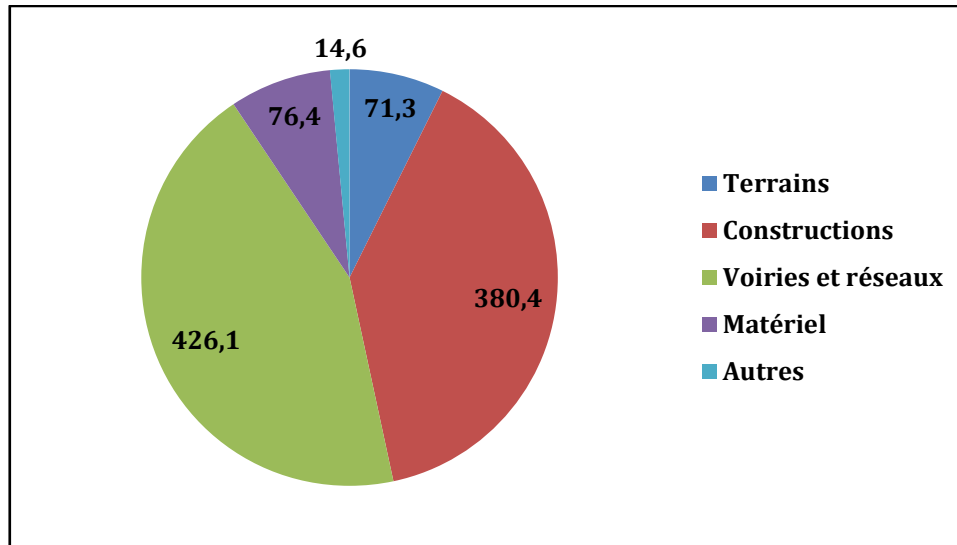


Source : DGFIP, calculs de la mission.

3.2.2. La valeur comptable des actifs des collectivités est constituée à 44 % d'ouvrages de voiries et de réseaux et à 40 % de bâtiments et autres constructions

Au sein des immobilisations gérées par les collectivités, les voiries et réseaux constituent le premier poste avec une valeur brute comptable de 426 Mds€ soit 44 % des immobilisations gérées par les collectivités. Les constructions constituent le second poste et représentent près de 40 % de la valeur brute comptable totale. Avec plus de 76 Mds€ à l'actif des collectivités, le matériel qui inclue le mobilier des collectivités est le troisième poste d'immobilisations gérées par les collectivités et leurs groupements.

Graphique 7 : Répartition de la valeur brute comptable en 2014 des immobilisations gérées par types d'actifs (en Mds€)

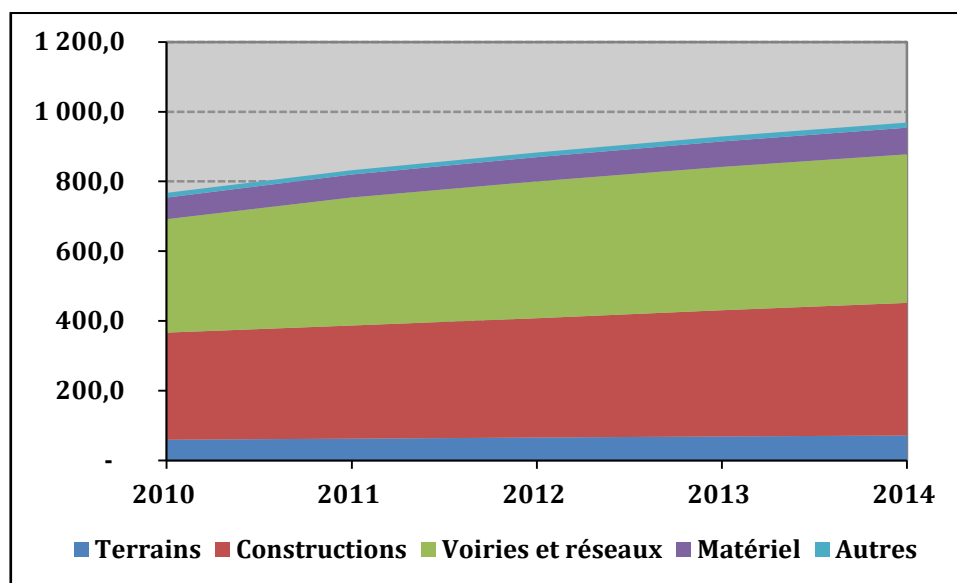


Source : DGFIP (comptes de gestion des collectivités), calculs de la mission.

Les évolutions de l'actif sont constituées des flux d'investissement nouveaux (constructions nouvelles ou acquisitions) minorés des cessions et des autres sorties d'actifs (mises au rebut par exemple). L'analyse de cette évolution reflète donc l'augmentation nette du patrimoine. Sur la période 2010-2014 (cf. graphique 8), la valeur brute comptable des immobilisations des collectivités a augmenté de 202 Mds€ (soit 40 Mds€ par an en moyenne) :

- ◆ l'évolution la plus importante vient des voiries et réseaux dont la valeur brute comptable a augmenté de 101 Mds€, soit une augmentation de 31 % ;
- ◆ le poste « constructions » a, quant à lui, augmenté de 73 Mds€ sur la période, soit une augmentation de 24 %.

Graphique 8 : Évolution entre 2010 et 2014 de la valeur brute comptable des immobilisations gérées par types d'actifs (en Mds€)



Source : DGFIP (comptes de gestion des collectivités), calculs de la mission.

3.3. Concentré, le patrimoine des communes est divers

3.3.1. Moins de 30 % des communes détiennent plus de 80 % de la valeur brute du patrimoine communal

Il existe une corrélation très forte entre la valeur comptable du patrimoine immobilisé et la population de la commune (coefficient de corrélation de 0,97). Il en résulte que, à l'image de la population, le patrimoine communal est concentré dans un nombre limité de communes. **Moins de 30 % des communes ont à leur actif plus de 80 % de la valeur brute comptable des immobilisations gérées par les communes**, plus précisément (cf. tableau 2) :

- ◆ les communes de moins de 1 000 habitants représentent 72,8 % des communes et détiennent 16,7 % de la valeur brute des immobilisations gérées par les communes ;
- ◆ les communes de moins de 3 500 habitants représentent 92 % du nombre de communes mais détiennent 36 % du patrimoine et regroupent, en 2014, 33 % de la population ;
- ◆ les 11 communes de plus de 200 000 habitants détiennent 8 % du patrimoine et regroupent 9 % de la population.

Annexe I

Tableau 2 : Répartition de la valeur brute comptable des immobilisations gérées par strate de communes

Nombre d'habitants	Moins de 1 000	1 000- 3 500	3 500- 10 000	10 000- 40 000	40 000- 200 000	Plus de 200 000
Nombre de communes	26 766	6 918	2 083	811	176	11
En % du nombre total de communes	72,8 %	18,8 %	5,7 %	2,2 %	0,5 %	0,0 %
Population totale en 2014 (millions d'habitants)	9,5	12,4	11,8	15,0	12,4	6,0
Valeur brute comptable des immobilisations gérées (en Md€)	78,4	91,6	85,0	97,5	80,6	38,5
En % de la valeur brute comptable totale des immobilisations gérées par les communes	16,7 %	19,5 %	18,1 %	20,7 %	16,9 %	8,2 %

Source : DGFIP (comptes de gestion des collectivités), calculs de la mission.

3.3.2. Un patrimoine essentiellement constitué de constructions de nature diverse mais aussi de voies et réseaux

Les constructions représentent 47 % de la valeur comptable des immobilisations gérées par les communes. Si l'essentiel de ce poste ne peut être ventilé de manière fine (imputation comptable sur le compte « Autres constructions ») :

- ◆ les bâtiments scolaires en représentent 20 % ;
- ◆ les hôtels de ville en représentent 8 % ;
- ◆ les immeubles de rapport en représentent 6 %. À noter que ce type de patrimoine est très inégalement réparti : 50 communes détiennent 26 % de la valeur brute comptable totale des immeubles de rapport.

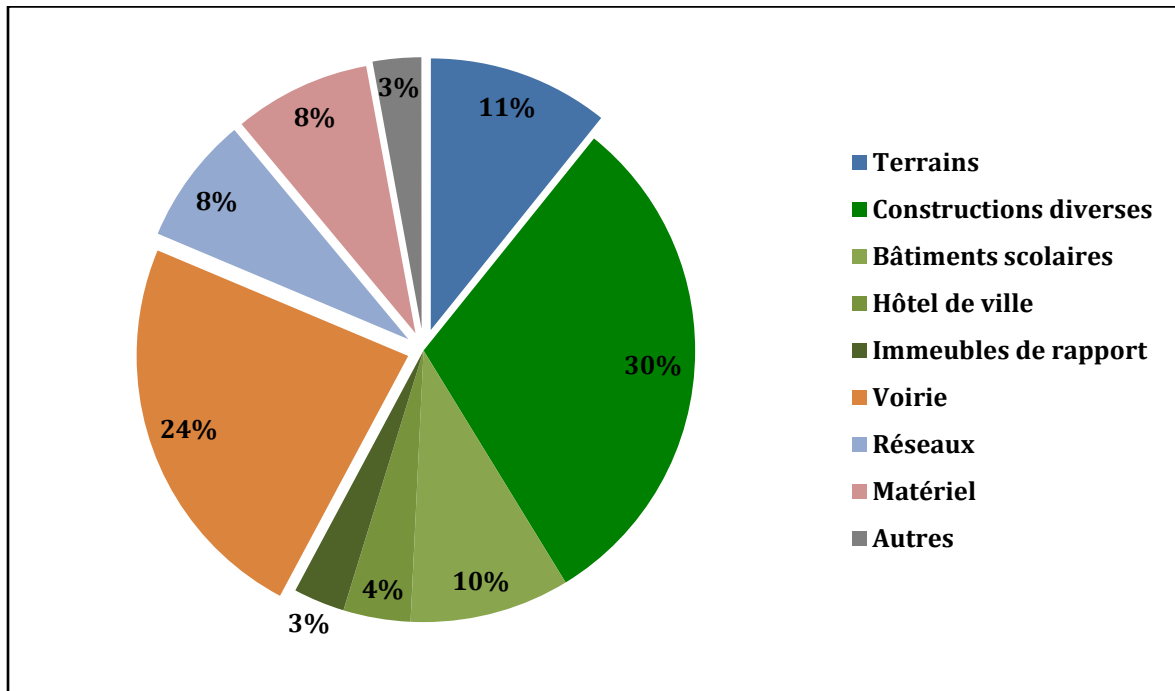
Les quelques 650 000 km de voirie communale¹¹ sont immobilisés à l'actif des communes pour une valeur brute de 110,8 Mds€ qui représente 24 % de la valeur comptable des immobilisations des communes.

La valeur brute comptable du matériel des communes s'élève à 38 Mds€, soit 8 % des immobilisations totales et se décompose comme suit :

- ◆ 60 % de matériel technique (dont matériel nécessaire à l'entretien de la voirie) ;
- ◆ 14 % de matériel de transport ;
- ◆ 14 % de matériel de bureau et de matériel informatique ;
- ◆ 12 % de mobilier.

¹¹ Source : direction générale des collectivités locales (DGCL).

Graphique 9 : Décomposition de la valeur brute comptable du patrimoine des communes



Source : DGFIP (comptes de gestion des collectivités), calculs de la mission.

3.3.3. La valeur du patrimoine mis à disposition dans le cadre de transferts intercommunaux représente 5 % du patrimoine communal total en 2014

À l'exception des communautés urbaines pour lesquelles le transfert de compétence se traduit par un transfert de propriété du patrimoine nécessaire à l'exercice des compétences transférées¹², le régime de droit commun applicable aux transferts des équipements dans le cadre de l'intercommunalité est la mise à disposition (cf. encadré 4). Le transfert d'équipements en pleine propriété à l'intercommunalité, à titre gracieux ou non, est possible mais constitue une dérogation au régime de droit commun.

Le patrimoine des communes mis à disposition dans le cadre de transferts intercommunaux¹³ est passé de 14 Mds€ en 2010 à 22 Mds€ en 2014, soit de 3,6 % à 4,6 % de la valeur comptable totale du patrimoine communal.

Encadré 4 : La mise à disposition de patrimoine des communes aux EPCI dans le cadre de transferts de compétence

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 a posé comme principe, respectivement dans les articles L. 5211-5 (création), L. 5211-17 (extension de compétences) et L. 5211-18 (extension de périmètre), L. 5711-1 et L.5721-6-1 (syndicats mixtes) du CGCT, que le transfert de compétences entraîne le transfert à l'EPCI des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice ainsi que de l'ensemble des droits et obligations qui y sont attachés.

La mise à disposition constitue le régime de droit commun obligatoire applicable aux transferts des équipements dans le cadre de l'intercommunalité. Ce transfert ne constitue pas un transfert en pleine propriété, mais simplement la transmission des droits et obligations du propriétaire, qui sont un démembrement du droit de propriété. Le bénéficiaire d'une mise à disposition ne dispose pas du droit

¹² Article L. 5215-28 du code général des collectivités territoriales.

¹³ Comptabilisé au compte 2423 « Immobilisations mises à disposition dans le cadre du transfert de compétences à des établissements publics de coopération intercommunale ».

Annexe I

d'aliéner le bien, ce qui correspond logiquement au régime de protection du domaine public, ni de droits réels sur les constructions qu'il édifie sur ce bien, les droits réels étant, sauf dispositions législatives contraires, proscrits sur le domaine public (CE, 6 mai 1985, *Association Eurolat et Crédit Foncier de France*).

La mise à disposition n'emporte pas de modification du régime de domanialité publique auquel sont soumis les biens concernés. Ce transfert entraîne seulement un changement d'affectataire du domaine public. La mise à disposition, sans transfert de propriété, ne donne lieu à aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraire : elle a lieu à titre gratuit. La loi ne prévoit pas davantage que les biens du domaine des communes puissent faire l'objet d'un contrat de location entre la commune et l'EPCI.

La mise à disposition est constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre la commune antérieurement compétente et l'EPCI.

Source : « Les conséquences patrimoniales des transferts de compétences - La mise à disposition des biens, équipements et services (Guide 2006) », collectivites-locales.gouv.fr.

3.4. Le patrimoine des établissements publics de coopération intercommunale

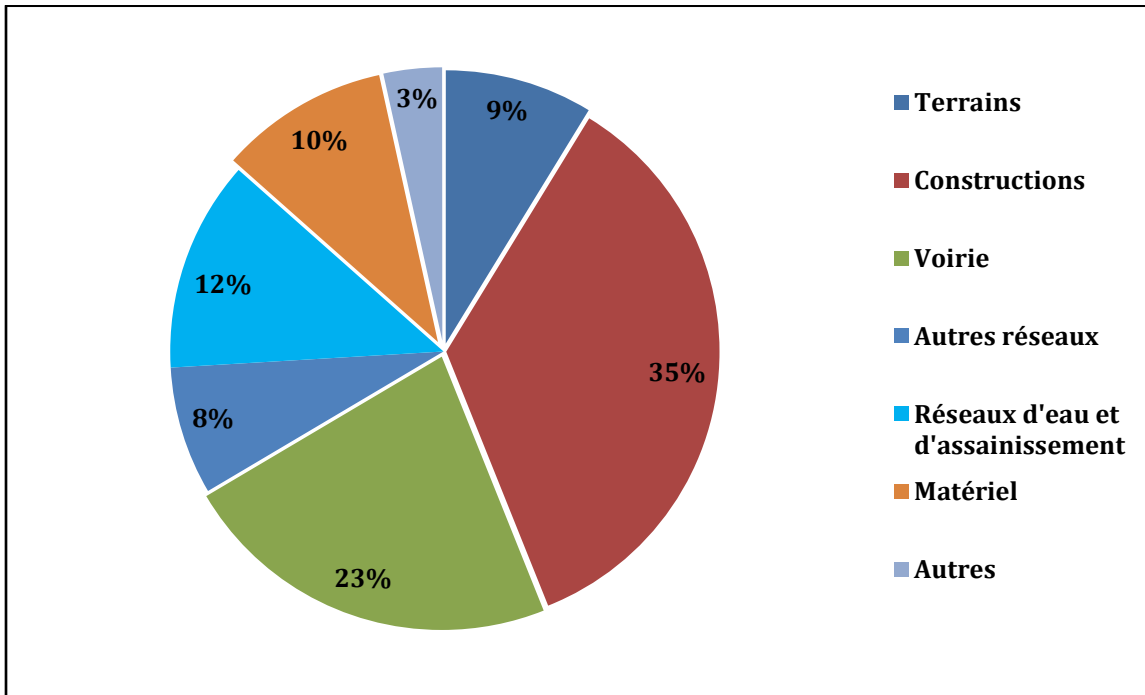
3.4.1. Le patrimoine des EPCI à fiscalité propre

3.4.1.1. Panorama général

En 2014, les 1 906 communautés de communes détiennent 30 % de la valeur comptable du patrimoine des groupements à fiscalité propre, les 225 communautés d'agglomération 39 % tandis que les 16 communautés urbaines et la métropole de Nice détenaient 31 % de la valeur comptable du patrimoine.

Le patrimoine des groupements à fiscalité propre est diversifié à l'image des compétences qu'ils exercent (cf. graphique 10). La valeur brute comptable des immobilisations des EPCI à fiscalité propre est ainsi essentiellement constituée de constructions (35 %), de voirie (23 %) et de réseaux (20 %) dont 62 % sont des réseaux d'eau et d'assainissement.

Graphique 10 : Décomposition de la valeur brute comptable du patrimoine des EPCI à fiscalité propre



Source : DGFIP (comptes de gestion des collectivités), calculs de la mission.

3.4.1.2. Plus de 20 % des immobilisations gérées par des groupements à fiscalité propre sont des mises à disposition

En moyenne, 23 % de la valeur des immobilisations gérées correspond à des immobilisations mises à disposition des communautés. Cette proportion est toutefois variable selon le type de communautés. Elle s'élève à moins de 5 % pour les communautés urbaines pour lesquels les transferts de compétence doivent s'accompagner d'un transfert des équipements en pleine propriété (cf. 3.3.3) mais 28 % pour les communautés d'agglomérations.

3.4.2. La composition du patrimoine des syndicats de communes est très variable

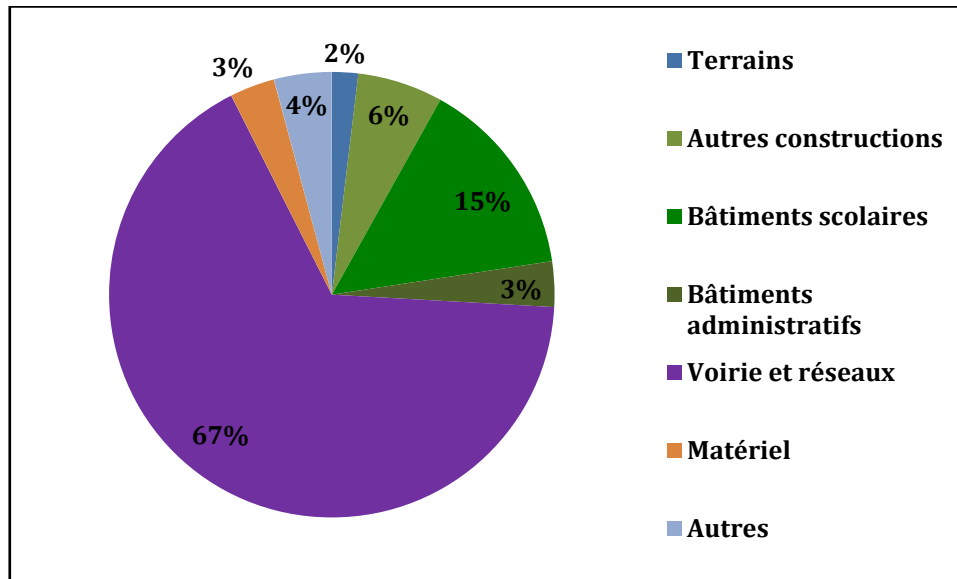
Les bases de données de la DGFIP permettent de recenser 12 360 syndicats en 2014 ayant des comptes d'immobilisations non nuls. Ces syndicats sont de taille très variable et exercent des compétences très différentes.

La valeur brute comptable des immobilisations qu'ils gèrent s'élève à 93,8 Mds€ en 2014. En moyenne, 40 % de la valeur comptable du patrimoine est constituée de réseaux divers (adduction d'eau, assainissement, électrification, etc.).

3.5. Le patrimoine des départements est majoritairement constitué de voiries et, dans une moindre mesure, des collèges

Les voiries et réseaux représentent 67 % des 231,2 Mds€ de valeur brute comptable des immobilisations gérées par les départements en 2014. Les bâtiments scolaires (essentiellement les collèges) représentent une part nettement moins importante du patrimoine départemental : 15 % soit 33,5 Mds€.

Graphique 11 : Décomposition de la valeur brute comptable du patrimoine des départements



Source : DGFIP (comptes de gestion des collectivités), calculs de la mission.

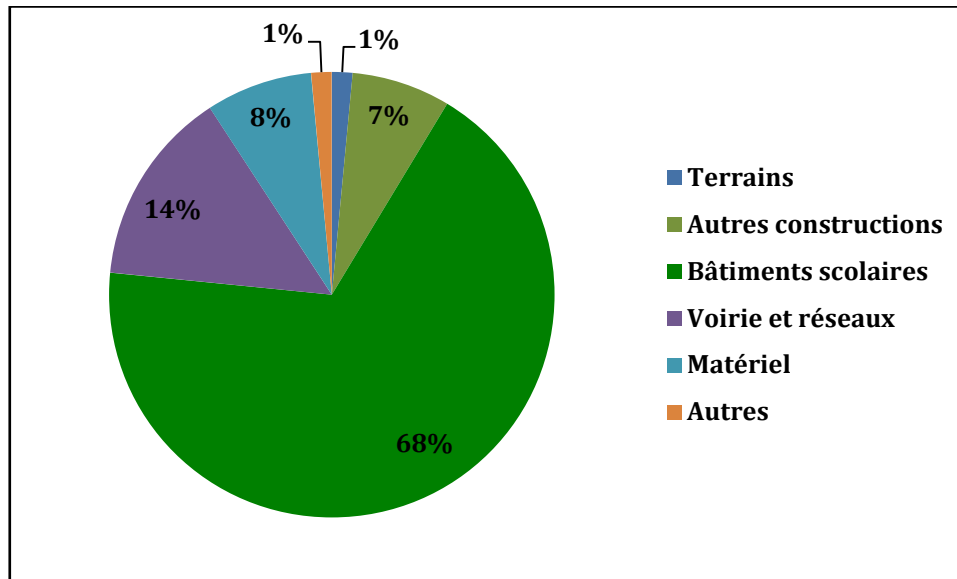
3.6. Le patrimoine des régions est essentiellement constitué de bâtiments scolaires

Plus des deux tiers de la valeur comptable du patrimoine des régions est constituée des bâtiments scolaires (lycées d'enseignement général et technique, lycées professionnels, lycées agricoles, établissements régionaux d'enseignement adaptés,...).

La part de 14 % correspondant à de la voirie et des réseaux (cf. graphique 12) s'explique par le fait qu'à la Réunion, c'est la région qui exerce la compétence en matière de voirie, exercée en métropole par les départements (5 Mds€ immobilisés). Si l'on omet cette spécificité, c'est près de 80 % de la valeur brute comptable du patrimoine des régions qui est constitué de bâtiments scolaires.

Annexe I

Graphique 12 : Décomposition de la valeur brute comptable du patrimoine des régions



Source : DGFIP (comptes de gestion des collectivités), calculs de la mission.

ANNEXE II

La comptabilisation et l'amortissement du patrimoine des collectivités territoriales

SOMMAIRE

1. SI LES REGLES ET LES PROCESSUS DE COMPTABILISATION DU PATRIMOINE ONT ETE PRECISES, DES ANOMALIES SUBSISTENT, SOUVENT DU FAIT D'UNE INSUFFISANTE COORDINATION ENTRE L'ORDONNATEUR ET LE COMPTABLE	1
1.1. Le manque de fluidité dans les relations entre les ordonnateurs et les comptables peut se traduire par des écarts entre l'inventaire physique de la collectivité et l'état de l'actif comptable	1
1.1.1. <i>Dans les dernières années, les règles de comptabilisation du patrimoine et le processus d'inventaire ont été précisées.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>La comptabilisation du patrimoine repose sur une association forte de l'ordonnateur et du comptable.....</i>	<i>2</i>
1.1.3. <i>En pratique, la correspondance entre les inventaires physiques des services gestionnaires des collectivités et les différents documents produits par les comptables n'est pas assurée du fait d'un échange d'information insuffisant.....</i>	<i>3</i>
1.2. Des écueils dans la comptabilisation du patrimoine des collectivités territoriales sont régulièrement relevés	4
1.2.1. <i>L'apurement du compte d'immobilisations en cours constitue un enjeu significatif dans certaines collectivités.....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>D'autres irrégularités en matière de comptabilisation du patrimoine sont régulièrement relevées par les chambres régionales des comptes.....</i>	<i>5</i>
2. LE CHAMP LIMITE DE L'AMORTISSEMENT OBLIGATOIRE ET LA POSSIBILITE D'EN NEUTRALISER LES CONSEQUENCES BUDGETAIRES ABOUTISSENT <i>IN FINE</i> A MASQUER SUR LE PLAN COMPTABLE LA DEPRECIATION DU PATRIMOINE DES COLLECTIVITES	6
2.1. L'amortissement comptable et budgétaire vise à faire apparaître à l'actif du bilan la valeur réelle des immobilisations et à étaler dans le temps la charge de leur remplacement	6
2.2. Alors que les communes disposent de près de la moitié du patrimoine des collectivités territoriales, l'amortissement obligatoire porte sur moins de 7 % des immobilisations amortissables des communes.....	7
2.2.1. <i>Les communes de moins 3 500 habitants, qui représentent 92 % des communes et ont à leur actif 37 % de la valeur brute comptable immobilisée amortissable des communes, n'ont aucune obligation d'amortir leurs biens.....</i>	<i>7</i>
2.2.2. <i>Les obligations d'amortissement pour les communes de plus de 3 500 habitants portent sur moins de 11 % de la valeur brute de leurs actifs corporels immobilisés pouvant faire l'objet d'un amortissement</i>	<i>7</i>
2.3. En contrepartie d'une obligation d'amortissement plus étendue, les régions et les départements ont la possibilité de neutraliser sur le plan budgétaire une partie de l'amortissement constaté	10
2.3.1. <i>L'amortissement de l'actif des départements et des régions porte sur un champ plus large que celui des communes, couvrant 28 % de la valeur brute comptable des immobilisations corporelles des départements et 85 % de celles des régions.....</i>	<i>10</i>
2.3.2. <i>Les départements et les régions ont la possibilité de neutraliser sur le plan budgétaire une partie des dotations aux amortissements de l'année.....</i>	<i>11</i>

2.3.3.	<i>Les départements et les régions ont un recours croissant aux possibilités de neutraliser l'amortissement sur le plan budgétaire.....</i>	14
2.4.	Un renforcement des obligations d'amortissement permettrait à la fois une plus grande sincérité comptable et une meilleure internalisation par les collectivités des coûts de renouvellement de leur patrimoine.....	15
2.4.1.	<i>Une réforme des règles d'amortissement et de neutralisation budgétaire doit tenir compte de la règle d'or budgétaire et de la taille des collectivités.....</i>	15
2.4.2.	<i>Pour les communes au-delà de 10 000 habitants, une extension du champ de l'amortissement sans mécanisme de neutralisation budgétaire pour les investissements nouveaux pourrait être envisagée.....</i>	16
2.4.3.	<i>Sans modifier le champ de l'amortissement obligatoire des départements et les régions, les possibilités de neutralisation budgétaire des amortissements pour les nouveaux investissements pourraient être supprimées.....</i>	18
3.	ALORS QUE LES ORDONNATEURS NE SEMBLENT PAS S'APPROPRIER SYSTEMATIQUEMENT LE BILAN COMPTABLE POUR LE PILOTAGE DE LEUR POLITIQUE PATRIMONIALE, UNE REFLEXION SUR LE COMPTE FINANCIER UNIQUE DANS LES GRANDES COLLECTIVITES APPARAÎT SOUHAITABLE	20
3.1.	Les données patrimoniales sont éclatées entre le compte administratif et le compte de gestion.....	20
3.2.	Le bilan comptable de la collectivité ne semble pas être régulièrement utilisé comme un outil de pilotage de la politique patrimoniale par les collectivités.....	20
3.3.	En lien avec la certification des comptes, un compte financier unique pour les collectivités les plus importantes serait susceptible d'améliorer la connaissance du patrimoine, et, partant, de faciliter la définition et le suivi d'une politique patrimoniale.....	22

1. Si les règles et les processus de comptabilisation du patrimoine ont été précisés, des anomalies subsistent, souvent du fait d'une insuffisante coordination entre l'ordonnateur et le comptable

1.1. Le manque de fluidité dans les relations entre les ordonnateurs et les comptables peut se traduire par des écarts entre l'inventaire physique de la collectivité et l'état de l'actif comptable

1.1.1. Dans les dernières années, les règles de comptabilisation du patrimoine et le processus d'inventaire ont été précisées

Si la comptabilisation et le suivi des immobilisations dans les comptabilités publiques locales ne datent pas des réformes comptables des années 1990 et 2000, celles-ci ont cependant marqué une évolution importante et témoignent d'une prise en compte progressive de la nécessité pour les collectivités de présenter un actif comptable contribuant à donner une image plus exacte de leur patrimoine :

- ◆ pour les communes, la rénovation des instructions budgétaires M11 et M12, remplacées par l'instruction comptable M14 en 1994, s'est traduite par une obligation de constater, sur un champ toutefois limité (cf. *infra*) des dotations aux amortissements pour les communes de plus de 3 500 habitants (auparavant facultatives en M12) ;
- ◆ de même, en 2003, le remplacement de l'instruction budgétaire et comptable M51, appliquée alors par les départements et les régions, par l'instruction M52 applicable aux départements et par l'instruction M71 applicable aux régions visait à améliorer la vision patrimoniale des comptes des départements et des régions. Certains dispositifs comptables, tels le provisionnement, l'amortissement et le rattachement des charges et des produits, ont ainsi été introduits.

Les évolutions ultérieures du cadre juridique ont consacré cet impératif d'une évaluation patrimoniale fiable et sincère. C'est ainsi qu'à la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 47-2 de la Constitution dispose que les « *comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

En cohérence avec ce texte, l'article 53 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique définit la comptabilité publique comme « *un système d'information financière permettant...de présenter des états financiers reflétant une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat à la date de clôture de l'exercice* ».

L'Article 56 du même décret précise que « *les règles de comptabilité générale applicables* » aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, « *ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de l'action de ces personnes morales. Ces règles sont fixées selon des normes établies* » par le Conseil de normalisation des comptes publiques. Si ces dispositions font disparaître la référence explicite au plan comptable général (PCG) qui existait dans le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, il n'en reste pas moins que c'est essentiellement à la lumière de ces normes que s'envisage le concept d'image fidèle du patrimoine des collectivités ou des établissements publics locaux.

Annexe II

Le comité national relatif à la fiabilité des comptes publics locaux, dont sont membres les associations nationales représentatives des ordonnateurs locaux, la direction générale des finances publiques (DGFIP), la direction générale des collectivités locales et la Cour des comptes, a publié des guides comptables et budgétaires des opérations patrimoniales, notamment dans la perspective de la certification des comptes des grandes collectivités territoriales :

- ◆ un « guide organisationnel sur le processus patrimonial » publié en octobre 2013, fondé sur des bonnes pratiques identifiées dans des collectivités volontaires et présenté comme un document d'aide au diagnostic du processus patrimonial (organisation interne de la collectivité, relations avec le comptable, etc.) ;
- ◆ un « guide comptable et budgétaire des opérations patrimoniales », publié entre décembre 2012 et octobre 2013, qui précise les modalités d'enregistrement des opérations les plus complexes en matière patrimoniale (cession par voie de location-vente, travaux en régie...) et définit les pièces nécessaires pour justifier de ces opérations ainsi que les principes de leur conservation ;
- ◆ un « guide des opérations d'inventaires » publié en juin 2014 qui rappelle les obligations respectives de l'ordonnateur et du comptable pour le recensement des immobilisations et précise les modalités d'attribution du numéro d'inventaire.

1.1.2. La comptabilisation du patrimoine repose sur une association forte de l'ordonnateur et du comptable

1.1.2.1. Les rôles respectifs de l'ordonnateur et du comptable

Les instructions comptables prévoient que la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable.

Concrètement, l'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification par un numéro d'inventaire. Il doit ajuster son inventaire comptable en fonction des données physiques présentes au sein de la collectivité. La responsabilité de l'inventaire implique donc pour l'ordonnateur :

- ◆ une tenue de l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens, qui permet de connaître précisément ses immobilisations. Cet inventaire est alimenté au niveau de chaque service gestionnaire au moment de l'entrée ou de la sortie du bien dans le patrimoine immobilier. Il présente le détail de chacune des immobilisations sur laquelle la collectivité exerce son contrôle et peut contenir de nombreuses autres informations sur les biens : statut juridique (domaine public ou domaine privé), surface, état de vétusté de biens immobiliers, occupation, coût d'entretien annuel ;
- ◆ une tenue de l'inventaire comptable qui permet de connaître ses immobilisations sous l'aspect financier. Reflet de l'inventaire physique, il représente l'expression comptable de la réalité physique du patrimoine. Contrairement à l'inventaire physique, qui consiste en la connaissance des propriétés et biens contrôlés par la collectivité, il s'agit de connaître dans ce cas leur valeur et l'évolution de celle-ci.

Le comptable est, quant à lui, responsable de l'enregistrement des immobilisations et, conformément aux articles 53 et suivants du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, assure la tenue d'un état de l'actif immobilisé, conforme à l'inventaire comptable de l'ordonnateur, document communément appelé « état de l'actif ». L'état de l'actif doit permettre un suivi individuel et détaillé de chaque immobilisation et la justification des soldes des comptes apparaissant à la balance comptable au titre des comptes de classe 2. L'état de l'actif, établi par le comptable et visé par l'ordonnateur, est établi chaque année et est tenu à la disposition du juge des comptes.

Annexe II

Ces deux documents, l'inventaire comptable et l'état de l'actif, aux finalités différentes, doivent, en toute logique, être concordants.

1.1.2.2. Des interfaces informatiques existent pour faciliter l'échange d'information patrimoniale entre l'ordonnateur et le comptable

Ce partage des rôles entre l'ordonnateur et le comptable suppose une transmission régulière d'informations entre l'ordonnateur et le comptable. Le numéro d'inventaire, défini par l'ordonnateur, doit constituer le pivot de cet échange d'information. En effet, chacune des immobilisations, qu'elles soient incorporelles, corporelles ou financières, dont la collectivité est propriétaire, affectataire ou bénéficiaire au titre d'une mise à disposition, doit être consignée sous un numéro d'inventaire déterminé par l'ordonnateur. L'obligation pour une collectivité de définir un numéro d'inventaire est définie dans les instructions comptables applicables aux différents niveaux de collectivités et précisée dans les différents guides méthodologiques évoqués ci-dessus. Cette obligation n'est toutefois pas de niveau législatif ou réglementaire : raison pour laquelle l'absence d'attribution d'un numéro d'inventaire ne bloque pas l'enregistrement comptable d'une immobilisation – source potentielle de discordances et d'erreurs ultérieures.

Pour la transmission des informations de nature patrimoniale et notamment la transmission du numéro d'inventaire, l'ordonnateur doit utiliser le protocole informatique dit « Indigo-Inventaire ». Idéalement, la transmission du numéro d'inventaire se fait lors du mandatement, et dans ce cas l'ordonnateur a la possibilité d'indiquer le numéro d'inventaire dans le corps du mandat (ou du titre de recettes en cas de cession). Cette pratique présente l'intérêt d'une actualisation de l'état de l'actif en temps réel.

Autrement, la transmission des informations par le protocole Indigo-Inventaire peut se faire, de manière infra-annuelle, après le mandatement et le paiement des dépenses. Dans ce cas, au moment du mandatement, l'application Hélios génère automatiquement un numéro d'inventaire provisoire pour l'opération d'investissement qui est mis à jour lorsque l'ordonnateur envoie les informations via Indigo-Inventaire.

1.1.3. En pratique, la correspondance entre les inventaires physiques des services gestionnaires des collectivités et les différents documents produits par les comptables n'est pas assurée du fait d'un échange d'information insuffisant

Les chambres régionales des comptes (CRC) relèvent régulièrement dans leurs rapports que les rapprochements entre l'état de l'actif du comptable et les documents des services gestionnaires font ressortir des discordances. Les observations des CRC portent principalement sur la multiplicité des inventaires physiques existants, parfois sur l'absence d'inventaire comptable ou encore sur le défaut de transmission au comptable public, par les services des collectivités, des informations patrimoniales *via* le protocole Indigo-Inventaire. Cela se traduit dans certaines collectivités par une différence en valeur absolue entre l'inventaire et la balance des comptes au titre des comptes d'immobilisations (cf. annexe VI).

Certaines collectivités déplorent que, dans certains cas, le manque de suivi comptable du haut de bilan soit imputable au comptable public. Ainsi, dans le cadre du questionnaire adressé à des collectivités par la mission, un responsable administratif d'une région relève que « *les opérations d'apurement de compte 23 effectuées par l'ordonnateur ne sont pas traitées par le comptable public, par manque de moyens* ». De fait, dans cette région, le compte 23 qui retrace les immobilisations en cours (cf. 1.2.1) représente 103 % du total de la valeur brute comptable des immobilisations gérées par la région. De même, un élu d'une commune de moins de 1 000 habitants indique regretter un « *suivi patrimonial abandonné par le comptable depuis plusieurs années* ».

Annexe II

Si elles ne sauraient à elles seules résoudre toutes les difficultés, la conclusion **de conventions de services comptable et financier** (CSCF) entre les services ordonnateurs et les comptables publics locaux est de nature à clarifier et à fluidifier la transmission d'information. À titre d'exemple, dans son rapport public annuel 2013, la Cour des comptes relevait qu'au Havre¹, la conclusion d'une CSCF a permis d'améliorer le suivi comptable du patrimoine (cf. encadré 1). En novembre 2014, 43 % des collectivités les plus importantes² disposaient d'une telle convention en cours d'application.

Encadré 1 : La coopération ordonnateur / comptable au Havre dans le cadre d'une convention de service comptable et financier

« Au Havre, l'ordonnateur et le comptable pour mieux organiser leur concertation ont signé une convention de service comptable et financier en 2004. Dans le cadre de cette convention, les services financiers de la collectivité et le centre des finances publiques concerné, effectuent régulièrement un rapprochement de leurs informations.

C'est ainsi que le rapprochement de l'état de l'actif et de l'inventaire est systématiquement réalisé. Pour autant, l'ordonnateur, s'il vise le compte de gestion, n'appose pas formellement son visa sur l'état de l'actif annexé au dit compte. Aujourd'hui, néanmoins, les ajustements qui restent à opérer sont résiduels. »

Source : « L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique », Cour des comptes, rapport public annuel 2013.

1.2. Des écueils dans la comptabilisation du patrimoine des collectivités territoriales sont régulièrement relevés

1.2.1. L'apurement du compte d'immobilisations en cours constitue un enjeu significatif dans certaines collectivités

Le compte 23 « Immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice qu'il s'agisse d'avances versées avant justification des travaux, ou d'acomptes versés au fur et à mesure de l'exécution des travaux.

Une fois les travaux achevés et l'immobilisation entrée en service, les montants initialement portés au compte des immobilisations en cours doivent être, sur ordre de l'ordonnateur, transférés au compte d'imputation définitif correspondant à la nature des immobilisations concernées.

Or, l'absence de transfert ou le transfert partiel des immobilisations achevées sont fréquents. Ce retard de comptabilisation a pour effet de décaler dans le temps la charge d'amortissement nécessaire au maintien en état et au remplacement des éléments de patrimoine.

¹ Une présentation plus complète de la gestion patrimoniale du Havre figure en annexe VI.

² Régions et départements, villes et EPCI de plus de 100 000 habitants ainsi que communes et EPCI de plus de 20 000 habitants référencées dans le réseau d'alerte tenu par la DGFIP sur trois années consécutives de 2011 à 2013.

Annexe II

En 2014, le compte 23 des communes retraçant les immobilisations en cours représente en moyenne 15 % de la valeur comptable des immobilisations corporelles gérées par la collectivité (comptabilisées au compte 21 et 22). D'après les données tirées des comptes de gestion des collectivités, 2 761 communes avaient à la fin de l'exercice 2014 un solde du compte 23 qui représentait plus de 30 % de la valeur comptable des immobilisations gérées. Un tel niveau d'immobilisations en cours reflète vraisemblablement un transfert non systématique des immobilisations lorsqu'elles sont mises en service.

La DGFIP reconnaît que les opérations de nombreux comptes 23 de collectivités ne sont pas régulièrement apurées, faute de transmission d'informations par l'ordonnateur au comptable relatives à la mise en service des biens. Dans le cadre de l'évaluation de la qualité des comptes de gestion des collectivités territoriales, la DGFIP a mis en place un indice de qualité des comptes locaux (IQCL) composé de plusieurs items de régularité et de bonnes pratiques de gestion. L'un de ces items permet d'identifier les comptes 23 de collectivités n'ayant pas été mouvementés au crédit pendant plus de deux ans. La DGFIP indique que les comptables publics effectuent annuellement des relances auprès des collectivités concernées.

1.2.2. D'autres irrégularités en matière de comptabilisation du patrimoine sont régulièrement relevées par les chambres régionales des comptes

Dans un rapport de 2013 sur le patrimoine immobilier des collectivités territoriales³, la Cour des comptes a synthétisé les principales anomalies comptables relevées par les chambres régionales des comptes en matière patrimoniale dans le cadre de l'examen des comptes :

- ◆ *« les frais d'études doivent normalement être retraités en immobilisations corporelles en cours, en dépense d'investissement en cas de rattachement à l'acquisition d'une immobilisation, et en section de fonctionnement dans le cas contraire, lors du lancement des travaux. Ce retraitement permet à la collectivité de bénéficier du fonds de compensation de la TVA (FCTVA)⁴ lorsque les études ont entraîné des travaux. Dans le cas contraire, elles ne doivent plus figurer à l'actif car, si les études ne sont pas suivies de réalisation, les frais correspondants sont amortis sur une période qui ne peut pas dépasser cinq ans. Or, ce retraitement n'est pas effectué partout ;*
- ◆ *les travaux d'investissement effectués en régie ne sont pas, dans certaines collectivités, transférés en section d'investissement, ce qui, non seulement n'est pas conforme aux instructions comptables, mais ne leur permet pas, là non plus, de bénéficier du fonds de compensation de la TVA ;*
- ◆ *en raison de la difficulté à reconstituer les coûts historiques du patrimoine ancien en application des textes, la valeur brute de ces derniers figurant à l'état de l'actif peut correspondre par défaut à la valeur estimée par la compagnie d'assurances titulaire du contrat dommages des immeubles concernés, ce qui n'est pas satisfaisant sur le plan comptable ; [...]*
- ◆ *l'état de variation des immobilisations n'est pas toujours correctement établi ni fourni en annexe au compte administratif, en raison, par exemple, des difficultés de mise à jour des états d'amortissements. »*

Sur la base des seules données comptables transmises par la DGFIP, la mission n'a pas été en mesure d'évaluer par elle-même la portée et le caractère récurrent ou non des constats de la Cour fondés sur les analyses des chambres régionales des comptes dont une partie est exposée à l'annexe VI.

³ « L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique », Cour des comptes, rapport public annuel 2013.

⁴ Les collectivités territoriales acquittent la TVA sur leurs investissements. Le FCTVA a été créé par l'État pour compenser la TVA acquittée par les collectivités.

La mission peut cependant, relever que la plupart des opérations mentionnées par la Cour sont des opérations nécessitant une initiative de l'ordonnateur alors-même que la nature comptable des connaissances qu'elles supposent n'est pas totalement triviale pour lui ou ses services, spécialement dans des collectivités de taille modeste. Cette situation, et spécialement les deux premières anomalies citées *supra*, interrogent, d'une part, sur le rôle d'information et de conseil des comptables auprès des ordonnateurs locaux et, d'autre part, sur leur capacité à surmonter l'asymétrie d'information, les comptables n'ayant pas toujours connaissance des décisions de gestion qui sous-tendent les mandats et les titres dont ils assurent la comptabilisation.

2. Le champ limité de l'amortissement obligatoire et la possibilité d'en neutraliser les conséquences budgétaires aboutissent *in fine* à masquer sur le plan comptable la dépréciation du patrimoine des collectivités

2.1. L'amortissement comptable et budgétaire vise à faire apparaître à l'actif du bilan la valeur réelle des immobilisations et à étaler dans le temps la charge de leur remplacement

Sur un plan comptable, l'amortissement est la constatation d'un amoindrissement à caractère irréversible de la valeur d'un élément d'actif résultant de l'usage, du temps, du changement de technique ou de toute autre cause. Les normes comptables définissent l'amortissement comme la consommation des avantages économiques attendus des immobilisations en fonction de leur utilisation.

Les dotations aux amortissements sont des opérations d'ordre, c'est-à-dire que, exécutées à l'initiative de l'ordonnateur, elles ne donnent lieu à aucun décaissement ni encaissement mais permettent de retracer une baisse de l'actif immobilisé de la collectivité sans avoir de conséquences sur la trésorerie. Elles permettent de constater chaque année, la dépréciation irréversible d'une immobilisation en débitant le compte 68 « dotations aux amortissements » par un crédit d'un même montant du compte 28 « amortissement des immobilisations ». Cette écriture entraîne :

- ◆ au compte de résultat, l'inscription de la charge de dotation aux amortissements.;
- ◆ au bilan, la diminution de l'actif immobilisé, l'amortissement étant présenté en déduction de la valeur d'origine du bien concerné de façon à faire apparaître la valeur nette comptable du bien.

Les dotations aux amortissements ne sont pas uniquement des écritures comptables et ont un impact budgétaire (on parle d'opération d'ordre budgétaire). En effet, **sur un plan budgétaire**, la constatation de l'amortissement donne lieu à l'émission d'un mandat de la section de fonctionnement et simultanément d'un titre de recettes en section de d'investissement ; cette opération est justifiée par la décision de l'assemblée délibérante et par le tableau d'amortissement correspondant.

La charge d'amortissement étant non décaissée mais financée, **l'amortissement est une composante de l'autofinancement des collectivités**. Le procédé constitue une forme de prélèvement sur la section de fonctionnement destiné à financer la section d'investissement et à assurer notamment le renouvellement des immobilisations.

L'amortissement contribue ainsi à une gestion financière saine en permettant de lisser la charge du renouvellement des biens soit en évitant le recours à l'emprunt, soit en participant au remboursement des emprunts ayant financé les immobilisations.

En définitive, l'amortissement permet, d'une part, de faire apparaître à l'actif du bilan une valeur des immobilisations tenant compte des dépréciations et, d'autre part, d'étaler dans le temps la charge de leur remplacement.

Encadré 2 : L'atténuation de la charge d'amortissement par la reprise d'une subvention transférable

Lorsqu'une subvention d'équipement ou un fonds affecté à l'équipement (respectivement, comptes 131 et 133) participe au financement d'un bien amortissable, la reprise au compte de résultat de ces aides (débit c/139 par crédit c/777) permet d'atténuer la charge de la dotation aux amortissements du bien concerné.

La constatation de cette reprise, sur le même rythme que l'amortissement du bien, donne lieu à l'émission d'un mandat de la section d'investissement et simultanément d'un titre de recettes de même montant en section de fonctionnement ; il s'agit d'une opération d'ordre budgétaire.

Corrélativement à la constatation de l'amortissement, la reprise au compte de résultat des subventions d'investissement reçues pour l'acquisition de biens amortissables permet de financer une partie de la dotation aux amortissements.

2.2. Alors que les communes disposent de près de la moitié du patrimoine des collectivités territoriales, l'amortissement obligatoire porte sur moins de 7 % des immobilisations amortissables des communes

2.2.1. Les communes de moins 3 500 habitants, qui représentent 92 % des communes et ont à leur actif 37 % de la valeur brute comptable immobilisée amortissable des communes, n'ont aucune obligation d'amortir leurs biens

L'article L. 2321, 28° du code général des collectivités territoriales prévoit que pour les communes ou groupements de communes de moins de 3 500 habitants les seules dotations aux amortissements obligatoires sont celles liées aux subventions d'équipement versées. Au-delà, les communes n'ont donc aucune obligation d'amortir les immobilisations corporelles figurant à leur actif.

L'instruction comptable et budgétaire M14 précise que ces collectivités peuvent toutefois procéder à l'amortissement de tout ou partie de leurs immobilisations sur une base facultative. L'assemblée délibérante doit alors prendre une décision en ce sens. Dans ce cadre, la commune peut décider de n'amortir qu'une partie des biens relevant d'une même catégorie.

D'après les bases de données de la DGFIP, il y avait en 2014 près de 33 700 communes de moins de 3 500 habitants, ce qui représente 92 % du nombre total de communes françaises. La valeur brute comptable des immobilisations corporelles qu'elles gèrent (comptes 21 et 22, hors terrains et œuvres d'art) s'élève à 158 Mds€, soit plus de 37 % de la valeur comptable des actifs amortissables gérés par les communes (cf. annexe I).

2.2.2. Les obligations d'amortissement pour les communes de plus de 3 500 habitants portent sur moins de 11 % de la valeur brute de leurs actifs corporels immobilisés pouvant faire l'objet d'un amortissement

En application des dispositions des articles L. 2321-2, 27° et L. 2321-3 du CGCT, constituent des dépenses obligatoires, pour les communes ou les groupements de communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants et pour leurs établissements publics, les dotations aux amortissements des immobilisations visées à l'article R. 2321-1 du même code.

Annexe II

L'article R. 2321-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que les communes de plus de 3 500 habitants doivent constater des dotations aux amortissements pour les immobilisations corporelles suivantes :

- ◆ les biens meubles autres que les collections et œuvres d'art par définition non amortissables ;
- ◆ les biens immeubles productifs de revenus, *« y compris les immobilisations remises en location ou mises à disposition d'un tiers privé contre paiement d'un droit d'usage, et non affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif »*.

L'instruction budgétaire et comptable M14 (Tome I, Titre 1, Chapitre 2, commentaires du compte 28), précise que *« l'assemblée délibérante est libre de décider d'étendre l'amortissement budgétaire à d'autres catégories de biens »*. Dans ce cadre, elle peut décider de n'amortir qu'une partie des biens relevant d'une même catégorie. Les amortissements ne s'appliquent ni aux immobilisations propriétés de la commune qui sont affectées, concédées, affermées ou mises à disposition, ni, par nature, aux terrains et aménagements de terrains hormis les terrains de gisement.

En se fondant sur cette définition réglementaire des biens amortissables, l'instruction budgétaire et comptable M14 précise les numéros de comptes devant faire l'objet d'un amortissement (cf. encadré 3).

Annexe II

Encadré 3 : Comptes de classe 2 des communes de plus de 3 500 habitants devant faire l'objet d'un amortissement

D'après le commentaire du compte 28 « Amortissement des immobilisations » dans le premier tome de l'instruction budgétaire et comptable M14, les communes de plus de 3 500 habitants doivent constater des dotations aux amortissements annuelles pour les biens figurant aux comptes d'immobilisations corporelles suivants :

- compte 2156 « Matériel et outillage d'incendie et de défense civile » ;
- compte 2157 « Matériel et outillage de voirie » ;
- compte 2158 « Autres installations, matériel et outillage techniques » ;
- compte 218 « Autres immobilisations corporelles ».

Sont également amortissables les biens immeubles productifs de revenus, y compris les immobilisations remises en location ou mises à disposition d'un tiers privé sous réserve qu'ils ne soient pas affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif. Sont donc amortissables à ce titre les biens figurant entre autres aux comptes 2114 (« Terrains de gisement) et 2121 (« Plantations d'arbres et d'arbustes »).

L'obligation d'amortir selon les dispositions exposées ci-dessus concerne aussi les affectataires et les bénéficiaires d'une mise à disposition s'ils répondent aux conditions de population exposées supra.

L'amortissement obligatoire porte sur les comptes 21757, 21758, 2178, 2256, 2257, 2258 et 228. Mais également au titre des immeubles productifs de revenus, les comptes 21714, 2214, 21721 et 2221.

Enfin, il est précisé que l'amortissement obligatoire concerne les immobilisations corporelles ou incorporelles acquises à compter du 1er janvier 1996.

Source : Commentaire du compte 28 « Amortissement des immobilisations » dans le tome 1⁵ de l'instruction budgétaire et comptable M14.

En se fondant sur les agrégations des comptes de gestion des collectivités transmises par la DGFIP⁶, la mission a cherché à déterminer la valeur brute des comptes entrant dans le champ de l'amortissement obligatoire et à la comparer à la valeur comptable brute de la totalité des immobilisations susceptibles, de par leur nature d'être amorties (c'est-à-dire hors terrains et œuvres d'art), gérées par les communes de plus de 3 500 habitants.

En 2014, pour les communes de plus de 3 500 habitants, la valeur brute des comptes d'immobilisations corporelles devant faire l'objet d'un amortissement⁷ représentent 28,7 Mds€, soit moins de 11 % de la valeur brute totale des immobilisations corporelles, potentiellement amortissables, de ces communes.

Dans la mesure où la valeur brute comptable des immobilisations corporelles amortissables gérées par lesdites communes s'élève à 63 % de la valeur comptable des actifs gérés par l'ensemble des communes, on en déduit que (abstraction faite des amortissements pouvant librement être décidées par les communes de moins de 3 500 habitants) **le champ de l'amortissement obligatoire couvre effectivement moins de 7 % de la valeur comptable du patrimoine communal**, susceptible de faire l'objet d'un amortissement.

⁵ http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/finances_locales/m14/tome1_m14_2016.pdf

⁶ Cf. annexe I, partie 3 pour une présentation de la base de données des comptes de classe 2 utilisée par la mission.

⁷ Cf. encadré 3.

2.3. En contrepartie d'une obligation d'amortissement plus étendue, les régions et les départements ont la possibilité de neutraliser sur le plan budgétaire une partie de l'amortissement constaté

2.3.1. L'amortissement de l'actif des départements et des régions porte sur un champ plus large que celui des communes, couvrant 28 % de la valeur brute comptable des immobilisations corporelles des départements et 85 % de celles des régions

Au début des années 2000, à l'occasion des travaux de rénovation de leur cadre budgétaire et comptable, les départements et les régions ont été incités à aller plus loin que les communes dans leur gestion patrimoniale par l'élargissement du champ d'amortissement aux bâtiments publics. L'article D.3321-1 du CGCT pour les départements et D.4321-1 pour les régions prévoient que l'ensemble des immobilisations corporelles et incorporelles des départements et régions doivent faire l'objet d'un amortissement à l'exception :

- ◆ des terrains et aménagements de terrains (hormis les terrains de gisement) et des collections et œuvres d'art, par définition non amortissables ;
- ◆ des réseaux et installations de voirie dont l'amortissement est facultatif.

Les instructions budgétaires et comptable M52 et M71 précisent les comptes devant faire l'objet d'un amortissement obligatoire (cf. encadré 4).

Encadré 4 : Comptes d'immobilisations corporelles des départements et régions devant faire l'objet d'un amortissement

D'après le commentaire du compte 28 « Amortissement des immobilisations » dans le premier tome de l'instruction budgétaire et comptable M52 (pour les départements) et de l'instruction budgétaire et comptable M71 (pour les régions), les départements et les régions doivent constater des dotations aux amortissements annuelles pour les biens figurant aux comptes d'immobilisations corporelles suivants :

- compte 2114 « Terrains de gisement » ;
- compte 2121 « Plantations d'arbres et d'arbustes » ;
- compte 213 « Constructions » ;
- compte 214 « Constructions sur sol d'autrui » ;
- compte 2157 « Matériel et outillage de voirie » ;
- compte 218 « Autres immobilisations corporelles ».

L'obligation d'amortir concerne aussi les affectataires et les bénéficiaires d'une mise à disposition. L'amortissement obligatoire porte ainsi également sur les comptes enregistrant les biens reçus par la collectivité au titre d'une mise à disposition (comptes 21714, 21721, 2173, 2174, 21757, 2178) ainsi que ceux reçus en affectation (2214, 2221, 223, 224, 2257, et 228).

Enfin, il est précisé que l'amortissement obligatoire concerne les immobilisations corporelles ou incorporelles acquises à compter du 1^{er} janvier 2004.

Source : Commentaire du compte 28 « Amortissement des immobilisations » dans le tome I de l'instruction budgétaire et comptable M52 et de l'instruction budgétaire et comptable M71.

Comme pour les communes, en se fondant sur les agrégations des comptes de gestion des collectivités transmises par la DGFIP⁸, la mission a cherché à déterminer la valeur brute des comptes entrant dans le champ de l'amortissement obligatoire et à la comparer à la valeur comptable brute de la totalité des immobilisations gérées par les départements et les régions et susceptibles de faire l'objet d'un amortissement (c'est-à-dire hors terrains et œuvres d'art).

⁸ Cf. annexe I, partie 3 pour une présentation de la base de données des comptes de classe 2 utilisée par la mission.

Annexe II

Ainsi, en 2014 pour les départements 28 % de la valeur brute comptable des immobilisations corporelles amortissables⁹ et 85 % de la valeur brute comptable des immobilisations corporelles gérées par les régions doivent faire l'objet d'un amortissement.

L'écart important entre les départements et les régions tient au fait que 67 % de la valeur brute comptable des immobilisations gérés par les départements est constituée de voiries et réseaux, dont l'amortissement demeure facultatif. Le patrimoine des régions est quant à lui essentiellement constitué des bâtiments scolaires (lycées, centres de formation divers...) qui, en tant que bâtiments publics, entrent bien dans le champ de l'amortissement obligatoire. L'annexe I présente une cartographie détaillée du patrimoine des différents niveaux de collectivités à partir des données comptables.

2.3.2. Les départements et les régions ont la possibilité de neutraliser sur le plan budgétaire une partie des dotations aux amortissements de l'année

2.3.2.1. Le mécanisme de neutralisation budgétaire

Le champ plus large de l'amortissement obligatoire pour les départements et les régions est gage d'une information patrimoniale plus riche mais l'accroissement des charges d'amortissement qui en découle peut conduire l'entité à constater pour un ou plusieurs exercices un déséquilibre de son budget, l'amenant ainsi à lever des recettes supplémentaires (fiscalité) à défaut d'une rationalisation des dépenses de fonctionnement. Pour compenser un éventuel déséquilibre, les départements et régions peuvent mettre en œuvre un mécanisme de neutralisation budgétaire de l'amortissement, dérogoire aux règles du plan comptable général. Ce mécanisme consiste en l'inscription dans un compte de produits (compte de classe 7) d'une recette qui compense les dotations aux amortissements inscrites en compte de charges (cf. encadré 5 pour des précisions sur les opérations comptables).

Le choix de procéder ou non à une neutralisation budgétaire des amortissements peut être opéré chaque année par la collectivité qui doit présenter l'option retenue dans le budget (absence de neutralisation, neutralisation partielle ou totale de l'amortissement susceptible de l'être).

Ainsi, le dispositif de neutralisation des amortissements permet à la collectivité, lors du vote annuel du budget, de définir et d'adapter son niveau d'épargne et d'autofinancement. **Dans le cas d'une neutralisation budgétaire, l'amortissement ne remplit donc plus sa mission d'autofinancement.** En d'autres termes, la section de fonctionnement ne finance pas le coût de la dégradation du patrimoine de l'année.

Le mécanisme de neutralisation des amortissements constitue une dérogation au plan comptable général qui a fait l'objet d'avis favorables du conseil national de comptabilité (CNC)¹⁰.

⁹ Immobilisations enregistrées aux comptes 21 et 22, hors valeur brute comptable des terrains et œuvres d'art.

¹⁰ Avis n° 2003-01 du 1^{er} avril 2003 relatif à l'instruction budgétaire et comptable des départements (M 52) et avis n° 2008-13 du 2 octobre 2008 relatif au projet d'instruction budgétaire et comptable M71, applicable aux régions.

Encadré 5 : Opérations comptables pour la neutralisation des amortissements

Sur le plan comptable, la neutralisation des amortissements intervient en trois phases :

- **phase 1** : comptabilisation de l'amortissement en débitant le compte 681x « Dotations aux amortissements » par le crédit du compte 28x « Amortissements des immobilisations » ;
- **phase 2** : reprise des subventions le cas échéant, au même rythme que le plan d'amortissement en débitant le compte 139x « Subventions d'investissement transférées au compte de résultat » par le crédit du compte 777 « Quote-part des subventions d'investissement transférées au compte de résultat » (cf. encadré 2) ;
- **phase 3** : le différentiel entre la dotation aux amortissements et la reprise de la subvention est neutralisé au plan budgétaire en débitant le compte 198 « Neutralisation des amortissements » par le crédit du compte 7768 « Neutralisation des amortissements ».

Le tableau ci-dessous présente les opérations budgétaires nécessaires pour la neutralisation budgétaire d'une dotation aux amortissements d'une valeur de 100 avec l'hypothèse que le bien amorti a été financé à hauteur de 20 % par une subvention d'équipement reprise au compte de résultat.

Tableau 1 : Description du mécanisme budgétaire de neutralisation d'une dotation aux amortissements de 100

	Actif (-)		Passif (-)	
Section d'investissement	28 – Amortissement	100	139 – Subventions d'investissement transférées au compte de résultat	20
			198 – Neutralisation des amortissements	80
	Charges		Produits	
Section de fonctionnement	68 – Dotation aux amortissements	100	777 – QPSI transférée au compte de résultat	20
			7768 – Neutralisation des amortissements	80

Source : DGFIP. QPSI = quote-part des subventions d'investissement.

2.3.2.2. Champ d'application

L'article R. 3321-3 du CGCT pour les départements et l'article D. 4321-3 pour les régions prévoient que les départements et les régions peuvent « *procéder à la neutralisation budgétaire de la dotation aux amortissements des bâtiments administratifs et scolaires diminuée du montant de la reprise annuelle des subventions d'équipement reçues pour le financement de ces équipements, par une dépense de la section d'investissement et une recette de la section de fonctionnement.* »

L'instruction codificatrice M71, dans la partie relative au cadre budgétaire, évoque un champ de neutralisation plus large pour les bâtiments des régions que celui prévu par les dispositions réglementaires du CGCT. Le tome II de l'instruction comptable et budgétaire M71 fait en effet référence, non pas aux bâtiments administratifs et scolaires comme mentionné dans le CGCT, mais de façon plus générale, aux « *bâtiments publics* ¹¹ ». Or, dans la nomenclature comptable M71 les comptes « bâtiments publics » incluent les comptes des bâtiments administratifs et scolaires qui en représentent l'écrasante majorité¹².

¹¹ Page 119 du tome II de l'instruction budgétaire et comptable M52 (pour les départements) et page 119 du tome II de l'instruction budgétaire et comptable M71.

¹² En 2014, la valeur brute comptable des bâtiments administratifs et scolaires représentait 96 % de la valeur brute comptable des bâtiments publics à l'actif des régions.

Annexe II

En outre, tant la M71 que la M52 prévoient qu'entrent également dans le champ de la neutralisation budgétaire les dotations aux amortissements des :

- ◆ bâtiments du domaine privé dès lors qu'ils ne sont pas productifs de revenus et qu'ils sont affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif ;
- ◆ logements de service « *s'inscrivant dans la continuité du service public* ».

Encadré 6 : La neutralisation budgétaire des dotations aux amortissements des subventions d'équipement versées

Outre les immobilisations corporelles, le mécanisme de neutralisation s'applique également aux dotations aux amortissements des subventions d'équipement versées par les collectivités et comptabilisées au compte 204.

Les régions, jusqu'en 2015, étaient les seules collectivités à pouvoir neutraliser l'amortissement des subventions d'équipements versées (en plus de celui des bâtiments administratifs et scolaires). Le décret n° 2015-1846 du 29 décembre 2015 offre cette faculté, depuis le 1^{er} janvier 2016, à l'ensemble des collectivités (communes, départements, régions et leurs établissements).

Tableau 2 : Tableau comparatif synthétique du champ de l'amortissement obligatoire et de la neutralisation possible

	Départements (M52)	Régions (M71)
Champ de l'amortissement obligatoire	<p>Toutes les immobilisations corporelles et incorporelles, sauf :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Collections et œuvres d'art ▪ Terrains et aménagements de terrains (hormis les terrains de gisement) <p>Amortissement facultatif des réseaux et installations de voirie.</p> <p>D. 3321-1 du CGCT</p>	<p>Toutes les immobilisations corporelles et incorporelles, sauf :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Collections et œuvres d'art ▪ Terrains et aménagements de terrains (hormis les terrains de gisement) <p>Amortissement facultatif des réseaux et installations de voirie.</p> <p>D. 4321-1 du CGCT</p>
Champ de la neutralisation possible	<p>Bâtiments administratifs et scolaires et subventions d'équipement versées selon l'article R. 3321-3 du CGCT et instruction comptable M52</p>	<p>Bâtiments administratifs et scolaires et subventions d'équipement versées selon l'article D. 4321-3 du CGCT</p> <p>Bâtiments à usage du public ou du service public en général et subventions d'équipement versées selon l'instruction M71</p>

Source : Mission.

2.3.3. Les départements et les régions ont un recours croissant aux possibilités de neutraliser l'amortissement sur le plan budgétaire

La neutralisation budgétaire des amortissements permet pour les collectivités qui y ont recours de supprimer l'impact des dotations aux amortissements sur la section de fonctionnement, avec pour corollaire, pour un niveau d'investissement donné, une augmentation de l'emprunt nécessaire à l'équilibre de la section d'investissement. Il n'est donc pas surprenant que les collectivités qui en ont la possibilité aient un recours croissant à ce mécanisme dans un contexte où les dotations budgétaires de l'État tendent à baisser et où les possibilités de recourir à l'outil fiscal sont contraintes.

Sur la période 2010-2014, le nombre de départements ayant eu recours dans l'année aux possibilités de neutraliser l'amortissement a augmenté de 21 % passant de 38 à 46. L'amortissement neutralisé a, quant à lui, progressé de 62 % passant de 213 M€ en 2010 à 344 M€ au cours de l'exercice 2014. Il faut relever que certains départements font un usage particulièrement important des possibilités de neutraliser leur amortissement sur le plan budgétaire : en 2014, dans neuf départements, plus de 20 % des amortissements des immobilisations corporelles et incorporelles¹³ font l'objet d'une neutralisation budgétaire contre 7 % en moyenne.

Tableau 3 : Évolution entre 2010 et 2014 du recours par les départements à la neutralisation budgétaire des amortissements

	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre de départements ayant recours dans l'année à la neutralisation budgétaire	38	40	40	43	46
Montant de l'amortissement neutralisé (compte 7768) - en M€	212,7	230,0	263,5	300,0	344,0
En % des recettes de fonctionnement (total des comptes de classe 7)	0,3 %	0,3 %	0,4 %	0,4 %	0,5 %

Source : Données de la DGFIP (comptes de gestion des départements) et calculs de la mission.

Il en va de même pour les régions. En 2014, sur les 26 régions, 17 ont eu recours à une neutralisation partielle de leurs dotations aux amortissements de l'année. L'amortissement ainsi neutralisé a augmenté de 69 % sur la période 2010-2014 jusqu'à représenter en 2014 1,9 Mds€, soit 8 % des recettes de fonctionnement des régions. Cette année-là, près de 70 % des dotations aux amortissements des immobilisations corporelles et incorporelles des régions ont fait l'objet d'une neutralisation budgétaire.

¹³ Le compte 6811 ne permet pas de distinguer les dotations aux amortissements des immobilisations corporelles de celles des immobilisations incorporelles.

Tableau 4 : Évolution entre 2010 et 2014 du recours par les régions à la neutralisation budgétaire des amortissements

	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre de régions ayant recours dans l'année à la neutralisation budgétaire	14	15	16	17	17
Montant de l'amortissement neutralisé (compte 7768) - en M€	1 128,9	1 310,2	1 447,6	1 642,8	1 909,2
En % des dotations aux amortissements des immobilisations (compte 6811)	41 %	47 %	52 %	59 %	69 %
En % des recettes de fonctionnement (total des comptes de classe 7)	5 %	5 %	6 %	6 %	8 %

Source : Données de la DGFIP (comptes de gestion des régions) et calculs de la mission.

2.4. Un renforcement des obligations d'amortissement permettrait à la fois une plus grande sincérité comptable et une meilleure internalisation par les collectivités des coûts de renouvellement de leur patrimoine

2.4.1. Une réforme des règles d'amortissement et de neutralisation budgétaire doit tenir compte de la règle d'or budgétaire et de la taille des collectivités

2.4.1.1. L'équilibre réel

Prévu à l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales, l'équilibre réel (communément appelé « règle d'or des finances locales ») que doivent respecter les budgets locaux constitue une double contrainte :

- ◆ la section de fonctionnement et la section d'investissement doivent toutes deux être votées à l'équilibre ;
- ◆ « *le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions* » doit couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.

Les dotations aux amortissements constituent une charge qui doit être financée par la section de fonctionnement. Or, comme celle-ci doit être votée à l'équilibre, une augmentation des dotations aux amortissements doit se traduire par une réduction des dépenses de fonctionnement ou une augmentation des recettes. Compte tenu d'une certaine rigidité des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales¹⁴, les dotations aux amortissements peuvent se traduire en pratique par une augmentation des recettes et donc de l'impôt dans un contexte de baisse des dotations de l'État.

Les dotations aux amortissements sont retraitées pour le calcul de l'excédent de fonctionnement devant couvrir le remboursement de la quote-part annuelle du capital des emprunts¹⁵.

¹⁴ D'après le rapport 2015 de l'observatoire des finances locales, environ 35 % des dépenses de fonctionnement des collectivités sont des frais de personnel.

¹⁵ Ce retraitement des dotations aux amortissements dans le calcul de l'excédent de fonctionnement devant couvrir les annuités d'emprunt rapproche cet excédent de la capacité d'autofinancement de la collectivité.

2.4.1.2. La nécessaire prise en compte de la taille des communes

Le suivi d'un plan d'amortissement suppose de la part des services de l'ordonnateur un minimum de culture financière et comptable et des outils adaptés.

Dans la mesure où le patrimoine communal est concentré dans les collectivités les plus importantes¹⁶, l'enjeu de qualité comptable et de meilleure prise en compte sur le plan budgétaire de la dépréciation du patrimoine local porte essentiellement sur les communes les plus importantes. En deçà d'une certaine taille, les contraintes et la complexité de gestion d'un amortissement avec un impact budgétaire peuvent apparaître excessives au regard des enjeux.

Définir un seuil est nécessairement conventionnel. Le seuil actuel de 3 500 habitants pour différencier les règles d'amortissement selon les communes peut sembler adapté pour ne pas faire peser de charge administrative sur 92 % des communes qui représentent seulement 36 % de la valeur brute comptable des immobilisations gérées par les communes.

Au-delà de ce seuil, la mission considère qu'une réforme des règles d'amortissement ne devrait pas être appliquée, au moins dans un premier temps, de la même manière pour les communes entre 3 500 et 10 000 habitants et pour les communes de plus de 10 000 habitants. Le seuil proposé de 10 000 habitants correspond à une capacité administrative et financière supérieure des communes dépassant ce seuil ; il est cohérent avec le dispositif « Mairie-conseils » qui, sous l'égide de la Caisse des dépôts et consignations, est destiné à apporter un soutien aux communes en-dessous d'un seuil qui vient de passer de 3 500 à 10 000 habitants. Les communes de plus de 10 000 habitants sont moins de 1 000 (moins de 3 % du nombre total des communes) mais détiennent 46 % du patrimoine brut immobilisé des communes.

2.4.2. Pour les communes au-delà de 10 000 habitants, une extension du champ de l'amortissement sans mécanisme de neutralisation budgétaire pour les investissements nouveaux pourrait être envisagée

2.4.2.1. Pour les communes de plus de 10 000 habitants et les EPCI, le champ des biens amortissables pourrait être élargi sans possibilité de neutralisation budgétaire pour les nouveaux investissements

Comme indiqué *supra*, sans qu'il n'y ait aucune réelle justification économique ou comptable, le champ de l'amortissement n'est pas le même pour le bloc communal soumis à l'instruction M14 et pour les départements et régions.

Une première étape pourrait consister à élargir par décret en Conseil d'État¹⁷ le champ de l'amortissement obligatoire pour les communes de plus de 10 000 habitants s'inspirant de celui des départements et des régions. L'amortissement deviendrait ainsi la règle alors qu'il constitue aujourd'hui l'exception. L'ensemble des immobilisations nouvelles des communes seraient ainsi soumises à amortissement à l'exception :

- ◆ des terrains, aménagements de terrains (hormis les terrains de gisements) et des collections et œuvres d'art, par définition non amortissables ;
- ◆ des réseaux et installations de voirie dont l'amortissement resterait facultatif.

¹⁶ Plus de 80 % de la valeur brute comptable du patrimoine géré par les communes est concentrée dans moins de 30 % des communes, cf. annexe I.

¹⁷ Modification de l'article R.2321-1 du CGCT et adaptation subséquente de l'instruction budgétaire et comptable M14.

Annexe II

À plus long terme, les réseaux et installations de voirie pourraient également entrer dans le champ de l'amortissement obligatoire (cf. 2.4.3.1)¹⁸. Il apparaît toutefois utile de procéder par étapes.

Cet élargissement du champ de l'amortissement obligatoire ne vaudrait que pour les nouvelles immobilisations. Il n'y aurait donc pas de rattrapage du stock d'immobilisations déjà comptabilisées et jamais amorties. En revanche, **les dotations aux amortissements ne pourraient pas être neutralisées sur le plan budgétaire** (cf. 2.3.2.1) pour qu'elles jouent leur rôle d'autofinancement de l'investissement (la dépense de fonctionnement aurait donc pour contrepartie une recette d'investissement).

Sur la base des données transmises par la DGFIP, la mission a analysé l'impact pour les communes de plus de 10 000 habitants d'un élargissement des obligations d'amortissement, en :

- ◆ identifiant l'augmentation nette en 2014 de la valeur brute des immobilisations corporelles gérées par les collectivités, hors terrains et hors réseaux et voiries (6,1 Mds€). Si l'élargissement du champ de l'amortissement obligatoire avait été appliqué en 2014, c'est cet agrégat qui aurait fait l'objet d'un amortissement obligatoire ;
- ◆ appliquant une durée d'amortissement moyenne de 30 ans¹⁹.

Avec cette méthode d'évaluation, si l'élargissement du champ de l'amortissement obligatoire proposé par la mission avait été appliqué en 2014, il se serait traduit cette année-là par une dépense obligatoire supplémentaire dans la section de fonctionnement et par une recette équivalente en section d'investissement de 204 M€, soit 0,4 % des dépenses de fonctionnement de ces communes. En d'autres termes, la section de fonctionnement aurait permis de financer la section d'investissement à hauteur de 204 M€. Cette dépense serait reconduite dans les exercices ultérieurs pour toute la durée du plan d'amortissement et augmenterait chaque année des nouveaux amortissements.

2.4.2.2. Pour les communes entre 3 500 et 10 000 habitants, un amortissement uniquement « pour ordre », c'est-à-dire comptable et sans incidence budgétaire pourrait être envisagé

Comme indiqué, il n'apparaît pas souhaitable de traiter indifféremment les communes au regard des règles d'amortissement qui leur sont imposées sans prendre en compte leur taille.

Pour autant, tout en maintenant les communes de moins de 3 500 habitants en dehors du périmètre de l'amortissement obligatoire, une solution intermédiaire pourrait être envisagée pour les communes entre 3 500 et 10 000 habitants : en plus de l'actuel champ de l'amortissement obligatoire qui resterait identique, elles pourraient constater un amortissement uniquement pour ordre pour les autres immobilisations. Pour les immobilisations autres que les meubles et les immeubles productifs de revenus, l'amortissement cesserait donc d'être une opération d'ordre budgétaire pour devenir une simple opération pour ordre sans aucun impact sur le budget. Concrètement, sur le plan comptable, aucune dotation aux amortissements ne transiterait par le compte de résultat ou le budget de la commune et les seules opérations comptables concerneraient directement le haut de bilan de la collectivité.

¹⁸ Sous réserve que leur classement parmi les immobilisations susceptibles d'être amorties soit maintenu à l'issue des travaux de normalisation du CNOCP. Pour l'État, le CNOCP n'a en effet pas classé les routes parmi les biens amortissables.

¹⁹ Il n'est pas possible d'évaluer une durée moyenne d'amortissement des investissements des collectivités : celle-ci varie en fonction des choix des collectivités et de la nature des investissements. La durée de 30 ans ici retenue est donc une convention.

Annexe II

Dans cette solution, différents niveaux d'implication des communes pourraient être envisagés :

- ◆ il pourrait être ainsi prévu que le comptable public applique après information de la collectivité et sans contrordre de celle-ci des durées d'amortissement standards définies dans les instructions comptables ;
- ◆ une autre solution serait que les assemblées délibérantes des communes délibèrent sur des durées d'amortissement, charge ensuite au comptable de passer les opérations non budgétaires afférentes ;
- ◆ dans la mesure où l'amortissement n'aurait pas d'impact budgétaire, une troisième option serait également possible : elle consisterait pour l'assemblée délibérante à donner mandat à l'exécutif de la collectivité pour arrêter avec le comptable public les modalités de la politique d'amortissement.

La DGFIP a indiqué à la mission qu'en l'état actuel des paramétrages informatiques de l'application Hélios, le passage d'opérations d'ordre non budgétaire ne peut être automatisé. Ainsi, pour faciliter la tâche des comptables publics, si une solution comme celle proposée était retenue, une évolution de l'application Hélios serait nécessaire pour rendre automatique les écritures d'amortissement pour ordre après paramétrage des différentes durées d'amortissement.

2.4.3. Sans modifier le champ de l'amortissement obligatoire des départements et les régions, les possibilités de neutralisation budgétaire des amortissements pour les nouveaux investissements pourraient être supprimées

2.4.3.1. L'amortissement de la voirie et des réseaux resterait facultatif

Comme tout actif qui se dégrade avec le temps et nécessite des travaux de réhabilitation récurrents, la voirie peut tout à fait être amortie pour que le coût de renouvellement des travaux de gros entretien soit lissé dans le temps. La mission considère toutefois qu'un élargissement du champ de l'amortissement obligatoire ne constitue pas la priorité. La première étape devrait consister à limiter la neutralisation dans le champ actuel de l'amortissement obligatoire pour que l'amortissement joue son rôle d'autofinancement (cf. *infra*).

Un élargissement à la voirie du champ de l'amortissement obligatoire aurait au demeurant un impact significatif pour les départements dont 67 % de la valeur brute comptable est constituée de la voirie et de réseaux (cf. annexe I).

2.4.3.2. Dans le champ de l'amortissement obligatoire, les collectivités n'auraient plus la possibilité de recourir à la neutralisation budgétaire des amortissements pour les nouveaux investissements

Pour que l'amortissement retrouve son rôle d'autofinancement, la mission propose de mettre fin à la possibilité qu'ont les départements et régions de neutraliser sur le plan budgétaire les dotations aux amortissements relatives aux bâtiments administratifs et scolaires. Cette modification ne vaudrait que pour les nouveaux investissements et les collectivités garderaient donc la possibilité de neutraliser les dotations correspondant à des plans d'amortissement déjà commencés.

Annexe II

Comme pour les communes, sur la base des données transmises par la DGFIP (cf. *supra*), la mission a analysé le coût que représenterait pour les départements et les régions l'impossibilité de neutraliser sur le plan budgétaire les amortissements, en :

- ◆ identifiant l'augmentation nette en 2014 de la valeur brute des immobilisations corporelles gérées par les départements et régions, hors terrains et hors réseaux et voiries (3,2 Mds€ pour les départements et 2,1 Mds€ pour les régions). Si la solution proposée avait été mise en œuvre en 2014, c'est cet agrégat qui aurait fait l'objet d'un amortissement obligatoire sans neutralisation possible ;
- ◆ appliquant une durée d'amortissement moyenne de 30 ans.

Avec cette méthode d'évaluation, si l'évolution proposée par la mission avait été appliquée en 2014, elle se serait traduite cette année-là par une dépense obligatoire supplémentaire dans la section de fonctionnement et par une recette équivalente en section d'investissement de **106 M€ pour les départements et 68 M€ pour les régions**, soit respectivement 0,2 % et 0,3 % des dépenses de fonctionnement totale de ces collectivités. En d'autres termes, la section de fonctionnement des départements et régions aurait permis de financer la section de fonctionnement respectivement à hauteur de 106 M€ et 68 M€. Cette dépense obligatoire serait reconduite dans les exercices ultérieurs pour toute la durée du plan d'amortissement et augmenterait chaque année des nouveaux amortissements. Il faut relever que ce chiffre est un majorant en ce qu'il n'isole pas les départements et régions qui faisaient déjà le choix de ne pas recourir ou de ne recourir que partiellement à la possibilité de neutraliser l'amortissement. En effet, pour ces collectivités les dotations aux amortissements non neutralisées qu'elles enregistrent se sont traduites par une charge effective de fonctionnement et une recette d'investissement ; la fin de la possibilité de neutraliser serait donc sans impact sur leurs finances.

Même si l'impact de la mesure proposée reste marginal, il pourrait cependant être pénalisant pour les départements qui connaissent d'importantes difficultés financières, souvent liées à l'impact des dépenses sociales obligatoirement prises en charge par le conseil départemental. La mission est consciente de ces difficultés, mais elles ne lui semblent pas de nature à remettre en cause son propos ; elles relèvent le cas échéant de mesures de correction spécifiques à travers un fonds de soutien, dont les critères d'attribution pourraient éventuellement intégrer les conséquences de la fin de l'option de neutralisation des dotations aux amortissements²⁰.

²⁰ Voir à ce sujet : « Les critères d'éligibilité et les modalités de répartition d'un fonds d'urgence aux départements en difficulté », rapport de l'inspection générale de l'administration, novembre 2015.

3. Alors que les ordonnateurs ne semblent pas s'approprier systématiquement le bilan comptable pour le pilotage de leur politique patrimoniale, une réflexion sur le compte financier unique dans les grandes collectivités apparaît souhaitable

3.1. Les données patrimoniales sont éclatées entre le compte administratif et le compte de gestion

Le code général des collectivités territoriales (article L. 1612-12) prévoit la présentation annuelle de deux comptes distincts dont les instructions budgétaires et comptables précisent la présentation. Ces deux comptes sont la traduction du principe traditionnel de la séparation entre l'ordonnateur, qui émet le titre de recette ou le mandat de dépense (le maire pour la commune, le président du conseil départemental pour le département, le président du conseil régional pour la région) et le comptable, qui procède au paiement des dépenses et à l'encaissement des produits.

Les deux comptes sont le compte administratif et le compte de gestion :

- ◆ le compte administratif est établi sous la responsabilité de l'ordonnateur et porte sur la gestion budgétaire. Présenté formellement de la même manière que le budget avec une section de fonctionnement et une section d'investissement, il détaille les dépenses et les recettes ordonnées au cours de l'exercice et fait ressortir les résultats budgétaires de chaque section en fin d'exercice. Ces résultats budgétaires sont soumis à une règle d'équilibre spécifique et les résultats peuvent être reportés au budget suivant ; le compte fait aussi apparaître les restes à réaliser et un tableau des engagements hors bilan, outre de nombreuses annexes ;
- ◆ le compte de gestion est établi sous la responsabilité du comptable public. Il a pour objet de justifier l'exécution du budget et de présenter l'évolution de la situation patrimoniale et financière de la collectivité. Comportant notamment une balance générale des comptes, un bilan et un compte de résultat, il détaille en comptabilité générale les éléments d'actif et de passif, les charges et les produits de fonctionnement, ainsi que les mouvements de comptes financiers.

Ces deux comptes ne permettent pas d'avoir une vision d'ensemble unifiée des enjeux patrimoniaux d'une collectivité. Le compte administratif, élaboré par l'ordonnateur, ne permet pas de connaître la situation patrimoniale de la collectivité, qui apparaît seulement au bilan qui figure dans le compte de gestion élaboré par le comptable public. À l'inverse, le compte de gestion ne présente pas l'état de la dette financière et les engagements hors bilan, qui figurent dans les annexes du compte administratif. Le compte de gestion ne présente pas non plus les restes à réaliser en recettes ou en dépenses, essentiels pour le suivi de la politique d'investissement de la collectivité.

3.2. Le bilan comptable de la collectivité ne semble pas être régulièrement utilisé comme un outil de pilotage de la politique patrimoniale par les collectivités

La mission a réalisé un questionnaire en ligne relayé aux différents niveaux de collectivités par les associations représentatives au niveau national et par l'AFIGESE²¹ pour mieux connaître leurs pratiques en matière de gestion patrimoniale (cf. encadré 7).

²¹ L'AFIGESE est l'Association Finances Gestion Évaluation des collectivités territoriales qui regroupe des gestionnaires, majoritairement au sein des directions financières des collectivités territoriales.

Encadré 7 : Enquête réalisée par la mission auprès de collectivités territoriales

La mission a réalisé une enquête auprès d'élus et de responsables administratifs de collectivités. Le questionnaire, ouvert en ligne entre le 1^{er} et le 18 mars 2016, a été diffusé à des collectivités par l'association des maires de France (AMF), l'association des communautés de France (AdCF), l'association des départements de France (ADF), l'association des régions de France (ARF) ainsi que par l'association finances gestion évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE). Ces associations ont sollicité leurs adhérents²².

Le nombre de réponses est élevé pour les départements (56 réponses) et les régions (8 réponses) et plus faible pour le bloc communal : 124 réponses de communes et 74 réponses d'EPCI. Toutefois, ces réponses reflètent la diversité du bloc communal en termes de population pour les communes ou de type d'EPCI²³.

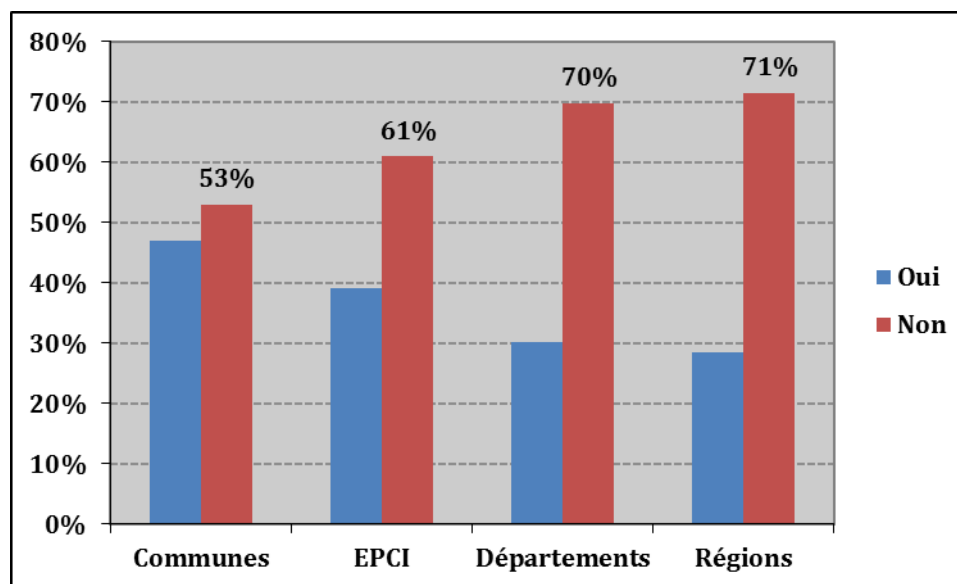
Dans ces conditions, si les résultats de ce questionnaire ne sauraient constituer une vérité statistique, ils peuvent être utilisés avec, les réserves méthodologiques exposées, pour mieux appréhender les pratiques des collectivités en matière de gestion de patrimoine. En tout état de cause, il n'existe pas d'autres sources de données permettant une telle vision d'ensemble.

Une des questions portait sur l'usage que les collectivités font du bilan établi annuellement par le comptable public : constitue-t-il ou non un instrument opérationnel de suivi et de pilotage pour les collectivités de leur politique patrimoniale ? Comme le montre le graphique 1, une nette majorité de collectivités, quel qu'en soit le niveau, déclare ne pas utiliser le bilan comptable pour suivre et piloter leur politique patrimoniale.

²² L'AMF a diffusé le questionnaire aux membres de sa commission des finances, composée de maires de communes de tailles différentes et de l'ensemble des départements, ainsi qu'aux présidents des associations départementales des maires.

²³ Pour les communes, la répartition des répondants par strate de population est la suivante : 55 communes de moins de 1 000 habitants, 16 entre 1 000 et 3 500 habitants, 14 entre 3 500 et 10 000 habitants, 20 entre 10 000 et 40 000 habitants, 14 entre 40 000 et 200 000 habitants et 5 de plus de 200 000 habitants. Pour les EPCI, 55 communautés de communes ont répondu, 17 communautés d'agglomération et 4 communautés urbaines ou métropoles.

Graphique 1 : Réponse à la question : « le bilan établi par le comptable public et intégré au compte de gestion constitue-t-il selon vous un instrument de suivi et de pilotage de la politique patrimoniale de votre collectivité ? »



Source : Questionnaire adressé par la mission à des collectivités. Répondants : 100 communes, 64 EPCI, 43 départements et 7 régions.

Les écueils comptables relevés dans la partie 1 qui risquent de fausser la sincérité du bilan peuvent expliquer que des collectivités n'utilisent pas ou peu le bilan, comme support de leur politique patrimoniale. Certaines collectivités déplorent également que la valorisation des immobilisations au coût historique, nécessairement différente, et parfois très éloignée de la valeur vénale des biens, ne permette pas de donner une vision opérationnelle de la valeur des actifs de la collectivité.

À l'évidence, l'éclatement des informations décrit plus haut participe également à la faible utilisation par les ordonnateurs du bilan établi par les comptables publics. Un gestionnaire s'intéressera en priorité aux données du compte administratif qu'il traite pour suivre au fur et à mesure les restes à réaliser sur ses opérations d'investissement plutôt que d'utiliser un document qu'il ne réalise pas lui-même et dont les informations qu'il contient sont partielles.

3.3. En lien avec la certification des comptes, un compte financier unique pour les collectivités les plus importantes serait susceptible d'améliorer la connaissance du patrimoine, et, partant, de faciliter la définition et le suivi d'une politique patrimoniale

L'idée du compte financier unique n'est pas récente : elle a par exemple été évoquée en 2001 dans les travaux engagés par la direction générale de la comptabilité publique sur la rénovation de la gestion publique, dans le cadre d'un rapport de Pierre Richard en 2006²⁴ ou plus récemment par le rapport d'Alain Lambert et Martin Malvy²⁵.

²⁴ « Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales », Pierre Richard, décembre 2006.

²⁵ « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun », Martin Malvy et Alain Lambert, avril 2014.

Annexe II

S'il n'entrait pas dans le champ de la mission d'analyser les difficultés techniques de mise en œuvre, un compte financier unique, au moins pour les plus grandes collectivités, permettrait d'améliorer la lisibilité des enjeux patrimoniaux d'une collectivité, renforcerait l'appropriation par l'ordonnateur du bilan comptable et serait susceptible de permettre un enrichissement des débats financiers des assemblées délibérantes, souvent centrés essentiellement sur les flux et les résultats annuels.

En tout état de cause, les réflexions sur le compte financier unique doivent s'inscrire dans le cadre de l'expérimentation en cours sur la certification des comptes de collectivités territoriales volontaires²⁶.

²⁶ Expérimentation prévue à l'article 110 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

ANNEXE III

Analyse de l'organisation et des stratégies patrimoniales des collectivités territoriales

SOMMAIRE

1. PRECISIONS METHODOLOGIQUES	1
2. LES COLLECTIVITES DISENT D'UNE CONNAISSANCE PHYSIQUE DE LEUR PATRIMOINE DE PLUS EN PLUS FINE, MEME SI LEURS INVENTAIRES SONT PARFOIS PARTIELS ET D'UNE PRECISION HETEROGENE.....	3
2.1. La connaissance physique et l'appréciation de l'état de vétusté de leur patrimoine par les collectivités sont très variables.....	3
2.1.1. <i>La connaissance physique du patrimoine au travers d'un inventaire tend à se développer au sein des collectivités territoriales.....</i>	<i>3</i>
2.1.2. <i>Même lorsque ces inventaires existent, ils ne permettent pas toujours aux collectivités de disposer des éléments d'information nécessaires à l'établissement d'une stratégie patrimoniale.....</i>	<i>5</i>
2.2. La connaissance juridique est rendue complexe, tant du fait des différents statuts de biens, que des conséquences des transferts de compétence	8
2.2.1. <i>La distinction entre les biens relevant du domaine public et du domaine privé emporte des conséquences importantes sur les modalités de gestion des biens.....</i>	<i>8</i>
2.2.2. <i>Les transferts de propriété dans le cadre de la décentralisation ne sont pas toujours achevés et le régime de mise à disposition des biens dans le cadre des transferts de compétences aux intercommunalités est source de complexité.....</i>	<i>10</i>
3. SI CERTAINES COLLECTIVITES SE SONT DOTEES D'OUTILS DE PILOTAGE ET D'UN DOCUMENT DE PROGRAMMATION PATRIMONIALE, A L'ORIGINE D'UNE STRATEGIE, CETTE DEMARCHE EST ENCORE LOIN D'ETRE GENERALISEE.....	12
3.1. La structuration de la fonction immobilière et la formalisation d'un document de programmation pluriannuel tendent à se développer	12
3.1.1. <i>La structuration de la fonction immobilière dédiée tend à émerger au sein des collectivités territoriales disposant d'une taille critique</i>	<i>12</i>
3.1.2. <i>Certaines collectivités ont développé une stratégie immobilière et patrimoniale</i>	<i>13</i>
3.2. Lorsqu'elles existent, les stratégies de gestion de patrimoine s'appuient généralement sur des systèmes d'information et de gestion	16
3.2.1. <i>Plusieurs collectivités territoriales se sont dotées d'outils de suivi et de pilotage en matière de patrimoine mais ils restent déployés de façon hétérogène</i>	<i>16</i>
3.2.2. <i>Certaines collectivités ont entrepris d'intégrer dans un système d'information unique leurs différents outils de gestion.....</i>	<i>18</i>
3.3. Une démarche d'optimisation des dépenses immobilières semble engagée dans les collectivités les plus importantes mais la mutualisation de la gestion du patrimoine au niveau intercommunal demeure limitée	18
3.3.1. <i>L'optimisation de la gestion de leur patrimoine immobilier, qui passe par exemple par la rationalisation de l'occupation des immeubles de bureaux, est variable en fonction des niveaux de collectivités territoriales.....</i>	<i>19</i>
3.3.2. <i>La mutualisation au niveau intercommunal de la gestion du patrimoine est encore limitée.....</i>	<i>21</i>

1. Précisions méthodologiques

La présente annexe s'attache à évaluer l'état de connaissance de leur patrimoine par les collectivités territoriales, notamment sous l'angle physique et juridique. **La connaissance du patrimoine du point de vue financier et comptable est traitée dans l'annexe II.** Il s'agit également d'identifier quelles sont les stratégies visant à en rationaliser l'utilisation et, lorsque cette stratégie existe, d'analyser la manière dont les collectivités se sont organisées et, le cas échéant de valoriser les bonnes pratiques.

Afin de conduire sa réflexion, la mission s'est tout d'abord appuyée sur des échanges avec les associations nationales d'élus, ainsi qu'avec plusieurs organismes ayant développé une expertise sur le sujet (notamment la Banque postale, la Caisse des dépôts ou encore France Domaine)¹. Elle s'est, en outre, référée aux études, rapports, comptes rendus de colloques et autres documents produits par ces associations et organismes.

Elle a également utilisé la documentation produite sur le sujet par la Cour des comptes (CDC) dans le cadre de son rapport public annuel 2013, et les chambres régionales des comptes (CRC). Ces dernières ont procédé, en amont du rapport de la CDC en 2013, à l'examen du patrimoine immobilier d'une soixantaine de collectivités. En dehors de cet exercice, elles effectuent, dans le cadre de leurs compétences de contrôle des comptes et de la gestion budgétaire des collectivités territoriales, un examen fréquent de leur gestion patrimoniale, sans toutefois que cet examen ne soit systématique. La mission a donc étudié les relevés d'observations définitives (ROD) ayant alimenté le rapport annuel 2013 de la CDC, ainsi que ceux qui ont été produits depuis 2013. Au total, 80 relevés ont ainsi pu être exploités.

L'exploitation de ces rapports a été complétée par des entretiens avec des élus ou des responsables administratifs de plusieurs collectivités territoriales, réalisés soit à Paris, soit dans le cadre de visites de terrain.

Enfin, la mission a croisé les éléments issus de ces lectures avec la synthèse des réponses à l'enquête réalisée par la mission et diffusée à des collectivités territoriales *via* les associations nationales de collectivités (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Enquête réalisée par la mission auprès de collectivités territoriales

La mission a réalisé une enquête auprès d'élus et de responsables administratifs de collectivités. Le questionnaire, ouvert en ligne entre le 1^{er} et le 18 mars 2016, a été diffusé à des collectivités par l'association des maires de France (AMF), l'association des communautés de France (AdCF), l'association des départements de France (ADF), l'association des régions de France (ARF) ainsi que par l'association finances gestion évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE). Ces associations ont sollicité leurs adhérents².

Le nombre de réponses est élevé pour les départements (56 réponses) et les régions (8 réponses). Il est plus faible pour le bloc communal, ce qui est lié à un échantillon plus réduit : 124 réponses de communes et 74 réponses d'EPCI. Toutefois, ces réponses reflètent la diversité du bloc communal en termes de population pour les communes ou de type d'EPCI^[2].

Pour les communes, dans 59 % des cas, l'enquête a été complétée par des élus et dans 41 % des cas par des responsables administratifs. En revanche, dans plus de 95 % des cas pour établissements publics de

¹ Cf. annexe VII, liste des personnes rencontrées.

² L'AMF a diffusé le questionnaire aux membres de sa commission des finances, composée de maires de communes de tailles différentes et de l'ensemble des départements, ainsi qu'aux présidents des associations départementales des maires.

[2] Pour les communes, la répartition des répondants par strate de population est la suivante : 55 communes de moins de 1 000 habitants, 16 entre 1 000 et 3 500 habitants, 14 entre 3 500 et 10 000 habitants, 20 entre 10 000 et 40 000 habitants, 14 entre 40 000 et 200 000 habitants et 5 de plus de 200 000 habitants. Pour les EPCI, 55 communautés de communes ont répondu, 17 communautés d'agglomération et 4 communautés urbaines ou métropole.

Annexe III

coopération intercommunale (EPCI), les départements et les régions, ce sont des responsables administratifs qui ont répondu à cette enquête.

Dans ces conditions, si les résultats de ce questionnaire ne sauraient constituer une vérité statistique, ils peuvent être utilisés avec, les réserves méthodologiques exposés, pour mieux appréhender les pratiques des collectivités en matière de gestion de patrimoine. En tout état de cause, il n'existe pas d'autres sources de données permettant une telle vision d'ensemble.

Source : Mission.

Les tendances qui se dégagent de cette synthèse, ainsi que les éléments plus qualitatifs qui ont été transmis par certains répondants ont permis d'illustrer, conforter ou nuancer l'analyse menée jusqu'alors. Les données issues de cette enquête ont été complétées par celle, réalisée en mars dernier, par le cabinet Deloitte³ auprès de 34 intercommunalités⁴ pour le compte de l'assemblée des communautés de France (AdCF) et l'association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF).

L'analyse produite dans la présente annexe repose ainsi sur le croisement de plusieurs sources documentaires, qui permettent de prendre en compte une grande variété de situations locales. Elle présente néanmoins des limites, liées à la composition même de l'échantillon utilisé, qui repose sur le choix de programmation des CRC et sur le nombre de réponse à l'enquête de la mission adressée aux collectivités territoriales (262 réponses). **Cet échantillon fournit certes une matière intéressante, mais il ne saurait permettre d'en dégager des tendances statistiques**, ainsi que des enseignements et des modes d'organisation applicables à l'ensemble des collectivités territoriales.

En définitive, si les différentes sources utilisées sont partielles, elles sont les seules qui permettent de bénéficier d'une matière relativement conséquente dans le domaine de la gestion patrimoniale des collectivités territoriales. Leur exploitation apparaît donc suffisante pour dessiner de grandes tendances et fonder les constats, analyses et opinions qui sont produits dans les développements qui suivent.

Par ailleurs, la documentation disponible et les informations recueillies auprès des collectivités territoriales sont généralement plus abondantes et précises s'agissant du patrimoine immobilier que du patrimoine foncier, de la voirie ou des biens mobiliers.

³ Cabinet Deloitte, AdCF, ADGCF, « Baromètre 2016 de la gestion immobilière des intercommunalités », mars 2016.

⁴ Ces 34 communautés regroupent 5 millions d'habitants. 85 % des communautés répondantes sont des communautés d'agglomération.

2. Les collectivités disposent d'une connaissance physique de leur patrimoine de plus en plus fine, même si leurs inventaires sont parfois partiels et d'une précision hétérogène

2.1. La connaissance physique et l'appréciation de l'état de vétusté de leur patrimoine par les collectivités sont très variables

2.1.1. La connaissance physique du patrimoine au travers d'un inventaire tend à se développer au sein des collectivités territoriales

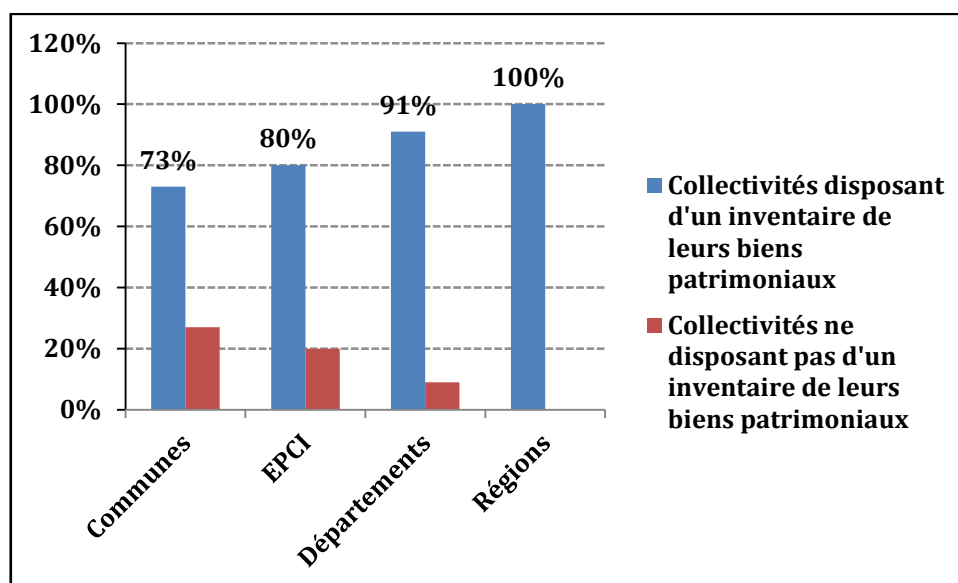
Avant le suivi comptable et la vérification du statut juridique des biens, le recensement physique constitue le premier niveau de connaissance du patrimoine ; il s'agit pour les collectivités de recenser les biens qui leur appartiennent et d'en préciser les caractéristiques essentielles (usage, surface, niveau d'usure, etc.).

Cette connaissance permet d'identifier les coûts de fonctionnement éventuels de chaque équipement, d'évaluer le potentiel de valorisation du bien ou encore de prioriser le cas échéant les investissements à réaliser en équipements nouveaux venant se substituer à un équipement existant ou destinés à répondre à un nouveau besoin (cf. annexe IV).

De plus en plus de collectivités territoriales se sont aujourd'hui engagées dans ce travail de recensement de leurs biens. Ainsi, selon les résultats de l'enquête effectuée dans le cadre de la mission, la totalité des régions ayant répondu disposent d'un inventaire de ce type ; il en est de même pour neuf départements sur dix, huit EPCI sur dix et sept communes sur dix (cf. graphique 1).

Concernant les seules intercommunalités, l'étude du cabinet Deloitte montre que plus de la moitié d'entre elles ont réalisé un inventaire de leur patrimoine foncier et immobilier. L'étude révèle par ailleurs que, parmi celles qui n'ont pas encore entrepris cette démarche à court terme, la réalisation d'un inventaire du patrimoine fait partie des objectifs des intercommunalités concernées.

Graphique 1 : Collectivités ayant déclaré à la mission qu'elles disposaient d'un recensement de leurs biens patrimoniaux au travers d'un inventaire⁵



Source : Enquête réalisée par la mission en lien avec les associations nationales de collectivités. 260 répondants dont 122 communes, 74 EPCI, 56 départements et 8 régions

Lorsqu'il existe, la mission a constaté que ce travail d'inventaire est conduit avec des méthodes différentes selon les collectivités.

En effet, certaines collectivités réalisent un travail de listage, de comptabilisation et de vérification, tandis que d'autres privilégient un recoupement des informations existantes au sein de différents services.

Lorsque leurs moyens le leur permettent, certaines collectivités s'appuient sur un ou plusieurs systèmes d'information, alors que dans certaines communes, singulièrement les communes de petite dimension, l'inventaire repose sur des fichiers réalisés *via* un tableur ou sur des fichiers papier.

Le rapport 2008 de la fédération des maires des villes moyennes⁶ intitulé « La gestion dynamique du patrimoine, de nouvelles marges de manœuvre pour les villes moyennes » propose une classification des biens patrimoniaux en quatre types d'actifs :

- ◆ les actifs historiques (mairie, cimetières, édifices culturels...);
- ◆ les actifs destinés aux services publics (complexes sportifs, crèches, écoles, espaces verts, médiathèque, parking...);
- ◆ les actifs destinés aux services internes (locaux des services administratifs, des services techniques...);
- ◆ la voirie et réseaux divers (routes, réseaux câblés, d'électrification, d'eau...).

Certaines collectivités ont ainsi défini différentes catégories d'actifs. Par exemple, les actifs du département des Hautes-Pyrénées sont ainsi répartis en trois catégories : actifs d'exploitation, actifs de développement et actifs de rendement. Par ailleurs, ce département a opéré un classement thématique de ses biens patrimoniaux en sept domaines : administratif, culture-sports, éducation, routes, santé, sécurité et solidarité.

⁵ La question posée était la suivante : Disposez-vous d'un recensement des biens de votre collectivité, au travers d'un inventaire ?

⁶ Cette fédération a été renommée « Villes de France » en 2014.

Annexe III

Enfin, là où l'ingénierie interne ou les ressources humaines disponibles font défaut, certaines collectivités territoriales font appel à un prestataire extérieur qui mette à leur disposition des outils ou qui réalise l'inventaire de leurs biens patrimoniaux pour le compte de la collectivité. Ainsi, le département du Loiret ou pour la commune d'Audincourt, située dans le département du Doubs, ont fait appel à un prestataire extérieur pour les accompagner dans la réalisation de cet inventaire.

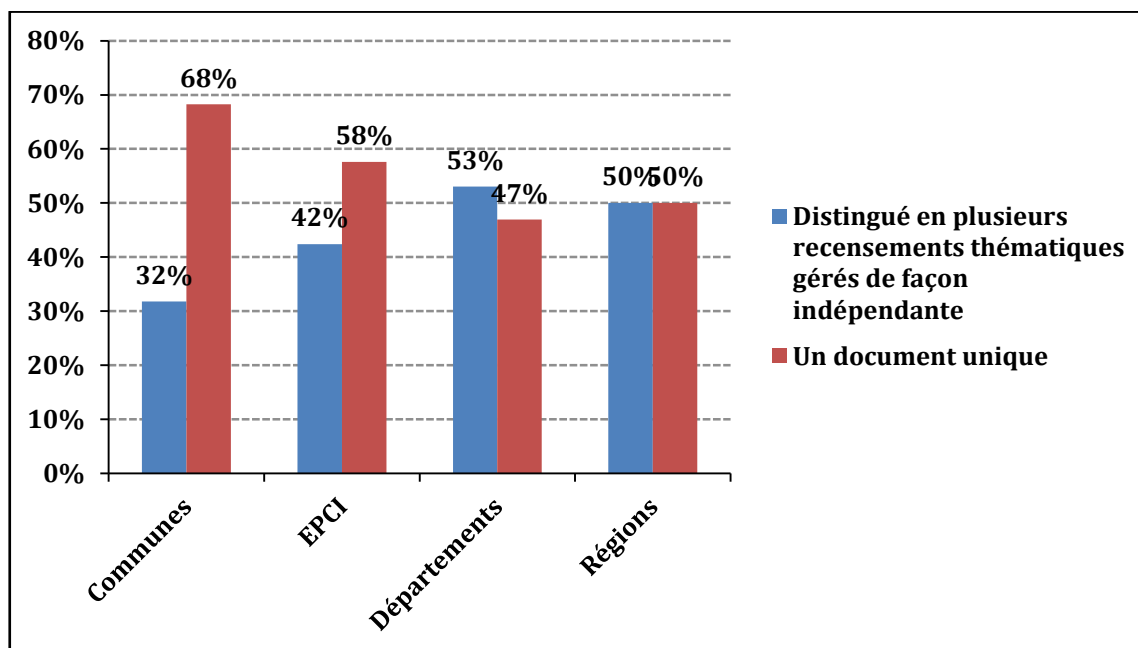
2.1.2. Même lorsque ces inventaires existent, ils ne permettent pas toujours aux collectivités de disposer des éléments d'information nécessaires à l'établissement d'une stratégie patrimoniale

2.1.2.1. Lorsque des inventaires physiques existent, ils ne sont pas toujours uniques, exhaustifs et complets

Si la fiabilisation de l'inventaire physique des biens patrimoniaux constitue une première étape pour la mise en œuvre d'une gestion active du patrimoine, il doit également permettre de disposer des principales caractéristiques des biens patrimoniaux, permettant d'appréhender son état de vétusté du parc ou ses coûts de fonctionnement.

Or les collectivités qui disposent d'un inventaire physique de leurs biens, ont précisé dans le cadre de l'enquête réalisée par la mission que cet inventaire n'était pas toujours unique et exhaustif. Ainsi, s'ils sont généralement réalisés, les inventaires n'en sont pas moins hétérogènes.

En premier lieu, il ne s'agit pas nécessairement d'un document unique permettant une vision d'ensemble du patrimoine existant. Dans le questionnaire diffusé par la mission, 32 % des communes, 42 % des EPCI, 53 % des départements et la moitié des régions indiquent ainsi que le recensement du patrimoine fait l'objet de plusieurs inventaires thématiques gérés de façon indépendante, éventuellement par différents services (cf. graphique 2). Les CRC ont fréquemment relevé le manque de lisibilité des recensements existants. Les informations sont ainsi distillées dans plusieurs documents, sans qu'il n'en existe une synthèse à l'échelle de la collectivité.

Graphique 2 : Présentation de l'inventaire physique des collectivités territoriales⁷

Source : Enquête réalisée par la mission en lien avec les associations nationales de collectivités. 260 répondants dont 122 communes, 74 EPCI, 56 départements et 8 régions.

Par ailleurs, les inventaires ne sont pas toujours mis à jour de façon suffisamment régulière. Sur les 250 réponses à l'enquête reçues par la mission à ce sujet, 52 % des EPCI des départements indiquent avoir récemment vérifié le caractère exhaustif de leur patrimoine. Ce pourcentage est de 38 % pour les communes et les régions ayant répondu à l'enquête.

Enfin, les inventaires des collectivités s'avèrent souvent partiels à la fois concernant les biens recensés et les données qu'ils contiennent. Par exemple, 12 % des communes déclarant disposer d'un inventaire précisent que le foncier qu'elles détiennent n'y est pas répertorié. Ce chiffre est de 28 % pour les biens mobiliers.

Les CRC ont également pointé le caractère incomplet des inventaires réalisés par certaines collectivités. Parfois, l'inventaire ne concerne qu'une partie du parc – c'est notamment le cas d'inventaires centrés sur les seuls établissements scolaires ou sur l'immobilier de bureau - lorsqu'il a été élaboré pour répondre à une commande identifiée, souvent liée à un secteur particulier.

Il faut noter que le travail est, sans doute, plus difficile à mener pour les intercommunalités et communes, que pour les départements et régions. En effet, les premières se caractérisent par un spectre de compétences plus large, dont l'histoire est émaillée de plusieurs vagues de transferts, sources de développement, mais également de complexification de leur patrimoine. Les départements et régions ont, certes, vu le périmètre de leurs compétences s'accroître avec la décentralisation, mais leur patrimoine apparaît moins diffus, davantage concentré sur quelques compétences structurantes (cf. annexe I) et donc plus facile à recenser.

⁷ La question posée était la suivante : « Le cas échéant, l'inventaire est-il un document unique ou distingués en plusieurs recensements thématiques gérés de façon indépendante ? ».

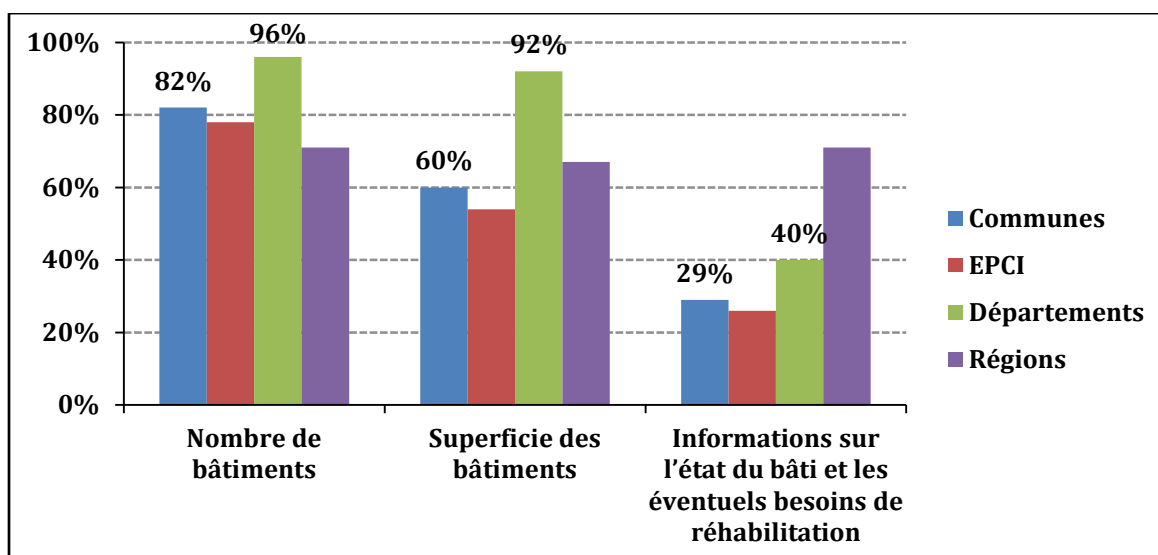
2.1.2.2. La précision des informations figurant dans les inventaires est variable, en particulier sur l'état du bâti

Les inventaires des collectivités sont également hétérogènes dans le champ des informations qui y figurent.

Certaines collectivités ont des recensements particulièrement détaillés et s'attachent à lister, dans leurs inventaires, l'ensemble des bâtiments et précisent, pour chacun d'entre eux, un ensemble de données : localisation géographique, nature de l'occupation, évaluation de la valeur du bien, parfois, analyse des coûts et recettes associées, etc. Les CRC ont ainsi salué la précision du travail effectué par certaines collectivités (par exemple l'ancienne région Poitou-Charentes ou la commune de Châteauroux dans l'Indre). Ce type de démarche permet d'asseoir la gestion patrimoniale sur une comptabilité analytique.

Tous les inventaires ne sont toutefois pas de ce niveau de finesse. Si le nombre de bâtiments est généralement connu par les collectivités, moins nombreux sont les inventaires qui précisent la superficie de ces bâtiments (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Type d'informations contenues dans les inventaires physiques des collectivités



Source : Enquête réalisée par la mission en lien avec les associations nationales de collectivités. 210 répondants dont 91 communes, 65 EPCI, 47 départements et 7 régions.

Plus rares encore sont les inventaires qui apportent des précisions sur l'état du bâti et les éventuels besoins de réhabilitation : moins de 30 % des communes et des EPCI et 40 % des départements disposent de telles informations. La connaissance de l'état de vétusté du patrimoine permet de prioriser puis le cas échéant programmer des opérations de réhabilitation. Or, ces besoins de réhabilitation pourraient être aujourd'hui insuffisamment pris en compte par les collectivités (cf. annexe IV).

Dans le cadre de l'enquête réalisée auprès de collectivités, la mission a interrogé des collectivités sur leur appréciation générale de leur patrimoine, en le notant sur une échelle de 1 à 4 :

- ◆ 1 : patrimoine majoritairement en excellent état (neuf ou récemment réhabilité) ;
- ◆ 2 : patrimoine majoritairement en bon état nécessitant une maintenance courante ;
- ◆ 3 : patrimoine nécessitant dans l'ensemble des travaux de rénovation fréquents ;
- ◆ 4 : patrimoine nécessitant dans l'ensemble de lourds travaux de réhabilitation.

Annexe III

Les collectivités répondantes ont estimé que le patrimoine qu'elles gèrent est dans un état globalement moyen à la fois concernant les bâtiments ainsi que la voirie et les réseaux : l'état des bâtiments et de la voirie est en moyenne évalué entre 2,3 et 2,6 (cf. tableau 2). Ces chiffres moyens masquent des réalités très différentes entre collectivités : 10 % des communes répondantes indiquent ainsi que leurs bâtiments nécessitent dans l'ensemble de lourds travaux de réhabilitation.

Tableau 1 : Estimation de l'état du patrimoine existant évaluée par les collectivités territoriales

Niveau de collectivité	Note moyenne de l'état d'ensemble des bâtiments de 1 à 4	Note moyenne de l'état d'ensemble des voiries et réseaux de 1 à 4
Communes	2,4	2,6
EPCI	2,3	2,4
Départements	2,4	2,4
Régions	2,2	2,3

Source : Enquête réalisée par la mission en lien avec les associations nationales de collectivités. 239 collectivités répondantes : dont 116 communes, 71 EPCI, 47 départements, 5 régions.

2.2. La connaissance juridique est rendue complexe, tant du fait des différents statuts de biens, que des conséquences des transferts de compétence

2.2.1. La distinction entre les biens relevant du domaine public et du domaine privé emporte des conséquences importantes sur les modalités de gestion des biens

Le droit de la propriété publique distingue dans le patrimoine des personnes publiques les biens qui relèvent du domaine public, soumis à un régime juridique exorbitant de droit public, et ceux qui relèvent du domaine privé qui relève du droit commun de la propriété (cf. encadré 3).

L'identification du statut juridique applicable aux différents biens revêt donc une importance particulière, compte tenu des différences concrètes de gestion induites par cette qualification juridique, tant en termes de possibilités de valorisation que de cession.

Encadré 2 : Le patrimoine des collectivités, entre domaine public et domaine privé

Depuis 2006, le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) confère un fondement législatif à la définition jusqu'alors jurisprudentielle du **domaine public** immobilier. En application des dispositions de l'article L. 2111-1 du CG3P font ainsi partie du domaine public les biens appartenant à une personne publique et qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un **aménagement indispensable**⁸ à l'exécution des missions de ce service public.

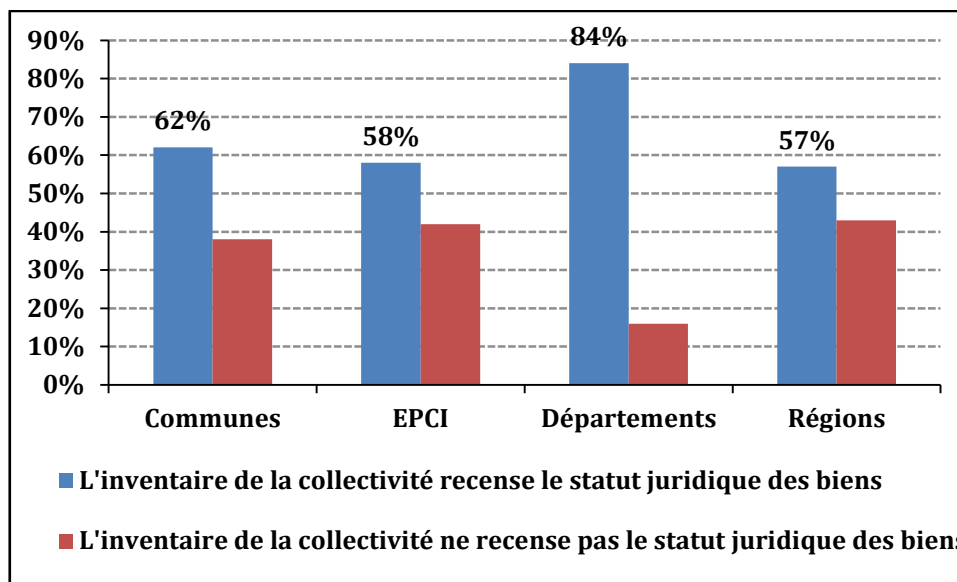
Concrètement, les biens du domaine public des collectivités territoriales recouvrent la voirie communale ou départementale, les églises et les cimetières, les locaux ouverts au public ou aux usagers des services publics (mairies, stades, collèges, lycées, etc.). Les biens du domaine public sont **inaliénables** (impossibilité de vendre des biens du domaine public) et **imprescriptibles** (le bien ne perd pas sa qualité publique du fait d'une absence d'utilisation). Toute occupation privative du domaine public est soumise à un régime d'autorisation temporaire, précaire et révocable, et donnant lieu au paiement d'une redevance (cf. annexe IV).

La loi donne une définition *a contrario* du domaine privé des personnes publiques, à savoir que les biens n'appartenant pas au domaine public relèvent du domaine privé (article L. 2211-1 du CG3P). De plus, quatre catégories de biens relèvent de ce domaine par détermination de la loi : les réserves foncières, les biens immobiliers à usage de bureau qui ne forment pas un bien indivisible avec ceux relevant du domaine public, les chemins ruraux, les bois et forêts soumis au régime forestier.

Source : Mission.

Selon les résultats de l'enquête réalisée par la mission, le statut juridique des biens est considéré comme relativement bien connu par les départements - 84 % déclarent en avoir connaissance - et moyennement connu par les autres collectivités - 62 % pour les communes, 58 % pour les EPCI et 57 % pour les régions (cf. graphique 4). Ces chiffres contrastent avec les observations des CRC qui mettent en exergue une certaine fragilité dans la connaissance, par les collectivités territoriales, de leur patrimoine sous l'angle juridique.

Graphique 4 : Recensement au sein de l'inventaire du statut juridique du bien



Source : Enquête réalisée par la mission en lien avec les associations nationales de collectivités. 238 répondants dont 111 communes, 71 EPCI, 49 départements et 7 régions.

⁸ Avant 2006 et la réforme du CG3P, la jurisprudence retenait le critère d'un aménagement « spécial » et non « indispensable ». La réforme s'est ainsi traduite par un resserrement du périmètre de la domanialité publique.

2.2.2. Les transferts de propriété dans le cadre de la décentralisation ne sont pas toujours achevés et le régime de mise à disposition des biens dans le cadre des transferts de compétences aux intercommunalités est source de complexité

L'optimisation du patrimoine des collectivités territoriales nécessite non seulement qu'elles sachent si elles détiennent la propriété des biens qu'elles occupent et lorsqu'elles n'en sont pas propriétaires, qu'elles aient connaissance des modalités selon lesquelles il leur est permis d'occuper certains locaux (mise à disposition gratuite, location, affectation, etc.).

Or, les transferts successifs de compétences liés à la décentralisation et au développement de l'intercommunalité se sont accompagnés de mouvements immobiliers qui ont contribué à complexifier le paysage patrimonial. Il peut s'ensuivre des incertitudes sur la propriété des biens ou des croisements de propriété qui rendent plus difficile la connaissance et, partant, la gestion du patrimoine des collectivités.

En outre, la formalisation des transferts en pleine propriété des équipements de l'État aux collectivités dans le cadre de la décentralisation n'est pas entièrement achevée. Les premières lois de décentralisation ne prévoyaient pas un transfert de propriété mais une simple mise à disposition constatée par procès-verbal des équipements nécessaires à l'exercice des compétences nouvellement transférées.

Depuis la loi du 13 août 2004⁹, s'est engagée une démarche de simplification conjointe entre l'État et les collectivités territoriales qui vise à faire de l'utilisateur des équipements le propriétaire. Cette démarche, qui doit se faire à titre gratuit et nécessite l'établissement d'actes de cession par le service des domaines, concerne notamment les ports, les aérodromes, les routes et les immeubles des collèges et lycées. La Cour des comptes relevait dans son rapport public de 2013¹⁰ que cette démarche, complexe, du fait de l'existence de multiples problèmes administratifs ainsi que du coût des actes, et qui n'a été engagée qu'en 2008, n'a pas encore été menée partout à son terme.

Quand bien même le transfert aurait été opéré de l'État aux collectivités, peuvent subsister une multiplicité de propriétaires sur un même site, comme un collège, propriété du département, mais dont le gymnase est la propriété de la commune. En effet, le code de l'éducation¹¹ prévoit la possibilité d'un transfert de propriété au département ou à la région des biens immobiliers d'un collège ou d'un lycée détenus par une commune, mais cela ne constitue pas une obligation.

⁹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, considérée communément comme « l'acte II » de la décentralisation.

¹⁰ « L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique », rapport public annuel de la Cour des comptes, 2013.

¹¹ Article L. 213-3 pour les collèges et article L. 214-7 pour les lycées. Le transfert est toutefois de droit si le département ou la région effectue sur ces biens des travaux de construction, de reconstruction ou d'extension.

Annexe III

Les transferts d'équipements des communes aux intercommunalités suite aux transferts de compétence sont également source de complexité. En effet, à l'exception des communautés urbaines pour lesquelles le transfert de compétence se traduit par un transfert de propriété du patrimoine nécessaire à l'exercice des compétences transférées¹², le régime de droit commun applicable aux transferts des équipements dans le cadre de l'intercommunalité est la mise à disposition¹³. Or, la mise à disposition consiste en la transmission des droits et obligations du propriétaire sans que le bénéficiaire ne dispose du droit d'aliéner le bien ni de droits réels sur les constructions qu'il édifie sur ce bien. Outre le fait que les mises à disposition ne sont pas systématiquement formalisées, ce régime peut constituer une contrainte pour une gestion dynamique du patrimoine des EPCI. Alors que la carte intercommunale est en cours de rationalisation dans le cadre de la loi « NOTRe »¹⁴, il pourrait être envisagé de prévoir des transferts de propriété plus systématiques des communes aux intercommunalités. Alors qu'il est aujourd'hui l'exception, le transfert en pleine propriété pourrait ainsi devenir la règle.

Proposition n° 1 : Lors de transferts de compétences de la commune à l'EPCI, faire du transfert en pleine propriété des équipements nécessaires à l'exercice de ces compétences le régime de droit commun.

Une connaissance partielle du statut juridique des biens patrimoniaux peut engendrer des situations à la fois paradoxales et coûteuses. À la Réunion par exemple, la collectivité recourt massivement à la location, alors qu'elle possède de nombreux bâtiments, dont elle ignore bien souvent les conditions d'occupation (présence fréquente de tiers, sans convention, et donc sans redevance, ni loyer). Elle a récemment engagé une démarche visant à clarifier les régimes juridiques applicables et optimiser l'utilisation de son patrimoine¹⁵.

De nombreuses collectivités ont entrepris d'opérer une clarification juridique de leur patrimoine, même si les démarches engagées sont souvent longues, en raison d'un historique parfois difficile à reconstituer. C'est le cas notamment de la Nièvre qui est parvenue à identifier précisément les locaux loués et mis à disposition, établissant pour chacun d'eux les documents qui pouvaient faire défaut (état des locations et conventions de mise à disposition)¹⁶.

Au total, la connaissance du patrimoine constitue un enjeu important pour les collectivités territoriales. Elle s'est renforcée ces dernières années mais demeure dispersée, non systématisée, ponctuelle et n'est mobilisée dans son ensemble que lorsque les circonstances le nécessitent : diagnostic ciblé en vue de se conformer à une norme rendue obligatoire, études conséquentes et détaillées liées au développement d'un projet, projet de cession, etc.

¹² Article L. 5215-28 du CGCT.

¹³ Articles L. 5211-5 (création), L. 5211-17 (extension de compétences) et L. 5211-18 (extension de périmètre) du CGCT. Le transfert d'équipements en pleine propriété à l'intercommunalité, à titre gracieux ou non, est possible mais constitue une dérogation au régime de droit commun.

¹⁴ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Il apparaît logique de lier une démarche de décroisement de la propriété à l'avancement de la rationalisation de la carte des EPCI. Le caractère fluctuant des périmètres des EPCI s'accommode mal en effet d'un transfert en pleine propriété.

¹⁵ Chambre régionale des comptes de La Réunion, Rapport d'observations définitives sur la gestion de la région Réunion, décembre 2013.

¹⁶ Chambre régionale des comptes de Bourgogne France Comté, *Rapport d'observations définitives sur la gestion du département de la Nièvre*, décembre 2012.

3. Si certaines collectivités se sont dotées d'outils de pilotage et d'un document de programmation patrimoniale, à l'origine d'une stratégie, cette démarche est encore loin d'être généralisée

3.1. La structuration de la fonction immobilière et la formalisation d'un document de programmation pluriannuel tendent à se développer

3.1.1. La structuration de la fonction immobilière dédiée tend à émerger au sein des collectivités territoriales disposant d'une taille critique

La gestion patrimoniale est souvent éclatée au sein de plusieurs directions différentes et parfois, gérée de manière sectorielle, entre les multiples directions thématiques (enseignement, culture, voirie, sports, etc.) qui interviennent dans le cadre de la gestion des biens relatifs aux politiques publiques, dont elles ont la charge.

Lorsqu'il existe une direction des bâtiments, il s'agit en général d'un service ressource, en charge du suivi physique des biens, de l'entretien courant et des travaux. Même si l'organisation interne des collectivités s'avère très différente en fonction des niveaux de collectivités et au sein de chacun des niveaux de collectivité, trois autres directions transversales, interviennent généralement, en sus des directions sectorielles, en matière patrimoniale :

- ◆ la direction en charge de l'urbanisme ou de l'aménagement qui peut gérer les acquisitions et cessions, ainsi que les questions de maîtrise d'ouvrage et d'infrastructures ;
- ◆ la direction des finances en charge des aspects comptables et budgétaires ;
- ◆ la direction des affaires juridiques généralement chargée du suivi des conditions d'occupation.

En réalité, si l'on recoupe ces différentes entités avec la typologie généralement utilisée pour identifier les différentes fonctions immobilières, la direction « urbanisme » renvoie aux questions d'arbitrage d'actifs et de gestion de parc (selon la terminologie anglo-saxonne, l'« *Asset Management* ») tandis que les directions budgétaires et juridiques se voient, en général, confier deux autres aspects du métier immobilier que sont la gestion des contrats, des loyers et des redevances du portefeuille des propriétés utilisées (le « *Property management* » ou PM), la direction des bâtiments se situant davantage dans la gestion des locaux et des services qui y sont liés (le « *Facility management* » ou FM)¹⁷.

Au moment où la question patrimoniale émerge, l'idée de doter la fonction immobilière d'un service dédié se développe dans de nombreuses collectivités, permettant d'inscrire ces trois fonctions dans un cadre coordonné voire de les fusionner au sein d'un même service.

Néanmoins, l'existence d'une entité spécifiquement chargée de porter la fonction immobilière, et dotée à cette fin d'une légitimité au sein de l'organigramme et d'effectifs dédiés, est loin d'être généralisée.

L'enquête menée par la mission auprès de collectivités révèle des différences importantes en matière de structuration de la fonction immobilière en fonction des différents niveaux de collectivités (cf. graphique 8) :

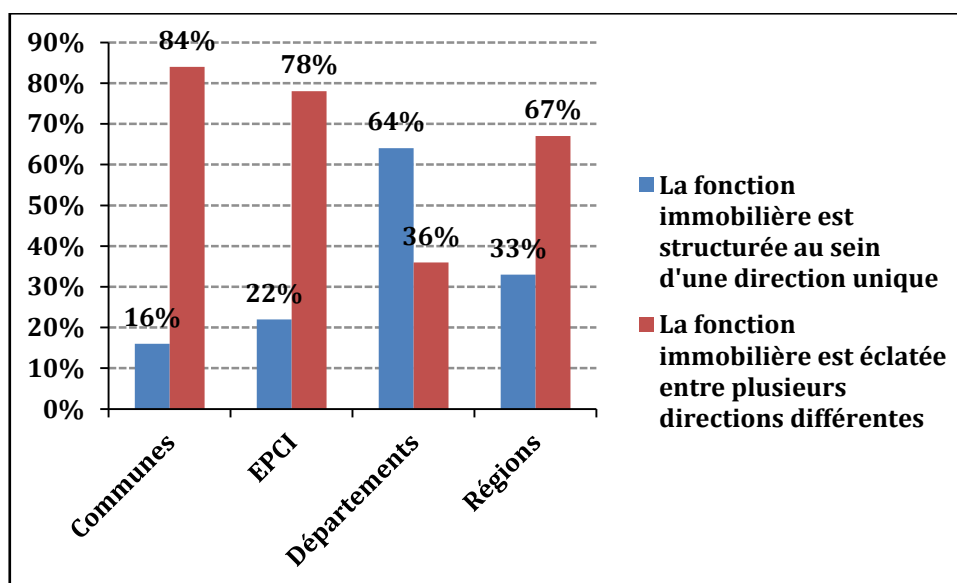
- ◆ seuls 16% des communes, 22% des EPCI et 33% des régions ont structuré cette fonction au sein d'une seule et même direction ;

¹⁷ Cette répartition des missions correspond à la typologie anglo-saxonne du *Corporate real estate management*.

Annexe III

- ◆ en revanche, 64% des départements précisent avoir organisé leur fonction immobilière au sein d'une direction unique.

Graphique 5 : Niveau de structuration de la fonction immobilière au sein d'une direction unique



Source : Enquête réalisée par la mission en lien avec les associations nationales de collectivités. 226 répondants dont 106 communes, 69 EPCI, 45 départements et 6 régions.

En pratique, les configurations sont très diverses :

- ◆ recentrage des procédures immobilières au sein d'un pôle « ressources et ingénierie » au sein de la communauté urbaine du Grand Nancy ;
- ◆ création d'une petite cellule de quelques agents positionnée auprès du directeur général des services pour la communauté d'agglomération du Grand Besançon ;
- ◆ constitution d'un service intégré sous forme d'une direction du patrimoine et de l'immobilier, qui gère l'ensemble des aspects et dispose à cette fin, de l'ensemble des leviers pour la communauté d'agglomération du Grand Montauban avec la mise en place d'une direction des affaires juridiques, du patrimoine et des assurances, doublée d'une instance politique, la commission du patrimoine, chargée de valider les décisions prises en matière immobilière.

Mais cet effort de structuration semble se heurter parfois aux habitudes prises par les services sectoriels, qui ont encore le réflexe d'intervenir, lorsqu'un choix patrimonial, même mineur, concerne leur secteur d'activité, interférant ainsi avec l'action de la direction dédiée.

3.1.2. Certaines collectivités ont développé une stratégie immobilière et patrimoniale

Une stratégie immobilière et patrimoniale vise à fournir une vision d'ensemble claire à moyen terme en faisant le lien entre les différents biens patrimoniaux. S'appuyant sur un recensement des biens et une analyse des coûts, il s'agit d'optimiser l'occupation des locaux disponibles en identifiant les regroupements de services permettant d'engendrer des économies, les biens devant être réhabilités ou encore ceux qu'il apparaît plus pertinent de vendre.

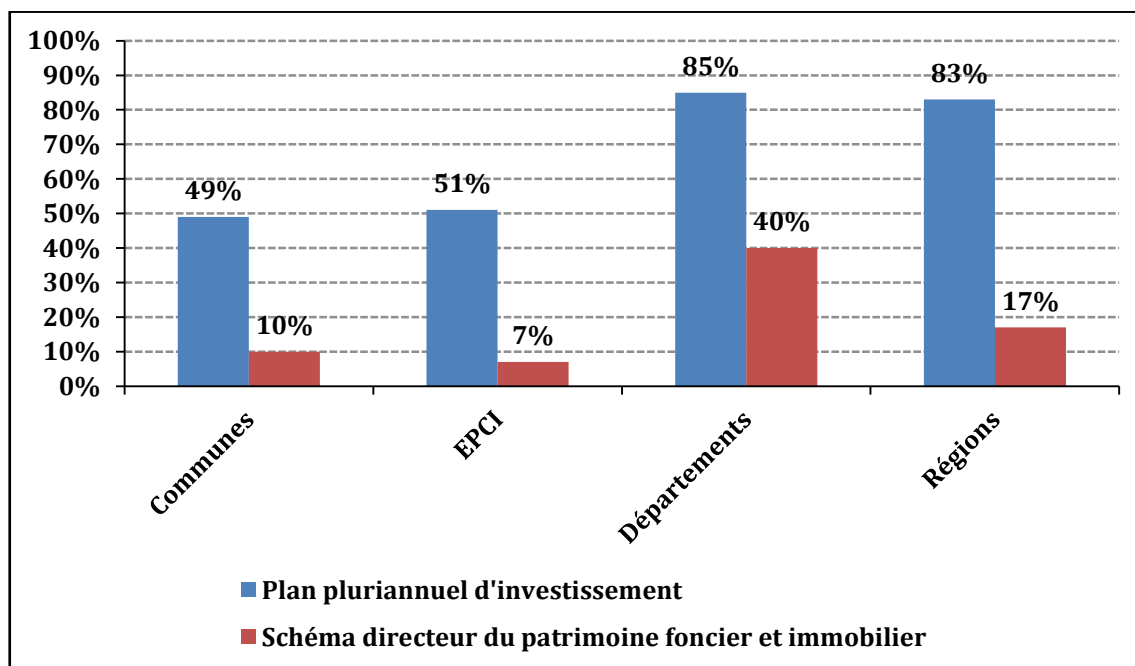
Une majorité de collectivités, en particulier les plus importantes, est aujourd'hui dotée de plans pluriannuels d'investissement, qui définissent la programmation des investissements à la fois pour les équipements nouveaux et la réhabilitation de l'existant (cf. graphique 9).

Annexe III

S'il a pour objectif d'améliorer le pilotage des flux d'investissement, ce document ne permet pas d'appréhender la question patrimoniale dans sa globalité et de définir des arbitrages immobiliers sur le parc existant (pas de dimension stratégique, réflexion centrée sur les opérations nouvelles et non sur l'optimisation de l'existant, etc.). Il arrive néanmoins que le PPI aille au-delà de sa vocation strictement programmatique et comporte une section à dimension plus stratégique, fixant les orientations dans le cadre desquelles les opérations sont programmées. Ainsi, dans le cadre de leur PPI, certaines collectivités affichent des objectifs de mise aux normes de leurs locaux, notamment en matière énergétique. La lecture des ROD récents des CRC permet de prendre la mesure de la prise en compte, par les collectivités territoriales, des préoccupations environnementales dans leur gestion patrimoniale. L'étude du cabinet Deloitte montre que 82 % des intercommunalités ont entrepris des démarches d'amélioration de la qualité des bâtiments et de leur performance énergétique¹⁸.

L'élaboration d'un document de programmation en matière patrimoniale demeure l'exception même si un nombre croissant de collectivités semble s'en doter. Selon l'enquête réalisée par la mission, moins de 10 % des communes et EPCI ont conçu un tel schéma, les régions et les départements étant plus nombreux à élaborer ce type de document (respectivement 17 % et 40 %), sans que cette pratique ne soit systématique (cf. graphique 9). Le cabinet Deloitte confirme cette faiblesse, son étude révélant que le schéma directeur immobilier n'est une réalité que dans 6 % des intercommunalités¹⁹. Cependant, cette étude démontre par ailleurs la volonté d'un nombre croissant de collectivités d'élaborer un schéma directeur immobilier ou un plan stratégique de patrimoine (PSP).

Graphique 6 : Proportion de collectivités déclarant s'être doté d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) ou d'un schéma directeur de patrimoine



Source : Enquête réalisée par la mission en lien avec les associations nationales de collectivités. 227 répondants dont 106 communes, 63 EPCI, 46 départements et 6 régions.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Cabinet Deloitte, AdCF, ADGCF, « Baromètre 2016 de la gestion immobilière des intercommunalités », mars 2016.

Annexe III

Lorsqu'ils existent, les schémas directeurs patrimoniaux sont généralement centrés sur les bâtiments et les réseaux sans inclure la voirie et les réseaux ; une révision précise de ces éléments de patrimoine est pourtant nécessaire à une gestion prévisionnelle des coûts de renouvellement et de maintenance même lorsque leur gestion est déléguée selon diverses modalités.

Sur la base des entretiens conduits et de l'examen de rapports de CRC, la mission a constaté que plusieurs collectivités de taille très différentes se sont dotées de schémas directeurs pour la gestion de leur patrimoine, avec des niveaux d'avancement hétérogènes.

Quelques collectivités sont d'ores et déjà en pointe, notamment la métropole de Lyon qui élabore actuellement la septième version de son schéma directeur, celui-ci tenant compte notamment du transfert de compétences du département à la métropole et des biens correspondants. Ce document est assorti d'un atlas immobilier, outil permettant de visualiser en temps réel la localisation et l'occupation physique des bâtiments et d'envisager les redéploiements nécessaires, ainsi que d'un plan de cession, portant sur le domaine privé.

La commune d'Albi fait également figure de précurseur dans l'élaboration d'un schéma directeur immobilier. En amont de cette démarche, huit objectifs ont été définis et déclinés en sous-objectifs. Ainsi, l'objectif « localiser les services municipaux en fonction des métiers et de leurs besoins spécifiques » se décline en un sous-objectif, celui de rapprocher les services techniques opérationnels (bâtiments, voirie et réseaux divers, informatique, propreté, marchés publics). De même, la construction sur un site technique d'un immeuble de bureaux de 800 m² a permis d'atteindre cet objectif tout en libérant des espaces de bureaux en centre-ville pour les services de guichets assurant la proximité avec les usagers, devant être accessibles par tous les publics du fait notamment de la présence et des fréquences des lignes de transport en commun. Aujourd'hui, la stratégie de la commune prend en compte, dans les projets, les avantages liés à la mutualisation des moyens ville/agglomération qui offrent de nouvelles perspectives et de nouveaux enjeux.

La mission a ainsi constaté que les choix opérés en matière patrimoniale restent souvent effectués par les services, sans s'inscrire dans un cadre fixé par les assemblées délibérantes locales. Il arrive néanmoins que les élus s'emparent de la question du patrimoine et définissent, en séance, des axes stratégiques qui sans être formalisés dans un document programmatique, sont arrêtés par l'assemblée délibérante. Par exemple, le conseil départemental de la Nièvre a formulé, en 2011, deux axes stratégiques : d'une part, dans une logique d'économie et d'efficacité, regrouper sur un même site, les services départementaux, dont les attributions sont étroitement liées et d'autre part, la vente ou la location du patrimoine inutilisé²⁰.

Les documents stratégiques de ces collectivités constituent une « feuille de route », comprenant des objectifs stratégiques et opérationnels, ainsi qu'un calendrier et des indicateurs de résultats, en fonction desquels peuvent être conduites les opérations nécessaires. Dans les cas analysés par la mission, la mise en œuvre d'une stratégie immobilière se fait généralement selon quatre axes de travail :

- ◆ l'analyse précise du parc aux fins de bonne connaissance et donc de capacité de décision éclairée ;
- ◆ l'identification et la légitimation des conditions d'utilisation des locaux avec valorisation au prix de marché ;
- ◆ la mise en concurrence pour l'utilisation des locaux en fonction du prix de marché ou du projet ;
- ◆ la maximisation de l'occupation de l'espace.

²⁰ Chambre régionale des comptes de Bourgogne France Comté, *Rapport d'observations définitives sur la gestion du département de la Nièvre*, décembre 2012.

3.2. Lorsqu'elles existent, les stratégies de gestion de patrimoine s'appuient généralement sur des systèmes d'information et de gestion

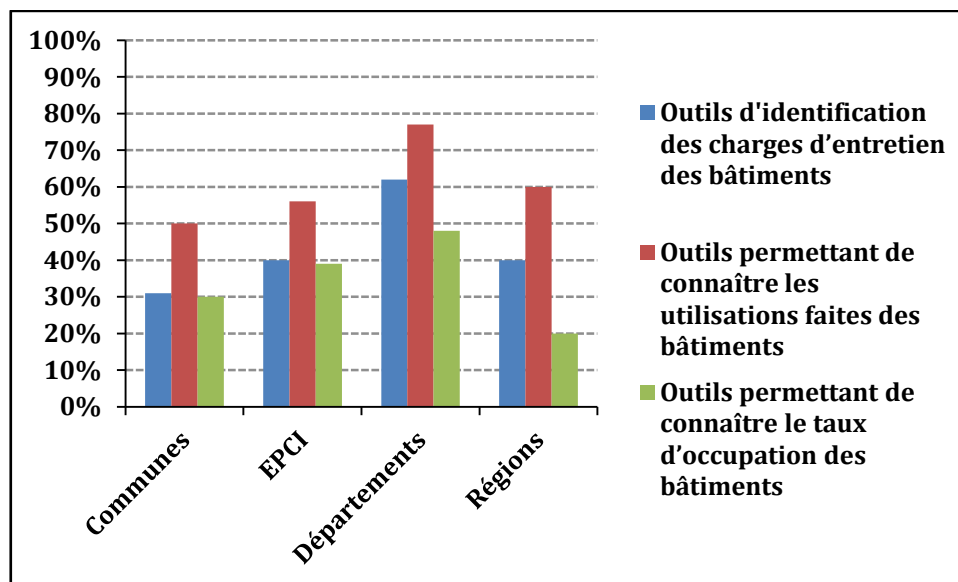
Au-delà de quelques initiatives ponctuelles, le développement d'une stratégie d'optimisation du patrimoine immobilier des collectivités n'est possible que dans la mesure où elles disposent d'outils de pilotage de leur patrimoine

3.2.1. Plusieurs collectivités territoriales se sont dotées d'outils de suivi et de pilotage en matière de patrimoine mais ils restent déployés de façon hétérogène

Dans le cadre de l'enquête réalisée auprès de collectivités, la mission a interrogé les collectivités sur les outils qu'elles utilisent pour piloter la gestion de leur patrimoine immobilier. Il résulte de cette analyse que le recours à des outils de gestion du patrimoine diffère fortement en fonction des niveaux de collectivités (cf. graphique 6) :

- ◆ l'enquête révèle que les outils permettant de connaître les utilisations faites des bâtiments existent dans la majorité des collectivités : c'est ainsi le cas dans plus de 75 % des départements, dans 60% des régions, dans plus de 55% des EPCI et dans 50% des communes ;
- ◆ en revanche, les outils permettant d'identifier les charges d'entretien des bâtiments sont moins fréquemment développés : s'ils existent dans plus de 60% des départements ce chiffre est de seulement 40% pour les régions et les EPCI, et de 30% pour les communes ;
- ◆ enfin, moins de 50% des collectivités territoriales disposent d'un outil permettant de mesurer le taux d'occupation des bâtiments, ce pourcentage étant même de 30% pour les régions et seulement 20% pour les communes.

Graphique 7 : Proportion de collectivités déclarant utiliser différents outils de gestion de patrimoine



Source : Enquête réalisée par la mission en lien avec les associations nationales de collectivités.

Annexe III

Par ailleurs, lorsque le cabinet Deloitte a demandé aux intercommunalités si elles étaient pourvues d'un système d'information adapté à la gestion immobilière, elles n'ont été que 18 % à répondre que c'était le cas, 35 % d'entre elles étant en train d'élaborer un tel outil, sans que celui-ci ne soit effectif²¹.

Lorsqu'ils existent les systèmes d'information ont des formes et des finalités différentes :

- ◆ certaines sont des outils de connaissance, au service de l'inventaire physique, juridique et comptable, avec des précisions et des types d'informations variables selon les collectivités ;
- ◆ d'autres permettent de faciliter la gestion, de mieux mesurer les charges et coûts induits voire de développer une comptabilité analytique : c'est le cas du logiciel développé par la commune de Châteauroux, permettant d'avoir une vision globale sur les coûts énergétiques par bâtiment, avec un système d'alerte en cas de surconsommation, permettant ainsi de réguler les dépenses qui y sont liées ;
- ◆ le développement du numérique permet à certaines collectivités de disposer de données de plus en plus fines ; celles-ci permettent de restituer les performances des bâtiments sous forme de ratios : coûts d'entretien par surface, coûts de fonctionnement par agent, etc. Ces ratios sont suivis par la ville de Lattes tandis que la ville de Besançon dispose d'un outil permettant de mesurer le coût de revient des équipements municipaux, notamment des bibliothèques ;
- ◆ il existe également des logiciels destinés à maximiser les recettes tirées du patrimoine, comme par exemple, le logiciel VISUAL SOFT, qui garantit à la commune d'Angers un suivi rigoureux de ses conventions de mise à disposition des locaux, notamment au bénéfice d'associations ;
- ◆ plus sophistiqués, d'autres outils constituent des tableaux de bord, permettant d'assurer le suivi des objectifs immobiliers, comme c'est le cas d'une application utilisée par la communauté urbaine du Grand Nancy.

Les outils permettant de rattacher des charges d'entretiens aux différents bâtiments permettent une comptabilité analytique et l'établissement de ratios de gestion sur les charges, coûts et produits opérationnel. Ces ratios peuvent ensuite faire l'objet de comparaisons entre collectivités. Une recommandation pourrait donc être de mettre à disposition sur internet des référentiels de bonne gestion immobilière dont l'élaboration pourrait être confiée l'observatoire des finances et de la gestion publique locale. En effet, la loi Notre du 7 août 2015²² prévoit la création d'un observatoire des finances et de la gestion publique locale. Selon l'article L.1211-4 du CGCT, il est « chargé d'établir, de collecter, d'analyser et de mettre à jour les données et les statistiques portant sur la gestion des collectivités territoriales et de diffuser ces travaux, afin de favoriser le développement des bonnes pratiques. Il peut également « réaliser des évaluations de politiques publiques locales ». Cet observatoire pourrait être chargé de collecter des données et de créer des référentiels permettant aux collectivités de disposer de données statistiques leur permettant de réaliser des parangonnages concernant la structuration de la fonction immobilière.

²¹ Cabinet Deloitte, AdCF, ADGCF, « Baromètre 2016 de la gestion immobilière des intercommunalités », mars 2016.

²² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

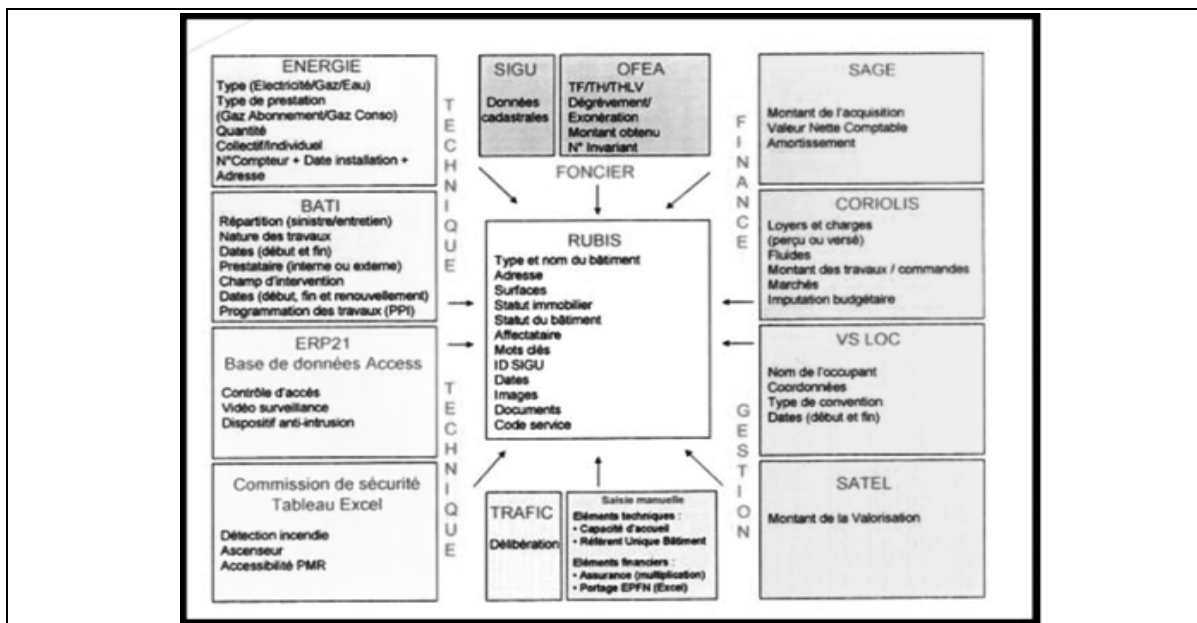
3.2.2. Certaines collectivités ont entrepris d'intégrer dans un système d'information unique leurs différents outils de gestion

Le développement d'une stratégie patrimoniale peut donc s'appuyer sur des systèmes d'information permettant une connaissance fine du patrimoine, en complément de l'inventaire physique. Or, il arrive que de multiples outils existent, les systèmes d'information successifs s'étant ajoutés aux précédents, sans s'y substituer. Leur coordination, voire leur fusion au sein d'un outil intégré, permet alors d'en renforcer l'efficacité mutuelle.

A titre d'exemple, la ville de Paris a entrepris de mettre en place, avant fin 2017, un système d'information permettant d'articuler les applications existantes, qu'elles concernent la gestion physique, juridique ou comptable de son patrimoine.

De même, le progiciel « Rubis » développé par la ville du Havre s'avère intéressant (cf. graphique 7). Le graphique ci-dessous donne à voir ce que sera l'architecture définitive des applications informatiques utilisées par la collectivité pour la gestion de son patrimoine lorsque toutes les interfaces seront opérationnelles. Afin d'articuler l'ensemble des applications utilisées par les services, en matière technique (consommation énergétique, suivi des travaux, contrôle des accès, sécurisation, etc.), foncière (données cadastrales, etc.), financière (gestion des acquisitions, des loyers et charges, etc.) et de gestion, la ville a mis en place un logiciel performant. Celui-ci est destiné à agréger, à terme, la totalité des bases de données renseignées par les services, garantissant la mise en cohérence des informations recueillies et leur meilleure lisibilité au bénéfice d'une fonction immobilière mieux articulée.

Graphique 8 : Le progiciel Rubis (Havre)



Source : ROD de la CRC de Haute-Normandie.

3.3. Une démarche d'optimisation des dépenses immobilières semble engagée dans les collectivités les plus importantes mais la mutualisation de la gestion du patrimoine au niveau intercommunal demeure limitée

Le patrimoine immobilier représente 61 % des dépenses de fonctionnement associées au patrimoine. Ce sont par ailleurs les dépenses qui ont le plus fortement évolué sur la période 2010-2014 (cf. annexe 4). L'optimisation de ces dépenses constitue donc un enjeu important.

3.3.1. L'optimisation de la gestion de leur patrimoine immobilier, qui passe par exemple par la rationalisation de l'occupation des immeubles de bureaux, est variable en fonction des niveaux de collectivités territoriales

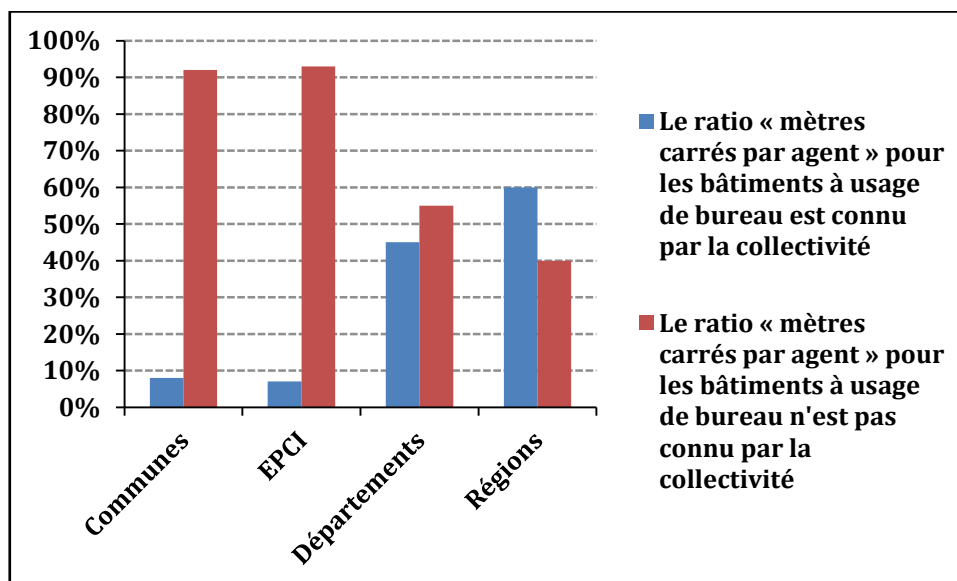
3.3.1.1. L'examen des taux d'occupation des immeubles à usage de bureaux est effectué de façon plus fréquente par les régions ou les départements que les communes ou les EPCI

Le patrimoine immobilier à usage de bureaux destinés à accueillir les services administratifs est généralement connu par les collectivités territoriales.

Certaines collectivités suivent ainsi des indicateurs de taux d'occupation, permettant de rechercher des possibilités de rationalisation et de fixer des valeurs cible à atteindre. Par exemple, le département de la Vienne respecte, de fait, des normes de surfaces en fonction des types de mission assurées par les agents : ainsi par exemple, pour les agents qui occupent des missions administratives, une cible de 12 à 15 m² par poste de travail²³ a été définie.

Ce type de démarche semble toutefois encore limité et se retrouve essentiellement dans les collectivités les plus importantes. L'enquête réalisée par la mission permet d'évaluer le degré de connaissance de la part des collectivités du ratio « mètres carrés par agent » : dans plus de 90 % des communes et des EPCI, ce ratio n'est pas connu par la collectivité. Les départements et les régions qui connaissent ces ratios sont plus nombreuses, respectivement 45 et 60 %.

Graphique 9 : Degré de connaissance du ratio « mètres carrés par agent » de la collectivité par niveau de collectivité



Source : Enquête réalisée par la mission en lien avec les associations nationales de collectivités. 193 répondants dont 86 communes, 60 EPCI, 42 départements et 5 régions.

Par ailleurs, de nombreuses collectivités territoriales (en particulier dans le bloc communal) accueillent des associations dans leurs locaux, ces derniers étant la plupart du temps une condition inhérente à leur action (accompagnement social, aide dans les démarches administratives, soutien scolaire, activités de loisirs, etc.).

²³ Rappelons que le ratio préconisé par l'État repose sur une moyenne maximale de 12 mètres carrés de surface utile nette (SUN) par poste de travail – parfois traduit comme un droit à 12 mètres carrés de surface de bureau par agent.

Annexe III

Cette occupation est parfois valorisée, au même titre qu'une subvention. Parfois, les deux types de soutien - hébergement dans des locaux municipaux et aide financière - se cumulent. Sur le plan juridique, cet hébergement peut prendre plusieurs formes : mise à disposition gratuite, paiement d'une redevance, bail de location, etc.

Les surfaces occupées par les associations peuvent représenter, pour les communes, une part conséquente de leur patrimoine, même si cette dernière n'a pas pu être valorisée de façon précise par la mission.

3.3.1.2. Cet état des lieux permet aux collectivités ayant initié cette démarche d'optimiser les taux d'occupation du patrimoine immobilier

Les collectivités disposant de cet état des lieux, s'engagent parfois dans des démarches de rationalisation de leurs surfaces qui peuvent aller jusqu'au regroupement physique de certains de leurs services. La conduite des opérations menées dans ce cadre diffère cependant selon les collectivités.

Par exemple, pour la communauté d'agglomération du Pays Châtelleraudais, des rapprochements ont été opérés par type de politique publique, y compris en y associant d'autres partenaires publics et privés. Ainsi, en matière de santé ou d'emploi, formation et insertion par l'activité économique, les locaux ont été mutualisés en constituant des maisons thématiques offrant toute la palette de services avec pour objectif la mise en œuvre d'une meilleure structuration de la réponse apportée aux usagers.

Dans d'autres collectivités, les choix de regroupements sont liés au régime juridique de propriété. Elles privilégient ainsi le rapatriement ou la réinstallation de leurs services dans les bâtiments qui leur appartiennent, ce qui permet de se poser la question de la pertinence de maintenir ou de résilier des baux locatifs. D'autres collectivités internalisent la gestion de leurs biens, au regard du coût plus élevé de la gestion externalisée.

Ainsi, ce sont plutôt des phénomènes de concentration et de ré-internalisation au sein de la collectivité qui sont à l'œuvre, voire des rapatriements de services sur un site principal lorsqu'il s'agit d'entités de petite taille. Inversement, les grandes collectivités ou les communes qui mutualisent leurs services avec les communes voisines, dans le cadre d'un EPCI peuvent mettre en place des orientations stratégiques à l'échelle de l'ensemble du territoire concerné.

Par ailleurs, la réflexion patrimoniale est souvent circonscrite à un domaine particulier. C'est le cas, bien souvent, des démarches engagées par les départements concernant, par exemple, les établissements scolaires ou les structures médico-sociales avec des objectifs identifiés en matière de mise aux normes, de réduction des coûts et d'amélioration de l'utilisation des bâtiments au regard de la qualité de service rendu aux usagers.

Quelques collectivités font des choix de valorisation économique du patrimoine, notamment de leur patrimoine foncier. C'est le cas, par exemple, de la commune de Tarare, ancienne ville industrielle, dont la reconversion difficile l'a menée à opérer un plan de développement économique. Dans ce cadre, certains terrains inoccupés ont été identifiés et vendus à des entreprises, afin de favoriser leur implantation sur le territoire et de dynamiser l'économie locale.

Annexe III

Ce type de cessions immobilières au profit d'entreprises, dont le cadre était essentiellement jurisprudentiel²⁴, a été précisé par la loi : depuis 2004, l'article L. 1511-3 du CGCT prévoit ainsi qu'un rabais peut être consenti par une collectivité par référence à la valeur du marché déterminée les domaines en vue d'aider « *la création ou l'extension d'activités économiques* ». L'aide doit donner lieu à l'établissement d'une convention entre la collectivité et l'entreprise bénéficiaire ; cette convention précise les engagements pris par l'entreprise en contrepartie de l'aide reçue (cf. annexe V).

3.3.2. La mutualisation au niveau intercommunal de la gestion du patrimoine est encore limitée

L'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales, dont la rédaction actuelle, issue de la loi du 7 août 2015²⁵ portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), dispose que « *en dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, une ou plusieurs de ses communes membres (...) peuvent se doter de services communs, chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles* ». La mutualisation au niveau intercommunal de l'entretien et de la gestion du patrimoine est donc possible. Cette mutualisation permet, en outre, de conduire une réflexion, à une échelle plus large, sur la gestion du parc immobilier, et d'envisager, au-delà des logiques communales des actions d'optimisation du parc immobilier ou de limitation des dépenses inscrites dans une stratégie de long terme.

La possibilité de mutualiser la gestion du patrimoine pourrait constituer un levier de modernisation dans la mesure où le bloc communal représente à lui-seul 70 % du patrimoine des collectivités territoriales. Néanmoins, cette possibilité offerte aux collectivités demeure peu utilisée. Ainsi, l'étude du cabinet Deloitte²⁶ révèle que 18 % des intercommunalités ont mutualisé leur gestion immobilière, et notamment la réalisation de leur inventaire, avec leurs communes membres. Cette étude révèle par ailleurs que les collectivités n'ayant pas engagées cette démarche n'envisagent pas de la mener à court terme.

L'agglomération d'Orléans fournit un exemple de cette mutualisation qui semble donner satisfaction à la ville-centre, offre une palette de services plus étendue aux communes membres et permet de traiter la question foncière à l'échelle de l'agglomération.

²⁴ Dans un arrêt de 1997, Commune de Fougerolles, le Conseil d'État avait ainsi considéré que la cession par une commune d'un terrain à une entreprise pour un prix inférieur à sa valeur vénale était légale dès lors qu'elle est justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes.

²⁵ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

²⁶ Cabinet Deloitte, AdCF, ADGCF, « Baromètre 2016 de la gestion immobilière des intercommunalités », mars 2016.

ANNEXE IV

Analyse des dépenses des collectivités territoriales en matière patrimoniale

SOMMAIRE

1. EN 2014, LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ASSOCIEES AU PATRIMOINE REPRESENTENT PRES DE 28 MDS€, DONT UNE MOITIE DE FRAIS DE PERSONNEL, TANDIS QUE LEURS DEPENSES D'INVESTISSEMENT S'ELEVENT A 45 MDS€.....	1
1.1. Les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine, principalement concentrées sur le bloc communal, représentent un montant de plus de 14,2 Mds€ en 2014 et sont tirées, sur la période 2010-2014, par l'augmentation des dépenses immobilières.....	2
1.1.1. <i>Les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine représentent 14,2 Mds€ en 2014, dont 86 % relèvent du bloc communal.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Ces dépenses sont majoritairement composées de dépenses immobilières, de dépenses mobilières ainsi que de dépenses relatives à la voirie, aux réseaux et aux terrains non construits.....</i>	<i>5</i>
1.1.3. <i>L'augmentation de ces dépenses sur la période 2010-2014 est tirée par l'augmentation de plus d'1 Md€ des dépenses immobilières.....</i>	<i>7</i>
1.1.4. <i>Quatre postes de dépenses s'avèrent particulièrement élevés et/ou dynamiques au sein des dépenses immobilières des collectivités territoriales.....</i>	<i>9</i>
1.2. Les dépenses de masse salariale, évaluées à plus de 13,7 Mds€ en 2012, ou de prestations de service consacrées à la gestion du patrimoine, représentent une part importante des dépenses.....	15
1.2.1. <i>Les prestations de nettoyage, d'entretien et de maintenance du patrimoine peuvent être internalisées ou externalisées, ce qui ne peut être retracé précisément à partir des données agrégées disponibles au niveau national.....</i>	<i>16</i>
1.2.2. <i>Une étude menée par le CNFPT permet d'évaluer à 13,7 Mds€ le montant des dépenses de masse salariale consacrées à la gestion du patrimoine pour l'année 2012.....</i>	<i>18</i>
1.3. Les dépenses d'investissement des collectivités pourraient être insuffisamment orientées vers la réhabilitation et le renouvellement du patrimoine existant, au profit de la construction d'équipements neufs.....	24
1.3.1. <i>Les dépenses d'investissement des collectivités territoriales s'élèvent à 45 Mds€ en 2014.....</i>	<i>24</i>
1.3.2. <i>Si la distinction entre l'investissement consacré à des équipements neufs ou à la réhabilitation de l'existant est difficile à appréhender, la part des dépenses de réhabilitation peut être estimée entre 50 et 60 % de l'investissement total.....</i>	<i>25</i>
1.3.3. <i>Or, les flux d'investissement théoriquement nécessaires pour assurer le maintien en l'état du patrimoine existant ont augmenté depuis les années 1980 et pourraient être nettement inférieurs aux investissements consacrés à la réhabilitation.....</i>	<i>27</i>

2. L'AUGMENTATION DES DEPENSES ASSOCIEES AU PATRIMOINE EST LIEE AUX TRANSFERTS DE COMPETENCE, A LA FAIBLE EVALUATION EX ANTE DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DES NOUVEAUX INVESTISSEMENTS ET AU DEVELOPPEMENT DE NORMES CONTRAIGNANTES.....	31
2.1. Dans la durée, l'augmentation du patrimoine des collectivités et des dépenses associées est liée aux transferts d'équipements successifs et aux évolutions de la population	31
2.1.1. <i>L'augmentation de l'investissement des collectivités et la hausse des dépenses de fonctionnement liées au patrimoine sont tirées par les transferts de compétence successifs.....</i>	<i>31</i>
2.1.2. <i>Le patrimoine immobilisé, et les dépenses associées qu'il engendre, sont fortement corrélés à la population des collectivités territoriales.....</i>	<i>33</i>
2.2. Les investissements des collectivités territoriales se traduisent par des dépenses de fonctionnement peu prises en compte <i>ex ante</i> alors que l'effet d'entraînement de l'investissement sur ces dépenses est élevé	34
2.2.1. <i>À l'heure actuelle, les dépenses d'investissement ne font pas toujours l'objet et d'une analyse ex ante des coûts de fonctionnement qu'ils génèreront</i>	<i>34</i>
2.2.2. <i>Ces analyses seraient d'autant plus nécessaires que l'effet d'entraînement de l'investissement sur les dépenses de fonctionnement est important.....</i>	<i>35</i>
2.3. Le développement de normes ayant un impact sur la gestion du patrimoine est source de surcoûts, singulièrement en matière de dépenses de fonctionnement, mais aussi en matière de dépenses d'investissement.....	37
2.3.1. <i>La rationalisation des normes présente des enjeux financiers importants pour les collectivités territoriales, mais ne fait pas l'objet de chiffres définitifs</i>	<i>37</i>
2.3.2. <i>Les mises aux normes contraignantes du patrimoine existant et les normes de construction peuvent générer des surcoûts pour les collectivités territoriales</i>	<i>38</i>
2.3.3. <i>Enfin, si l'analyse de l'impact financier de l'application de ces normes pour les collectivités territoriales est désormais obligatoire, il reste dans les faits insuffisamment évalué.....</i>	<i>42</i>
2.4. Enfin, les modes de financement de l'investissement induisent des risques juridiques ou financiers ainsi que des rigidités financières de nature à augmenter les dépenses des collectivités	43
2.4.1. <i>Les partenariats public-privé (PPP) utilisés par les collectivités territoriales ne se résument pas aux contrats de partenariat mais concernent également les montages fondés sur une convention d'occupation domaniale avec une clause dite « aller-retour ».....</i>	<i>43</i>
2.4.2. <i>Les PPP, et en particulier ceux qui sont fondés sur des conventions domaniales, moins encadrées, sont sources de risques juridiques et financiers pour les collectivités territoriales</i>	<i>45</i>
2.4.3. <i>La création du cadre unifié du marché de partenariat devrait permettre de clarifier le cadre juridique et de préciser les obligations d'évaluation préalable.....</i>	<i>47</i>
2.4.4. <i>Cependant, le nouveau dispositif du marché de partenariat ne contribue pas à mieux encadrer les règles de retranscription comptable et ne saurait à lui seul limiter le risque financier inhérent à ces opérations</i>	<i>49</i>

3. ALORS QUE DES MARGES D'OPTIMISATION DES COUTS DE FONCTIONNEMENT EXISTENT, LES INVESTISSEMENTS NOUVEAUX GAGNERAIENT A ETRE MIEUX EVALUES AFIN DE GARANTIR UN NIVEAU D'INVESTISSEMENT SUFFISANT SUR LE PATRIMOINE EXISTANT.....	49
3.1. Une meilleure maîtrise de l'augmentation des dépenses dans les communes affichant des dépenses de fonctionnement liées au patrimoine élevées et dynamiques permettrait 318 M€ d'économies annuelles	49
3.2. L'analyse de quatre postes spécifiques de dépenses révèle une forte hétérogénéité des dépenses par collectivités qui laisse entrevoir des marges d'optimisation potentielles évaluées entre 222 et 744 M€.....	51
3.2.1. <i>Ces postes de dépenses sont caractérisés par une forte hétérogénéité et une évolution à la hausse sur la période 2010-2014</i>	<i>51</i>
3.2.2. <i>Une analyse de ces postes de dépense permet de définir des cibles d'économies potentielles dont le montant global est estimé entre 222 et 744 M€ annuels</i>	<i>61</i>
3.3. Concernant les dépenses d'investissements : mieux évaluer l'impact des investissements nouveaux pourrait permettre de dégager des marges pour le gros entretien et la réhabilitation du patrimoine existant.....	67
3.3.1. <i>Si l'évaluation de la rentabilité socio-économique des investissements des collectivités ne revêt pas un caractère obligatoire, un cadrage méthodologique de ce type d'évaluation serait utile aux collectivités</i>	<i>67</i>
3.3.2. <i>L'estimation préalable des charges de fonctionnement générées par les nouveaux investissements pourrait contribuer à limiter les dépenses de fonctionnement identifiées ex post.....</i>	<i>69</i>

1. En 2014, les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales associées au patrimoine représentent près de 28 Mds€, dont une moitié de frais de personnel, tandis que leurs dépenses d'investissement s'élèvent à 45 Mds€

Encadré 1 : Méthodologie utilisée pour cartographier les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales associées au patrimoine

L'élaboration d'une cartographie des dépenses de fonctionnement associées au patrimoine, c'est-à-dire de l'ensemble des dépenses de gestion courante du patrimoine mobilier et immobilier, ainsi que des dépenses d'exploitation des voies et réseaux, a nécessité des retraitements comptables.

Pour les réaliser, la mission a demandé à la direction générale des finances publiques (DGFIP) de procéder à des extractions des comptes de classe 6 qui recensent l'ensemble des charges des collectivités territoriales.

Ces extractions ont été réalisées sur chacune des nomenclatures budgétaires et comptables des collectivités territoriales, à savoir :

- pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), l'instruction budgétaire et comptable M14¹ ;
- pour les départements, l'instruction budgétaire et comptable M52² ;
- pour les régions, l'instruction budgétaire et comptable M71³.

Le périmètre de l'analyse concerne à la fois les budgets principaux et les budgets annexes des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et des syndicats.

Ces extractions ont été effectuées sur chacun des exercices budgétaires de la période 2010-2014.

La mission a sélectionné au sein de chaque nomenclature comptable, les comptes permettant de disposer de l'analyse la plus fine possible de chacune de ces dépenses de fonctionnement.

Ces comptes ont ensuite été agrégés par type de dépense (cf. tableau 1), ce qui a permis de définir des ratios de dépenses associées au patrimoine rapportés au nombre total d'habitants. Les modes de calcul de chacun des ratios de dépense calculés par la mission sont présentés dans un tableau de synthèse à la fin de la présente annexe (cf. tableau 37).

Tableau 1 : Correspondance entre les principaux types de dépenses et leur déclinaison permettant de définir le périmètre des dépenses de fonctionnement associées au patrimoine

Types de dépenses	Déclinaison des dépenses de fonctionnement associées au patrimoine
Charges immobilières	
Dépenses immobilières locatives	Crédit-bail à caractère immobilier
	Locations à caractère immobilier
Dépenses immobilières de gestion courante	Charges immobilières en fournitures
	Charges en entretien, nettoyage, maintenance et réparations sur des biens immobiliers
Charges mobilières	
Dépenses mobilières locatives	Crédit-bail à caractère mobilier

¹ Conformément à l'arrêté du 21 décembre 2015 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif.

² Conformément à l'arrêté du 21 décembre 2015 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M52 applicable aux départements et à leurs établissements publics administratifs.

³ Conformément à l'arrêté du 21 décembre 2015 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M71 applicable aux régions.

Annexe IV

	Locations à caractère mobilier
Dépenses mobilières de gestion courante	Dépenses de matériels et d'équipements
	Dépenses d'entretien, maintenance et réparations sur des biens mobiliers
	Dépenses de matériels, équipements et travaux
Charges engendrées par la voirie, les réseaux et les terrains non construits	
Dépenses de gestion courante	Dépenses de fournitures de voirie
	Entretien et maintenance des voies et réseaux
	Entretien des bois et forêts
	Frais de gardiennage

Source : Mission

1.1. Les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine, principalement concentrées sur le bloc communal, représentent un montant de plus de 14,2 Mds€ en 2014 et sont tirées, sur la période 2010-2014, par l'augmentation des dépenses immobilières

1.1.1. Les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine représentent 14,2 Mds€ en 2014, dont 86 % relèvent du bloc communal

1.1.1.1. La répartition de ces dépenses est variable en fonction des niveaux de collectivité territoriale

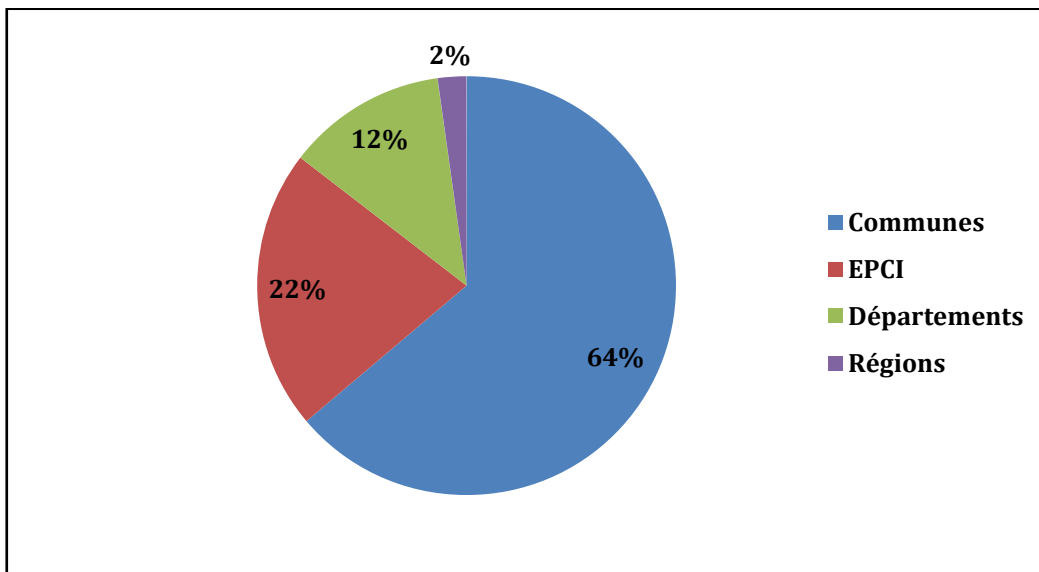
En 2014, la répartition des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales est la suivante :

- ◆ 9,1 Mds€, soit 64 % des dépenses sont à la charge des communes ;
- ◆ 3,1 Mds€, soit 22 % des dépenses sont à la charge des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;
- ◆ 1,7 Mds€, soit 12 % des dépenses sont à la charge des départements ;
- ◆ 0,3 Mds€, soit 2 % des dépenses sont à la charge des régions.

Le graphique 1 présente cette répartition des dépenses par niveau de collectivité.

Annexe IV

Graphique 1 : Répartition des dépenses de fonctionnement associées au patrimoine par niveau de collectivité territoriale en 2014



Source : DGFIP, calculs de la mission.

La répartition de ces dépenses est cohérente avec la répartition de la valeur brute comptable de l'actif immobilisé des collectivités territoriales (cf. annexe I).

Les communes détiennent en effet la majeure partie du patrimoine (48,6 % en 2014), suivies par les EPCI (23,1 % en 2014). Le bloc communal détient donc près de 72 % de l'actif immobilisé des collectivités. Il apparaît donc cohérent que ces deux premiers niveaux de collectivité concentrent une part importante des charges, en l'occurrence, 86 % des dépenses de fonctionnement associées au patrimoine.

1.1.1.2. Au niveau communal, les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine représentent en moyenne 135 € par habitant

Les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine rapportées au nombre d'habitant sont très variables en fonction de chacun des niveaux de collectivité.

La mission a divisé l'ensemble des dépenses de fonctionnement associées au patrimoine par le nombre total d'habitant de chaque niveau de collectivité territoriale pour définir un coût annuel moyen des dépenses de fonctionnement associées au patrimoine par habitant (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Dépenses de fonctionnement associées au patrimoine par habitant en 2014 (en €)

Niveaux de collectivité	Montant des dépenses de fonctionnement associées au patrimoine par habitant (en €)
Communes	135
EPCI à fiscalité propre	47
Départements	27
Régions	5

Source : DGFIP, calculs de la mission.

L'analyse confirme la part importante du bloc communal en matière de dépenses de fonctionnement associées au patrimoine. Elles sont en moyenne de 135 € par habitant pour l'année 2014.

Annexe IV

C'est près de 3 fois plus que le montant moyen de ces dépenses par habitant au sein des EPCI, 5 fois plus que celui des départements et 27 fois plus que celui des régions.

1.1.1.3. En 2014, les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine représentent 7,2 % des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités (hors dotations aux amortissements et provisions)

Les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine correspondent à près de 7,2 % du total des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales (cf. encadré 2) en 2014.

Encadré 2 : Méthodologie utilisée pour isoler la part des dépenses associées au patrimoine et la comparer aux dépenses de fonctionnement totales des collectivités territoriales

La mission a calculé la part de l'ensemble des comptes de dépenses de fonctionnement associées au patrimoine dans le total des comptes de fonctionnement de classe 6. Pour réaliser ce calcul, l'ensemble des comptes de classe 6 ont été agrégés, à l'exception des comptes de dotation aux amortissements et aux provisions (comptes 68).

En 2014, les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine de l'ensemble des collectivités territoriales s'élevaient à 14,2 Md€, soit 7,2 % des charges réelles de fonctionnement des collectivités territoriales, c'est-à-dire hors subventions versées et dotations aux amortissements (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Part des dépenses de fonctionnement associées au patrimoine dans l'ensemble des dépenses réelles de fonctionnement en 2014 (en M€)

Niveau de collectivité	Montant total des dépenses de fonctionnement ⁴ (en M€)	Montant des dépenses de fonctionnement associées au patrimoine (en M€)	Part des dépenses de fonctionnement associées au patrimoine
Communes	74 679	9 050	12,45 %
EPCI	41 496	3 070	7,40 %
Départements	62 974	1 747	2,77 %
Régions	17 862	316	1,77 %
Total	197 011	14 183	7,20 %

Source : DGFIP, calculs de la mission.

La part des dépenses de fonctionnement associées au patrimoine dans le total des dépenses de fonctionnement varie fortement en fonction des niveaux de collectivité. Elle est ainsi 6 fois plus élevée pour les communes que pour les régions, ce qui est cohérent avec la part des communes dans le total de l'actif brut immobilisé des collectivités territoriales (cf. annexe I).

Sur la période 2010-2014, les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine sont moins dynamiques que l'ensemble des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales. Elles augmentent de 8,0 % sur la période alors que les charges de fonctionnement, hors dotations aux amortissements, augmentent de 13,6 % (cf. tableau 4).

⁴ Le montant total des charges de fonctionnement des collectivités territoriales a été calculé par la mission en agréant l'ensemble des comptes de classe 6, à l'exception des comptes de dotation aux amortissements et aux provisions (comptes 68).

Annexe IV

Tableau 4 : Évolution des dépenses de fonctionnement associées au patrimoine et évolution de l'ensemble des charges de fonctionnement (hors amortissement) sur la période 2010-2014

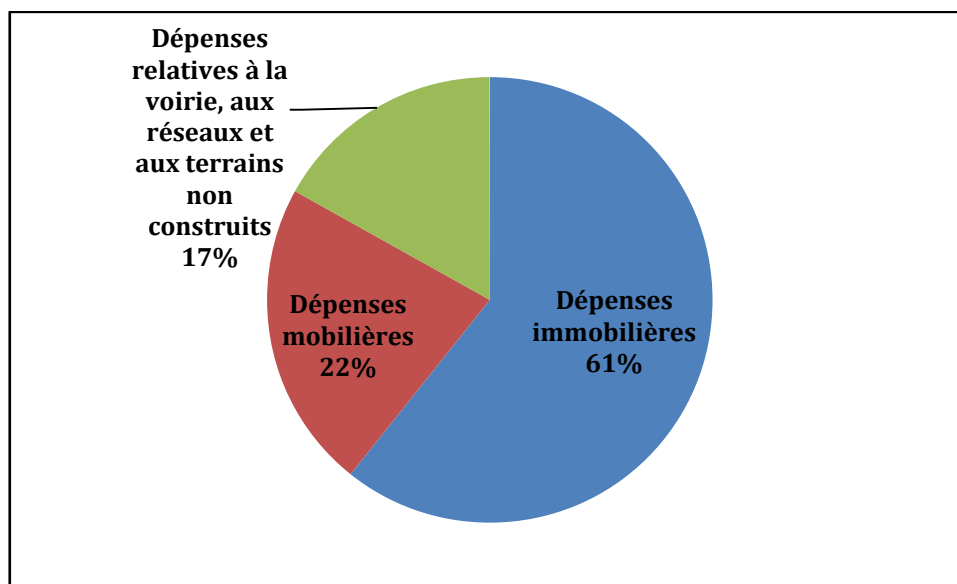
Niveaux de collectivité	Évolution des dépenses de fonctionnement associées au patrimoine		Évolution de l'ensemble des charges de fonctionnement ⁵	
	Évolution 2010-2014 (en M€)	Évolution 2010-2014 (en %)	Évolution 2010-2014 (en M€)	Évolution 2010-2014 (en %)
Communes	+ 561	+ 6,6 %	+ 5 580	+ 8,1 %
EPCI	+ 506	+ 19,7 %	+ 7 793	+ 23,1 %
Départements	- 45	- 2,5 %	+ 8 604	+ 15,8 %
Régions	+ 26	+ 8,9 %	+ 1 535	+ 9,4 %
Total	+ 1 048	+ 8,0 %	+ 23 512	+ 13,6 %

Source : DGFIP, calculs de la mission.

1.1.2. Ces dépenses sont majoritairement composées de dépenses immobilières, de dépenses mobilières ainsi que de dépenses relatives à la voirie, aux réseaux et aux terrains non construits

Les dépenses de fonctionnement en matière de patrimoine portent à plus de 61 % sur la gestion des biens immobiliers (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Répartition des dépenses de fonctionnement associées au patrimoine des collectivités territoriales en 2014



Source : DGFIP, calculs de la mission.

Pour l'année 2014, les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine des collectivités territoriales concernent essentiellement (cf. tableau 5) :

- ♦ des dépenses immobilières, composées des charges locatives (location et crédit-bail) et des charges de fonctionnement courant (dépenses d'électricité, d'entretien et de maintenance, assurances, impôts, etc.), qui représentent donc 8,6 Mds€ de dépenses en 2014, soit 61 % des dépenses de fonctionnement rattachables au patrimoine ;

⁵ Hors comptes de dotation aux amortissements et aux provisions (comptes 68).

Annexe IV

- ◆ des dépenses mobilières, essentiellement composées de locations diverses, de dépenses d'entretien, de maintenance et de fournitures, qui représentent près de 3,2 Mds€, soit 22 % des dépenses liées au patrimoine ;
- ◆ des dépenses relatives à la voirie, aux réseaux et aux terrains non construits, essentiellement composées des dépenses de fourniture et de maintenance des voies et réseaux, d'entretien et de gardiennage des bois et forêts, qui représentent 2,4 Mds€, soit 17 % des dépenses rattachables au patrimoine.

Tableau 5 : Principaux postes de dépenses de fonctionnement associées au patrimoine et leur évolution sur la période 2010-2014 (en M€)

Postes de dépenses	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution sur la période 2010-2014	TCAM ⁶ sur la période 2010-2014
Dépenses immobilières	7 602	7 861	8 297	8 779	8 612	+ 13,31 %	+ 3,17 %
<i>Dont matières premières (électricité, chauffage...)</i>	2 987	3 176	3 405	3 747	3 513	+ 17,65 %	+ 4,15 %
<i>Dont entretien et maintenance</i>	2 588	2 614	2 728	2 799	2 823	+ 9,08 %	+ 2,20 %
<i>Dont assurances et impôts fonciers</i>	1 312	1 336	1 401	1 451	1 500	+ 14,41 %	+ 3,42 %
<i>Dont locations et crédit-bail</i>	715	735	763	782	776	+ 8,53 %	+ 2,07 %
Dépenses mobilières	3 036	3 123	3 180	3 273	3 175	+ 4,58 %	+ 1,13 %
<i>Dont locations</i>	845	827	838	863	862	+ 2,01 %	+ 0,50 %
<i>Dont travaux</i>	902	965	960	987	885	- 1,88 %	- 0,47 %
<i>Dont entretien</i>	674	694	722	747	743	+ 10,24 %	+ 2,47 %
<i>Dont fournitures</i>	615	637	660	676	685	+ 11,38 %	+ 2,73 %
Dépenses relatives à la voirie, aux réseaux et aux terrains non construits	2 499	2 428	2 394	2 522	2 396	- 4,12 %	- 1,05 %
<i>Dont voies et réseaux</i>	1 839	1 762	1 737	1 806	1 755	- 4,57 %	- 1,16 %
<i>Dont fournitures de voirie</i>	436	422	392	447	360	- 17,43 %	- 4,68 %
<i>Dont frais de gardiennage</i>	161	175	193	198	205	+ 27,33 %	+ 6,23 %
<i>Dont bois et forêts</i>	63	69	72	71	76	+ 20,63 %	+ 4,80 %
Total	13 137	13 412	13 871	14 574	14 183	+ 7,98 %	+ 1,94 %

Source : DGFIP, calculs de la mission.

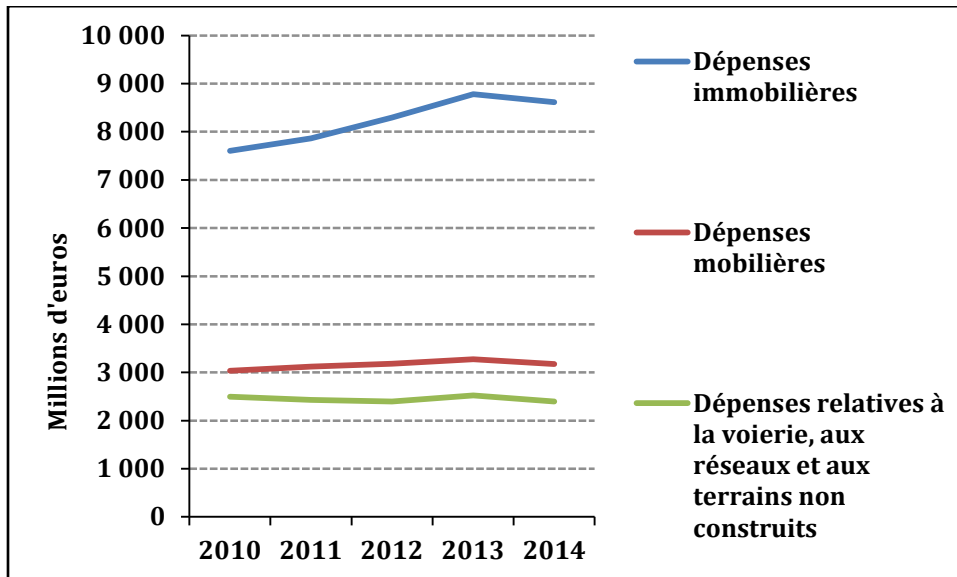
⁶ Le TCAM est le taux de croissance annuel moyen.

1.1.3. L'augmentation de ces dépenses sur la période 2010-2014 est tirée par l'augmentation de plus d'1 Md€ des dépenses immobilières

1.1.3.1. Les dépenses immobilières sont les dépenses qui ont connu la plus forte progression sur cette période avec un taux de croissance annuel moyen de 3,2 %

Les dépenses immobilières ont augmenté de 1 011 Md€ entre 2010 et 2014. Leur taux de croissance annuel moyen (TCAM) est de 3,2 % sur la période 2010-2014 (cf. graphique 3)

Graphique 3 : Représentation de l'évolution des principaux types de dépenses de fonctionnement associées au patrimoine sur la période 2010-2014

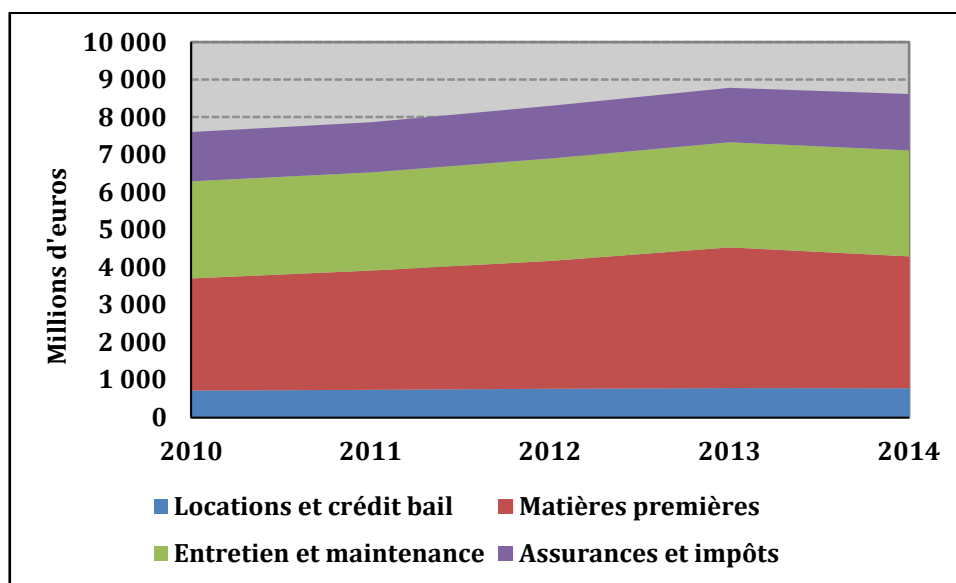


Source : DGFIP, calculs de la mission.

Les dépenses de nature immobilière sont donc non seulement celles dont le montant est le plus élevé, mais également celles qui ont connu la plus forte augmentation sur la période 2010-2014. Le graphique 4 retrace la répartition de chacun de ces postes de dépense immobilière et leur évolution.

Annexe IV

Graphique 4 : Ventilation des dépenses immobilières agrégées et évolution de chacun des postes de dépense sur la période 2010-2014



Source : DGFIP, calculs de la mission.

1.1.3.2. Cette évolution est cependant moins rapide que celle des autres dépenses des collectivités territoriales

Les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine ont augmenté de plus d'un milliard d'euros, soit près de 8,0 % sur la période 2010-2014 (cf. tableau 6), selon un taux de croissance annuel moyen de 1,9 %, alors que, d'après les données de l'INSEE, sur la même période, l'indice des prix à la consommation (hors tabac) a progressé en moyenne annuelle de 1,5 %.

En revanche, ces dépenses de fonctionnement ont progressé moins vite sur la période 2010-2014 que le reste des charges de fonctionnement des collectivités territoriales qui ont augmenté de 23,5 Mds€, soit 13,6 %.

Tableau 6 : Montant des dépenses de fonctionnement associées au patrimoine par niveau de collectivité territoriale sur la période 2010-2014 (en M€)

Niveaux de collectivité	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution sur la période 2010-2014
Communes	8 490	8 676	8 890	9 383	9 050	+ 6,6 %
EPCI	2 564	2 717	2 898	3 037	3 070	+ 19,7 %
Départements	1 793	1 724	1 775	1 846	1 747	- 2,5 %
Régions	290	295	308	308	316	+ 8,9 %
Total	13 137	13 412	13 871	14 574	14 183	+ 8,0 %

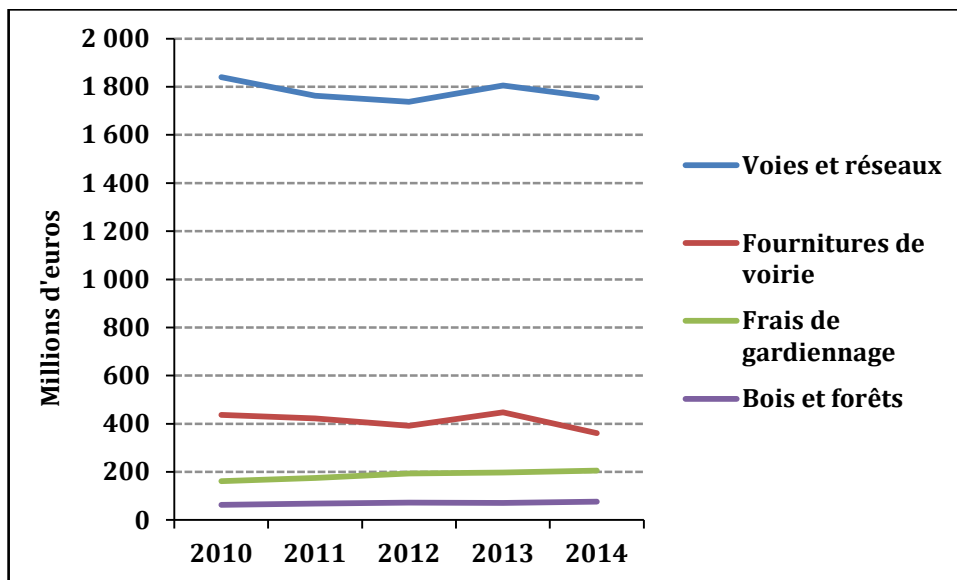
Source : DGFIP, calculs de la mission.

Cette augmentation est néanmoins différenciée en fonction de chacun des niveaux de collectivité territoriale (cf. tableau 4). Ce sont les établissements publics de coopération intercommunale qui concentrent la plus forte augmentation (+ 19,7 %), qui peut être notamment liée à des évolutions de leurs périmètres de compétences sur la période 2010-2014. Pour autant, les dépenses des communes augmentent également, même si cette progression est trois fois plus faible que celle des EPCI (+ 6,6 %).

1.1.3.3. En revanche, les dépenses de fonctionnement des voies, réseaux et terrains non construits présentent une tendance à la baisse sur la période 2010-2014

Les dépenses de fonctionnement des voies, réseaux et terrains non construits ont diminué de 4,1 % sur la période 2010-2014 selon un rythme annuel de - 1 % (cf. graphique 5)

Graphique 5 : Évolution des dépenses de fonctionnement des voies, réseaux et terrains non construits sur la période 2010-2014



Source : DGFIP, calculs de la mission.

1.1.4. Quatre postes de dépenses s'avèrent particulièrement élevés et/ou dynamiques au sein des dépenses immobilières des collectivités territoriales

Si les coûts de fonctionnement associés au patrimoine des collectivités territoriales connaissent une tendance à la hausse, cette évolution est fortement différenciée à la fois selon les différents postes de dépense et les niveaux de collectivité territoriale.

1.1.4.1. Les dépenses immobilières des collectivités territoriales, qui correspondent à 61 % des dépenses de fonctionnement associées au patrimoine, sont les dépenses qui ont connu la plus forte augmentation sur la période 2010-2014

Pour l'ensemble des collectivités territoriales, les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine dont le montant est le plus élevé sont les dépenses immobilières. Ce sont par ailleurs les dépenses qui ont le plus fortement évolué à la hausse sur la période 2010-2014 puisque leur montant a augmenté de 1 011 Mds€.

L'augmentation des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales associées au patrimoine est donc nettement tirée par l'évolution des dépenses immobilières. C'est donc sur ce poste de dépenses que des gisements d'économies pourraient être trouvés de façon prioritaire.

Annexe IV

1.1.4.2. Cette augmentation concerne tous les postes de dépense immobilière et notamment les matières premières, les dépenses d'entretien et de maintenance ainsi que les dépenses en termes d'assurance et d'impôt

Les dépenses immobilières qui connaissent l'évolution la plus importante sur la période 2010-2014 sont :

- ◆ les dépenses de matières premières (et en particulier les dépenses d'électricité), qui augmentent de 17,6 % selon un TCAM de 4,1 % ;
- ◆ les dépenses d'entretien et de maintenance, qui connaissent quant à elles une augmentation de 9,1 % avec un TCAM de 2,2 % ;
- ◆ les dépenses d'assurance et d'impôts, qui augmentent de 14,4 % à un rythme annuel moyen de 3,4 % ;
- ◆ enfin, les dépenses de location et de crédit-bail, qui progressent de 8,5 % sur la période avec un TCAM de 2,1 %.

Le tableau 7 synthétise les principales évolutions des dépenses immobilières des collectivités territoriales sur la période 2010-2014.

Tableau 7 : Principaux postes de dépense immobilière des collectivités territoriales et leur évolution sur la période 2010-2014 (en M€)

Poste de dépense immobilière	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution sur la période 2010-2014	TCAM ⁷ 2010-2014
Matières premières	2 987	3 176	3 405	3 747	3 513	+ 17,6 %	+ 4,1 %
Entretien et maintenance	2 588	2 614	2 728	2 799	2 823	+ 9,1 %	+ 2,2 %
Assurances et impôts	1 312	1 336	1 401	1 451	1 500	+ 14,4 %	+ 3,4 %
Locations et crédit-bail	715	735	763	782	776	+ 8,5 %	+ 2,1 %
Total	7 602	7 861	8 297	8 779	8 612	+ 13,3 %	+ 3,2 %

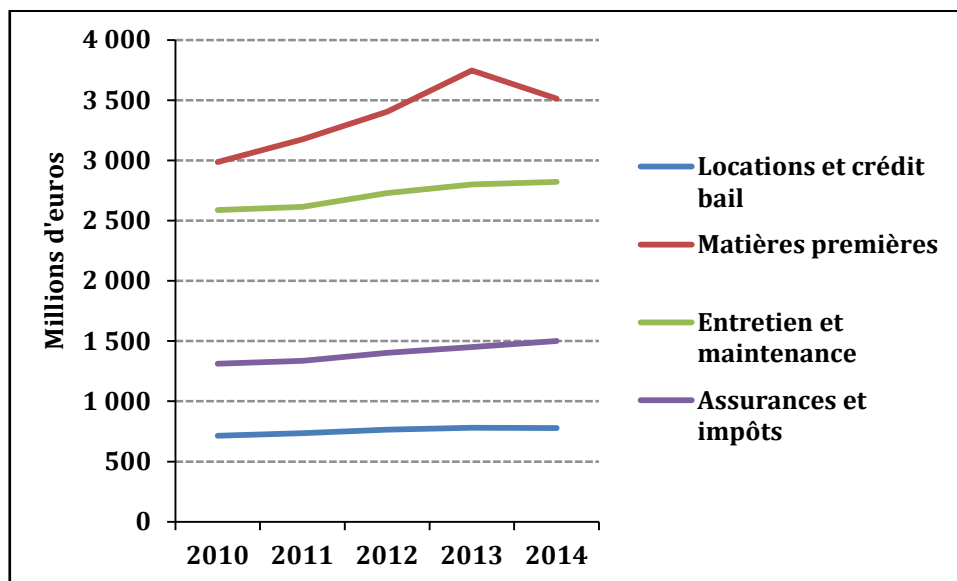
Source : DGFIP, calculs de la mission.

Le graphique 6 retrace ces évolutions sur la période 2010-2014.

⁷ Le TCAM est le taux de croissance annuel moyen.

Annexe IV

Graphique 6 : Évolution des principaux postes de dépenses immobilière des collectivités territoriales sur la période 2010-2014



Source : DGFIP, calculs de la mission.

1.1.4.2.1. La décomposition des dépenses de matières premières révèle que les dépenses d'électricité, d'un montant global de près de 2,8 Mds€ en 2014, sont les plus dynamiques sur la période concernée

Au sein des dépenses de matières premières destinées à assurer le fonctionnement des biens immobiliers appartenant aux collectivités territoriales, ce sont les dépenses d'électricité qui s'avèrent les plus dynamiques sur la période 2010-2014 (cf. tableau 8).

Tableau 8 : Évolution des dépenses de matières premières liées à la gestion du patrimoine des collectivités territoriales sur la période 2010-2014 (en M€)

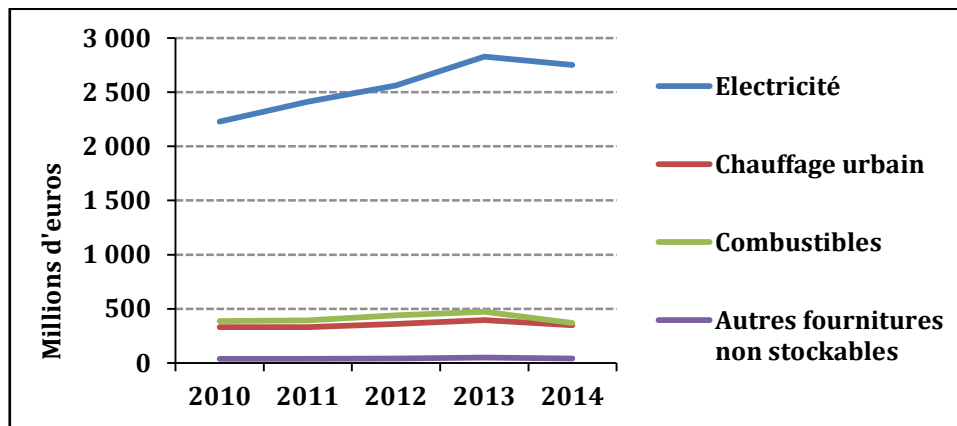
Type de dépenses de matière première	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution sur la période 2010-2014	TCAM 2010-2014
Électricité	2 228	2 410	2 562	2 827	2 752	+ 23,5 %	+ 5,4 %
Chauffage urbain	333	332	360	397	349	+ 5,1 %	+ 1,2 %
Combustibles	387	395	442	472	370	- 4,1 %	- 1,1 %
Autres fournitures non stockables	39	39	41	51	42	+ 7,7 %	+ 1,9 %
Total	2 987	3 176	3 405	3 747	3 513	+ 17,6 %	+ 4,2 %

Source : DGFIP, calculs de la mission.

Le graphique 7 présente la part des dépenses d'électricité des collectivités territoriales par rapport aux autres types de dépenses et leur forte dynamique.

Annexe IV

Graphique 7 : Évolution des dépenses d'électricité sur la période 2010-2014 par rapport aux autres types de dépenses de matières premières des collectivités territoriales



Source : DGFIP, calculs de la mission.

1.1.4.2.2. Les dépenses d'entretien et de réparation sur bâtiments, les dépenses de fourniture de petit équipement et d'entretien ainsi que les dépenses d'assurance représentent quant à elles plus de 2,7 Mds€ en 2014

Au total, les dépenses d'entretien et de maintenance du patrimoine des collectivités territoriales ont augmenté de 9 % sur la période 2010-2014 selon un taux de croissance annuel moyen de 2,2 % (cf. tableau 9).

L'enjeu financier le plus important concerne les dépenses d'entretien et de réparation sur bâtiments, qui s'élèvent à un peu moins de 900 M€ en 2014. Elles ont augmenté de 1,7 % sur la période 2010-2014 avec un TCAM de 0,4 %.

Les fournitures de petits équipements et les fournitures d'entretien représentent respectivement 685 et 301 M€ en 2014. Leur évolution sur la période 2010-2014 est néanmoins différenciée : les dépenses de fournitures de petit équipement ont augmenté de 11,4 % (avec un TCAM de 2,7 %), tandis que les dépenses de fournitures d'entretien n'ont quant à elles augmenté que de 2,4 % (avec un TCAM de 0,5 %).

Enfin, les dépenses d'assurance connaissent une hausse plus importante de 17,3 % sur la période 2010-2014, avec un TCAM de 4,1 %.

Tableau 9 : Évolution des dépenses d'entretien et de maintenance⁸ et des dépenses d'assurance des collectivités territoriales sur la période 2010-2014 (en M€)

Poste de dépense	Type de dépense	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution sur la période 2010-2014	TCAM 2010-2014
Entretien et maintenance	Entretien et réparation sur bâtiments	883	856	900	911	898	+ 1,7 %	+ 0,4 %
	Fournitures petit équipement	615	637	661	676	685	+ 11,4 %	+ 2,7 %
	Entretien et réparation	457	465	487	509	514	+ 12,5 %	+ 3,0 %

⁸ Hors dépenses d'entretien et de maintenance des équipements mobiliers.

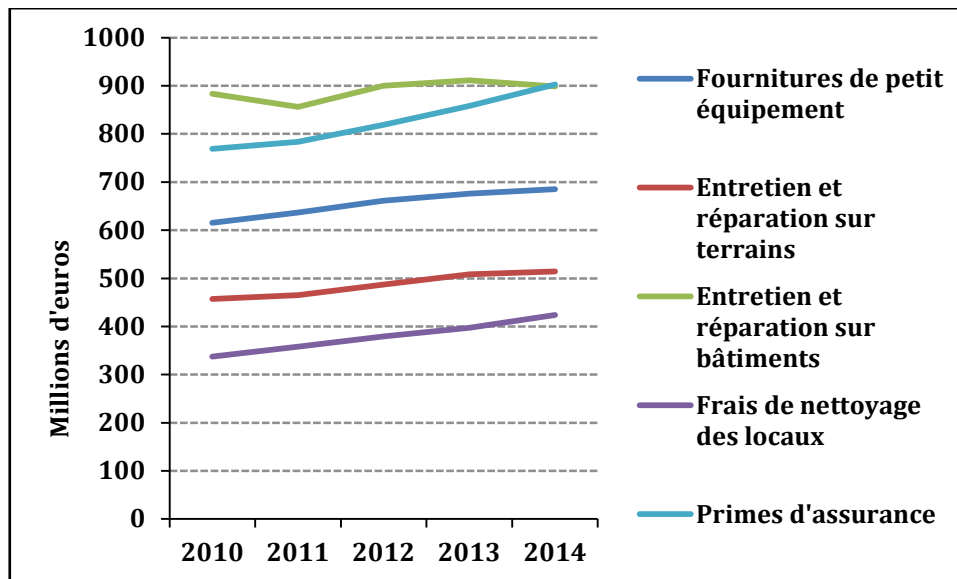
Annexe IV

Poste de dépense	Type de dépense	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution sur la période 2010-2014	TCAM 2010-2014
	sur terrains ⁹							
	Frais de nettoyage des locaux	339	358	379	397	425	+ 25,1 %	+ 5,9 %
	Fournitures d'entretien	294	298	301	306	301	+ 2,4 %	+ 0,5 %
	Sous-total	2 588	2 614	2 728	2 799	2 823	+ 9,1 %	+ 2,2 %
Assurances et impôts	Primes d'assurance	769	783	819	859	902	+ 17,3 %	+ 4,1 %
	Taxes foncières	543	553	582	592	598	+ 10,1 %	+ 2,4 %
	Sous-total	1 312	1 336	1 401	1 451	1 500	14,4 %	+ 3,4 %

Source : DGFIP, calculs de la mission.

Le graphique 8 illustre l'évolution des postes de dépenses ayant subi les plus fortes variations sur la période 2010-2014.

Graphique 8 : Évolution des dépenses d'entretien, de maintenance, de fourniture d'entretien et de petit équipement ainsi que des dépenses d'assurance sur la période 2010-2014



Source : DGFIP, calculs de la mission.

Ainsi, au regard des montants concernés et de l'évolution de la dynamique de la dépense, la mission a choisi d'isoler les dépenses suivantes parmi les dépenses immobilières : les dépenses d'énergie et d'électricité, les dépenses d'entretien et de réparation sur bâtiments, les dépenses de fournitures d'entretien et de petit équipement ; et enfin, les dépenses d'assurance.

⁹ Hors dépenses d'entretien et de maintenance des voies et réseaux.

Annexe IV

1.1.4.3. *Le bloc communal prend en charge une part très importante de ces dépenses, qui évoluent par ailleurs de façon variable en fonction de chaque niveau de collectivité*

Sur les quatre postes de dépenses analysés, l'essentiel des coûts de fonctionnement sont portés par le bloc communal. Ainsi, pour l'année 2014, le tableau suivant illustre la répartition de la charge de la dépense niveau de collectivité par niveau de collectivité (cf. tableau 10).

Tableau 10 : Analyse de quatre types de dépense : répartition de la part des dépenses prises en charge par chaque niveau de collectivité territoriale sur l'année 2014 (en M€)

Type de dépense	Niveau de collectivité	Montant total des dépenses de l'année 2014 (en M€)	Part des dépenses de chaque niveau de collectivité territoriale dans les dépenses totales
Dépenses d'électricité	Communes	2 204	80,1 %
	EPCI	391	14,2 %
	Département	129	4,7 %
	Région	28	1,0 %
	Total	2 752	100,0 %
Dépenses d'entretien et de réparation des bâtiments	Communes	617	68,7 %
	EPCI	106	11,8 %
	Département	145	16,1 %
	Région	30	3,3 %
	Total	898	100,0 %
Dépenses de fournitures d'entretien et de petit équipement	Communes	733	74,3 %
	EPCI	157	15,9 %
	Département	87	8,8 %
	Région	8	0,8 %
	Total	986	100,0 %
Dépenses en assurance	Communes	568	63,0 %
	EPCI	212	23,5 %
	Département	91	10,1 %
	Région	31	3,4 %
	Total	902	100,0 %

Source : DGFIP, calculs de la mission.

Le bloc communal, composé des communes, des EPCI à fiscalité propre et des syndicats, détient 72 % de l'actif patrimonial. Il représente donc logiquement la part la plus importante des dépenses de fonctionnement analysée. En 2014, le bloc communal prend en charge :

- ◆ plus de 94 % des dépenses d'électricité ;
- ◆ plus de 90 % des dépenses de fourniture et d'entretien de petit équipement ;
- ◆ plus de 86 % des dépenses d'assurance ;
- ◆ et enfin, plus de 80 % des dépenses d'entretien et de réparation des bâtiments.

Par ailleurs, l'évolution de ces dépenses s'avère très hétérogène niveau de collectivité par niveau de collectivité sur la période 2010-2014 (cf. tableau 11).

Annexe IV

Tableau 11 : Évolution des dépenses d'électricité, d'entretien/réparation des bâtiments, de fournitures d'entretien/de petit équipement et d'assurance par niveau de collectivité sur la période 2010-2014 (en M€)

Niveau de collectivité	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution sur la période 2010-2014	TCAM 2010-2014
Dépenses d'électricité							
Communes	1 849	1 989	2 095	2 296	2 204	19,2 %	+ 4,48 %
EPCI	270	301	334	374	391	45,1 %	+ 9,75 %
Département	98	108	121	136	129	31,7 %	+ 7,13 %
Région	11	12	12	21	28	160,7 %	+ 27,07 %
Total	2 228	2 410	2 562	2 827	2 752	23,5 %	+ 5,43 %
Dépenses d'entretien et de réparation des bâtiments							
Communes	604	587	618	628	617	2,2 %	+ 0,5 %
EPCI	93	93	101	105	106	12,9 %	+ 3,1 %
Département	152	147	151	149	145	-4,3 %	- 1,1 %
Région	34	29	30	29	30	-10,7 %	- 2,8 %
Total	883	856	900	911	898	1,7 %	+ 0,4 %
Dépenses de fournitures d'entretien et de petit équipement							
Communes	708	707	722	733	733	+ 3,5 %	+ 0,9 %
EPCI	133	140	149	155	157	+ 18,4 %	+ 4,3 %
Département	61	78	84	86	87	+ 42,5 %	+ 9,3 %
Région	8	8	7	8	8	+ 8,7 %	+ 2,1 %
Total	910	933	962	982	986	8,4 %	+ 2,0 %
Dépenses en assurance							
Communes	500	508	526	549	568	+ 13,7 %	+ 3,27 %
EPCI	162	169	183	193	212	+ 31,2 %	+ 7,03 %
Département	77	79	81	87	91	+ 18,5 %	+ 4,34 %
Région	30	27	29	30	31	+ 2,1 %	+ 0,52 %
Total	769	783	819	859	902	+ 17,4 %	+ 4,10 %

Source : DGFIP, calculs de la mission.

En 2014, les quatre postes de dépense analysés représentent **5,54 Mds€**, soit **64 % des dépenses immobilières de l'ensemble des collectivités territoriales** et **39 % du montant total des dépenses de fonctionnement** associées au patrimoine. Ils feront l'objet donc l'objet d'une analyse approfondie ayant pour objectif de documenter des pistes d'économies potentielles (cf. partie 3).

1.2. Les dépenses de masse salariale, évaluées à plus de 13,7 Mds€ en 2012, ou de prestations de service consacrées à la gestion du patrimoine, représentent une part importante des dépenses

Au-delà des dépenses de fonctionnement directement associées au patrimoine (cf. 1.1), les dépenses en termes de masse salariale et de prestation de service représentent une part conséquente des dépenses de fonctionnement rattachables à la gestion du patrimoine. Il n'a cependant pas été possible de les chiffrer de façon précise au-delà des hypothèses suivantes.

1.2.1. Les prestations de nettoyage, d'entretien et de maintenance du patrimoine peuvent être internalisées ou externalisées, ce qui ne peut être retracé précisément à partir des données agrégées disponibles au niveau national

Les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine des collectivités territoriales comprennent des dépenses de masse salariale.

Des personnels des collectivités territoriales sont effectivement affectés à des prestations de nettoyage, d'entretien et de maintenance du patrimoine, notamment immobilier. Certains niveaux de collectivités, essentiellement les communes et les départements, gèrent également l'entretien et la maintenance des voies, réseaux et terrains non construits.

Au regard de l'organisation interne de chacune des collectivités territoriales, ces missions peuvent être :

- ◆ soit internalisées, c'est-à-dire gérées en régie avec des personnels dédiés ;
- ◆ soit externalisées, c'est à dire confiées à un prestataire extérieur à la collectivité.

1.2.1.1. Les données fournies par les comptes de gestion ne permettent pas de disposer d'informations fiables sur ces organisations

La mission n'a pas pu disposer d'informations fiables sur l'organisation de chaque type de prestation de nettoyage, d'entretien ou de maintenance rattachable à la gestion du patrimoine.

Au sein des comptes de gestion mis à la disposition de la mission par la DGFIP, le compte « contrats de prestations de service¹⁰ » n'est pas ventilé par grand type de prestation et ne permet donc pas d'isoler les contrats rattachables à la gestion du patrimoine. De même, la ventilation fonctionnelle à partir de la comptabilité générale ne permet pas d'identifier les dépenses de masse salariale ou de contrats de prestation spécifiquement liés à la gestion patrimoniale.

Seule une analyse fine de l'organisation interne des directions des services techniques ou des directions logistiques des collectivités permettrait de savoir si les prestations sont internalisées ou externalisées et d'analyser les dépenses associées.

1.2.1.2. L'enquête¹¹ réalisée par la mission permet cependant de disposer d'informations sur les organisations retenues par les collectivités

La mission a interrogé les collectivités sur les modes d'organisation retenus concernant leur gestion du patrimoine¹². Les réponses formulées par les collectivités ayant répondu à cette question sont synthétisées dans le tableau 12.

Encadré 3 : Enquête réalisée par la mission auprès de collectivités territoriales

La mission a réalisé une enquête auprès d'élus et de responsables administratifs de collectivités. Le questionnaire, ouvert en ligne entre le 1^{er} et le 18 mars 2016, a été diffusé à des collectivités par l'association des maires de France (AMF), l'association des communautés de France (AdCF), l'association des départements de France (ADF), l'association des régions de France (ARF) ainsi que

¹⁰ Il s'agit du compte n° 611 au sein des instructions budgétaires et comptables M14, M52 et M71.

¹¹ Cf. Encadré 3.

¹² La question posée dans le questionnaire était la suivante : À quel type de prestation avez-vous recours pour : la maintenance des bâtiments et de la voirie ; le nettoyage des bâtiments ; le gardiennage des bâtiments ; l'entretien de la voirie et des espaces verts.

Annexe IV

par l'association finances gestion évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE). Ces associations ont sollicité leurs adhérents¹³.

Le nombre de réponses est élevé pour les départements (56 réponses) et les régions (8 réponses) et plus faible pour le bloc communal : 124 réponses de communes et 74 réponses d'EPCI. Toutefois, ces réponses reflètent la diversité du bloc communal en termes de population pour les communes ou de type d'EPCI¹⁴.

Dans ces conditions, si les résultats de ce questionnaire ne sauraient constituer une vérité statistique, ils peuvent être utilisés avec, les réserves méthodologiques exposés, pour mieux appréhender les pratiques des collectivités en matière de gestion de patrimoine. En tout état de cause, il n'existe pas d'autres sources de données permettant une telle vision d'ensemble.

Source : Mission.

Tableau 12 : Mode d'organisation utilisé en matière d'entretien et de maintenance du patrimoine par les collectivités territoriales ayant répondu à l'enquête de la mission

		Maintenance des bâtiments	Maintenance de la voirie	Nettoyage des bâtiments	Gardiennage	Entretien de la voirie et des espaces verts
Communes	Majoritairement externalisé	52 %	62 %	12 %	17 %	11 %
	Majoritairement internalisé	28 %	9 %	40 %	41 %	53 %
	Totalement externalisé	12 %	22 %	10 %	8 %	7 %
	Totalement internalisé	8 %	7 %	38 %	34 %	28 %
EPCI	Majoritairement externalisé	43 %	32 %	25 %	18 %	39 %
	Majoritairement internalisé	32 %	4 %	30 %	26 %	37 %
	Totalement externalisé	25 %	55 %	27 %	47 %	20 %
	Totalement internalisé	0 %	9 %	18 %	8 %	4 %
Départements	Majoritairement externalisé	72 %	26 %	42 %	33 %	29 %
	Majoritairement internalisé	9 %	48 %	33 %	26 %	45 %
	Totalement externalisé	12 %	7 %	12 %	19 %	10 %
	Totalement internalisé	7 %	19 %	14 %	21 %	17 %
Région	Majoritairement externalisé	0 %	NA	40 %	0 %	40 %
	Majoritairement internalisé	100 %		20 %	20 %	20 %
	Totalement externalisé	0 %		40 %	80 %	40 %

¹³ L'AMF a diffusé le questionnaire aux membres de sa commission des finances, composée de maires de communes de tailles différentes et de l'ensemble des départements, ainsi qu'aux présidents des associations départementales des maires.

¹⁴ Pour les communes, la répartition des répondants par strate de population est la suivante : 55 communes de moins de 1 000 habitants, 16 entre 1 000 et 3 500 habitants, 14 entre 3500 et 10 000 habitants, 20 entre 10 000 et 40 000 habitants, 14 entre 40 000 et 200 000 habitants et 5 de plus de 200 000 habitants. Pour les EPCI, 55 communautés de communes ont répondu, 17 communautés d'agglomération et 4 communauté urbaine ou métropole.

Annexe IV

		Maintenance des bâtiments	Maintenance de la voirie	Nettoyage des bâtiments	Gardiennage	Entretien de la voirie et des espaces verts
	Totalement internalisé	0 %		0 %	0 %	0 %
<i>Nb de réponses</i>		193	179	194	161	184

Source : Mission.

Au regard des réponses adressées par les collectivités à cette enquête, il apparaît ainsi qu'une part importante de certaines prestations associées à la gestion du patrimoine des collectivités territoriales sont externalisées.

Ainsi, concernant le bloc communal, qui concentre la majorité des dépenses de fonctionnement rattachables au patrimoine, la majeure partie des prestations de maintenance des bâtiments sont externalisées par les communes (52 %). Ce taux est plus faible pour les EPCI (43 %).

Les prestations de maintenance de la voirie sont quant à elle plus souvent externalisées par les communes (62 %) et dans une bien moindre mesure pour les EPCI (32 %). En revanche, d'autres types de prestations sont plus rarement externalisées, comme le nettoyage des bâtiments (12 % des communes précisent que leur organisation est majoritairement externalisée) ou le gardiennage des bâtiments (17 %).

1.2.2. Une étude menée par le CNFPT permet d'évaluer à 13,7 Mds€ le montant des dépenses de masse salariale consacrées à la gestion du patrimoine pour l'année 2012

1.2.2.1. Il n'existe pas de consolidation nationale des dépenses de masse salariale par grand type de mission

L'examen des comptes de gestion permet de retracer les évolutions annuelles de la masse salariale sur la période 2010-2014 à travers les comptes 64, qui sont les comptes de charges de personnel. Ils regroupent l'ensemble des rémunérations des personnels et les charges sociales patronales liées à ces rémunérations.

Cependant, la ventilation de ces comptes ne permet pas d'agrèger les dépenses par grande mission ni dans la comptabilité générale, ni dans la comptabilité fonctionnelle. Il n'est donc pas possible d'isoler au sein de ces comptes, les dépenses de masse salariale rattachables à la gestion du patrimoine.

Par ailleurs, les tableaux prévisionnels des emplois rémunérés des collectivités ne font pas l'objet d'une consolidation par grade ou par grandes missions de la part de la DGFIP ou de la direction générale des collectivités territoriales (DGCL).

Annexe IV

1.2.2.2. Les hypothèses de la mission, chiffrées en fonction des données fournies par le CNFPT, permettent néanmoins d'évaluer les dépenses de masse salariale associées au patrimoine

1.2.2.2.1. Une étude du CNFPT¹⁵ sur les effectifs de l'année 2012 permet d'évaluer le nombre d'agents associés à la gestion du patrimoine des collectivités territoriales

Le tableau 13 présente la répartition des effectifs de la fonction publique territoriale affectés à des missions de gestion du patrimoine en 2012. Ces effectifs en équivalent temps complet ont été valorisés en masse salariale par la mission selon la méthodologie définie ci-dessous (cf. encadré 4).

Encadré 4 : Méthodologie de valorisation du montant de la masse salariale des collectivités territoriales consacrée à la gestion du patrimoine

La mission a valorisé le coût de la masse salariale consacrée à la gestion du patrimoine des collectivités territoriales en multipliant le nombre d'équivalents temps complet identifiés par le CNFPT par le coût moyen d'un emploi en 2012.

Ce chiffre a été défini en accord avec le CNFPT à 35 k€ annuels. Il s'agit du coût moyen annuel chargé d'un poste équivalent à un temps complet d'un agent de catégorie C. En effet, selon les données fournies par le CNFPT, plus de 95 % des agents exerçant ces missions de gestion du patrimoine des collectivités territoriales sont des agents de catégorie C.

Source : Mission.

Selon les données fournies par le CNFPT, au cours de l'année 2012, 391 500 agents étaient affectés sur ce type de mission, ce qui représentait alors près de 23 % des agents exerçant au sein des collectivités territoriales. Les dépenses de masse salariale liées à la gestion du patrimoine représenteraient donc environ à 13,7 Mds€ en 2012 (cf. tableau 13).

Tableau 13 : Répartition des effectifs de la fonction publique territoriale par grandes missions rattachables à la gestion du patrimoine des collectivités territoriales

Secteurs rattachables à la gestion du patrimoine	Métiers	Effectif (en ETC ¹⁶)	Estimation en masse salariale (en M€)	En pourcentage de la masse salariale totale (en %)
Entretien du patrimoine bâti	Responsable des bâtiments	1 600	56	0,08
	Responsable de conception et de réalisation de constructions	700	25	0,04
	Chargé d'opération de construction	1 500	53	0,08
	Gestionnaire technique bâtiment	3 900	137	0,21
	Assistant de suivi de travaux bâtiment	3 800	133	0,20
	Ouvrier de maintenance des	53 900	1 887	2,92

¹⁵ Le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) est établissement public déconcentré assurant des missions de formation et d'emploi. Il dispose d'un centre de ressources et d'informations sur le service public territorial.

¹⁶ Équivalents temps plein complet.

Annexe IV

Secteurs rattachables à la gestion du patrimoine	Métiers	Effectif (en ETC ¹⁶)	Estimation en masse salariale (en M€)	En pourcentage de la masse salariale totale (en %)
	bâtiments			
	Responsable énergie	500	18	0,03
	Responsable d'exploitation des installations de chauffage, ventilation et climatisation	100	4	0,01
	Gestionnaire de flux	200	7	0,01
	Spécialiste fluides	500	18	0,03
	Opérateur de maintenance chauffage, ventilation et climatisation	900	32	0,05
	Sous-total	67 600	2 370	3,66
Gestion locative	Chargé de gestion locative	300	11	0,02
	Gardien d'immeuble	1 000	35	0,05
	Sous-total	1 300	46	0,07
Entretien et nettoyage de locaux	Coordonnateur d'entretien des locaux	1 700	60	0,09
	Chargé de propreté des locaux	176 900	6 192	10,76
	Agent de services polyvalent en milieu rural	18 300	641	1,32
	Agent des interventions techniques polyvalent en milieu rural	7 800	273	0,48
	Sous-total	204 700	7 166	12,65
Entretien des infrastructures de voirie et des réseaux	Responsable du patrimoine de la voirie et des réseaux divers	2 500	88	0,13
	Chargé de réalisation de travaux voirie et réseaux divers	4 000	140	0,21
	Chef d'équipe d'entretien et d'exploitation voirie et réseaux divers	7 300	256	0,38
	Chargé d'études et de conception en voirie et réseaux divers	2 900	102	0,15
	Agent d'exploitation et d'entretien de la voirie et des réseaux divers	45 200	1 582	2,44
	Responsable de port	300	11	0,01

Annexe IV

Secteurs rattachables à la gestion du patrimoine	Métiers	Effectif (en ETC ¹⁶)	Estimation en masse salariale (en M€)	En pourcentage de la masse salariale totale (en %)
	Agent de port	1 400	49	0,07
	Sous-total	63 600	2 228	3,39
Entretien des espaces verts	Directeur espaces verts et biodiversité	700	25	0,03
	Concepteur paysagiste	300	11	0,02
	Chargé de travaux espaces verts	6 200	217	0,33
	Responsable de production végétale	400	14	0,02
	Grimpeur-élagueur	1 000	35	0,05
	Jardinier	45 700	1 600	2,50
	Sous-total	54 300	1 902	2,61
Total		391 500	13 712	22,72

Source : Retraitements du CNFPT et de la mission à partir des données issues du logiciel SIASP¹⁷.

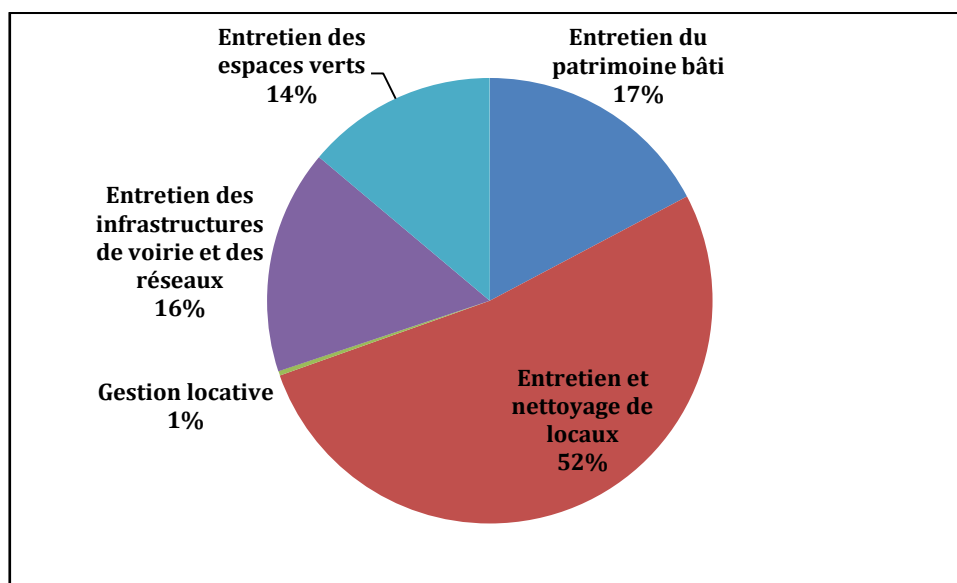
Selon le CNFPT, pour l'année 2012, la répartition de ces agents par type de mission serait la suivante (cf. graphique 9) :

- ◆ 204 700 ETC, soit 52 % des ETC affectés à des missions rattachables au patrimoine auraient des fonctions d'entretien et de nettoyage des locaux ;
- ◆ 67 600 ETC, soit 17 % des ETC auraient des missions d'entretien du patrimoine bâti ;
- ◆ 63 600 ETC, soit 16 % des ETC auraient des missions d'entretien des infrastructures de voirie et des réseaux ;
- ◆ 54 300 ETC, soit 14 % de ces ETC auraient des missions rattachables à l'entretien des espaces verts ;
- ◆ enfin, moins 1 300 ETC, soit 1 % de ces ETC auraient des missions rattachables à la gestion locative.

¹⁷ Constitué par l'INSEE à partir de plusieurs sources administratives, le système d'information sur les agents de la fonction publique (SIASP) permet de connaître les effectifs, les caractéristiques d'emploi, les volumes de travail et les rémunérations des agents des trois fonctions publiques. Il couvre les agents en poste en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer, hors Mayotte.

Annexe IV

Graphique 9 : Répartition des effectifs affectés sur des missions rattachables à la gestion du patrimoine des collectivités territoriales par grand type de métier en 2012



Source : Retraitements du CNFPT et de la mission à partir des données issues du logiciel SIASP.

1.2.2.2.2. *Une autre analyse du CNFPT permet par ailleurs de disposer de données sur la répartition par niveau de collectivité des effectifs des principaux métiers associés à la gestion du patrimoine des collectivités territoriales*

Encadré 5 : Méthodologie utilisée par le CNFPT dans le cadre de son étude intitulée « Panorama statistique des métiers territoriaux »

La mission s'est appuyée sur une étude intitulée « Panorama statistique des métiers territoriaux » publiée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Cette étude a concerné 2 800 collectivités et groupements. Elle a été menée de mars 2013 à janvier 2014.

Les données collectées concernent la situation des effectifs des collectivités et de leurs groupements au 31 décembre 2012.

Ces données sont :

- statutaires ;
- relatives aux conditions d'emploi ;
- démographiques ;
- organisationnelles et professionnelles.

Source : Mission d'après les informations fournies par le CNFPT.

Les chiffres issus des analyses du CNFPT (cf. tableau 14) permettent de répartir par niveau de collectivités les effectifs des trois principaux métiers rattachés à la gestion du patrimoine des collectivités territoriales, à savoir :

- ◆ les métiers destinés à assurer le nettoyage des locaux ;
- ◆ les métiers destinés à la maintenance des bâtiments ;
- ◆ le métier de jardinier.

Annexe IV

Tableau 14 : Répartition par type de collectivités des missions de nettoyage, d'entretien et de maintenance du patrimoine des collectivités territoriales

Types de collectivité		Métiers exercés	Effectifs	Montant en masse salariale (en M€ ¹⁸)
Régions		Chargé de la propreté des locaux	31 400	1 099
		Ouvrier de maintenance des bâtiments	9 000	315
Sous-total			40 400	1 414
Départements		Chargé de la propreté des locaux	32 100	1 124
		Agent d'exploitation et d'entretien de la voirie et des réseaux divers	19 200	672
Sous-total			51 300	1 796
Structures intercommunales		Chargé de la propreté des locaux	9 300	326
Sous-total			9 300	326
Communes	Communes de moins de 3 500 habitants	Chargé de la propreté des locaux	33 800	1 183
	Communes entre 3 500 et 20 000 habitants	Chargé de la propreté des locaux	41 000	1 435
		Jardinier	17 200	602
	Communes de plus de 20 000 habitants	Chargé de la propreté des locaux	41 900	1 467
Sous-total			133 900	4 687
Total			234 900	8 223

Source : Retraitements du CNFPT et de la mission.

Ces données présentent la répartition des effectifs associés à la gestion du patrimoine de l'échantillon concerné (cf. encadré 5) par niveau de collectivité.

Sur cet échantillon, qui ne concerne qu'une partie des effectifs affectés à la gestion du patrimoine des collectivités territoriales, et qui doit donc être interprété avec prudence :

- ◆ les communes représentent 57 % de la dépense de masse salariale liée à la gestion du patrimoine ;
- ◆ les départements représentent 22 % ;
- ◆ les régions représentent 17 % ;
- ◆ et enfin, les EPCI représentent 4 %.

Au regard de ces éléments, qui ne concernent qu'une partie des effectifs concernés, le bloc communal concentrerait 79 % des effectifs affectés à la gestion du patrimoine.

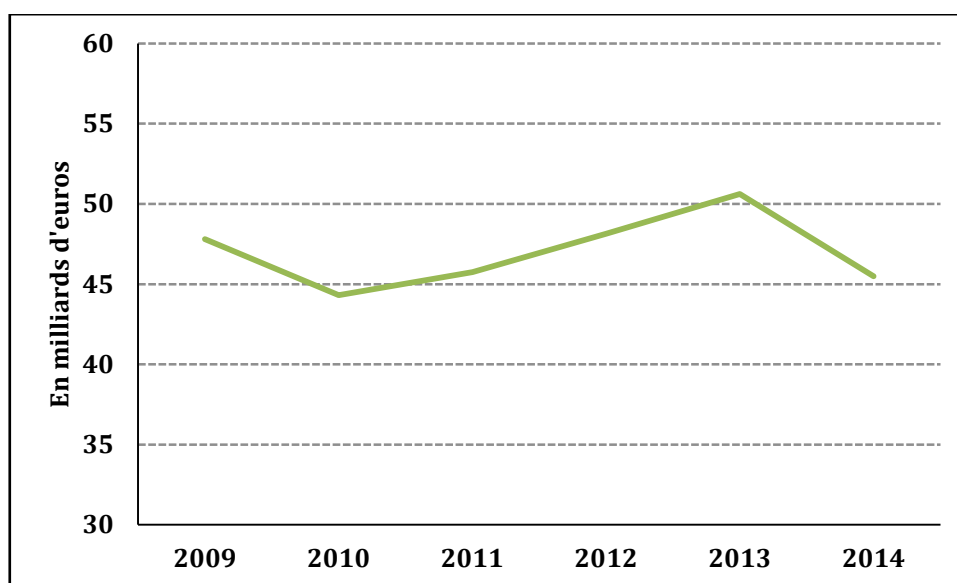
¹⁸ La valorisation en masse salariale a été calculée en en prenant pour référence le coût annuel moyen d'un agent de catégorie C pour l'année 2012, à savoir 35 000 €. La mission a évalué que 95 % des agents exerçant sur ces secteurs sont des agents de catégorie C.

1.3. Les dépenses d'investissement des collectivités pourraient être insuffisamment orientées vers la réhabilitation et le renouvellement du patrimoine existant, au profit de la construction d'équipements neufs

1.3.1. Les dépenses d'investissement des collectivités territoriales s'élèvent à 45 Mds€ en 2014

Selon les chiffres de la comptabilité nationale, l'investissement des collectivités territoriales est évalué à 45,5 Mds€ en 2014. Le montant de ces dépenses d'investissement connaît une évolution cyclique sur la période 2009-2014¹⁹ (cf. graphique 10). Après une augmentation continue entre 2010 et 2013, l'investissement des collectivités territoriales baisse en 2014 pour retrouver un niveau proche de celui de 2010.

Graphique 10 : Évolution des dépenses d'investissement des collectivités territoriales sur la période 2009-2014



Source : INSEE, (comptabilité nationale).

¹⁹ La comptabilité nationale n'isole les dépenses d'investissement des seules collectivités territoriales dans le total des dépenses d'investissement des administrations publiques locales (APUL) qu'à compter de l'année 2009.

1.3.2. Si la distinction entre l'investissement consacré à des équipements neufs ou à la réhabilitation de l'existant est difficile à appréhender, la part des dépenses de réhabilitation peut être estimée entre 50 et 60 % de l'investissement total

1.3.2.1. La distinction au sein des flux d'investissement entre les dépenses de réhabilitation de l'existant et les financements d'équipements neufs ne peut pas être appréhendée à partir des sources comptables

En comptabilité générale, les flux d'investissement se traduisent par des évolutions de l'actif immobilisé (compte de classe 2). Sur le plan comptable, rien ne distingue toutefois les dépenses d'investissement liées à des immobilisations nouvelles (constructions, acquisitions) et les dépenses visant à réhabiliter ou à rénover²⁰ des immobilisations existantes.

Par ailleurs, au-delà de la question de la répartition parmi les dépenses en investissement entre dépenses de réhabilitation et financement d'équipements nouveaux, il n'est pas non plus possible d'isoler leur nature au sein des comptes de gestion.

Or, les investissements peuvent être liés :

- ◆ soit à une construction destinée à créer un équipement neuf et qui n'existait pas précédemment suite à un transfert de compétence, à une augmentation de la population, à la mise en œuvre d'un nouveau projet de la collectivité, etc. ;
- ◆ soit à une opération de renouvellement, c'est-à-dire de construction d'un équipement venant se substituer à un équipement existant, cet équipement étant par ailleurs détruit ou conservé par la collectivité.

Cette distinction s'avère particulièrement importante puisqu'elle permet d'évaluer, au travers de ces dépenses, si l'investissement des collectivités territoriales dans des équipements neufs est davantage généré par la réhabilitation ou la rénovation de leur patrimoine existant ou par la construction d'équipements nouveaux.

La comptabilité nationale de l'INSEE, essentiellement fondée sur les données de la comptabilité générale des collectivités territoriales, ne permet pas non plus de procéder à ces distinctions.

Il n'apparaît donc pas possible d'appréhender de manière consolidée et fiable la répartition des dépenses d'investissement des collectivités entre les dépenses de gros entretien et de maintenance de l'existant et le coût de constructions ou d'acquisitions d'équipements neufs. Une évaluation de cette répartition ne peut donc être qu'issue de données micro-économiques et des évaluations des collectivités.

²⁰ La notion de réhabilitation renvoie au maintien en l'état, à la mise aux normes d'un bâtiment existant alors que la notion de renouvellement renvoie quant à elle à la construction d'un bâtiment neuf venant remplacer un bâtiment ou un équipement existant.

Annexe IV

1.3.2.2. Deux évaluations différentes permettent de situer la part de l'investissement des collectivités consacré à la réhabilitation du patrimoine existant entre 50 et 60 % de l'investissement total

1.3.2.2.1. D'après une enquête réalisée par la mission, en moyenne, 50 % des dépenses d'investissement des collectivités seraient consacrées à la réhabilitation du patrimoine existant

La mission a adressé un questionnaire à des gestionnaires de collectivités (cf. encadré 3) dont une question portait sur la part des dépenses d'investissement consacrée à des travaux de réhabilitation du patrimoine existant et la part consacrée au financement d'équipements neufs.

En moyenne, toutes collectivités confondues, les répondants au questionnaire de la mission déclarent consacrer en 2015 50,2 % de leurs dépenses d'investissements à la réparation ou à la réhabilitation des actifs existants, le solde étant consacré à des investissements dans des nouveaux projets, éventuellement en remplacement d'actifs existants.

Cette part est toutefois variable en fonction des niveaux de collectivités (cf. tableau 15) : elle représente 57 % des dépenses d'investissements des communes et 53 % des dépenses d'investissement des départements contre 37 % des dépenses d'investissement des EPCI.

Tableau 15 : Part des dépenses d'investissement consacrées à la réhabilitation du patrimoine existant évaluée par les collectivités territoriales

Niveau de collectivité	Part des dépenses d'investissement consacrée à la réhabilitation du patrimoine existant
Communes	57 %
EPCI	37 %
Départements	53 %
Régions	42 %

Source : Mission. 181 réponses : 86 communes, 49 EPCI, 41 départements et 5 régions.

1.3.2.2.2. Une évaluation réalisée à partir d'une analyse de marchés publics passés par les communes évalue quant à elle la part des dépenses de réhabilitation à 60 % de l'investissement sur la période 2012-2014

Dans une étude dont les premiers résultats ont été publiés en février 2016, l'assemblée des communautés de France (AdCF) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC)²¹, ont analysé la commande publique sur la période 2012-2014. Cette étude est fondée sur l'examen des procédures de marchés publics d'un montant supérieur à 15 k€, répertoriés puis classifiés par nature de dépenses par la société Vecteur Plus (cf. encadré 6).

Encadré 6 : Méthodologie de l'étude menée par l'AdCF et la CDC concernant la commande publique sur la période 2012-2015

L'AdCF et la CDC, en lien avec la société Vecteur Plus ont constitué un « observatoire de l'évolution de la commande publique ». Les analyses sont fondées sur les procédures de marchés publics soumises aux règles de mise en concurrence et de publicité, soit au-dessus des seuils légaux de 15 k€ (jusqu'au 1^{er} janvier 2016) et répertoriés par la société Vecteur Plus.

L'étude 2012-2015 analyse l'ensemble de la commande publique en recouvrant la totalité des donneurs d'ordre soumis aux règles de marchés publics : collectivités locales et groupements, entreprises publiques locales (SPL, SEM), État, opérateurs de l'État, hôpitaux et protection sociale,

²¹ AdCF et CDC, 2012-2015 : observatoire de l'évolution de la commande publique, février 2016.

Annexe IV

organismes HLM, etc.

Les marchés répertoriés par la société Vecteur Plus sont classés pour chaque donneur d'ordre par destination (logement, voirie, scolaire...) ainsi que par nature de dépense (fourniture, ingénierie, renouvellement et rénovation, services, travaux neufs...). Cette répartition par nature ne recoupe pas la notion budgétaire et comptable d'investissement. Des dépenses d'investissement au sens budgétaire et comptable peuvent ainsi être enregistrées dans la rubrique « ingénierie » ou la rubrique « services ». Toutefois, les marchés enregistrés sous les deux rubriques « travaux neufs » et « renouvellement et rénovation » peuvent être considérés comme une approximation des dépenses d'investissement. La comparaison de ces deux rubriques permet ainsi d'appréhender la répartition d'une partie des dépenses d'investissements entre projets neufs et rénovation de l'existant.

Source : Baromètre de la commande publique, AdCF, CDC, Vecteur Plus.

L'analyse de la classification par nature **des marchés publics des communes** sur la période 2012-2014 montre que **les travaux de renouvellement et de rénovation représentent sur la période 60 % du total des dépenses de travaux neufs et de dépenses de renouvellement ou rénovation** (cf. tableau 16). Cette part reste stable sur la période, puisqu'elle est de 59 % en 2013 et 62 % en 2014. Enfin, elle est cohérente avec les réponses des communes au questionnaire de la mission qui estiment que 57 % de leurs investissements sont consacrés à la réhabilitation d'actifs existants.

La mission n'a pas été en mesure de faire les mêmes analyses pour les autres niveaux de collectivités. Seules les réponses au questionnaire permettent d'obtenir une approximation de cette répartition (cf. tableau 15).

Tableau 16 : Évolution des marchés publics de travaux neufs ou de renouvellement et rénovation des communes sur la période 2012-2014

Types de marchés	2012	2013	2014	Somme sur la période 2012-2014
Travaux neufs (en M€)	2 956	2 926	1 642	7 524
Travaux de renouvellement et de rénovation (en M€)	4 456	4 173	2 646	11 275
Part des dépenses de renouvellement et rénovation dans le total dépenses de travaux neufs et dépenses de renouvellement et rénovation	60 %	59 %	62 %	60 %
Nombre de marchés concernés	156 810	155 294	92 815	404 919

Source : Baromètre de la commande publique, AdCF, CDC, Vecteurs+.

1.3.3. Or, les flux d'investissement théoriquement nécessaires pour assurer le maintien en l'état du patrimoine existant ont augmenté depuis les années 1980 et pourraient être nettement inférieurs aux investissements consacrés à la réhabilitation

Aucune étude ne permet à l'heure actuelle d'appréhender de manière fine l'état de vétusté du patrimoine des collectivités et les besoins de travaux nécessaires pour assurer son maintien en l'état ou à le réhabiliter.

1.3.3.1. L'état de vétusté du patrimoine des collectivités territoriales est difficile à appréhender

L'enquête diffusée par la mission a permis de recueillir l'avis de 239 collectivités territoriales, à savoir 116 communes, 71 EPCI, 47 départements et 5 régions, sur l'état de vétusté de leur patrimoine (cf. encadré 3).

L'échelle de notation était la suivante :

- ◆ 1 : patrimoine majoritairement en excellent état (neuf ou récemment réhabilité) ;
- ◆ 2 : patrimoine majoritairement en bon état nécessitant une maintenance courante ;
- ◆ 3 : patrimoine nécessitant dans l'ensemble des travaux de rénovation fréquents ;
- ◆ 4 : patrimoine nécessitant dans l'ensemble de lourds travaux de réhabilitation.

Ces collectivités ont estimé que le patrimoine qu'elles étaient amenées à gérer était dans un état globalement moyen à la fois concernant les bâtiments ainsi que la voirie et les réseaux (cf. tableau 17).

Tableau 17 : Estimation de l'état du patrimoine existant évaluée par les collectivités territoriales

Niveau de collectivité	Note moyenne de l'état d'ensemble des bâtiments de 1 à 4	Note moyenne de l'état d'ensemble des voiries et réseaux de 1 à 4
Communes	2,4	2,6
EPCI	2,3	2,4
Départements	2,4	2,4
Régions	2,2	2,3

Source : Mission. 239 collectivités répondantes : 116 communes, 71 EPCI, 47 départements, 5 régions.

Ces chiffres moyens masquent des réalités très différentes entre niveau de collectivité : respectivement 10 % et 11 % des communes répondantes indiquent ainsi que leurs bâtiments et la voirie qu'elles gèrent nécessitent dans l'ensemble de lourds travaux de réhabilitation.

1.3.3.2. La consommation de capital fixe calculée par l'INSEE peut constituer un indicateur de la dégradation annuelle du patrimoine et, partant, du besoin de réhabilitation

Afin d'évaluer le besoin de réhabilitation du patrimoine des collectivités, la mission a analysé l'évolution de la consommation de capital fixe (CCF) calculée annuellement par l'INSEE pour l'établissement des comptes de patrimoine en comptabilité nationale (cf. encadré 7).

La consommation de capital fixe équivaut en effet en comptabilité nationale à la dépréciation du capital, et, partant, constitue une approximation statistique des flux d'investissement nécessaires pour maintenir en l'état, restaurer ou réhabiliter le patrimoine existant des administrations publiques locales (APUL).

Encadré 7 : Définition et mode de calcul de la consommation de capital fixe (CCF)

« La consommation de capital fixe représente la dépréciation subie par le capital fixe au cours de la période considérée par suite d'usure normale et d'obsolescence prévisible, y compris une provision pour pertes d'actifs fixes à la suite de dommages accidentels assurables.

Une consommation de capital fixe doit être calculée pour tous les actifs fixes (à l'exception des animaux), tant corporels qu'incorporels, pour les coûts du transfert de la propriété d'actifs non produits et pour les

Annexe IV

améliorations majeures apportées à des actifs non produits.

La consommation de capital fixe - qu'il convient de distinguer des amortissements fiscaux ou des amortissements retenus en comptabilité d'entreprise - est évaluée sur la base du stock d'actifs fixes et de la durée de vie économique probable des différentes catégories de biens concernés. L'évaluation du parc de capital fixe se fait aux prix de remplacement et non pas au coût d'acquisition initial. En l'absence d'informations directement accessibles sur le stock d'actifs fixes, ce dernier est calculé en appliquant la méthode dite de l'inventaire permanent et il est évalué aux prix d'acquisition de la période courante.

La consommation de capital fixe est calculée selon la méthode de l'amortissement linéaire, c'est-à-dire en répartissant la valeur à amortir de manière égale sur toute la durée d'utilisation du bien : un bien d'une durée de vie de 20 ans sera amorti à hauteur d'un vingtième chaque année.

Dans un compte donné, la consommation de capital fixe est toujours enregistrée sous le solde comptable, qui est donc présenté à la fois "net" et "brut", selon que l'on déduit ou non cette consommation de capital fixe. »

Source : Extrait de la note méthodologique, « Les comptes de patrimoine et de variations de patrimoine – base 2000 », INSEE, janvier 2008²².

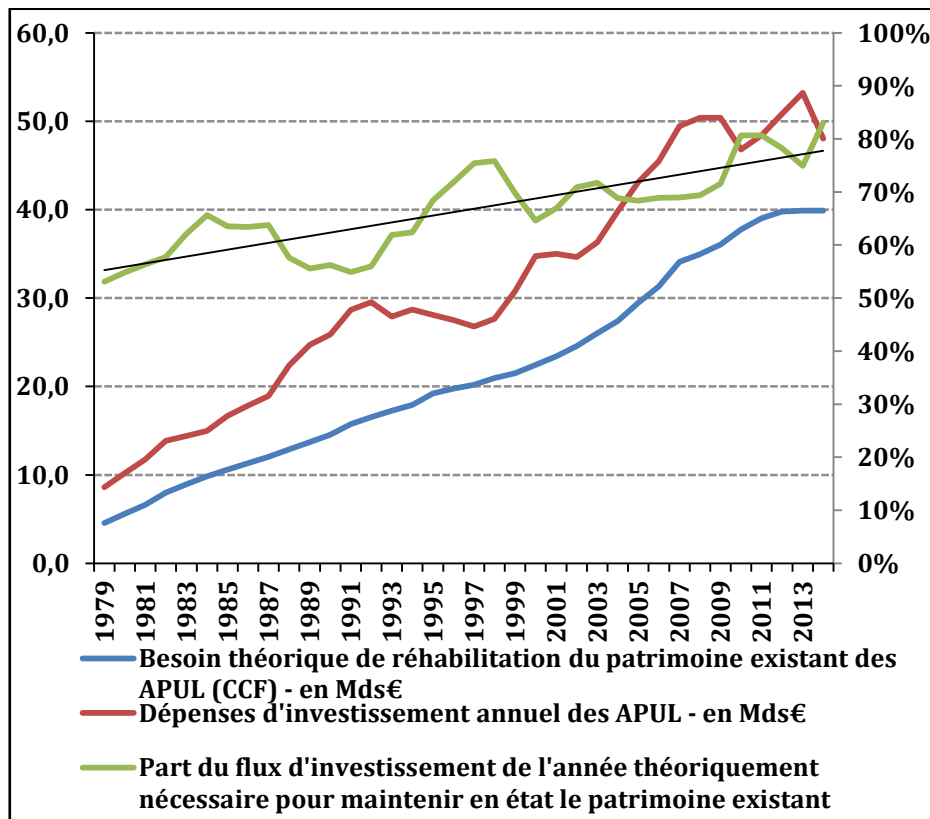
Dans le graphique 11, la consommation de capital fixe des APUL depuis 1978 est représentée par la courbe bleue. La courbe rouge représente, quant à elle, les dépenses d'investissement annuelles des APUL en comptabilité nationale. Or, la CCF augmente plus rapidement depuis les années 1980 que les dépenses d'investissement.

Ainsi, la part du flux d'investissement annuel nécessaire pour maintenir en l'état, restaurer ou réhabiliter le patrimoine existant, représentée par la courbe verte sur le graphique ci-dessous, croît tendanciellement depuis la fin des années 1970 : de 60 % en moyenne dans les années 1980, à 65 % dans les années 1990, à 69 % sur la décennie 2000 pour atteindre 80 % en moyenne dans les cinq dernières années.

²² URL : http://www.insee.fr/fr/indicateurs/cnat_annu/base_2000/documentation/methodologie/nb10.pdf.

Annexe IV

Graphique 11 : Comparaison de l'évolution de la consommation de capital fixe et des flux annuels d'investissements des APUL sur la période 1978-2014 (euros courants)



Source : INSEE, Comptabilité nationale.

Le rapprochement entre, d'une part, le niveau de dépense d'investissement consacré à la réhabilitation du patrimoine existant, selon les études faites auprès de collectivités et la proportion de travaux de rénovation parmi les travaux neufs issus d'une étude de marchés, et d'autre part, le besoin de financement qui résulte de la CCF mesurée par l'INSEE, est une approche globale qui présente des biais méthodologiques.

Cependant, ces séries de données sont les seules disponibles sur ce sujet et présentent des lignes de force sur plusieurs années que l'on ne peut ignorer. En outre, il est logique qu'à mesure que le patrimoine des collectivités augmente (cf. annexe I) tant du fait d'investissements nouveaux que de transferts d'équipements, les besoins de réhabilitation du patrimoine existant croissent.

Ainsi, avec ces réserves méthodologiques, on peut considérer **que les dépenses effectives de réhabilitation (qui représenteraient entre 50 % et 60 % des dépenses d'investissement totales des collectivités, cf. supra), pourraient être insuffisantes pour assurer le maintien en l'état du patrimoine existant, pour lequel le besoin se situerait plutôt à hauteur de 80 %.**

Les dépenses d'investissement des collectivités territoriales pourraient donc être trop tournées vers la construction d'équipements neufs que vers la réhabilitation de biens existants.

2. L'augmentation des dépenses associées au patrimoine est liée aux transferts de compétence, à la faible évaluation *ex ante* des dépenses de fonctionnement des nouveaux investissements et au développement de normes contraignantes

2.1. Dans la durée, l'augmentation du patrimoine des collectivités et des dépenses associées est liée aux transferts d'équipements successifs et aux évolutions de la population

2.1.1. L'augmentation de l'investissement des collectivités et la hausse des dépenses de fonctionnement liées au patrimoine sont tirées par les transferts de compétence successifs

L'augmentation des dépenses associées au patrimoine est liée à l'évolution importante des actifs détenus par les collectivités. L'actif brut immobilisé des collectivités territoriales calculé en valeur de marché²³ par l'INSEE a en effet été multiplié par 3,4 sur la période 1978-2014. Si deux tiers de cette évolution provient de l'augmentation des prix de l'immobilier, au moins un tiers de celle-ci a été engendrée par une augmentation nette du volume des actifs (constructions ou acquisitions nouvelles retraitée de la dépréciation annuelle du capital, cf. annexe I).

Cette augmentation du patrimoine, en partie liée aux vagues de décentralisation successives, a logiquement un impact sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement. L'augmentation de l'actif immobilisé implique donc une augmentation des dépenses de fonctionnement rattachées à la gestion du patrimoine des collectivités territoriales.

Les dépenses d'investissement sont elles-aussi tirées par ces transferts de compétence, qu'elles soient liées au maintien en l'état et à la réhabilitation du patrimoine existant ou à la construction d'équipements neufs rendus nécessaires par l'exercice des nouvelles compétences des collectivités.

Le tableau 18 synthétise les transferts de compétence ayant suscité des transferts de d'équipement significatifs, qui ont donc contribué à augmenter le patrimoine des collectivités territoriales, et partant, leurs dépenses de fonctionnement au gré de chacune des vagues successives de décentralisation.

Tableau 18 : Compétences transférées aux collectivités territoriales et présentant un impact important en termes de patrimoine

Acte de décentralisation	Type de structures	Compétence nouvelle transférée		
		Confiée au niveau communal	Confiée au niveau départemental	Confiée au niveau régional
Acte I : loi du 2 mars 1982 ²⁴	Bâtiments scolaires	Création, entretien écoles maternelles et primaires	Création, entretien, équipement des collèges	Création, entretien, équipement des lycées
	Voirie et terrains non construits	Création et entretien de la voirie communale	Création et entretien de la voirie	Parc naturel régional espaces

²³ La comptabilité nationale de l'INSEE réévalue ces biens à leur valeur de marché alors que la DGFIP prend en compte la valeur historique dans ses comptes de gestion.

²⁴ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

Annexe IV

Acte de décentralisation	Type de structures	Compétence nouvelle transférée		
		Confiée au niveau communal	Confiée au niveau départemental	Confiée au niveau régional
			départementale	naturels
	Transports	Organisation et fonctionnement du transport scolaire et urbain	Organisation et fonctionnement du transport scolaire (hors urbain)	Organisation des transports régionaux (TER), achat de matériel roulant
	Ports	Ports de plaisance	Ports maritimes, de commerce et de pêche	Ports fluviaux
	Télécommunications	Gestion des réseaux	Gestion des réseaux	Gestion des réseaux
	Logement et habitat	Gestion de parcs de logements	Gestion de parcs de logements	-
Acte II : loi du 13 août 2004 ²⁵	Voirie et terrains non construits	-	Création et entretien de la voirie nationale ²⁶	-
	Logement et habitat	-	-	Transferts de certains monuments historiques
Acte III : loi du 27 janvier 2014 ²⁷ et loi du 7 août 2015 ²⁸	Voirie et terrains non construits	-	Mise en œuvre d'une politique de gestion des espaces naturels sensibles	Gestion des anciens ports des départements ²⁹
	Transports	Gestion des aérodromes civils	Gestion des aérodromes civils	Gestion des aérodromes civils, gestion des gares publiques routières ³⁰ , patrimoine immobilier des CREPS ³¹

Source : Mission.

²⁵ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

²⁶ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL).

²⁷ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

²⁸ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

²⁹ Ce transfert devrait être effectif au 1^{er} janvier 2017.

³⁰ Hors Ile-de-France et métropole de Lyon, à compter du 1^{er} janvier 2017.

³¹ Les CREPS sont les centres de ressources, d'expertise et de performances sportives.

Annexe IV

De façon complémentaire mais variable en fonction des types de coopérations développées, la création d'établissements publics de coopération intercommunale³² a également suscité des évolutions à la hausse ou à la baisse des dépenses associées au patrimoine pour les communes au gré des décisions d'organisation internes prises par les groupements de collectivités.

Par ailleurs, la loi du 27 janvier 2014³³ de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles prévoit que la métropole exerce de plein droit, dans le périmètre métropolitain, un certain nombre de compétences rattachables à la gestion du patrimoine. C'est notamment le cas pour l'aménagement et l'entretien de la voirie de l'espace métropolitain, l'amélioration du parc immobilier bâti, la gestion des services d'intérêt collectif de l'assainissement et de l'eau, etc.

Enfin, la loi du 7 août 2015³⁴ pourrait modifier la répartition des compétences des collectivités en matière de patrimoine, au regard des transferts de compétences depuis les syndicats intercommunaux vers les groupements à fiscalité propre.

2.1.2. Le patrimoine immobilisé, et les dépenses associées qu'il engendre, sont fortement corrélés à la population des collectivités territoriales

Il existe une corrélation très nette entre le patrimoine immobilisé à l'actif comptable des collectivités et la population.

Cette corrélation avec la population est notable à la fois pour les immobilisations corporelles gérées prises dans leur ensemble ainsi que pour différents types d'actifs : constructions, bâtiments scolaires, voirie et réseaux (cf. tableau 19 et graphique 12).

Tableau 19 : Coefficient de corrélation entre la valeur brute comptable de certains types d'immobilisations dans les collectivités et la population des collectivités en 2014

	Toutes immobilisations gérées	Constructions	Bâtiments scolaires	Voirie et réseaux
Communes	0,97	0,98	0,95	0,90
EPCI à fiscalité propre	0,84	0,74	NA	0,80
Départements	0,81	0,89	0,89	0,65
Régions ³⁵	0,89	0,87	0,87	NA

Source : Données DGFIP, calculs de la mission. NA=non applicable.

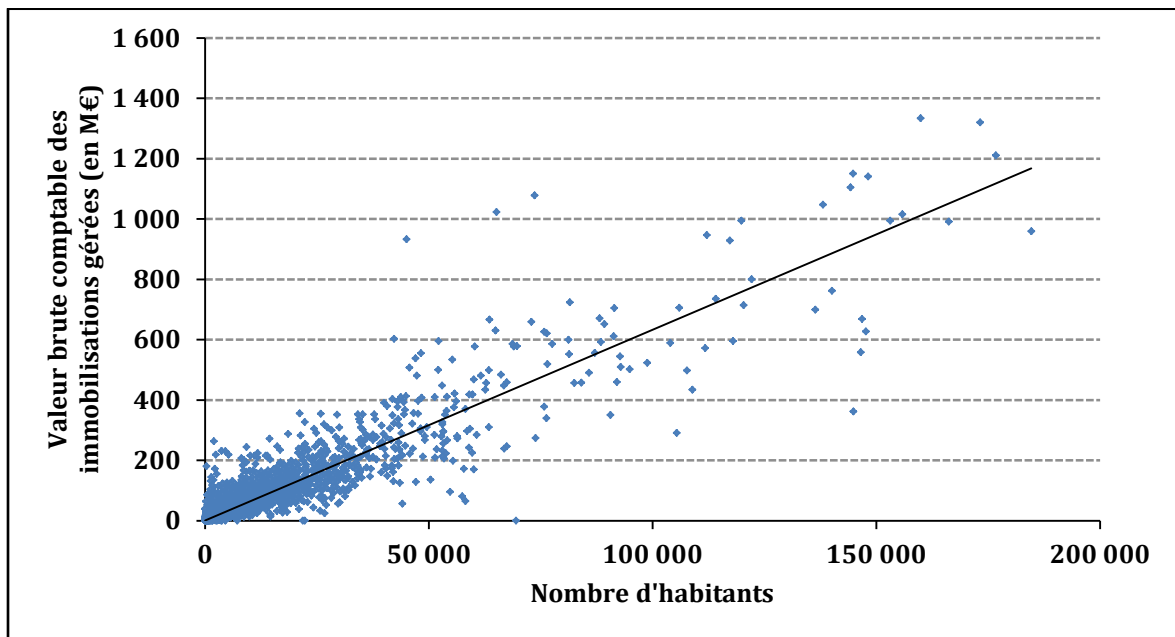
³² Au 1^{er} janvier 2015, selon l'observatoire des territoires, la France compte 2 133 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. On dénombre par ailleurs sur le territoire français 11 métropoles, 9 communautés urbaines, 226 communautés d'agglomération, 1 884 communautés de communes et 3 syndicats d'agglomération nouvelle. Le nombre de communes isolées s'élève à 70 sur le territoire national, 42 d'entre elles rejoindront la métropole du Grand Paris au 1^{er} janvier 2016.

³³ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

³⁴ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

³⁵ La région de La Réunion n'a pas été prise en compte dans le calcul du coefficient de corrélation compte tenu du fait qu'elle est la seule région à avoir à son actif une valeur brute comptable élevée de voiries, cf. annexe I.

Graphique 12 : Répartition des communes de moins de 200 000 habitants en fonction du nombre d'habitants et de la valeur brute comptable des immobilisations



Source : Données DGFIP, calculs de la mission.

Cette corrélation forte tend à montrer que, dans la durée, les évolutions de population constituent un déterminant fort des évolutions du patrimoine et donc des dépenses de fonctionnement et d'investissement associées.

Pour autant, dans les cinq dernières années, il n'existe pas de corrélation entre les évolutions de l'actif immobilisé des collectivités et les évolutions de population dans ces collectivités.

2.2. Les investissements des collectivités territoriales se traduisent par des dépenses de fonctionnement peu prises en compte *ex ante* alors que l'effet d'entraînement de l'investissement sur ces dépenses est élevé

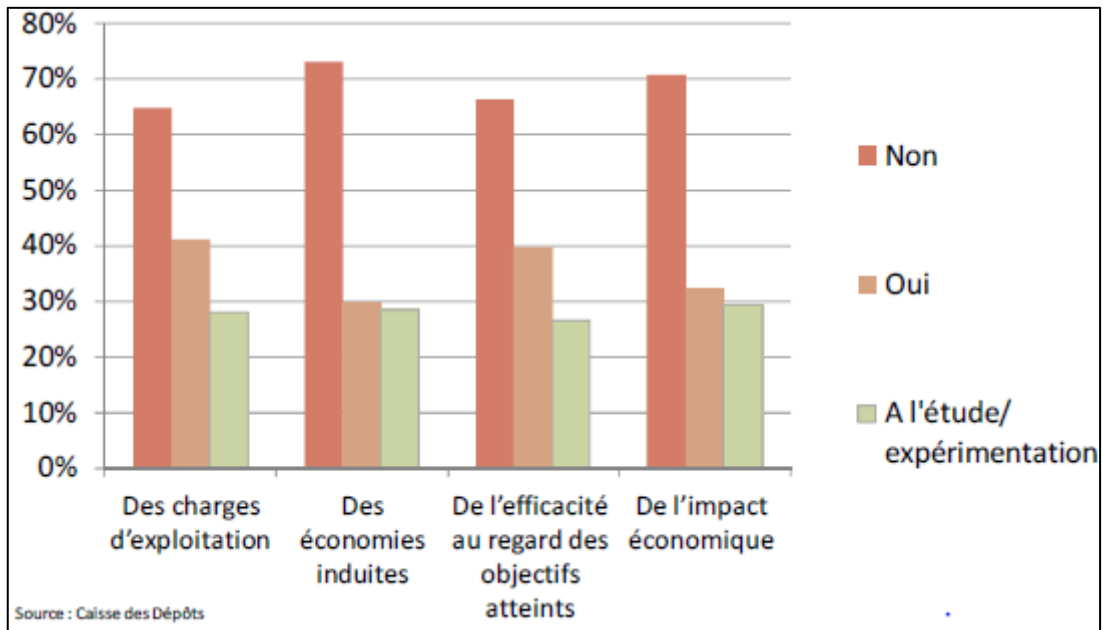
2.2.1. À l'heure actuelle, les dépenses d'investissement ne font pas toujours l'objet et d'une analyse *ex ante* des coûts de fonctionnement qu'ils génèreront

Selon l'enquête menée en 2014 par la Caisse des dépôts et consignations sur l'investissement local (cf. encadré 3) pour laquelle 27 % des communes et EPCI ciblés ont répondu³⁶ :

- ◆ un peu plus de 40 % des répondants disposent d'un dispositif dédié leur permettant d'évaluer les charges d'exploitation générées par leurs investissements ;
- ◆ un peu moins de 30 % des répondants cherchent à évaluer les économies induites par un nouvel investissement ;
- ◆ et enfin, un peu moins de 30 % des répondants disposent d'outils leur permettant d'évaluer l'impact économique de l'équipement ayant fait l'objet d'un investissement.

³⁶ Soit 108 sur 400 EPCI de plus de 10 000 habitants et grandes communes interrogées.

Graphique 13 : Part des communes ayant mis en place des dispositifs de suivi de leurs investissements et type de dispositif utilisé³⁷



Source : Caisse des dépôts et consignations.

Or les collectivités ne disposent pas toujours d'outils fiables leur permettant d'évaluer en amont de la validation d'un projet le coût de fonctionnement d'un nouvel équipement.

Cette absence d'évaluation *ex ante* de ces coûts de fonctionnement peut contribuer à la hausse des dépenses dans la mesure où les collectivités n'intègrent pas de façon systématique cette contrainte dans leurs analyses préalables à la décision de mener une opération d'investissement.

2.2.2. Ces analyses seraient d'autant plus nécessaires que l'effet d'entraînement de l'investissement sur les dépenses de fonctionnement est important

Un modèle économique a été créé par le chercheur Alain Guengant afin de mesurer un coefficient de récurrence permettant de calculer la part des dépenses de personnel, d'entretien ou de maintenance générées par le fonctionnement d'un nouvel équipement.

Le coefficient de récurrence « *ne définit pas une catégorie particulière de dépenses mais correspond à une mise en perspective dynamique du lien investissement-fonctionnement dérivé du coût complet de l'équipement.* » Ainsi, l'évaluation des charges récurrentes « *consiste à comparer le coût complet de la valeur de l'équipement évaluée à son coût de renouvellement.*³⁸ »

Alain Guengant a ainsi mesuré le coefficient de récurrence des immobilisations des collectivités territoriales sur la période 1992-2008 (cf. graphique 14).

³⁷ La question posée était la suivante : votre collectivité a-t-elle mis en place un dispositif dédié d'évaluation de sa politique d'investissement ?

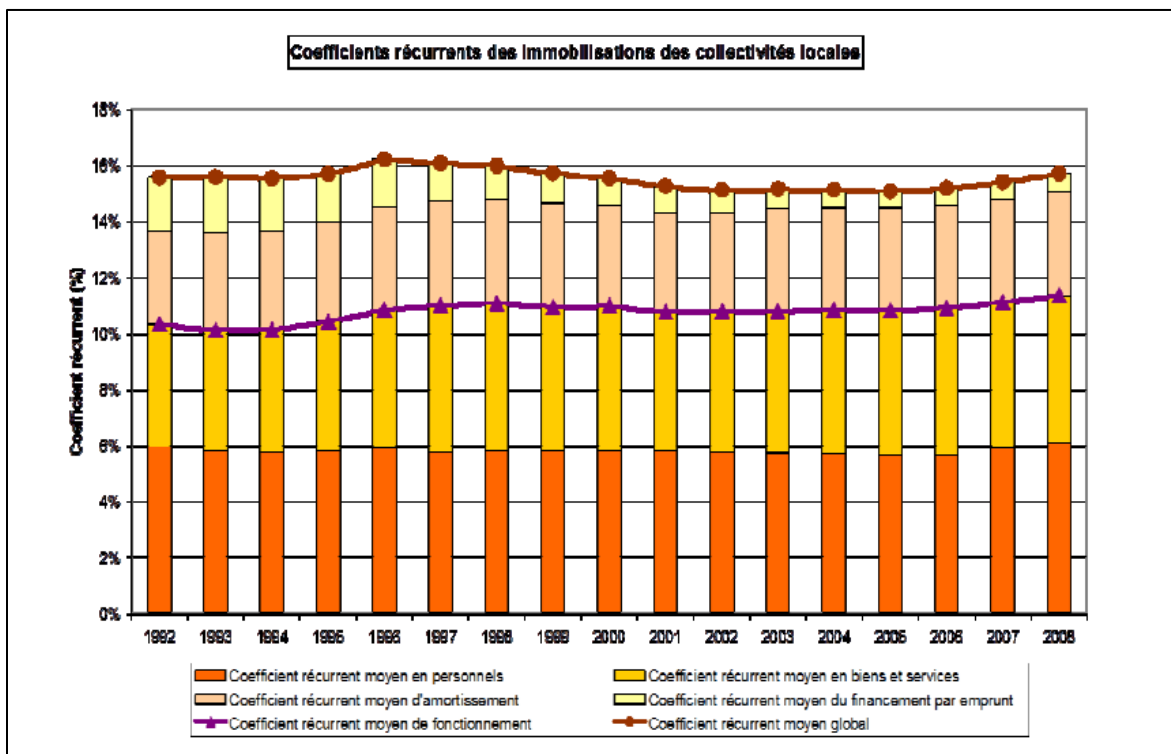
³⁸ A. Guengant et Y. Le Meur, *Comprendre les finances publiques locales*, édition Le Moniteur, 2015.

Annexe IV

En 2012, le coefficient de récurrence moyen des immobilisations des collectivités territoriales s'élève à 14 %³⁹, décomposé en 8,6 % au titre des frais de personnel et 5,4 % au titre des achats de biens et fournitures. Ainsi, pour un nouvel investissement de 100 €, une collectivité territoriale doit supporter un surcoût annuel moyen en termes de dépenses de fonctionnement de 14 €. En d'autres termes, **les collectivités territoriales dépensent en fonctionnement en environ sept ans l'équivalent du coût initial de leurs investissements.**

Ce coefficient varie néanmoins fortement en fonction du type d'investissement financé, au regard notamment de la dotation en personnel qu'il est amené à induire pour assurer son fonctionnement. Par exemple, pour la construction d'infrastructures de réseaux, Alain Guengant évalue le coefficient de récurrence à 3 à 4 %. En revanche, pour des structures nécessitant un volume de personnel important comme les crèches, il serait proche de 30 à 35 %.

Graphique 14 : Coefficients récurrents des immobilisations des collectivités territoriales sur la période 1992-2008



Source : Guy Gilbert et Alain Guengant. Le graphique est issu du rapport rédigé par M. Malvy et A. Lambert, Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun en avril 2014.

Le coefficient varie néanmoins fortement en fonction du type d'investissement financé. Par exemple, pour la voirie, Alain Guengant évalue le coefficient de récurrence à 3 ou 4 %. En revanche, pour des structures nécessitant un volume de personnel important comme les crèches, il serait proche de 30 à 35 %.

³⁹ A. Guengant et Y. Le Meur, *Comprendre les finances publiques locales*, édition Le Moniteur, 2015.

D'après ces évaluations, depuis 1980, l'intensité de l'effet d'entraînement de l'investissement sur le fonctionnement connaît une légère augmentation, qui peut s'expliquer par la diversification des équipements : les investissements en routes et réseaux régressent alors que les équipements de service (écoles, piscines, crèches), avec un impact plus élevé en fonctionnement, prennent une place croissante dans les programmes d'investissements des collectivités.

2.3. Le développement de normes ayant un impact sur la gestion du patrimoine est source de surcoûts, singulièrement en matière de dépenses de fonctionnement, mais aussi en matière de dépenses d'investissement

L'examen des normes applicables aux collectivités territoriales a fait l'objet de plusieurs rapports au cours de ces dernières années⁴⁰ et d'une revue de dépenses destinée au Parlement, dont les conclusions ont été rendues en juillet 2015⁴¹.

Plusieurs de ces normes ont un impact sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement des collectivités territoriales en matière de patrimoine.

2.3.1. La rationalisation des normes présente des enjeux financiers importants pour les collectivités territoriales, mais ne fait pas l'objet de chiffres définitifs

Les enjeux financiers de la rationalisation des normes pesant sur les collectivités territoriales ont été identifiés dans le cadre de la revue de dépenses remise en juillet 2015.

Concernant le flux des normes récemment adoptées, le conseil national d'évaluation des normes (CNEN)⁴² a estimé à 5,9 Md€ les coûts des nouvelles obligations pesant sur les collectivités territoriales adoptées sur la période 2009-2014 et à seulement 1,7 Md€ les économies permises par des allègements normatifs.

De son côté, le Secrétariat général du gouvernement (SGG), pour la période de septembre 2013 à avril 2015, souligne que les nouveaux textes auraient conduit, globalement, à limiter la progression des dépenses des collectivités locales de 600 M€⁴³. Ces chiffres doivent néanmoins être interprétés avec prudence dans la mesure où les données sur la base desquelles ils sont calculés concernent seulement les textes donnant lieu à une appréciation de l'impact financier de la mesure (cf. 2.3.3.).

Concernant le stock de normes à appliquer, la revue de dépenses relève le chiffre de 400 000 normes, chiffre repris dans plusieurs rapports, mais dont la réalité n'a pas pu être évaluée dans le cadre de la revue de dépenses de juillet 2015⁴⁴.

⁴⁰ La mission a ainsi consulté les rapports suivants : E. Doligé, *La simplification des normes applicables aux collectivités locales*, mission sur la simplification du droit applicable aux collectivités territoriales, rapport au Président de la République, juin 2011 ; C. Belot, *Les normes applicables aux collectivités territoriales*, rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Sénat, février 2011 ; A. Lambert et J.-C. Boulard, *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, rapport au Premier ministre, mars 2013.

⁴¹ IGA, IGAS, CGEFI, *Régulation des normes applicables aux collectivités territoriales, revue de dépenses, rapport conjoint*, juillet 2015.

⁴² La loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création du conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics a confié à cette instance la mission d'évaluer les normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

⁴³ Travaux conduits dans le cadre de la mission : IGA, IGAS, CGEFI, *Régulation des normes applicables aux collectivités territoriales, revue de dépenses, rapport conjoint*, juillet 2015.

⁴⁴ Ce chiffrage a été avancé par l'Association des maires de France (AMF). Il constitue un ordre de grandeur qui est repris dans plusieurs rapports (par exemple, P. Morel-À-L'Huissier, *Rapport sur la proposition de loi portant*

2.3.2. Les mises aux normes contraignantes du patrimoine existant et les normes de construction peuvent générer des surcoûts pour les collectivités territoriales

2.3.2.1. Les principales normes relatives à la question du patrimoine sont liées aux questions d'accessibilité, aux règles relatives à la construction et aux contraintes de gestion des réseaux

La revue de dépenses relative à la régulation des normes applicables aux collectivités territoriales rendue en juillet 2015 a été analysée par la mission afin d'isoler les normes *a priori* les plus contraignantes pour les collectivités territoriales dans le cadre de la gestion de leur patrimoine et de leurs investissements. Plusieurs exemples sont ainsi présentés dans le tableau 20.

Tableau 20 : Exemples des normes contraignantes pour les collectivités en matière de gestion de leur patrimoine et propositions d'actions correctrices⁴⁵

Intitulé de la norme	Disposition législative ou réglementaire	Normes les plus contraignantes	Exemple de proposition d'allègement de la norme
L'accessibilité des établissements recevant du public aux personnes handicapées	Loi 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des chances et des droits, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées	La définition de la notion d'accessibilité qui vise à ce que la personne handicapée puisse occuper un bâtiment exactement comme un valide-	Changer la définition légale de l'accessibilité par une obligation que la personne handicapée ait accès à toutes les fonctions du bâtiment en tolérant qu'elle n'ait pas accès à toutes les surfaces du bâtiment
	Articles L. 111-7-7 et D. 111-19-34 du code de la construction et de l'habitation	Obligation de mise en accessibilité pour l'ensemble des collectivités territoriales quels que soient les montants des travaux occasionnés	Prévoir, pour les communes de moins de 3 500 habitants, que des dérogations soient acceptées pour les bâtiments publics dès lors que le coût des travaux représente un % du budget de la commune
La haute qualité environnementale	Décret n° 2006-1147	Obligation d'élaborer un diagnostic énergétique pour l'ensemble des bâtiments achetés	Prévoir expressément les cas de dispense pour les diagnostics de bâtiments quand l'immeuble acheté est voué à la destruction ou la restructuration (électricité, gaz, DPE)

création des principes d'adaptabilité et de subsidiarité en vue d'une mise en œuvre différenciée des normes en milieu rural, Assemblée nationale, 26 septembre 2012, 14^{ème} législature ou A. Lambert et J.-C. Boulard, *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, rapport au Premier ministre, mars 2013).

⁴⁵ Pour une analyse détaillée de ces propositions : IGA, IGAS, CGEFI, *Régulation des normes applicables aux collectivités territoriales, revue de dépenses*, rapport conjoint, juillet 2015.

Annexe IV

Intitulé de la norme	Disposition législative ou réglementaire	Normes les plus contraignantes	Exemple de proposition d'allègement de la norme
La culture et l'archéologie	Décret 2004-490	Coût non plafonné à l'heure actuelle des fouilles archéologiques liées à des travaux	Limiter le coût des fouilles à un pourcentage des travaux
		Obligation d'attendre l'attestation de libération du terrain signée par le préfet de région	Libérer la contrainte archéologique lors de l'achèvement des travaux
Les règles d'urbanisme	Nombreuses dispositions	Existence de multiples schémas obligatoires pour les collectivités (SCOT, mise en valeur de la mer, charte du parc naturel régional, PDU, PDH...)	Fusionner les documents de PLU avec les différents schémas avec lesquels il doit être compatible
L'eau et l'assainissement	Arrêté du 1 février 2010	La réglementation de 2010 fixe des seuils dix fois supérieurs aux instructions de 2005	Concernant par exemple la légionnelle -Définir des seuils cibles intermédiaires pour la légionnelle, prioriser et échelonner dans le temps la mise en œuvre des plans d'actions

Source : Mission sur la base des investigations menées par l'IGA, l'IGAS et le CGEFI, Régulation des normes applicables aux collectivités territoriales, revue de dépenses, rapport conjoint, juillet 2015.

Enfin, au-delà même de leurs difficultés d'application, la mise en œuvre de ces normes pose des difficultés aux collectivités territoriales, qui sont évoquées dans le cadre de la revue de dépenses relative à la régulation des normes applicables aux collectivités territoriales⁴⁶.

En matière de gestion patrimoniale, ces difficultés sont essentiellement liées à la nécessité de réaliser des dépenses supplémentaires dans un contexte contraint. La revue de dépense relève qu'elles sont également liées à la nature même de la norme et à son caractère trop contraignant, qui combine de façon complexe une obligation de moyens et une obligation de résultats.

Par ailleurs, la mise en œuvre de ces normes, qu'elles soient contraignantes ou indicatives, induit des réorganisations internes des collectivités. Ainsi, les charges administratives résultant de ces normes, c'est-à-dire le temps consacré par les agents des collectivités territoriales à gérer l'application d'une norme et son contrôle, ne sont généralement pas valorisées.

⁴⁶ IGA, IGAS, CGEFI, Régulation des normes applicables aux collectivités territoriales, revue de dépenses, rapport conjoint, juillet 2015.

Annexe IV

2.3.2.2. Un exemple : l'analyse de l'impact relatif à la norme d'accessibilité des établissements recevant du public aux personnes handicapées pour les collectivités territoriales

Les normes relatives à l'accessibilité, permettent aux personnes en situation de handicap d'accéder aux différents établissements, en particulier ceux recevant du public (ERP), et de circuler librement dans l'espace public⁴⁷. Elles ont donc un impact à la fois sur le patrimoine bâti ainsi que sur la voirie, les réseaux et les routes gérées par les collectivités territoriales⁴⁸.

En 2010, une étude réalisée par la société Accèsmétrie⁴⁹ a estimé le coût de la mise en accessibilité des ERP pour les collectivités territoriales à 16,8 Mds € en 2010, dont 2,5 Mds€ de TVA pouvant partiellement être compensés par le fond de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Ces dépenses hors taxes seraient ventilées de la façon suivante : 10,3 Mds€ pour le bloc communal, 2,2 Mds€ pour le bloc départemental et 0,4 Mds€ pour le bloc régional (cf. tableau 21).

Tableau 21 : Estimation des coûts de mise aux normes des ERP par niveau de collectivité territoriale selon la société Accèsmétrie⁵⁰

Collectivités	Nombre d'ERP	Coût moyen HT par ERP (en €)	Enjeux en M€
Villes ou intercommunalités de plus de 3 000 hab.	114 160	73 000	8 334
Villes de moins de 3 000 hab.	183 670	10 775	1 979
Conseils généraux	13 000	170 00	2 210
Conseils régionaux	2 000	226 000	452
Total HT	-	-	12 975
TVA 19,6 %	-	-	2 543
Total MOE (Maîtrise d'œuvre)	-	-	1 297
Total TTC et avec MOE	-	-	16 815

Source : Accèsmétrie, 2010.

⁴⁷ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

⁴⁸ À consulter à ce sujet : J.-P. Vial, *L'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public, des transports et de la voirie : consolider, sécuriser, simplifier*, rapport à la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, 2014.

⁴⁹ Étude citée par l'étude d'impact du 3 avril 2014 afférente au projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

⁵⁰ Ce chiffrage ne semble pas prendre en compte les coûts de mise aux normes des collèges relevant des départements et des lycées relevant des régions.

Annexe IV

Les dépenses de mise en accessibilité par type de communes ont été évaluées dans le cadre de la revue de dépenses précitée (cf. tableau 22).

Tableau 22 : Illustration des dépenses d'équipement liées à l'accessibilité réalisées par différentes communes

Type de commune	Commune de 1000 habitants	Commune de 2500 habitants	Commune de 4000 habitants	Commune de 15 000 habitants	Commune de 30 000 habitants	Commune de 150 000 habitants
Dépenses d'équipement brut liées à l'accessibilité par habitant (en €)	325	343	331	329	334	280
Coût moyen par ERP (en €)	10 000	10 000	73 000	73 000	73 000	42 000
Part dans les dépenses d'équipement (en %)	3,1	1,2	5,5	1,5	0,7	0,2

Source : Étude d'impact du 3 avril 2014 afférente au projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

Les collectivités ont l'obligation d'élaborer un plan d'accessibilité de la voirie et des espaces publics et de réaliser un diagnostic sur leurs bâtiments en termes de normes d'accessibilité, diagnostic incluant une estimation du coût des travaux à réaliser.

Au sein du patrimoine des collectivités territoriales, le nombre d'établissements recevant du public est estimé à 270 000⁵¹. Par ailleurs, l'exigence normative est encore plus stricte pour les bâtiments neufs, dont la part tend à augmenter dans le patrimoine des collectivités territoriales (cf. 1.3).

Les dépenses liées à cette norme ont vraisemblablement crû sur la période récente du fait de l'obligation de mise en accessibilité des ERP posée par la loi avant le 1^{er} janvier 2015⁵².

Pour autant, selon la revue de dépenses de juillet 2015, seul un tiers des ERP des collectivités territoriales seraient effectivement accessibles au 1^{er} janvier 2015. Le délai de mise en conformité initialement défini dans la loi a donc été prolongé par une ordonnance du 26 septembre 2014 de 3 à 9 ans en fonction du type d'infrastructures devant faire l'objet d'une mise aux normes⁵³.

⁵¹ Cf. la fiche d'impact de l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

⁵² Par l'article L. 111-7-3 du Code de la construction et de l'habitation (CHH).

⁵³ Au titre de l'ordonnance du 26 septembre 2014, les petits établissements recevant du public disposeront d'un délai de 3 ans supplémentaires pour se mettre en conformité. Pour les autres, ce délai pourra aller jusqu'à 6, voire 9 ans en fonction des agendas d'accessibilité adoptés. Dans le secteur des transports, le délai supplémentaire accordé sera de 3 ans au maximum pour les transports urbains et de 9 ans au maximum pour les transports ferroviaires.

2.3.3. Enfin, si l'analyse de l'impact financier de l'application de ces normes pour les collectivités territoriales est désormais obligatoire, il reste dans les faits insuffisamment évalué

Alors que l'analyse de l'impact des nouvelles normes relevait précédemment de la bonne pratique, la loi organique du 15 avril 2009 rend une étude d'impact financier obligatoire dès l'étape de la rédaction de projets de texte législatifs⁵⁴.

De façon complémentaire, la plupart des projets de textes réglementaires sont également soumis à une obligation d'évaluation. Une circulaire du Premier ministre en date du 17 juillet 2013 prévoit ainsi que les textes applicables aux collectivités territoriales doivent systématiquement faire l'objet d'une évaluation préalable.

Une fiche d'impact doit ainsi être rédigée. Son contenu a été harmonisé en 2015 pour les collectivités territoriales, les entreprises et les particuliers⁵⁵. Cette fiche d'impact est un outil mis à la disposition du SGG pour évaluer le respect des mesures de simplification. Elle permet par la suite aux membres du conseil national d'évaluation des normes (CNEN), d'évaluer l'impact financier de la norme analysée pour les collectivités territoriales.

L'objectif poursuivi est de faire en sorte que les nouvelles lois et les nouveaux règlements aient un impact nul sur les collectivités territoriales conformément à la circulaire du 9 octobre 2014. Elle précise en effet que toute charge financière liée à l'impact d'une norme nouvelle, qu'elle soit d'origine législative ou réglementaire « *devra être compensée par une simplification ou un allègement d'un montant équivalent, de sorte que l'impact financier net des normes nouvelles sur les collectivités soit nul dès 2015*⁵⁶. »

Pour autant, pour l'année 2013, d'après les données du CECN relevées dans la revue de dépense, seuls 24 % des textes normatifs produits font l'objet d'une estimation préalable de leur impact financier⁵⁷. Les statistiques mis à disposition par le SGG sur la période de septembre 2013 à avril 2015 font quant à eux apparaître que seuls 32 % des textes produits sur cette période comprenaient une telle analyse d'impact⁵⁸.

Enfin, même si certaines mises aux normes peuvent permettre à terme de faire des économies, le retour sur investissement, difficile à évaluer, n'est pas garanti. Par exemple, depuis un décret de 2012⁵⁹, les collectivités gestionnaires de réseaux d'adduction d'eau doivent mettre en place un plan d'actions pour prévenir les fuites liés à des réseaux trop vétustes ; à terme, en-deçà d'un rendement de 85 % de leur réseau, les collectivités pourraient être pénalisées par les agences de l'eau⁶⁰. En l'espèce, la réduction des fuites d'eau permet des économies mais rien ne garantit qu'elles permettent d'amortir les investissements nécessaires.

⁵⁴ Cette obligation repose sur les dispositions des articles 8 à 12 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 prises pour l'application du troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution, introduit par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008.

⁵⁵ Premier ministre, circulaire n° 5817/SG du 12 octobre 2015.

⁵⁶ Premier ministre, circulaire n° 5743/SG du 9 octobre 2014.

⁵⁷ Données fournies dans le cadre des investigations menées en 2015 dans le cadre de la revue de dépenses relative aux normes applicables aux collectivités territoriales. IGAS, IGA, CGEFI, Rapport conjoint, *Régulation des normes applicables aux collectivités territoriales-Revue de dépenses*, juillet 2015.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012 relatif à la définition d'un descriptif détaillé des réseaux des services publics de l'eau et de l'assainissement et d'un plan d'actions pour la réduction des pertes d'eau du réseau de distribution d'eau potable.

⁶⁰ Réglementation sur la connaissance des réseaux d'eaux et la réduction des fuites prévues par la loi Grenelle 2 ou encore obligation d'élaborer un diagnostic énergétique pour l'ensemble des bâtiments achetés (décret n° 2006-1147).

2.4. Enfin, les modes de financement de l'investissement induisent des risques juridiques ou financiers ainsi que des rigidités financières de nature à augmenter les dépenses des collectivités

Pour réaliser des opérations d'investissement, les collectivités territoriales peuvent recourir au secteur privé, par le biais de marchés publics, de délégations de service public ou de contrats globaux tels que les contrats de partenariats.

Plusieurs types de montages contractuels sont également utilisés par les collectivités à partir de contrats domaniaux pour réaliser des ouvrages publics en maîtrise d'ouvrage privée et avec un financement privé, sans pour autant que leur objectif soit de déléguer par la suite l'exploitation d'un service public à un prestataire privé.

Ces différents types de partenariats public-privé, assis sur des contrats d'occupation domaniale, sont donc utilisés pour faire préfinancer et réaliser un équipement public sous maîtrise d'ouvrage privée, en permettant à la personne publique de payer l'ouvrage en question de façon différée dans le cadre de loyers d'occupation.

2.4.1. Les partenariats public-privé (PPP) utilisés par les collectivités territoriales ne se résument pas aux contrats de partenariat mais concernent également les montages fondés sur une convention d'occupation domaniale avec une clause dite « aller-retour »

2.4.1.1. Dès 1988, l'ouverture de la possibilité offerte aux collectivités territoriales de recourir à des baux emphytéotiques administratifs (BEA) a contribué à soutenir leur investissement

La loi du 5 janvier 1988⁶¹ a instauré une dérogation au principe de l'inaliénabilité du domaine public (cf. annexe V) en accordant aux collectivités territoriales la possibilité de recourir au bail emphytéotique administratif sous certaines conditions.

Le bail emphytéotique administratif est un contrat domanial qui confère aux preneurs un droit réel sur le bien soumis à conditions. Il peut être associé à un montage dit « aller-retour » pour constituer un partenariat public-privé permettant de réaliser un investissement. Cette formule permet à la collectivité de financer, par la mise à disposition d'un terrain et le versement de loyer, la construction d'équipements publics par une personne privée sur des terrains publics.

Le BEA confère aux preneurs un droit réel sur le bien soumis à conditions (article L. 451-1 du code rural). Le bail doit être consenti pour une période allant de 18 à 99 ans et ne peut être prolongé par tacite reconduction. Il n'est soumis ni au code des marchés publics ni à la loi dite MOP⁶².

Le BEA, en tant que contrat domanial, peut-être associé à un montage dit « aller-retour » pour constituer un partenariat public-privé selon le schéma suivant :

- ◆ la collectivité met à disposition, en échange d'une redevance, un terrain pour une durée d'au moins 18 ans (cette durée est généralement comprise entre 18 ans et 30 ans) et sélectionne un groupement d'opérateurs pour réaliser un ouvrage ;
- ◆ l'emphytéote assure la maîtrise d'ouvrage et le financement du bien dont il est propriétaire jusqu'à l'expiration du BEA ;

⁶¹ Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation.

⁶² Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

Annexe IV

- ◆ le preneur met à disposition de la collectivité l'ouvrage avant la fin du contrat par une convention non détachable de mise à disposition contre le versement d'un loyer par la collectivité ;
- ◆ à la fin du BEA, la collectivité devient propriétaire de l'ouvrage sans qu'elle ait versé d'indemnités à l'emphytéote.

Le BEA permet donc à une personne privée de financer des équipements publics sur des terrains publics. Le coût pour la collectivité correspond au coût de la mise à disposition du terrain et au versement des loyers adapté grâce à une durée du bail modulable.

2.4.1.2. Depuis 2004, le contrat de partenariat a facilité les conditions d'attribution de droits réels de longue durée aux occupants du domaine public des collectivités territoriales

La création du contrat de partenariat en 2004 a complété ce mouvement juridique facilitant l'attribution de droits réels de longue durée aux occupants du domaine public des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Le contrat de partenariat a en effet été créé par une ordonnance du 17 juin 2004⁶³. Il permet de confier à un unique cocontractant tout ou partie des missions d'une opération immobilière, de la conception à l'exploitation. Le recours à un tel contrat est toutefois conditionné à la satisfaction de trois conditions juridiques alternative (l'urgence, la complexité et la réalisation d'un bilan socio-économique) ainsi qu'à une analyse économique sous la forme d'une évaluation préalable dont l'objet est de démontrer l'utilité du montage par rapport aux autres solutions en termes de coût global, de performance et de partage de risque.

Le contrat de partenariat permet aux collectivités territoriales de confier à un cocontractant une mission globale portant au moins sur trois éléments :

- ◆ le financement d'ouvrage ou de biens immatériels nécessaire au service public ;
- ◆ la construction de la transformation d'ouvrage ;
- ◆ l'entretien et/ou la maintenance et la gestion des ouvrages.

À la différence du BEA⁶⁴, le contrat de partenariat associe en un seul instrument des éléments de commande publique et d'occupation du domaine. Dès lors que le contrat emporte occupation du domaine public, aucun titre d'occupation distinct n'a besoin d'être délivré. Le titulaire du contrat dispose de droits réels sur les ouvrages et équipements qu'il réalise⁶⁵.

2.4.1.3. Enfin, le dispositif des autorisations d'occupation temporaires (AOT)⁶⁶ a quant à lui été étendu aux collectivités territoriales en 2006

La loi du 25 juillet 1994 relative à la constitution de droits réels sur certaines installations au profit d'occupants privés de dépendances du domaine de l'État et de ses établissements publics a été étendue aux collectivités territoriales et à leurs groupements en 2006.

⁶³ Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat. Avant cette date, la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (dite LOPSI) avait autorisé la construction par le secteur privé d'immeubles destinés à la police et la gendarmerie nationales selon des mécanismes comparables, par dérogation à la maîtrise d'ouvrage publique.

⁶⁴ Et à la différence de l'autorisation temporaire dont l'utilisation est ouverte aux collectivités depuis 2006.

⁶⁵ Article 13 de l'ordonnance du 17 juin 2004 et article L. 1311-2 du CGCT.

⁶⁶ Articles L. 1311-5 à L. 1311-8 du CGCT.

Annexe IV

À la différence de l'AOT de l'État, pour les collectivités territoriales, la délivrance d'un droit réel au titulaire doit être expressément mentionnée et aucun droit réel ne peut être accordé à l'occupant lorsqu'il exerce une activité à des fins privées.

Une AOT permet à une personne privée d'occuper le domaine public. La durée de l'autorisation est fixée en fonction de l'activité et des ouvrages autorisés dans la limite de 70 ans. L'AOT confère, sauf prescription contraire, un droit réel à l'occupant sur les ouvrages réalisés, mais pas sur le foncier. Le titulaire de l'AOT assure la maîtrise d'ouvrage. Les ouvrages construits deviennent de plein droit et gratuitement la propriété de la collectivité territoriale. Pour une collectivité territoriale, l'AOT est un dispositif très proche du BEA à trois différences près⁶⁷ :

- ◆ il n'existe pas de durée minimale pour l'AOT contrairement aux BEA (18 ans), ce qui peut rendre l'AOT attractive pour le financement d'investissements modestes ne nécessitant pas d'étaler le financement sur 18 ans ;
- ◆ l'AOT peut être accordée sur le domaine soumis à contravention de voirie (routes, voirie ferrée...);
- ◆ elle n'est pas éligible au fond de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

L'AOT permet elle-aussi de financer des ouvrages publics par une personne privée lorsqu'elle est associée à une convention non détachable. La signature de cette convention est possible même si son existence n'est pas rappelée par les textes. Lorsque qu'elle est associée à une convention non détachable, le montage sur le fondement d'une AOT est alors dit « aller-retour » selon le schéma suivant :

- ◆ la personne publique accorde une AOT à l'occupant pour une durée maximale de 70 ans contre le paiement d'une redevance ;
- ◆ la personne publique et l'occupant concluent un bail sur des bâtiments devant être construits par le titulaire de l'AOT ;
- ◆ le titulaire de l'AOT assure la maîtrise d'ouvrage et le financement du bien dont il est propriétaire jusqu'à l'expiration de l'AOT ;
- ◆ à la fin de l'AOT, la personne publique devient propriétaire de l'ouvrage sans qu'elle ait à verser d'indemnités aux titulaires d'une convention de bail ;
- ◆ elle peut également prévoir une option d'achat permettant à la personne publique d'acquérir les installations édifiées avant le terme fixé par l'AOT.

2.4.2. Les PPP, et en particulier ceux qui sont fondés sur des conventions domaniales, moins encadrées, sont sources de risques juridiques et financiers pour les collectivités territoriales

2.4.2.1. Les PPP fondés sur des conventions d'occupation domaniales sont nettement moins connus, suivis et encadrés que les contrats de partenariat

La mission d'appui aux partenariats public-privé⁶⁸ (MAPPP), qui a pour mission d'apporter un appui aux collectivités publiques en matière de contrats de partenariats et de PPP, n'intervient que partiellement auprès des collectivités territoriales.

⁶⁷ Sur les différences entre les BEA et les AOT, le tableau 13 de l'annexe V apporte des éléments de synthèse à la fois concernant l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements.

⁶⁸ Cette mission est définie à l'art L. 2122-15 du Code général de la Propriété des Personnes publiques (CG3P).

Annexe IV

Selon un rapport de la Cour des comptes de février 2015, sur les 149 contrats de partenariat signés par les collectivités locales jusqu'au mois d'août 2014, un tiers seulement a fait l'objet d'un avis de la MAPPP, c'est-à-dire 11 des 29 contrats examinés⁶⁹. Lorsqu'il existe, cet avis vise à vérifier que le contrat répond à l'un des trois critères juridiques d'éligibilité permettant de souscrire à ce type de contrat, à savoir la complexité, l'urgence ou l'efficacité économique.

Au-delà des contrats de partenariats, qui font l'objet d'une évaluation partielle, les autres types de PPP des collectivités ne font pas toujours l'objet d'un appui de la part de la MAPPP. En effet, même si à l'heure actuelle, les collectivités territoriales peuvent solliciter, si elles le souhaitent, sous couvert du préfet, l'avis officiel de la MAPPP sur l'évaluation préalable afférente à leur projet de PPP, cette procédure n'est pas fréquemment utilisée.

Enfin, dans la phase d'exécution de ces contrats, le contrôle par la personne publique de l'exécution du contrat, prévue à l'article L.1414-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT), ne fait pas toujours l'objet d'un suivi suffisamment rigoureux. Les collectivités territoriales ne disposent pas toujours des moyens techniques et des ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre de ce suivi, singulièrement pour les PPP assis sur des conventions domaniales. Or, ces dispositifs assis sur des durées longues doivent faire l'objet d'un suivi rigoureux sur l'ensemble de la période d'occupation du domaine public par l'occupant.

2.4.2.2. L'insécurité juridique liée à la nature de ces montages peut induire des surcoûts et des risques de requalification non négligeables

La dispersion des instruments juridiques des partenariats public-privé induit par ailleurs des chevauchements entre dispositifs, source de complexité et le cas échéant de requalification suite à un contentieux éventuel.

Les contrats d'occupation du domaine public que sont les BEA et les AOT ne sont pas soumis aux mêmes règles que les marchés publics notamment en termes de publicité et de mise en concurrence.

Ainsi, le risque de requalification en contrat de la commande publique demeure significatif pour les montages contractuels fondés sur les AOT et constitutives de droits réels pour lesquels aucune mesure de publicité ou de mise en concurrence n'est prévue. Le BEA apparaît également comme un instrument délicat pour lequel le risque de requalification en marché public, voire en délégation de service public, ne peut être écarté.

Le risque de requalification existe aussi pour les contrats de partenariat. À titre d'exemple, en 2010, la commune de la Teste-de-Buch (environ 25 600 habitants en 2013) a décidé de recourir à un contrat de partenariat pour le financement, la conception, la réalisation, l'entretien et la maintenance du nouvel hôtel de ville. Considérant que le projet ne présentait pas une complexité suffisante justifiant le recours à un contrat de partenariat, le tribunal administratif de Bordeaux a récemment considéré⁷⁰ que la délibération par laquelle la commune avait acté sa décision de recourir au contrat de partenariat est illégale. Le maire de La Teste-de-Buch a été enjoint de résilier le contrat de partenariat en cause.

Ainsi, la complexité du paysage juridique des partenariats public-privé et des normes qui leur sont applicables engendre des coûts de transaction importants et implique fréquemment une intermédiation juridique. En effet, la présence de conseil juridique est rendue nécessaire à la fois dans les phases de rédaction, de négociation, et, le cas échéant de contentieux inhérentes à ces contrats.

⁶⁹ Cour des comptes, Rapport public annuel, *Les partenariats publics-privés des collectivités territoriales*, février 2015.

⁷⁰ TA Bordeaux, 18 mars 2015 *M. Pradayrol c/ commune de la Teste de Buch*.

2.4.2.3. L'opacité de la forme et du contenu de ces contrats sont de nature à induire de risques financiers et contribue à la rigidification des budgets de fonctionnement des collectivités

Les clauses de financement de ces contrats se caractérisent souvent par leur complexité et leur opacité. Le manque de transparence dans les clauses financières de certains contrats peut être source d'incompréhension de la part des élus et des services des collectivités qui ne sont pas toujours suffisamment armés techniquement pour mesurer les risques qu'ils encourent.

Les partenariats public-privé comportent parfois des clauses pouvant entraîner à termes des surcoûts pour la collectivité adjudicatrice. C'est par exemple le cas des clauses d'indexation par palier qui offrent au cocontractant privé la possibilité de réévaluer le montant des redevances qui lui sont dues.

Par ailleurs, les recours contentieux peuvent conduire à un blocage des crédits bancaires et faire peser un risque de résiliation du contrat dont la collectivité assume le risque.

Or, une rupture anticipée du contrat à l'initiative de la collectivité⁷¹, peut avoir des conséquences financières importantes, notamment pour les collectivités de petite taille dans la mesure où, dans cette hypothèse, le cocontractant a droit à l'indemnisation intégrale du préjudice.

Enfin, certains PPP représentent des montants conséquents pour les programmes budgétaires qui les supportent sur des durées souvent équivalentes à plusieurs décennies. L'inscription de ces dépenses augmente donc la part des dépenses dites « rigides », c'est-à-dire des dépenses inévitables et entraînées par des choix passés. Le recours aux PPP crée donc un effet d'inertie qui laisse peu de marges de manœuvre au redéploiement des dépenses tant en investissement qu'en fonctionnement.

2.4.3. La création du cadre unifié du marché de partenariat devrait permettre de clarifier le cadre juridique et de préciser les obligations d'évaluation préalable

L'ordonnance du 23 juillet 2015⁷² permet de simplifier le cadre juridique de ces montages public-privé dans le cadre de la transposition des directives relatives aux marchés publics⁷³.

L'ordonnance réunit les contrats de partenariat de l'ordonnance du 17 juin 2004⁷⁴ ainsi que les autres montages contractuels complexes dans une nouvelle catégorie de contrat : les marchés de partenariat.

⁷¹ Une telle rupture peut être liée à la résiliation pour motif d'intérêt général, pour faute du titulaire, pour force majeure, pour bouleversement irrémédiable de l'économie du contrat, etc.

⁷² Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics

⁷³ Cette ordonnance transpose le volet législatif de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et de la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux.

⁷⁴ Il s'agit de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004.

Annexe IV

Il s'agit ainsi de créer un modèle contractuel unifié caractérisé par :

- ◆ l'impossibilité d'avoir recours à un contrat d'occupation domaniale dont l'objet est « *l'exécution de travaux, la livraison de fournitures, la prestation de services, ou la gestion d'une mission de service public, avec une contrepartie économique constituée par un prix ou un droit d'exploitation*⁷⁵ » pour le compte de la collectivité ;
- ◆ la création du marché de partenariat, qui unifie les dispositifs de partenariats public-privé. Il s'agit d'un marché public qui vise à confier à un opérateur économique une mission globale ayant pour objet « *la construction, la transformation, la rénovation, le démantèlement ou la destruction d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public ou à l'exercice d'une mission d'intérêt général* » ainsi que « *tout ou partie de leur financement*⁷⁶ », le titulaire du marché de partenariat assurant la maîtrise d'ouvrage de l'opération à réaliser.

Ce nouvel outil juridique permet de recentrer les dispositifs de BEA et d'AOT sur leur vocation d'origine, à savoir régir les relations entre les occupants du domaine et les collectivités territoriales propriétaires. Il s'agit ainsi d'exclure du champ de ces deux dispositifs la réalisation de prestations réalisées pour le compte de la collectivité et qui relèvent du champ de la commande publique.

Le marché de partenariat devrait ainsi permettre en tout premier lieu de contraindre les collectivités à respecter les règles relatives à la commande publique, que ce soit en termes de publicité préalable ou en termes de concurrence pour réaliser ce type de marché de partenariat. Une partie des risques de requalification juridique des contrats et des surcoûts identifiés en termes d'intermédiation devraient être levés grâce à la mise en place de ce dispositif.

En deuxième lieu, ce nouveau dispositif devrait inciter les collectivités à être vigilantes sur l'équation financière du projet. L'ordonnance précise en effet dans son article 75-I que la procédure ne peut être engagée que si la collectivité « *démontre que, compte tenu des caractéristiques du projet envisagé, des exigences de service public ou de la mission d'intérêt général dont l'acheteur est chargé, ou des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan plus favorable, notamment sur le plan financier, que celui des autres modes de réalisation du projet.* » L'ordonnance va même plus loin en précisant que le critère du paiement différé ne saurait constituer le seul critère permettant de déduire en lui-même l'existence d'un avantage financier ultérieur. L'évaluation préalable du projet, obligatoire pour l'État et facultative pour les collectivités territoriales, serait donc *a priori* renforcée par la mise en place de ce dispositif.

En troisième lieu, le recours au marché de partenariat ne devrait ne concerner que les opérations d'un certain montant, dont le seuil doit être défini par décret et qui devrait être de nature à encadrer de façon plus importante qu'à l'heure actuelle les modalités d'accès au dispositif pour les collectivités territoriales comme pour le reste des administrations publiques.

Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2016, les PPP des collectivités territoriales doivent comme ceux de l'État être évalués au préalable par la MAPPP. Ces récentes évolutions constituent des garanties pour un recours plus efficient aux PPP par les collectivités territoriales même si elles ne suppriment pas le risque financier inhérent aux opérations public-privé, ni les interrogations sur la soutenabilité budgétaire à terme des équipements ainsi acquis.

⁷⁵ Article 67 de l'Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015.

⁷⁶ *Ibid.*

2.4.4. Cependant, le nouveau dispositif du marché de partenariat ne contribue pas à mieux encadrer les règles de retranscription comptable et ne saurait à lui seul limiter le risque financier inhérent à ces opérations

Les règles comptables actuelles ne permettent pas de retranscrire l'intégralité des opérations réalisées dans le cadre des montages dits « aller-retours ».

Depuis un arrêté du 16 décembre 2010, de nouvelles règles imposent d'écrire au bilan de la collectivité l'actif faisant l'objet d'un contrat de partenariat tandis que la dette correspondante est inscrite au passif⁷⁷. Précédemment, ces éléments n'apparaissaient qu'en hors bilan. Toutefois, outre que ces écritures comptables ne semblent pas systématiques, les instructions comptables demeurent imprécises sur le fait de savoir si les règles de transparence comptable s'appliquent à la fois aux contrats de partenariats et aux montages domaniaux. À titre d'exemple, l'annexe 53 de l'instruction comptable M14 applicable aux communes précise les écritures comptable pour « *l'acquisition d'une immobilisation par voie de contrat de partenariat public-privé* », sans préciser si les PPP assis sur des montages domaniaux sont également concernés. Une actualisation des instructions comptables pour prendre en compte l'ordonnance du 23 juillet 2015 et la création des marchés de partenariat pourrait être l'occasion de clarifier ce point.

Par ailleurs, les risques financiers inhérents aux partenariats public-privé ne seront mieux jugulés que dans la mesure où les collectivités se saisiront de la question de la connaissance des risques de long terme posés par certaines clauses de ces contrats.

Si la question de l'efficacité du projet doit être analysée à travers la réalisation d'une étude sur sa soutenabilité budgétaire et d'une étude comparant les différents modes de réalisation du projet en coût complet, ce seul encadrement ne permet pas de prévenir tous les risques financiers inhérents aux montages de partenariats public-privé. En particulier, l'ordonnance de 2015 ne prévoit pas de critères permettant de réguler la durée du contrat.

3. Alors que des marges d'optimisation des coûts de fonctionnement existent, les investissements nouveaux gagneraient à être mieux évalués afin de garantir un niveau d'investissement suffisant sur le patrimoine existant

3.1. Une meilleure maîtrise de l'augmentation des dépenses dans les collectivités affichant des dépenses de fonctionnement liées au patrimoine élevées et particulièrement dynamiques permettrait 225 M€ d'économies dès la première année

La classification des communes, qui représentent 64 % de la dépense en 2014, en fonction de leur niveau de dépenses patrimoniales en euros par habitant et de l'évolution de ces dépenses sur la période 2010-2014 permet de faire apparaître quatre catégories de communes :

- ◆ des communes avec des dépenses patrimoniales en euros par habitant supérieures à la médiane des communes et une croissance plus dynamique que la moyenne (catégorie 1 sur le graphique 15) ;

⁷⁷ À la mise en service du bien, les dépenses d'investissement doivent être enregistrées à l'actif (compte 235) pour la part des investissements déjà payée et au passif (compte 1675) pour la part des investissements restant à payer.

Annexe IV

- ◆ à l'inverse, des communes qui réduisent leurs dépenses sur la période et qui ont un niveau de dépenses par habitant en 2014 inférieur à la médiane (catégorie 3 sur le graphique 15).

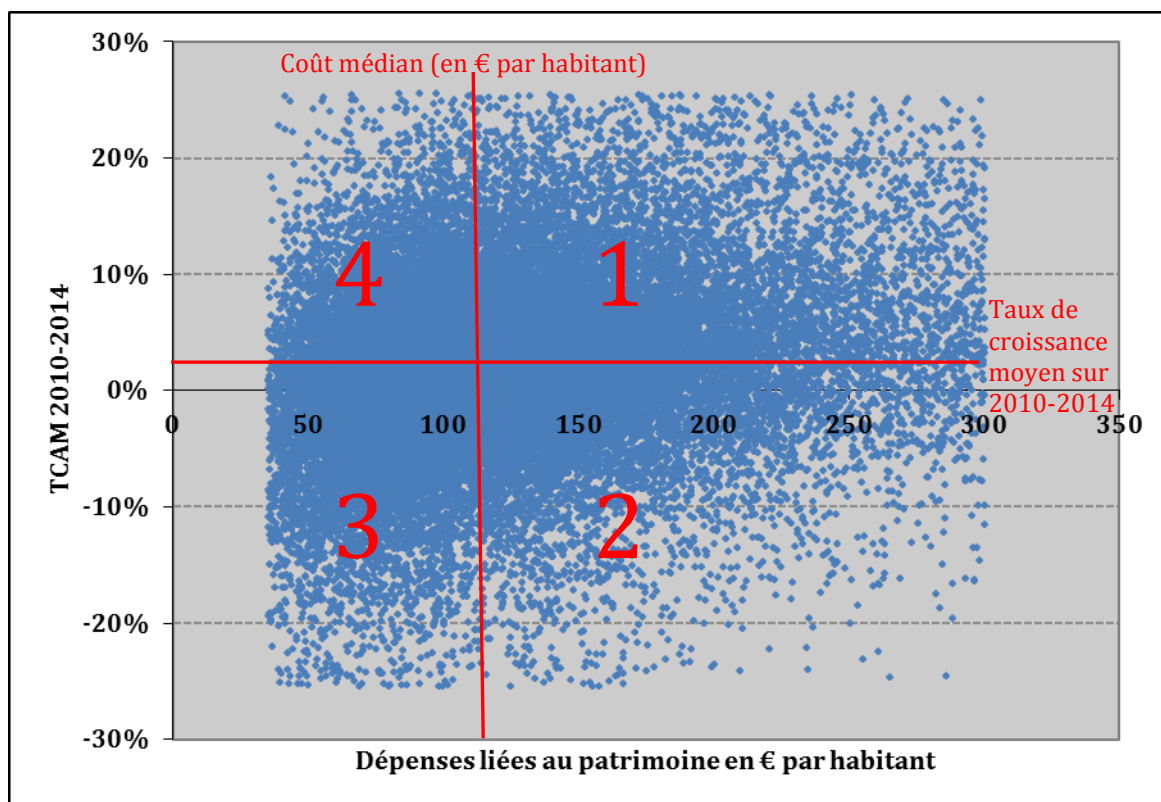
En 2014, les dépenses liées au patrimoine des communes de la catégorie 1 ont représenté une dépense totale de 3,8 Mds€. C'est assez logiquement sur ce groupe de communes que la mission a fait porter son analyse des économies potentielles.

Pour évaluer les économies liées à une meilleure maîtrise des dépenses patrimoniales dans les communes de la catégorie 1, la mission retient comme référence une évolution tendancielle de ces dépenses au même rythme que celui constaté sur la période 2010-2014.

Si l'augmentation annuelle des dépenses patrimoniales des communes de la catégorie 1 (avec des dépenses plus élevées et dynamiques que la moyenne) est ramenée à l'évolution annuelle moyenne constatée pour l'ensemble des communes sur la période considérée (+ 1,6 % par an), les économies par rapport au scénario de référence peuvent être évaluées à 225 M€ la première année. Si la maîtrise de la dynamique des dépenses est maintenue plusieurs années, les économies se cumuleraient d'une année sur l'autre, toujours par rapport au scénario de référence.

En d'autres termes, dans les communes caractérisées par un niveau de dépenses supérieur à la médiane et une dynamique forte de ces dépenses, la seule maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement associées au patrimoine pourrait se traduire, dès la première année, par **225 M€ d'économies**.

Graphique 15 : Représentation des communes en fonction de leurs dépenses patrimoniales (en € par habitant) et du taux de croissance annuel moyen (TCAM) de ces dépenses sur la période 2010-2014



Source : Données DGFIP, calculs de la mission. Données extrêmes supprimées pour les besoins de la représentation graphique.

3.2. L'analyse de quatre postes spécifiques de dépenses révèle une forte hétérogénéité des dépenses par collectivités qui laisse entrevoir des marges d'optimisation potentielles évaluées entre 222 et 744 M€

3.2.1. Ces postes de dépenses sont caractérisés par une forte hétérogénéité et une évolution à la hausse sur la période 2010-2014

Afin de documenter les pistes d'économies potentielles concernant les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine des collectivités territoriales, la mission a choisi de travailler sur quatre postes de dépense au regard des montants qu'ils représentent et/ou de leur forte dynamique (cf. 1.1.3).

La mission a analysé ces quatre postes de dépense selon la méthodologie décrite ci-dessous (cf. encadré 8).

Encadré 8 : Méthodologie utilisée par la mission pour analyser les postes de dépenses de fonctionnement aux montants les plus élevés et/ou les plus dynamiques sur la période 2010-2014

Au regard de l'évolution des postes de dépense de fonctionnement de nature immobilière, la mission a en effet choisi d'analyser quatre types de postes de dépense représentant un enjeu financier élevé et/ou présentant une forte dynamique sur la période 2010-2014.

En s'appuyant sur les données des comptes de gestion fournies par la DGFIP pour la période 2010-2014, la mission a travaillé sur les postes de dépense suivants :

- les dépenses d'électricité (compte 60612) ;
- les dépenses d'entretien et de réparation sur bâtiments (compte 61522) ;
- les dépenses de fournitures d'entretien (compte 60631) et de petit équipement (compte 60632) ;
- et enfin, les dépenses d'assurance⁷⁸ (compte 616).

Pour chacun de ces comptes, la mission a procédé à une analyse de l'ensemble des dépenses des communes, des établissements de coopération intercommunale (établissements à fiscalité propre), des départements ainsi que des régions.

La mission a choisi de présenter les ratios de dépenses de l'année 2014 en rapprochant pour chaque niveau de collectivité, et, pour différentes strates de communes, définies au regard de seuils fixés en termes de nombres d'habitants, le coût annuel de la dépense en euro au nombre total d'habitants (données de population fournies dans les bases communiquées par la DGFIP).

Pour analyser des communes de dimension comparable, cinq strates de communes ont été définies : les communes de moins de 1 000 habitants, les communes de 1 000 à 3 500 habitants, les communes de 3 500 à 10 000 habitants, les communes de 10 000 à 40 000 habitants, les communes de 40 000 à 200 000 habitants, et enfin, les communes de plus de 200 000 habitants.

Source : Mission.

3.2.1.1. Les dépenses d'électricité rapportées au nombre d'habitants sont très variables entre collectivités et au sein d'une même strate de communes

Les dépenses d'électricité correspondent au compte 60612 des instructions comptables M14, M52 et M71.

⁷⁸ Au sein des comptes de gestion des collectivités, le compte relatif aux dépenses d'assurance n'est pas décomposé en sous comptes. De ce fait, la mission n'a pas été en mesure d'isoler parmi les dépenses d'assurances totales, la part des dépenses rattachables à la gestion du patrimoine. Les collectivités rencontrées par la mission ont néanmoins expliqué que ces dépenses concernaient dans leur grande majorité l'assurance des biens patrimoniaux.

Annexe IV

3.2.1.1.1. Les dépenses d'électricité des communes, rapportées au nombre d'habitants, varient parfois, au sein d'une même strate de communes, dans un rapport de 1 à 2

Sur l'année 2014, les dépenses d'électricité en euro par habitant s'avèrent extrêmement variables entre communes de même taille comme le synthétise le tableau 23 et le représente le graphique 16.

Tableau 23 : Dispersion des dépenses d'électricité par habitant par strates de communes en 2014 (en €)

Dispersion des dépenses	Moins de 1 000 hab.	Entre 1 000 et 3 500 hab.	Entre 3 500 et 10 000 hab.	Entre 10 000 et 40 000 hab.	Entre 40 000 et 200 000 hab.	Plus de 200 000 hab.
Minimum	0,17	0,05	0,58	3,59	5,25	18,18
1 ^{er} quartile	15,86	20,40	26,11	27,54	24,55	21,33
Médiane	23,39	27,93	34,36	36,42	33,33	24,63
3 ^{ème} quartile	34,43	37,43	45,19	47,16	41,10	29,70
Valeur adjacente supérieure ⁷⁹	62,28	62,97	73,81	76,60	65,93	42,26

Source : DGFIP, calculs de la mission.

Ainsi, en excluant les valeurs extrêmes du minimum et de la valeur adjacente supérieure, le montant moyen des dépenses d'électricité ramené au nombre d'habitants varie entre le premier et le troisième quartile⁸⁰ :

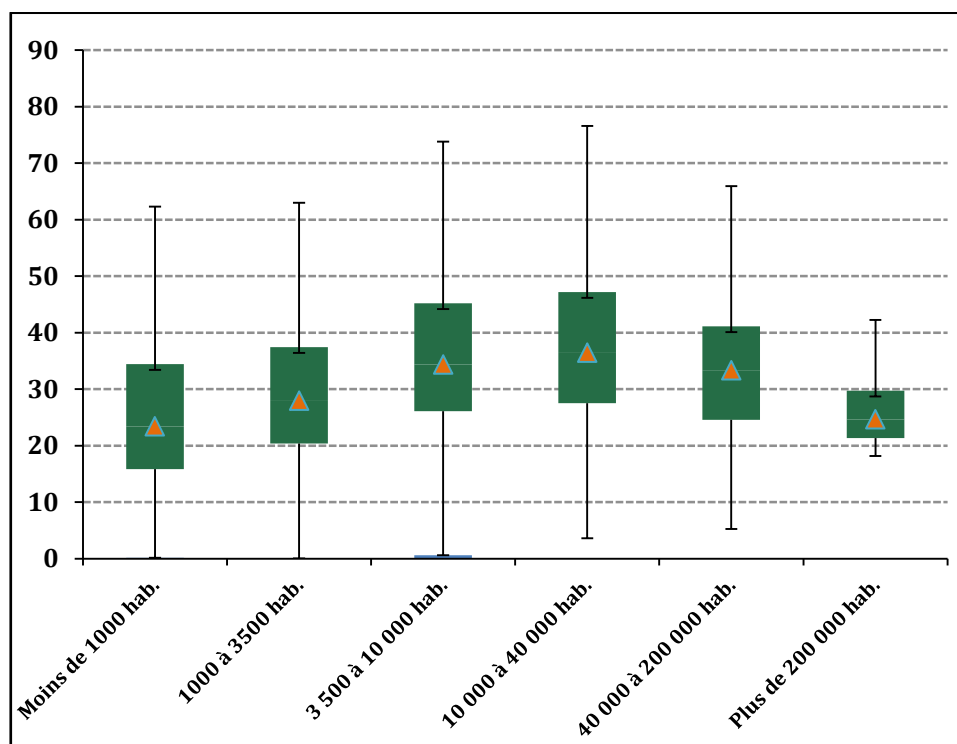
- ◆ dans un rapport de 1 à 2 pour les communes de moins de 1 000 habitants ;
- ◆ de plus ou moins 83 % au sein de la catégorie des communes de 1 000 à 3 500 habitants ;
- ◆ de plus ou moins 73 % au sein de la catégorie des communes de 3 500 à 10 000 habitants ;
- ◆ de plus ou moins 71 % au sein de la catégorie des communes de 10 000 à 40 000 habitants ;
- ◆ de plus ou moins 67 % au sein de la catégorie des communes de 40 000 à 200 000 habitants ;
- ◆ et, enfin, de plus ou moins 40 % au sein de la catégorie des communes de plus de 200 000 habitants.

⁷⁹ La valeur adjacente supérieure permet de ne pas tenir compte des valeurs extrêmes, elle correspond au troisième quartile + 1,5 * (troisième quartile - premier quartile).

⁸⁰ En statistique, un quartile est chacune des trois valeurs qui divisent les données triées en quatre parts égales, de sorte que chaque partie représente un quart de l'échantillon de population.

Annexe IV

Graphique 16 : Dispersion des dépenses d'électricité par habitant par strate de communes en 2014 (en €)



Source : DGFIP, calculs de la mission.

Encadré 9 : Représentation de la dispersion des dépenses grâce à des « boîtes à moustache »

La « boîte à moustaches », créée pour chaque type de dépense, permet de représenter la dispersion des dépenses en euros par habitant pour chacune de six strates de communes analysées.

Le triangle orange marque la médiane et les rectangles verts représentent le premier et le troisième quartile. Enfin, le reste de la représentation graphique permet de définir le niveau du minimum et de la valeur adjacente supérieure.

Source : Mission.

3.2.1.1.2. Les dépenses d'électricité des départements et des régions varient dans un rapport de plus ou moins 75 % pour les départements et de 1 à 4 pour les régions

À l'échelle des départements et des régions, les dépenses d'électricité varient là encore d'un niveau de collectivité à l'autre (cf. tableau 24 et graphique 17), même si le niveau de dépense moyen par habitant s'avère beaucoup plus faible que pour les communes.

Tableau 24 : Dispersion des dépenses d'électricité par habitant des départements et des régions en 2014

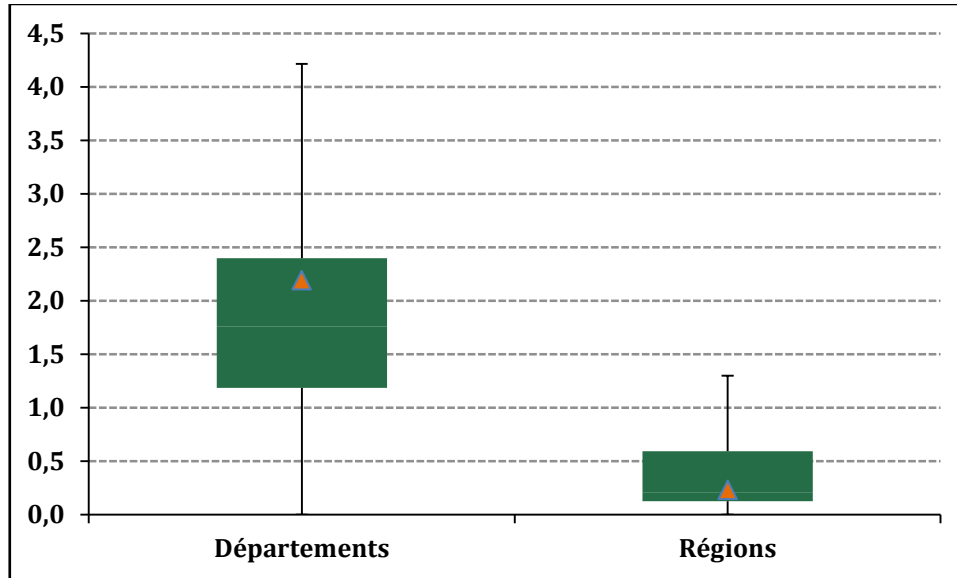
Dispersion des dépenses	Dépense des départements	Dépense des régions
Minimum	0,43	0,02
1 ^{er} quartile	1,62	0,15
Médiane	2,19	0,23
3 ^{ème} quartile	2,83	0,62
Valeur adjacente supérieure	4,65	1,32

Source : DGFIP, calculs de la mission.

Annexe IV

Les écarts sont néanmoins fortement différenciés entre régions et départements. Entre le premier et le troisième quartile, les dépenses des régions varient dans un rapport de 1 à 4, alors qu'elles varient pour les départements dans un rapport de plus ou moins 75 %.

Graphique 17 : Dispersion des dépenses d'électricité par habitant des départements et des régions en 2014



Source : DGFIP, calculs de la mission.

3.2.1.2. Les dépenses d'entretien et de réparation sur bâtiment varient quant à elles dans un rapport de 1 à 4 entre communes d'une même strate

Les dépenses d'entretien et de réparation sur bâtiment correspondent aux dépenses intégrées par les ordonnateurs dans le compte 61522 (hors masse salariale) des nomenclatures M14, M52 et M71.

Ces données peuvent faire apparaître de fortes distorsions selon l'état de vétusté des bâtiments et selon le mode plus ou moins externalisé de gestion de ces dépenses : plus elles sont externalisées, plus la dépense apparaîtra élevée, alors qu'en régie une partie essentielle liée à la masse salariale n'apparaît pas dans les comptes de gestion.

3.2.1.2.1. Les dépenses d'entretien et de réparation des bâtiments des communes varient fortement selon les strates de communes analysées

La mission a également calculé le montant des dépenses d'entretien et de réparation des bâtiments par habitant sur l'année 2014.

L'analyse des données présentées dans le tableau 25 et dans le graphique 18 fait apparaître des variations importantes entre communes de taille similaire.

Ainsi, si l'on exclut de l'analyse les valeurs minimales et maximales, on constate que ces dépenses varient dans un rapport de :

- ◆ de 1 à 4 pour les communes de moins de 1 000 habitants ;
- ◆ de 1 à 3 pour les communes dont la population est comprise entre 1 000 et 200 000 habitants ;
- ◆ de 1 à 2 pour les communes dont la population est supérieure à 200 000 habitants.

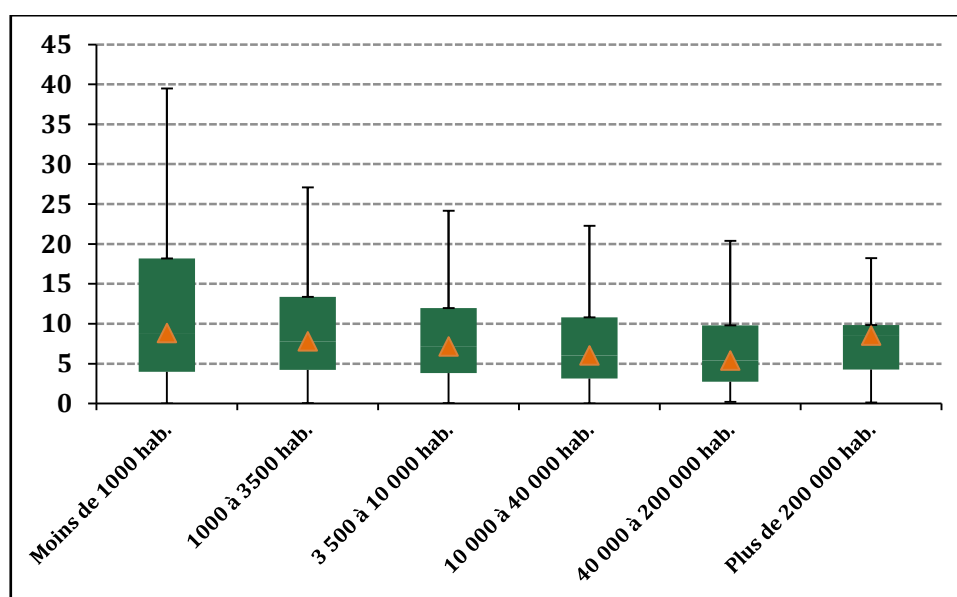
Annexe IV

Tableau 25 : Dispersion des dépenses d'entretien et de réparation sur bâtiment par habitant par strates de communes en 2014 (en €)

Dispersion des dépenses	Moins de 1 000 hab.	Entre 1 000 et 3 500 hab.	Entre 3 500 et 10 000 hab.	Entre 10 000 et 40 000 hab.	Entre 40 000 et 200 000 hab.	Plus de 200 000 hab.
Minimum	0,01	0,04	0,04	0,01	0,20	0,14
1 ^{er} quartile	3,99	4,21	3,81	3,14	2,74	4,25
Médiane	8,83	7,76	7,12	6,02	5,37	8,48
3 ^{ème} quartile	18,19	13,36	11,95	10,80	9,80	9,85
Valeur adjacente supérieure	39,50	27,09	24,15	22,29	20,41	18,24

Source : DGFIP, calculs de la mission.

Graphique 18 : Dispersion des dépenses d'entretien et de réparation sur bâtiment par habitant par strates de communes en 2014 (en €)



Source : Mission.

Ces dépenses d'entretien et de réparation sont nécessairement variables au regard de l'état de vétusté des bâtiments à entretenir (cf. 1.3.3.1). Des niveaux trop élevés de dépenses d'entretien peuvent toutefois révéler un état très dégradé des bâtiments qui nécessiteraient des travaux de réhabilitation importants ou qu'il pourrait être plus opportun de céder dans le cadre d'une stratégie patrimoniale d'ensemble.

La forte variation des dépenses par habitant invite également à analyser dans les différentes collectivités les modes d'organisation retenus pour assurer l'entretien des bâtiments (cf. partie 1.2.1) afin d'évaluer l'efficacité du maintien de la prestation en régie, qui peut présenter une forte variabilité en termes de coût (hors masse salariale) et d'estimer le coût comparé d'une éventuelle externalisation auprès d'un ou plusieurs prestataire(s) privé(s).

Annexe IV

3.2.1.2.2. Les dépenses d'entretien et de réparation des départements et des régions, varient dans un rapport de 1 à 2,5 pour les départements et dans un rapport de 1 à 10 pour les régions

Ce ratio a également été calculé pour l'ensemble des départements et des régions (cf. tableau 26 et graphique 19). Il comprend là encore des montants en euro par habitant bien plus faibles que pour les communes.

Tableau 26 : Dispersion des dépenses d'entretien et de réparation sur bâtiment par habitant des départements et des régions en 2014 (en €)

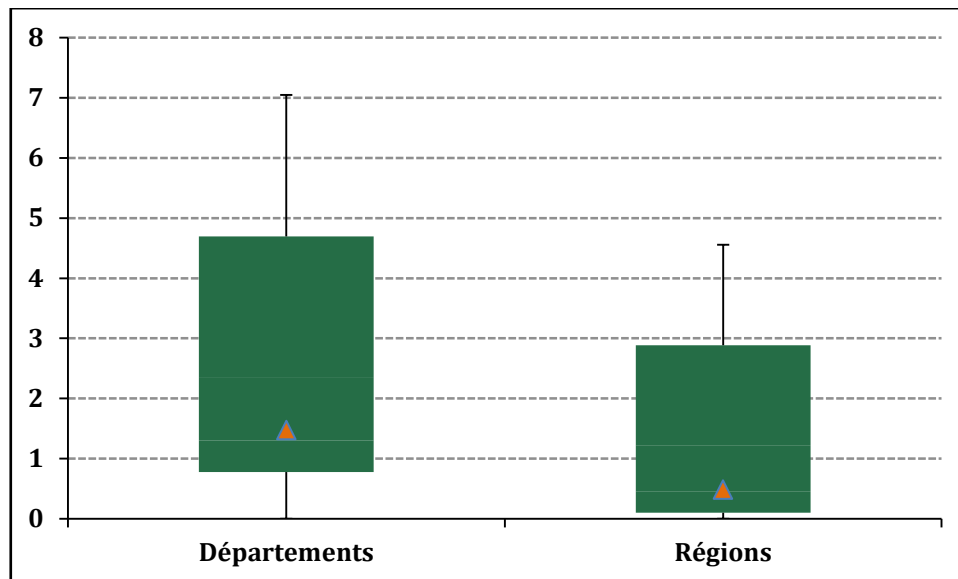
Dispersion des dépenses	Dépense des départements	Dépense des régions
Minimum	0,18	0,02
1 ^{er} quartile	0,95	0,12
Médiane	1,48	0,48
3 ^{ème} quartile	2,52	1,24
Valeur adjacente supérieure	4,87	2,91

Source : DGFIP, calculs de la mission.

Il fait apparaître de très fortes variations :

- ◆ dans un rapport de 1 à 2,5 entre le premier et le troisième quartile pour les départements ;
- ◆ dans un rapport de 1 à 10 entre le premier et troisième quartile pour les régions.

Graphique 19 : Dispersion des dépenses d'entretien et de réparation sur bâtiment par habitant des départements et des régions en 2014 (en €)



Source : DGFIP, calculs de la mission.

L'enquête adressée aux collectivités territoriales (cf. encadré 3) a quant à elle fait apparaître des organisations différentes pour les départements⁸¹ et les régions⁸² concernant l'entretien et la réparation des bâtiments.

⁸¹ 56 départements ont répondu au questionnaire.

⁸² 8 régions ont répondu au questionnaire.

Annexe IV

72 % des départements précisaient dans le questionnaire avoir majoritairement externalisé la maintenance des bâtiments, alors qu'aucune des régions ayant répondu au questionnaire n'a déclaré avoir opté pour une organisation externalisée.

3.2.1.3. Certaines dépenses de fourniture d'entretien et de petit équipement des collectivités territoriales varient dans un rapport de 1 à 4 entre communes appartenant à la même strate

Les fournitures d'entretien et de petit équipement correspondent à l'agrégation des comptes 60631 et 60632 des nomenclatures M14, M52 et M71.

3.2.1.3.1. Les dépenses de fourniture et de petit équipement des communes sont elles-aussi hétérogènes

La mission a constaté une forte hétérogénéité des dépenses de fourniture et de petit équipement des communes (cf. tableau 27 et graphique 20).

Ainsi, si l'on exclut là encore les valeurs minimales et maximales pour se concentrer sur le premier et le troisième quartile des dépenses, on constate que :

- ◆ ces dépenses varient dans un rapport de presque 1 à 4 parmi les communes de moins de 1 000 habitants ;
- ◆ dans un rapport de 1 à 2,5 pour les communes comprenant entre 1 000 et 200 000 habitants ;
- ◆ dans un rapport de 1 à 1,5 pour les communes de plus de 200 000 habitants.

Tableau 27 : Dispersion des dépenses de fourniture d'entretien et de petit équipement par habitant par strates de communes en 2014 (en €)

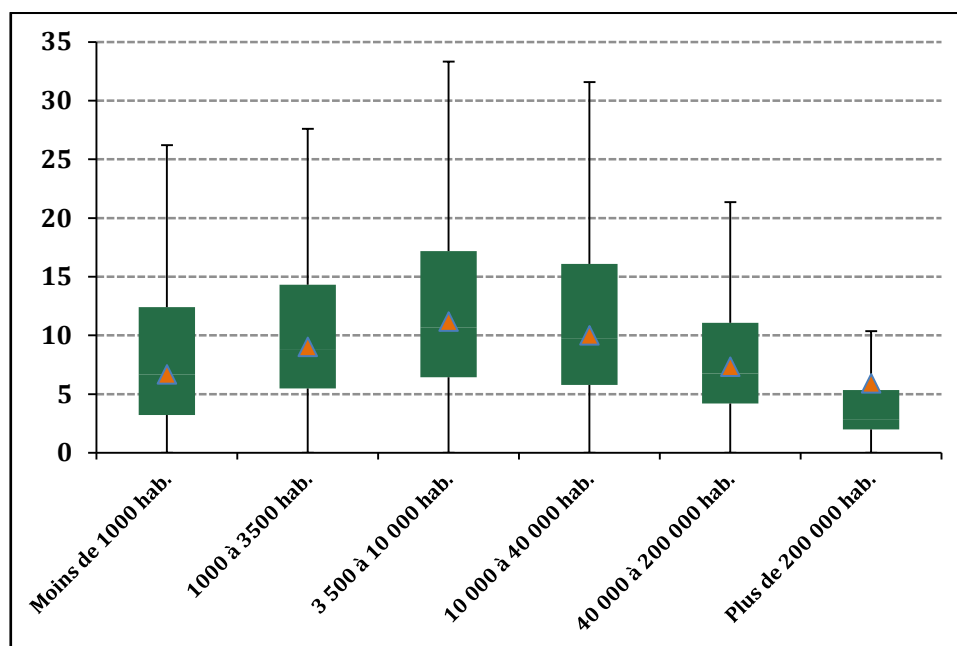
Dispersion des dépenses	Moins de 1 000 hab.	Entre 1 000 et 3 500 hab.	Entre 3 500 et 10 000 hab.	Entre 10 000 et 40 000 hab.	Entre 40 000 et 200 000 hab.	Plus de 200 000 hab.
Minimum	0,02	0,19	0,47	0,21	0,57	3,02
1 ^{er} quartile	3,22	5,66	6,89	5,98	4,77	5,00
Médiane	6,66	9,01	11,15	9,98	7,32	5,89
3 ^{ème} quartile	12,42	14,51	17,66	16,30	11,63	8,36
Valeur adjacente supérieure	26,22	27,79	33,80	31,78	21,92	13,38

Source : DGFIP, calculs de la mission.

Par ailleurs, le montant médian de ces dépenses est presque deux fois plus important pour les communes comprenant entre 3 500 et 10 000 habitants que pour les communes de moins de 1 000 habitants et des communes de plus de 200 000 habitants.

Annexe IV

Graphique 20 : Dispersion des dépenses de fourniture d'entretien et de petit équipement par habitant par strates de communes en 2014 (en €)



Source : DGFIP, calculs de la mission.

3.2.1.3.2. Les dépenses de fourniture d'entretien et de petit équipement des départements et des régions varient dans les mêmes proportions de 1 à 4

Concernant les départements et les régions, ces dépenses connaissent également une forte hétérogénéité, toujours sur des montants beaucoup plus moins élevés que ceux des communes.

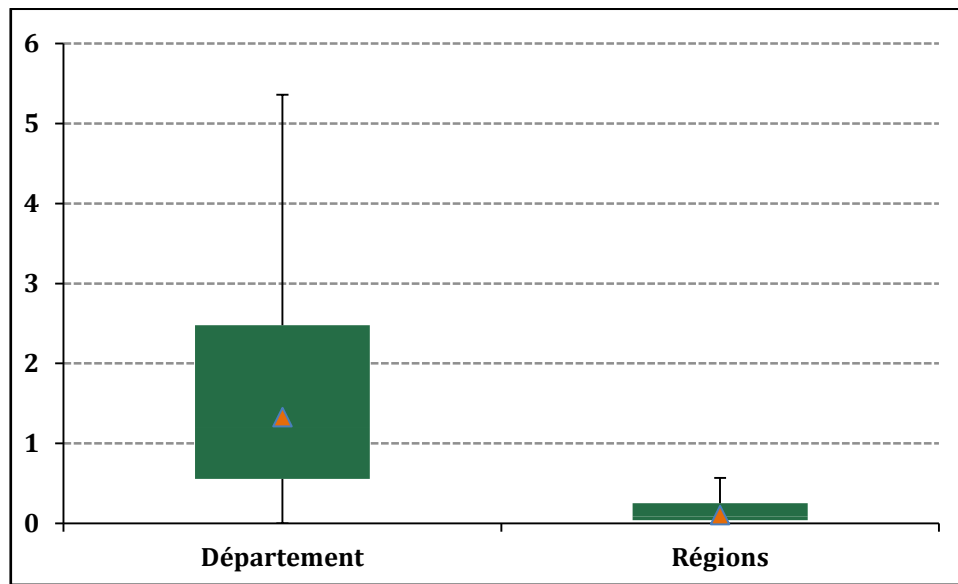
Sur le même périmètre, les dépenses des départements comme celles des régions varient dans un rapport de 1 à 4 (cf. tableau 28 et graphique 21), même s'il convient de noter que la dépense régionale en matière de dépense de fourniture d'entretien et de petit équipement reste encore plus limitée que celle des départements, ce qui peut s'expliquer par le niveau moindre et la composition plus homogène de leur patrimoine.

Tableau 28 : Dispersion des dépenses de fourniture d'entretien et de petit équipement par habitant des départements et des régions en 2014 (en €)

Dispersion des dépenses	Dépense des départements	Dépense des régions
Minimum	0,13	0,01
1 ^{er} quartile	0,69	0,06
Médiane	1,33	0,10
3 ^{ème} quartile	2,61	0,27
Valeur adjacente supérieure	5,49	0,58

Source : DGFIP, calculs de la mission.

Graphique 21 : Dispersion des dépenses de fourniture d'entretien et de petit équipement par habitant des départements et des régions en 2014 (en €)



Source : DGFIP, calculs de la mission.

3.2.1.4. Les dépenses d'assurance des collectivités territoriales, concentrées là encore sur les communes, varient également dans des proportions importantes

Les dépenses d'assurance sont les dépenses de comptes 616⁸³ des nomenclatures M14, M52 et M71.

3.2.1.4.1. Les dépenses d'assurance des communes connaissent des variations au sein d'une même strate de communes dans un rapport de 1 à 2

Les dépenses d'assurance sont également très hétérogènes au sein de chacune des strates de communes (cf. tableau 29 et graphique 22)

En effet, si l'on exclut toujours la valeur minimale et la valeur adjacente supérieure, ces dépenses varient pour presque toutes les strates de communes dans un rapport de 1 à 2.

Tableau 29 : Dispersion des dépenses d'assurance par habitant par strates de communes en 2014 (en €)

Dispersion des dépenses	Moins de 1 000 hab.	Entre 1 000 et 3 500 hab.	Entre 3 500 et 10 000 hab.	Entre 10 000 et 40 000 hab.	Entre 40 000 et 200 000 hab.	Plus de 200 000 hab.
Minimum	0,01	0,03	0,43	0,01	0,66	1,23
1 ^{er} quartile	9,33	6,00	4,63	4,50	4,63	2,02
Médiane	13,46	8,28	6,88	5,99	6,16	3,85
3 ^{ème} quartile	20,15	12,20	10,18	8,62	8,42	4,47
Valeur adjacente	36,39	21,51	18,51	14,79	14,11	8,15

⁸³ Au sein des comptes de gestion des collectivités, le compte relatif aux dépenses d'assurance n'est pas décomposé en sous comptes. De ce fait, la mission n'a pas été en mesure d'isoler parmi les dépenses d'assurances totales, la part des dépenses rattachables à la gestion du patrimoine. Les collectivités rencontrées par la mission ont néanmoins expliqué à la mission que ces dépenses concernaient dans leur grande majorité l'assurance des biens patrimoniaux.

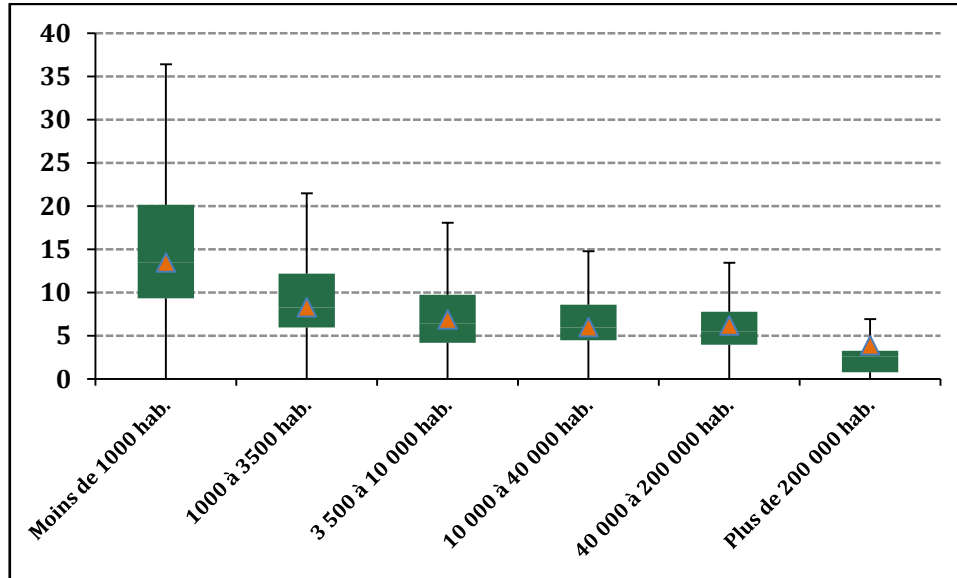
Annexe IV

Dispersion des dépenses	Moins de 1 000 hab.	Entre 1 000 et 3 500 hab.	Entre 3 500 et 10 000 hab.	Entre 10 000 et 40 000 hab.	Entre 40 000 et 200 000 hab.	Plus de 200 000 hab.
supérieure						

Source : DGFIP, calculs de la mission.

La médiane des dépenses d'assurance est par ailleurs trois fois plus importante pour les communes de moins de 1 000 habitants que pour les communes de plus de 200 000 habitants.

Graphique 22 : Dispersion des dépenses d'assurance par habitant par strates de communes en 2014 (en €)



Source : DGFIP, calculs de la mission.

3.2.1.4.2. Les dépenses d'assurance des départements et des régions varient de façon très variable dans un rapport de 1 à 2 pour les départements et de 1 à 4 pour les régions

Les dépenses d'assurance des régions et des départements s'avèrent également très hétérogènes (cf tableau 30 et graphique 23).

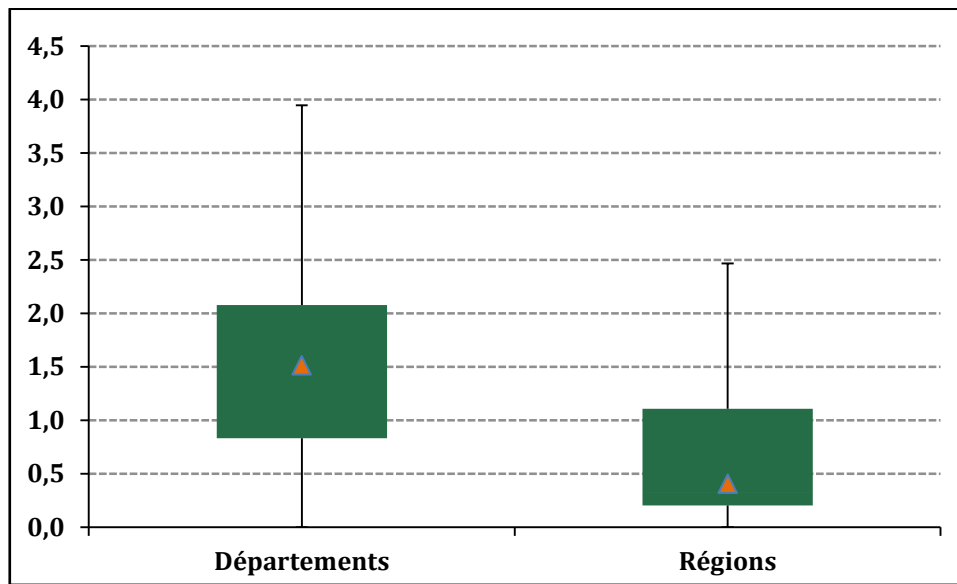
Tableau 30 : Dispersion des dépenses d'assurance par habitant des départements et des régions en 2014 (en €)

Dispersion des dépenses	Dépense des départements	Dépense des régions
Minimum	0,20	0,09
1 ^{er} quartile	1,04	0,29
Médiane	1,51	0,41
3 ^{ème} quartile	2,28	1,20
Valeur adjacente supérieure	4,15	2,56

Source : DGFIP, calculs de la mission.

En prenant toujours pour référence les écarts entre le premier et le troisième quartile, on constate que les dépenses des régions varient dans un rapport de 1 à 4, alors que les dépenses des départements varient quant à elles dans un rapport de 1 à 2.

Graphique 23 : Dispersion des dépenses d'assurance par habitant des départements et des régions en 2014 (en €)



Source : DGFIP, calculs de la mission.

Ces dépenses pour les départements et les régions représentent de faibles montants au regard des enjeux budgétaires portés par les communes.

3.2.2. Une analyse de ces postes de dépense permet de définir des cibles d'économies potentielles dont le montant global est estimé entre 222 et 744 M€ annuels

Les dépenses de fonctionnement des collectivités présentent des montants variables et s'avèrent fortement dynamiques sur la période 2010-2014 analysée.

Les quatre postes de dépenses immobilières plus spécifiquement investigués par la mission pourraient, à la fois au regard de cette forte hétérogénéité et de leur évolution à la hausse, faire l'objet d'économies.

La mission a choisi de chiffrer ce gisement d'économies concernant les communes à la fois au regard de la part des montants de dépenses d'origine communale et de leur forte variation grâce à la méthodologie suivante (cf. encadré 10) (cf. 3.1).

Encadré 10 : Méthodologie utilisée par la mission pour isoler des gisements d'économies potentielles sur les communes concernant les quatre postes de dépenses identifiés

En s'appuyant sur les données des comptes de gestions fournies par la DGFIP pour la période 2010-2014, la mission a poursuivi son analyse sur les quatre postes de dépense suivants (cf. 3.2) :

- les dépenses d'énergie et d'électricité (compte 60612) ;
- les dépenses d'entretien et de réparation sur bâtiments (compte 61522) ;
- les dépenses de fournitures d'entretien (compte 60631) et de petit équipement (compte 60632) ;
- les dépenses d'assurance⁸⁴ (compte 616).

Pour analyser des communes de dimension comparable, la mission a ciblé les pistes d'économies

⁸⁴ Au sein des comptes de gestion des collectivités, le compte relatif aux dépenses d'assurance n'est pas décomposé en sous-comptes. De ce fait, la mission n'a pas été en mesure d'isoler parmi les dépenses d'assurances totales, la part des dépenses rattachables à la gestion du patrimoine. Les collectivités rencontrées par la mission ont néanmoins expliqué que ces dépenses concernaient dans leur grande majorité l'assurance des biens patrimoniaux.

Annexe IV

pour les cinq strates de communes définies : les communes de moins de 1 000 habitants, les communes de 1 000 à 3 500 habitants, les communes de 3 500 à 10 000 habitants, les communes de 10 000 à 40 000 habitants, les communes de 40 000 à 200 000 habitants, et enfin, les communes de plus de 200 000 habitants.

Ces économies potentielles ont été définies en analysant les dépenses moyennes de chacune des cinq strates de communes sur l'année 2014. La mission a isolé au sein de chacune de ces strates les communes qui dépensent les sommes les plus importantes pour chacun des quatre postes de dépense analysés.

La mission a choisi de travailler sur trois scénarii de réduction des dépenses différents. Il s'agit de chiffrer les économies pouvant être réalisées par les communes appartenant au quatrième quartile en termes de dépenses pour chacune des cinq strates analysées. Les trois scénarii envisagés sont les suivants :

- un scénario minimal fondé sur une perspective de réduction de 10 % des dépenses de fonctionnement des collectivités appartenant à ce quatrième quartile ;
- un scénario moyen défini sur une perspective de réduction de 15 % de ces mêmes dépenses ;
- enfin, un scénario maximal caractérisé par l'alignement des dépenses des collectivités situées au-delà du troisième quartile au montant maximum des dépenses du troisième quartile.

Le périmètre des communes investiguées est celui des communes relevant du quatrième quartile de dépenses. Le tableau suivant synthétise pour chacun des postes de dépense le montant maximum de dépense annuelle par habitant du troisième quartile pour chaque strate de commune.

Tableau 31 : Montant maximum en euro par habitant et par strate de commune du troisième quartile par poste de dépense en 2014 (en €)

Postes de dépense	Moins de 1 000 hab.	Entre 1 000 et 3 500 hab.	Entre 3 500 et 10 000 hab.	Entre 10 000 et 40 000 hab.	Entre 40 000 et 200 000 hab.	Plus de 200 000 hab.
Dépenses d'électricité	34,43	37,43	45,19	47,16	41,10	29,70
Dépenses d'entretien et de réparation sur bâtiments	18,19	13,36	11,95	10,80	9,80	9,85
Dépenses de fournitures d'entretien et de petit équipement	12,42	14,51	17,66	16,30	11,63	8,36
Dépenses d'assurance	20,15	12,20	10,18	8,62	8,42	4,47

Source : Mission.

3.2.2.1. La rationalisation des dépenses d'électricité des communes pourrait permettre d'économiser entre 90 et 200 M€ par an

Les dépenses d'électricité, dont les montants s'avèrent très variables au sein de strates de communes comparables, devraient pouvoir faire l'objet d'une analyse collectivité par collectivité.

La mission a synthétisé les économies pouvant ainsi être réalisées en travaillant uniquement sur les communes qui dépensent les sommes les plus importantes en électricité, c'est-à-dire les 6 037 communes appartenant au dernier quartile de dépenses en 2014 (cf. tableau 32).

Annexe IV

Tableau 32 : Gisement d'économies potentielles concernant les dépenses d'électricité par strate de communes sur la base des chiffres de l'année 2014

Nombre d'habitants	Moins de 1 000	1 000 à 3 500	3 500 à 10 000	10 000 à 40 000	40 000 à 200 000	Plus de 200 000	Total
Données relatives aux communes relevant du dernier quartile de dépenses							
En nombre de communes	3 537	1 726	523	204	44	3	6 037
En nombre d'habitants (en M)	1,7	3,3	3,1	3,6	2,6	2,9	17,2
Gisement d'économies potentielles en matière d'électricité							
Scénario minimal (en M€)	10,0	17,2	18,5	21,0	13,3	9,7	89,7
Scénario moyen (en M€)	15,0	25,8	27,7	31,5	19,9	14,7	134,6
Scénario maximal (en M€)	32,5	48,4	45,5	41,5	24,9	8,7	201,5

Source : DGFIP, retraitements de la mission.

Ainsi, en diminuant de 10 % les dépenses des communes du quatrième quartile, l'ensemble des communes concernées pourrait enregistrer une économie de 89,7 M€. Ce chiffre pourrait être porté à 134,6 M€ si elles économisaient 15 % de ces dépenses. Enfin, en ramenant les dépenses de ces communes au montant maximum des dépenses du troisième quartile, l'ensemble des collectivités concernées pourrait réaliser jusqu'à près de 202 M€ d'économies.

3.2.2.2. Un effort sur les dépenses d'entretien et de réparation sur bâtiments serait de nature à économiser entre et 50 et 217 M€

Les dépenses d'entretien et de réparation sur bâtiment sont très variables en fonction des strates de communes. 8 600 communes figurent dans le dernier quartile de ces dépenses (cf. tableau 33).

L'entretien et la réparation des bâtiments génèrent en effet des surcoûts, singulièrement lorsque le niveau des investissements en travaux neufs ne permet pas de rénover le patrimoine existant alors que son état de vétusté semble l'exiger (cf. 1.3).

Ainsi, en matière de dépenses d'entretien, la direction à suivre n'est pas aussi nette qu'en matière de dépenses d'électricité, de fournitures ou d'assurance : une baisse trop marquée de ces dépenses peut se traduire à terme par une dégradation des bâtiments et engendrer des surcoûts importants.

Aussi doit-on distinguer les économies sur les dépenses d'entretien permises par une planification judicieuse et régulière d'une maintenance au niveau adapté (maintenance préventive), ou bien par une stratégie patrimoniale pertinente (cession et renouvellement des bâtiments trop vétustes), des économies provenant d'une réduction mécanique de ce type de dépenses qui risque de se traduire ultérieurement par une maintenance curative bien plus onéreuse. La réduction des dépenses d'entretien et de réparation doit donc se faire dans le cadre d'une stratégie patrimoniale

Annexe IV

Tableau 33 : Gisement d'économies potentielles concernant les dépenses d'entretien et de réparation sur bâtiments par strate de communes sur la base des chiffres de l'année 2014

Nombre d'habitants	Moins de 1 000	1 000 à 3 500	3 500 à 10 000	10 000 à 40 000	40 000 à 200 000	Plus de 200 000	Total
Données relatives aux communes relevant du dernier quartile de dépenses							
En nombre de communes	6 112	1 719	518	203	45	3	8 600
En nombre d'habitants (en M)	1,9	3,7	3,6	4,5	7,7	1,1	22,5
Gisement d'économies potentielles en matière d'entretien et de réparation sur bâtiments							
Scénario minimal (en M€)	8,5	8,7	7,1	7,9	12,1	5,8	50,1
Scénario moyen (en M€)	13,0	13,1	10,7	11,7	18,36	8,6	75,4
Scénario maximal (en M€)	53,5	37,8	28,3	30,4	46,0	21,3	217,3

Source : DGFIP, retraitements de la mission.

Les économies pouvant être réalisées sur ce poste de dépenses sont moins importantes en se limitant à une résorption de 10 à 15 % de la dépense du quatrième quartile puisqu'elles seraient d'un montant de 50 à 75 M€. La réduction de dépenses serait bien plus significative en alignant la dépense de ces communes sur le montant maximum des dépenses du troisième quartile puisqu'elle permettrait alors d'économiser plus de 217 M€.

3.2.2.3. Une meilleure maîtrise des dépenses de fournitures d'entretien et de petit équipement serait de nature à réaliser entre 32 et 120 M€ d'économies

Les dépenses de fournitures d'entretien et de petit équipement situées dans le dernier quartile concernent un nombre plus faible de communes (4 589). Elles méritent néanmoins d'être investiguées au regard des montants concernés et de leur forte évolution sur la période (cf. tableau 34).

Tableau 34 : Gisement d'économies potentielles concernant les dépenses de fournitures d'entretien et de petit équipement par strate de communes sur la base des chiffres de l'année 2014

Nombre d'habitants	Moins de 1 000	1 000 à 3 500	3 500 à 10 000	10 000 à 40 000	40 000 à 200 000	Plus de 200 000	Total
Données relatives aux communes relevant du dernier quartile de dépenses							
En nombre de communes	2 081	1 731	524	204	46	3	4 589
En nombre d'habitants (en M)	2,3	2,5	1,5	1,7	2,4	3,0	13,4
Gisement d'économies potentielles en matière de fournitures d'entretien et de petit équipement							
Scénario minimal (en M€)	10,4	6,0	4,1	4,0	4,0	3,2	31,7
Scénario	14,8	9,1	6,1	6,0	6,0	4,8	46,8

Annexe IV

Nombre d'habitants	Moins de 1 000	1 000 à 3 500	3 500 à 10 000	10 000 à 40 000	40 000 à 200 000	Plus de 200 000	Total
moyen (en M€)							
Scénario maximal (en M€)	49,7	24,4	14,6	12,5	12,0	6,9	120,1

Source : DGFIP, retraitements de la mission.

Ainsi, une rationalisation de ces dépenses permettrait, en réduisant de 10 % la dépense des collectivités les plus dépensières en matière de fournitures d'entretien et de petit équipement, de récupérer 31,7 M€. Ce montant pourrait être porté à 46,8 M€ en limitant ces dépenses de 15 %. Enfin, l'alignement de ces dépenses de fournitures d'entretien et de petit équipement sur celles du montant maximum des dépenses du troisième quartile permettrait des gains de l'ordre de 120 M€.

3.2.2.4. Enfin, une efficience concernant les dépenses d'assurance des communes permettrait de réaliser entre 50 et 207 M€ d'économies

Les dépenses d'assurance présentent un montant élevé ramené au nombre d'habitants de chaque commune. Près de 9 200 communes se situent actuellement en dans le troisième quartile de ces dépenses (cf. tableau 35).

Tableau 35 : Gisement d'économies potentielles concernant les dépenses d'assurance par strate de communes sur la base des chiffres de l'année 2014

Nombre d'habitants	Moins de 1 000	1 000 à 3 500	3 500 à 10 000	10 000 à 40 000	40 000 à 200 000	Plus de 200 000	Total
Données relatives aux communes relevant du dernier quartile de dépenses							
En nombre de communes	6 648	1 729	522	203	44	3	9 149
En nombre d'habitants (en M)	1,7	4,9	5,5	6,7	8,0	0,9	27,7
Gisement d'économies potentielles en matière d'assurance							
Scénario minimal (en M€)	6,3	9,9	9,8	9,3	12,9	1,5	49,7
Scénario moyen (en M€)	9,5	14,9	14,7	13,9	19,3	2,2	74,5
Scénario maximal (en M€)	28,2	39,1	41,5	35,0	61,0	2,2	207,0

Source : DGFIP, retraitements de la mission.

Dans l'hypothèse d'une limitation de ces dépenses de la part des collectivités, les économies pourraient là-encore être substantielles. Une baisse de 10 % des dépenses des communes figurant dans le quatrième quartile engrangerait près de 50 M€ d'économies. Une baisse de 15 % permettrait quant à elle une baisse des dépenses de près de 75 M€. Enfin, un alignement sur le montant maximum des dépenses du troisième quartile des communes les plus dépensières serait de nature à produire une économie de 207 M€.

3.2.2.5. Les pistes de réduction de dépenses identifiées par la mission permettraient de réaliser entre 222 et 746 M€ d'économies

Au total, les cibles d'économies potentielles sont évaluées selon les scénarii entre 222 M€ et 746 M€ selon la répartition par postes de dépenses présentée dans le tableau 36

La mission a évidemment conscience que les spécificités patrimoniales de chaque collectivité peuvent se traduire par des niveaux de dépenses très différents. En particulier, des dépenses d'entretien et de réparation sont nécessairement variables au regard de l'état de vétusté des bâtiments à entretenir. Toutefois, des niveaux particulièrement élevés de dépenses d'entretien peuvent révéler des bâtiments très dégradés qui nécessiteraient des travaux de réhabilitation importants ou qu'il pourrait être plus opportun de céder dans le cadre d'une stratégie patrimoniale d'ensemble.

Tableau 36 : Synthèse des économies possibles en fonction de chacun des trois scénarii envisagés sur les quatre postes de dépense analysés par la mission (en M€)

Postes de dépense	Scénario minimal	Scénario moyen	Scénario maximal
Dépenses d'électricité	90	135	202
Dépenses d'entretien et de réparation sur bâtiments	50	75	217
Dépenses de fourniture et d'entretien de petit équipement	32	47	120
Dépenses d'assurance	50	75	207
Total	222	332	746

Source : Calculs de la mission sur la base des données de la DGFIP.

Enfin, la loi NOTRe du 7 août 2015⁸⁵ prévoit la création d'un observatoire des finances et de la gestion publique locale. Selon l'article L. 1211-4 du CGCT, il est « chargé d'établir, de collecter, d'analyser et de mettre à jour les données et les statistiques portant sur la gestion des collectivités territoriales et de diffuser ces travaux, afin de favoriser le développement des bonnes pratiques. Il peut également « réaliser des évaluations de politiques publiques locales ».

Cet observatoire pourrait être chargé de collecter des données relatives aux dépenses de fonctionnement associées au patrimoine. Il contribuerait ainsi à créer des référentiels permettant aux collectivités souhaitant initier une réflexion sur ces sujets de disposer de données statistiques et de bonnes pratiques leur permettant de se comparer et de réaliser des parangonnages afin, le cas échéant, de réduire les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine.

3.3. Au total, la mission évalue les cibles d'économies potentielles en matière de dépenses de fonctionnement associées au patrimoine entre 450 M€ et près de 1 Md€ dès la première année

En définitive, la mission a chiffré :

- ◆ des économies de 225 M€ la première année liées à la maîtrise de l'évolution de la dépense (sans évolution du niveau de dépenses de base en euros par habitant). Ces économies se cumuleraient d'une année sur l'autre tant que la dynamique de la dépense est maîtrisée ;
- ◆ des économies pérennes liées à une baisse du niveau de quatre postes de dépenses significatifs et hétérogènes en 2014 évaluées entre 222 M€ et 746 M€.

⁸⁵ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Au total, par rapport à une évolution tendancielle de la dépense au même rythme que sur la période 2010-2014, **la mission évalue une cible d'économies potentielles entre 450 M€ et près de 1 Md€** dès la première année.

3.4. Concernant les dépenses d'investissements : mieux évaluer l'impact des investissements nouveaux pourrait permettre de dégager des marges pour le gros entretien et la réhabilitation du patrimoine existant

La mission a constaté que les investissements réalisés par les collectivités territoriales ne permettent pas toujours d'assurer le maintien en l'état ou la réhabilitation du patrimoine existant. La maîtrise des dépenses d'investissement pourrait donc passer par une priorisation plus fine des nouveaux investissements et une réflexion concernant les coûts récurrents qu'ils engendrent.

3.4.1. Si l'évaluation de la rentabilité socio-économique des investissements des collectivités ne revêt pas un caractère obligatoire, un cadrage méthodologique de ce type d'évaluation serait utile aux collectivités

3.4.1.1. Ce type d'évaluation est en pratique difficile à réaliser pour les collectivités, au regard de l'absence d'outils et de méthodologies adaptées

En 2013, le rapport sur l'évaluation socio-économique des investissements publics précisait que l'évaluation socio-économique des projets a pour objet « *d'apprécier l'intérêt de chaque projet pour l'ensemble de la collectivité (...) et de permettre de hiérarchiser les différents projets en vue de leur réalisation*⁸⁶. »

L'objectif de ces évaluations est donc bien à la fois d'analyser l'opportunité de réaliser une opération d'investissement au regard des besoins identifiés et de hiérarchiser dans un contexte contraint les choix à opérer en matière d'investissement.

Or, à l'heure actuelle, les collectivités territoriales ne sont pas en mesure de produire de telles évaluations grâce à l'aide d'un référentiel ou d'un guide de bonnes pratiques. Le commissariat général à l'investissement dispose quant à lui d'outils limités pour accompagner les collectivités désireuses de réaliser une évaluation socio-économique préalable à la décision de réaliser un investissement.

3.4.1.2. Pourtant, la réalisation systématique d'une évaluation socio-économique de la rentabilité des investissements importants serait de nature à renforcer l'adéquation entre les nouveaux investissements et les besoins identifiés

Depuis 2013, l'État doit produire une évaluation socio-économique des projets d'investissement dès que ces derniers atteignent le montant de 20 M€ hors taxes⁸⁷. Par ailleurs, si le financement du projet par l'État ou les établissements publics atteint 100 M€ hors taxes et représente au moins 5 % du montant total de l'opération, une contre-expertise indépendante doit être diligentée.

⁸⁶ Commissariat général à la stratégie et à la prospective, *L'évaluation socio-économique des investissements publics*, septembre 2013.

⁸⁷ Décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics.

Annexe IV

Le rapport Lambert-Malvy⁸⁸ proposait en avril 2014 d'étendre ce dispositif aux collectivités. Il suggérait de fournir à l'assemblée délibérante une analyse socio-économique destinée à évaluer la valeur engendrée par les nouveaux équipements pour la collectivité territoriale concernée. Un seuil « *compris entre 5 M€ et 10 M€, en fonction de la taille de la collectivité* » a ainsi été proposé afin d'informer l'assemblée délibérante de la collectivité sur les investissements les plus importants.

La mission préconise quant à elle dans un premier temps que la réalisation de ces évaluations socio-économiques préalables soit rendue nécessaire comme pour l'État concernant les investissements d'un montant supérieur à 20 M€ hors taxes.

3.4.1.3. La réalisation de ces évaluations ex ante pourrait être facilitée grâce un cadrage méthodologique adapté qui pourrait être confié au commissariat général à l'investissement

Le décret du 22 janvier 2010 relatif au commissaire général à l'investissement prévoit en son article 1 que le commissaire « *veille à l'évaluation, a priori et a posteriori, des investissements, et notamment de leur rentabilité* ».

Le commissariat général à l'investissement (CGI) pourrait ainsi contribuer à créer des référentiels permettant aux collectivités souhaitant mettre en œuvre un projet d'investissement de disposer de données statistiques destinés à réaliser des parangonnages.

Ces données pourraient utilement être collectées auprès de collectivités de taille comparable et constituer à terme, type d'équipement par type d'équipement, un outil leur permettant de mieux évaluer les coûts de réalisation mais aussi les coûts de fonctionnement de leurs investissements.

Enfin, pour les investissements les plus importants, ou ceux pour lesquels le mode de financement de la collectivité apparaît comme plus fragile⁸⁹, le cadrage des évaluations pourrait être réalisé par le CGI afin de faciliter une appropriation de cet outil par les collectivités territoriales sans avoir recours à des consultants externes.

Proposition n° 1 : Rendre obligatoire, comme pour l'État, une évaluation de la rentabilité socio-économique des investissements supérieurs à 20 M€ et confier au CGI l'élaboration d'une méthodologie allégée pour l'évaluation des investissements inférieurs à ce seuil.

⁸⁸ M. Malvy et A. Lambert, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, avril 2014.

⁸⁹ Notamment lorsque le ratio de fonds propres de la collectivité apparaît comme trop limité pour assurer un financement pérenne de l'investissement (cf. annexe II).

3.4.2. L'estimation préalable des charges de fonctionnement générées par les nouveaux investissements pourrait contribuer à limiter les dépenses de fonctionnement identifiées *ex post*

3.4.2.1. Une proposition récente consiste à provisionner les dépenses induites par la première année de fonctionnement d'un nouvel équipement

Le rapport Lambert-Malvy⁹⁰, remis au Président de la République en avril 2014 constatait qu'aucune règle n'imposait aux collectivités d'intégrer les coûts de fonctionnement ou le coût de remplacement des équipements. Or, les instruments comptables et financiers utilisés par les collectivités ne leur permettent pas d'anticiper les coûts de fonctionnements de leurs équipements neufs.

En effet, au-delà du coût initial de l'investissement, tout nouvel équipement engendre des coûts de fonctionnement récurrents, notamment des dépenses de maintenance, et parfois des dépenses de personnel pour son fonctionnement. Or, alors même qu'ils semblent induire des coûts importants (cf. 2.2), les assemblées délibérantes des collectivités ne sont que rarement informées des coûts de fonctionnement induits par ces investissements.

Le rapport Lambert-Malvy concluait ainsi en avril 2014 sur la proposition de « *rendre obligatoire l'information de l'assemblée délibérante sur les coûts de fonctionnement induits par une dépense d'équipement, et provisionner une année de fonctionnement lors du vote de cette dépense.* »

Les élus des collectivités seraient ainsi en mesure d'évaluer la capacité de leur collectivité à faire face aux coûts de fonctionnement d'un équipement neuf sur le long terme et, plus largement, d'appréhender l'augmentation pérenne des dépenses provoquée par cet investissement.

Cette analyse des coûts de fonctionnement induits pourrait contribuer à la définition des priorités entre projets et au dimensionnement correct de ces derniers au regard des capacités financières de moyen terme de la collectivité. Cette information de l'assemblée délibérante s'accompagnerait de la passation d'une provision représentant l'équivalent d'une année pleine de fonctionnement

Le rapport proposait par ailleurs que le non-respect de cette règle de présentation des coûts de fonctionnement induits puisse provoquer l'annulation de la délibération dans le cadre de l'examen du contrôle de légalité.

3.4.2.2. La loi NOTRe a rendu obligatoire la réalisation d'une étude de l'impact pluriannuel de l'investissement sur les dépenses de fonctionnement

La loi NOTRe du 7 août 2015⁹¹ a introduit en son article 107 une évolution relative aux études d'impact préalables à la réalisation d'opérations d'investissement.

Cet article dispose en effet qu'en matière d'investissement, toute opération exceptionnelle, c'est à dire toute opération dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret en fonction de la catégorie et de la population de la collectivité ou de l'établissement, doit donner lieu à une étude de son impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement.

⁹⁰ M. Malvy et A. Lambert, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, avril 2014.

⁹¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Annexe IV

Modifié au regard des dispositions de la Notre, l'article L. 1611-9 du CGCT précise ainsi que « *l'exécutif d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales présente à son assemblée délibérante une étude relative à l'impact pluriannuel de cette opération sur les dépenses de fonctionnement.* »

Cette étude sera jointe aux délibérations prises par les autres collectivités intervenant en cofinancement de ces opérations. Il s'agit ainsi de mieux encadrer les dépenses de fonctionnement liées aux dépenses d'investissement venant accroître le patrimoine des collectivités.

3.4.2.3. Mais l'application de cette disposition reste à l'heure actuelle dépendante des précisions qui seront formulées par décret et de son degré d'application de la part des collectivités

La proposition de contraindre les collectivités territoriales à provisionner *ex ante* au sein de leurs comptes les montants nécessaires au paiement des dépenses de fonctionnement de la première année d'exploitation d'un nouveau bien patrimonial n'a, à ce jour, pas été retenue.

L'article 107 de la loi NOTRe devrait cependant permettre aux collectivités d'évaluer l'impact pluriannuel des dépenses de fonctionnement induites par les nouveaux investissements. Toutefois, dans l'attente du décret d'application prévu les textes, plusieurs questions restent en suspens :

- ◆ le niveau du seuil, *a priori* défini en termes de population et de catégorie d'équipement et non en termes de montant de l'investissement, devra être de nature à permettre d'évaluer les dépenses de fonctionnement générées par les investissements les plus importants ;
- ◆ un seuil trop élevé viderait la mesure de sa substance alors même que les enjeux financiers sont importants. À cet égard, s'il n'existe pas de données permettant d'apprécier le niveau moyen des projets d'investissement des collectivités, les données sur les marchés publics peuvent donner un ordre d'idée (quand bien même un projet d'investissement peut donner lieu à plusieurs marchés). En 2013, l'observatoire économique de l'achat public⁹² a recensé 321 marchés de travaux de plus de 5 M€ passés par les collectivités territoriales représentant au total 3,9 Mds€. Les opérations de plus de 5 M€ pourraient donc être déjà considérées comme des opérations exceptionnelles ;
- ◆ l'absence de précision concernant le nombre d'années devant faire l'objet de cet évaluation de l'« *impact pluriannuel* » ne doit pas conduire à complexifier pour les collectivités la réalisation de ce type d'évaluations, qui ne présentent en l'état aucun caractère obligatoire ;
- ◆ enfin, il pourrait être utile que ces évaluations fassent l'objet d'un cadrage méthodologique. Ce dernier permettrait aux collectivités de les réaliser en interne ou de les faire réaliser par le prestataire en charge des travaux, afin d'éviter le recours à des frais annexes d'intermédiation de nature à augmenter les dépenses d'investissement des collectivités territoriales.

⁹²« La lettre de l'OEAP », observatoire économique de l'achat public, avril 2015, n° 32.

Tableau 37 : Retraitements comptables réalisés par la mission pour déterminer les charges patrimoniales à partir de l'agrégation de certains comptes de classe 6 des trois instructions comptables M14⁹³, M52⁹⁴ et M71⁹⁵

Type d'information à trouver	Données agrégées / données individuelles	Numéros de compte à mobiliser et opération comptable réalisée		
		M14	M51	M72
1. Charges immobilières	Données agrégées	6125+6132+606+60621+60631+60632+61521+61522+6283+616+63	6125+6132+606+60621+60631+60632+61521+61522+6283+616+63	6125+6132+606+60621+60631+60632+61521+61522+6283+616+63
1.1. Charges immobilières locatives	Données agrégées	6125+6132	6125+6132	6125+6132
1.1.1. Dépenses de crédit-bail à caractère immobilier	Données individuelles	6125	6125	6125
1.1.2. Dépenses locatives à caractère immobilier	Données individuelles	6132	6132	6132
1.2. Charges immobilières de gestion courante	Données agrégées	6061+60621+60631+60632+61521+61522+6283+616+63	6061+60621+60631+60632+61521+61522+6283+616+63	6061+60621+60631+60632+61521+61522+6283+616+63
1.2.1. Charges immobilières en fournitures	Données agrégées	6061+60621	6061+60621	6061+60621
1.2.2. Charges en entretien, nettoyage, maintenance et réparations sur des biens immobiliers	Données individuelles	60631+60632+61521+61522+6283	60631+60632+61521+61522+6283	60631+60632+61521+61522+6283
2. Charges mobilières	Données agrégées	6122+6135	6122+6135	6122+6135
2.1. Charges mobilières locatives	Données agrégées	6122	6122	6122
2.1.1. Dépenses de crédit-bail à caractère mobilier	Données individuelles	6135	6135	6135

⁹³ Conformément à l'arrêté du 21 décembre 2015 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif.

⁹⁴ Conformément à l'arrêté du 21 décembre 2015 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M52 applicable aux départements et à leurs établissements publics administratifs.

⁹⁵ Conformément à l'arrêté du 21 décembre 2015 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M71 applicable aux régions.

Type d'information à trouver	Données agrégées / données individuelles	Numéros de compte à mobiliser et opération comptable réalisée		
		M14	M51	M72
2.1.2. Dépenses locatives à caractère mobilier	Données individuelles	61551+61558+605+60632	61551+61558+605+60632	61551+61558+605+60632
2.2. Charges mobilières de gestion courante	Données agrégées	61551+61558	61551+61558	61551+61558
2.1.1. Charges en entretien, maintenance et réparations sur des biens mobiliers	Données agrégées	605+60632	605+60632	605+60632
2.1.2. Dépenses de matériels, équipements et travaux	Données agrégées	6122+6135	6122+6135	6122+6135
3. Charges générées par la voirie, les réseaux et les terrains non construits	Données agrégées	60633+61523+61524+6282	60633+61523+61524+6282	60633+61523+61524+6282
3.1. Fournitures de voirie	Données individuelles	60633	60633	-
3.2. Charges relatives aux voies, réseaux et terrains non construits	Données agrégées	61523+61524+6282	61523+61524+6282	61523+61524+6282
3.2.1. Voies et réseaux	Données individuelles	61523	61523	61523
3.2.2. Bois et forêts	Données individuelles	61524	61524	61524
3.2.3. Frais de gardiennage	Données individuelles	6282	6282	6282

Source : Mission.

ANNEXE V

Analyse des recettes tirées du patrimoine et des outils de valorisation patrimoniale

SOMMAIRE

1. LES RECETTES TIREES DU PATRIMOINE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES, COMPRENENT POUR UN TIERS DES PRODUITS DE CESSIONS ET POUR DEUX TIERS DES PRODUITS TIREES DE LA VALORISATION DU DOMAINE	1
1.1. Venant essentiellement du bloc communal, les recettes tirées du patrimoine représentent près de 8 Mds€ en 2014	2
1.1.1. <i>En 2014, les recettes tirées du patrimoine des collectivités territoriales, qui présentent une tendance à la baisse, sont composées à 39 % de produits de cession et à 61 % de produits tirés de la valorisation du domaine</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Le bloc communal génère 94 % des recettes issues du patrimoine des collectivités territoriales en 2014</i>	<i>3</i>
1.2. Les recettes issues des cessions de biens ou de terrains aménagés, qui représentent 39 % des recettes en 2014, ont quant à elles diminué de près de 19 % sur la période 2010-2014	5
1.2.1. <i>Cette diminution concerne aussi bien les cessions de biens que la vente de terrains aménagés.....</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>Sur la période 2010-2014, la diminution des produits de cessions, est principalement due à la baisse du nombre des cessions de plus d'un million d'euros.....</i>	<i>6</i>
1.2.3. <i>Les données issues de l'enregistrement cadastral permettent d'analyser plus précisément les cessions immobilières des communes, les profils d'acheteurs, les types de biens cédés et le volume des cessions gracieuses ou à l'euro symbolique</i>	<i>7</i>
1.3. Les recettes tirées de la valorisation du patrimoine, qui ont légèrement augmenté sur la période 2010-2014, représentent quant à elles 61 % des recettes patrimoniales en 2014	9
1.3.1. <i>Les recettes issues de la valorisation du patrimoine, d'un montant de près de 5 Mds€ en 2014, sont tirées par les revenus provenant des concessions.....</i>	<i>9</i>
1.3.2. <i>Elles ont augmenté de près de 10 % sur la période 2010-2014 essentiellement grâce aux revenus des immeubles et aux droits de permis de stationnement et de location sur la voie publique.....</i>	<i>11</i>
2. DIVERSES EVOLUTIONS JURIDIQUES SUR LE CADRE DES CESSIONS ET DES OUTILS DE VALORISATION SERAIENT SUSCEPTIBLES D'ACCROITRE LES RECETTES TIREES PAR LES COLLECTIVITES DE LEUR PATRIMOINE ET DE LEUR DOMAINE PUBLIC.....	12
2.1. Inaliénables pour faire l'objet de cessions, les biens du domaine public doivent au préalable être désaffectés et déclassés pour relever ensuite du domaine privé et être cédés dans les conditions de droit commun.....	12
2.1.1. <i>Le domaine public des collectivités territoriales, comme le domaine public de l'État, est défini selon des critères d'appartenance, d'affectation et d'aménagement.....</i>	<i>13</i>
2.1.2. <i>Le domaine privé est défini a contrario comme l'ensemble des biens ne dépendant pas du domaine public.....</i>	<i>13</i>
2.1.3. <i>De nombreux biens des collectivités territoriales relèvent du domaine privé</i>	<i>14</i>

2.2. Du fait de l'inaliénabilité du domaine public, pour pouvoir être cédé, un bien relevant du domaine public doit être déclassé et désaffecté préalablement à une cession pour relever du domaine privé	15
2.2.1. <i>Les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité interdisent les cessions de biens relevant du domaine public</i>	15
2.2.2. <i>Pour faire l'objet d'une cession, un bien du domaine public doit donc au préalable être désaffecté et déclassé pour relever du domaine privé d'une collectivité territoriale</i>	15
2.2.3. <i>Par dérogation à ce cadre général, des aménagements sont prévues afin de faciliter les cessions, mais ne sont que partiellement accessibles à l'heure actuelle aux collectivités territoriales</i>	16
2.2.4. <i>Les cessions de biens du domaine privé relèvent quant à elles, sauf exceptions, du régime de droit privé</i>	17
2.3. Au-delà de la procédure d'évaluation par les services des domaines, il n'existe, pour les collectivités en matière de cessions immobilières, aucune obligation de mise en concurrence et un encadrement perfectible des cessions à titre gracieux ou à l'euro symbolique.....	18
2.3.1. <i>Toute cession d'un bien par une collectivité territoriale doit être précédée d'une évaluation de la part de France Domaine</i>	18
2.3.2. <i>Si les cessions immobilières de l'État supposent en principe une mise en concurrence, aucune obligation de publicité et de mise en concurrence n'est prévue pour les collectivités</i>	23
2.3.3. <i>Alors que le nombre de cessions des communes à titre gracieux ou à l'euro symbolique est significatif, le cadre juridique des cessions réalisées à un prix inférieur à la valeur vénale du bien reste imprécis</i>	25
2.4. Des évolutions du cadre juridique des cessions pourraient être mises en œuvre pour mieux encadrer et faciliter les cessions ainsi qu'en maximiser le produit.....	29
2.4.1. <i>Les intérêts financiers des collectivités territoriales doivent être préservés en limitant à des cas exceptionnels les cessions de patrimoine à l'euro symbolique</i>	29
2.4.2. <i>La procédure du déclassement anticipé, qui existe actuellement pour l'État pourrait être étendue aux communes de plus de 10 000 habitants</i>	30
2.4.3. <i>Comme pour l'État, la mise en place d'une obligation de publicité et de mise en concurrence des acquéreurs potentiels des biens fonciers ou immobiliers cédés serait de nature à maximiser le produit des cessions</i>	30
3. SI LES OUTILS PERMETTANT AUX COLLECTIVITES DE VALORISER LEUR DOMAINE PUBLIC SONT NOMBREUX, LE RECOURS PLUS SYSTEMATIQUE A DES MISES EN CONCURRENCE LORS DES CONCESSIONS DOMANIALES APPARAÎT SOUHAITABLE	31
3.1. La possibilité pour les collectivités d'octroyer des droits réels sur leur patrimoine constitue un instrument essentiel de la valorisation	31
3.1.1. <i>La mise à disposition simple du domaine public, qui reste temporaire, précaire et révocable, doit être compensée par le versement d'une redevance</i>	31
3.1.2. <i>Les mises à disposition du domaine public constitutives de droits réels sont possibles au travers des baux emphytéotiques administratifs et des autorisations d'occupation temporaires du domaine public</i>	33

3.2. Dans un contexte d'asymétrie d'information, les concessions domaniales pourraient être attribuées en recourant à la concurrence afin de maximiser les recettes	39
3.3. Des évolutions législatives récentes et la prise en compte du patrimoine sous exploité permettraient également d'augmenter les recettes domaniales	41
3.3.1. <i>Mieux valoriser le patrimoine existant : l'exemple du domaine forestier des collectivités territoriales</i>	41
3.3.2. <i>Des évolutions législatives récentes pourraient favoriser une augmentation des recettes domaniales</i>	42

1. Les recettes tirées du patrimoine des collectivités territoriales, comprennent pour un tiers des produits de cessions et pour deux tiers des produits tirés de la valorisation du domaine

Encadré 1 : Méthodologie utilisée pour cartographier les recettes tirées du patrimoine des collectivités territoriales

La cartographie des recettes du patrimoine, à savoir l'ensemble des produits générés par la cession, ou la valorisation du patrimoine des collectivités territoriales, a nécessité des retraitements comptables.

Pour les réaliser, la mission a demandé à la direction générale des finances publiques (DGFIP) de procéder à des extractions des comptes de classe 7 qui retranscrivent l'ensemble des produits des collectivités territoriales. Ces extractions ont été réalisées pour chaque nomenclature comptable, à savoir :

- pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), l'instruction budgétaire et comptable M14 ;
- pour les départements, l'instruction budgétaire et comptable M52 ;
- pour les régions, l'instruction budgétaire et comptable M71.

L'analyse porte sur les budgets principaux et les budgets annexes des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et des syndicats.

Les analyses ont porté sur chacun des exercices budgétaires des années 2010 à 2014 inclus afin de pouvoir analyser l'évolution de ces recettes pour chaque strate de collectivité et pour réaliser des parangonnages entre types de collectivités.

Enfin, la mission a sélectionné au sein de chaque nomenclature comptable, les comptes permettant d'avoir une vision analytique de chacune des recettes tirées du patrimoine des collectivités territoriales.

Les principaux types de recettes analysés sont recensés dans le tableau 1. Les modes de calcul de chacun des ratios permettant d'agréger les recettes sont présentés à la fin de la présente annexe (cf. tableau 15).

Tableau 1 : Correspondance entre les principaux types de recettes et les principaux produits permettant de définir le périmètre des recettes patrimoniales

Types de recettes	Synthèse des principales recettes
Recettes de cessions du patrimoine	
Recettes de cessions	Produits de cessions d'immobilisation
	Produits de cessions de terrains aménagés
Recettes issues de la valorisation du patrimoine	
Recettes locatives	Revenus des immeubles
Recettes des concessions (droits, redevances, BEA, AOT, etc.)	Redevances versées par les fermiers et concessionnaires
	Location de droits de chasse et de pêche
	Droits de permis de stationnement et de location
	Droits de ports et de navigation
	Droits de péage, pesage, mesurage, jaugeage
	Contribution pour dégradation des bois et voies
	Concessions et redevance funéraires
	Recettes et taxes diverses perçues (taxes, location de droits...)
Autres redevances et recettes d'utilisation du domaine	
Recettes issues de la vente de produits du	Vente de produits forestiers

Annexe V

domaine	Vente de produits agricoles
Recettes tirées de la valorisation du patrimoine immatériel	Redevances pour concessions, brevets, licences, marques procédés, droits

Source : Mission.

1.1. Venant essentiellement du bloc communal, les recettes tirées du patrimoine représentent près de 8 Mds€ en 2014

1.1.1. En 2014, les recettes tirées du patrimoine des collectivités territoriales, qui présentent une tendance à la baisse, sont composées à 39 % de produits de cession et à 61 % de produits tirés de la valorisation du domaine

Entre 2010 et 2014, les recettes patrimoniales issues des cessions et de la valorisation du patrimoine ont diminué de 3,3 % (cf tableau 2). Leur taux de croissance annuel moyen (TCAM) est négatif (- 0,8 % par an) sur la période 2010-2014.

Tableau 2 : Montant des recettes tirées du patrimoine entre produits de cession et produits de valorisation du domaine sur la période 2010-2014 (en M€)

	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2010-2014
Produit total des cessions du patrimoine	3 780	4 038	3 868	3 568	3 074	- 18,7 %
Produit total de la valorisation du patrimoine	4 398	4 541	4 633	4 762	4 836	+ 10,0 %
Total	8 178	8 579	8 501	8 330	7 910	- 3,3 %

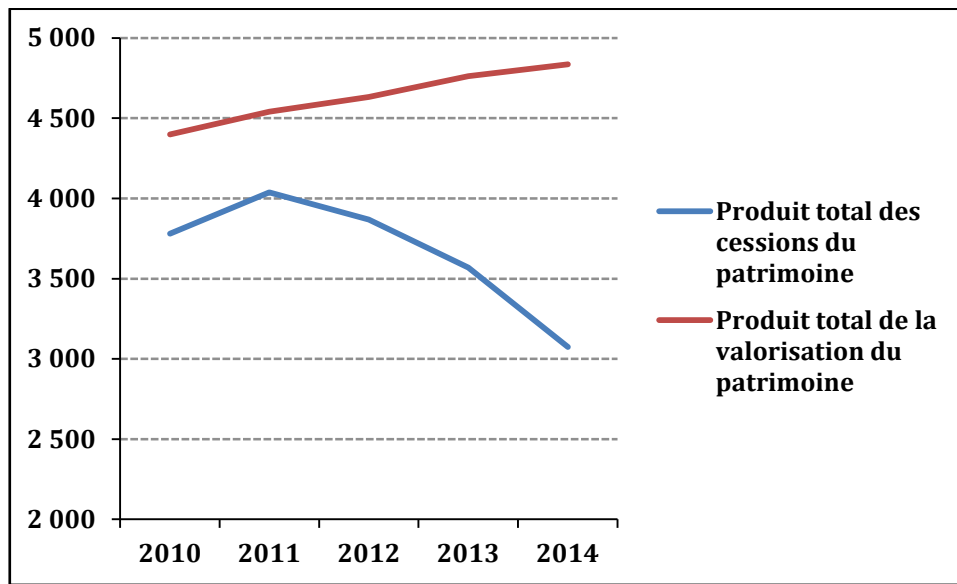
Source : DGFIP, calculs de la mission.

Cette diminution globale masque une évolution très différenciée entre les recettes tirées des cessions et les recettes tirées de la valorisation du patrimoine. Ainsi, si l'on compare l'année 2010 et l'année 2014 :

- ◆ les recettes tirées des cessions du domaine des collectivités ont diminué de 18,7 % ;
- ◆ les recettes tirées de la valorisation de ce patrimoine ont quant à elles augmenté de 10 %.

Le graphique 1 retrace cette évolution sur la période 2010-2014.

Graphique 1 : Évolution des recettes issues de la cession et de la valorisation du patrimoine des collectivités territoriales sur la période 2010-2014



Source : DGFIP, calculs de la mission.

1.1.2. Le bloc communal génère 94 % des recettes issues du patrimoine des collectivités territoriales en 2014

1.1.2.1. En 2014, les recettes tirées du patrimoine des collectivités territoriales proviennent à près de 94 % des communes et des EPCI

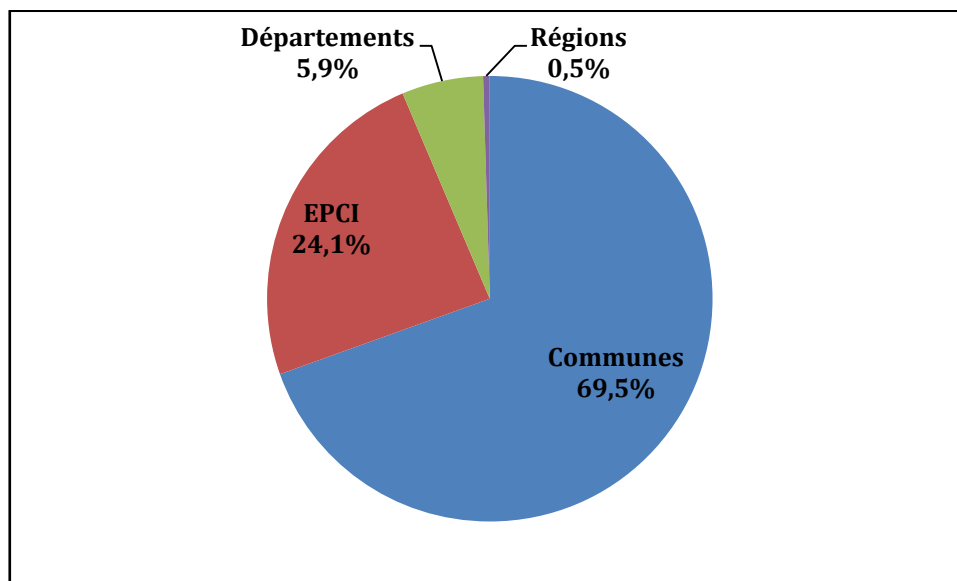
Pour l'année 2014, la répartition des recettes tirées du patrimoine par niveau de collectivité est la suivante (cf. graphique 2) :

- ◆ 5,5 Mds€, soit 69,5 % des recettes ont pour origine les communes ;
- ◆ 1,9 Mds€, soit 24,1 % des recettes viennent des établissements publics intercommunaux (EPCI) ;
- ◆ 467 M€, soit 5,9 % des recettes ont pour origine les départements ;
- ◆ 38 M€, soit 0,5 % des recettes ont pour origine les régions.

Les communes et les EPCI représentent donc près de 94 % des recettes tirées du patrimoine des collectivités territoriales.

Annexe V

Graphique 2 : Répartition des recettes générées par le patrimoine pour chaque niveau de collectivité territoriale en 2014



Source : DGFIP, calculs de la mission.

1.1.2.2. La diminution constatée sur la période 2010-2014 est essentiellement liée à la baisse des recettes tirées du patrimoine des communes, alors que les EPCI connaissent sur la même période une augmentation sensible de ces recettes

Entre les années 2010 et 2014, la diminution des recettes estimée à 268 M€, soit un peu plus de 3,30 %, est variable en fonction des niveaux de collectivité. Le montant de ces recettes décroît annuellement de - 0,8 % sur la période analysée.

Le tableau 3 présente ces évolutions pour les communes, les EPCI, les départements et les régions à la fois en termes de montant et de taux de croissance annuel moyen.

Tableau 3 : Montant des recettes générées par le patrimoine par niveau de collectivité territoriale sur la période 2010-2014 (en M€)

	2010	2011	2012	2013	2014	TCAM sur la période 2010-2014
Communes	5 961	6 208	5 937	5 928	5 498	- 2,0 %
EPCI	1 767	1 857	2 043	1 922	1 907	+ 1,9 %
Départements	411	490	485	422	467	+ 3,2 %
Régions	39	24	36	58	38	- 0,6 %
Total	8 178	8 579	8 501	8 330	7 910	- 0,8 %

Source : DGFIP, calculs de la mission.

1.2. Les recettes issues des cessions de biens ou de terrains aménagés, qui représentent 39 % des recettes en 2014, ont quant à elles diminué de près de 19 % sur la période 2010-2014

1.2.1. Cette diminution concerne aussi bien les cessions de biens que la vente de terrains aménagés

Pour l'année 2014, comme le présente le tableau 4, les recettes de cessions du patrimoine des collectivités territoriales sont composées :

- ◆ de recettes provenant de cessions de biens, qui représentent 2,4 Mds€, soit 30,3 % des recettes totales tirées du patrimoine des collectivités territoriales ;
- ◆ de recettes provenant de cessions de terrains aménagés, qui représentent 617 M€, soit 7,8 % de ces recettes.

Les cessions de biens correspondent aux montants portés par les ordonnateurs au compte 775¹ qui agrège l'ensemble des produits d'immobilisations. Il comprend donc à la fois les produits des cessions immobilières et les produits de cessions mobilières.

Tableau 4 : Montant des recettes tirées des cessions de biens et de terrains aménagés des collectivités territoriales et leur évolution sur la période 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014	TCAM sur la période 2010-2014
Cessions de biens	3 037	3 232	3 051	2 826	2 456	- 5,2 %
Cessions de terrains aménagés ²	743	806	817	742	617	- 4,5 %
Produit total des cessions	3 780	4 038	3 868	3 568	3 073	- 5,0 %

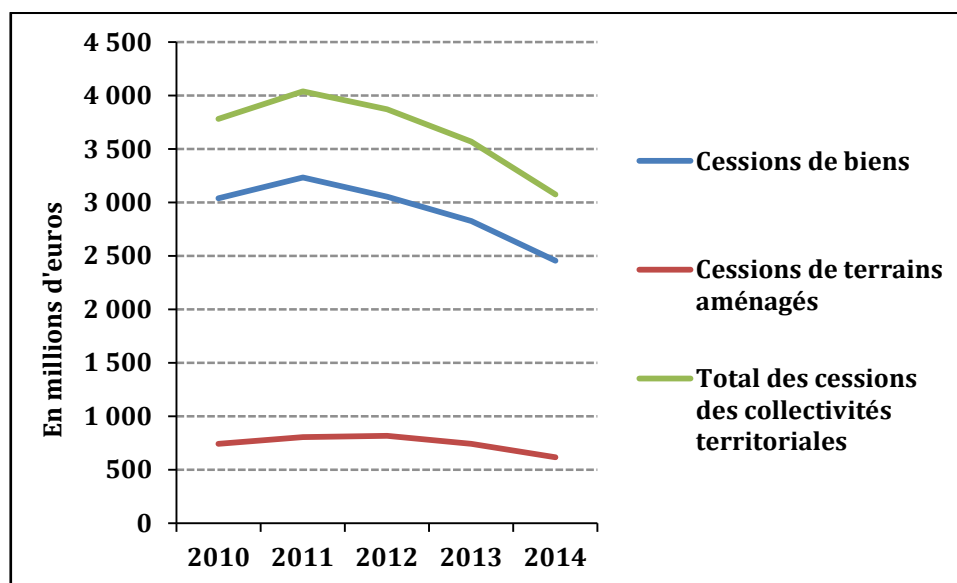
Source : DGFIP, calculs de la mission.

Après avoir connu un pic en 2011, les recettes issues de cessions ont connu une diminution constante en 2012, 2013 et 2014, comme le représente le graphique 3.

¹ Les instructions budgétaires précisent que le compte 775, qui correspond aux produits des immobilisations cédées : « est crédité du prix des cessions d'actif figurant aux comptes 20, 21, 26 et 27 (à l'exception des valeurs mobilières de placement (cf. compte 767), par le débit du compte de tiers intéressé. »

² Le compte vente de terrains aménagés n'était renseigné au sein des comptes de gestion fournis par la DGFIP que pour les communes et les EPCI.

Graphique 3 : Évolution des recettes de cessions de biens et de terrains aménagés des collectivités territoriales sur la période 2010-2014



Source : DGFIP, calculs de la mission.

1.2.2. Sur la période 2010-2014, la diminution des produits de cessions, est principalement due à la baisse du nombre des cessions de plus d'un million d'euros

L'examen des comptes de gestion des communes permet de constater que le nombre de communes ayant eu recours à des cessions immobilières a diminué d'un peu plus de 58 % entre 2010 et 2014, selon un TCAM de 19,6 % (cf. tableau 5)³.

Cette diminution concerne notamment les communes qui présentent un montant global annuel de cessions compris entre 100 000 € et 1 000 000 €. Le nombre de communes concernées par ce type de cessions a été divisé par 5 sur la période 2010-2014.

Tableau 5 : Nombre de communes ayant réalisé des opérations de cession sur la période 2010-2014 au regard du montant des cessions réalisées

Montant annuel total des cessions immobilières	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution sur la période 2010-2014	TCAM ⁴ sur la période 2010-2014
Supérieur à 10 M€	11	8	16	7	6	- 45,5%	- 14,1 %
Entre 1 M et 10 M€	260	196	170	168	50	- 80,8%	- 33,8 %
Entre 100 k€ et 1 M€	1 871	1 068	984	948	353	- 81,1%	- 34,1 %

³ L'examen du compte de gestion 775, c'est-à-dire des produits des cessions d'immobilisations, vise à comparer le montant total des cessions commune par commune sur la période 2010-2014. Le tableau 5 a été construit à partir de ces chiffres sans pour autant rendre possible le fait d'isoler le nombre exact de cessions réalisées par commune. La mission a donc choisi de classer les communes en fonction de leur montant annuel total de cessions et a considéré par hypothèse qu'en l'absence de renseignement de ce compte, la commune en question n'avait pas réalisée de cession sur l'année concernée.

⁴ Taux de croissance annuel moyen (TCAM). Ce taux permet de calculer un taux d'évolution moyen sur la période 2010-2014.

Annexe V

Montant annuel total des cessions immobilières	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution sur la période 2010-2014	TCAM ⁴ sur la période 2010-2014
Inférieur à 100 k€	5 157	3 389	3 278	3 211	2 633	- 48,9%	- 15,5 %
Total	7 299	4 661	4 448	4 334	3 042	- 58,3%	- 19,6 %

Source : DGFIP, calculs de la mission.

Néanmoins, l'examen des comptes de gestion permet de constater que cette diminution est essentiellement due à la baisse du nombre de cessions supérieures à un million d'euros.

Sur cette période, le nombre de communes ayant réalisé des cessions supérieures à ce montant a été divisé par cinq. En 2010, 271 communes avaient procédé à ce type de cession alors qu'elles n'étaient plus que 56 en 2014. Or la baisse du nombre de cessions d'un montant supérieur à un million d'euro explique une diminution de recettes sur la période d'un montant global de 1 079 M€.

1.2.3. Les données issues de l'enregistrement cadastral permettent d'analyser plus précisément les cessions immobilières des communes, les profils d'acheteurs, les types de biens cédés et le volume des cessions gracieuses ou à l'euro symbolique

1.2.3.1. En 2014, 72 % des acquéreurs des biens cédés par les communes étaient des personnes physiques et 80 % des cessions concernaient du patrimoine foncier non bâti

Pour compléter l'approche des cessions à partir des comptes de gestion et mieux en cerner la nature ainsi que le type d'acheteur, la mission a analysé pour les communes les données tirées de la base nationale des données patrimoniales (BNDP) gérée par la DGFIP et qui enregistre toutes les cessions répertoriées par les services de publicité foncière.

La comparaison du nombre et du montant des cessions issus des comptes de gestion des communes et de BNDP révèle un écart important équivalent à 464 M€⁵.

Le périmètre pris en compte n'est en effet pas identique dans la mesure où les cessions autres qu'immobilières (cessions mobilières comme la vente d'un parc de voiture réformé...) sont comptabilisées dans le compte 775 sans être enregistrées dans BNDP. En outre, les cessions réalisées en Alsace-Moselle, qui relèvent du régime du livre foncier et non du fichier immobilier tenu par les services de publicité foncière, ne sont pas suivies dans BNDP.

D'après les données de la base nationale des données patrimoniales analysées par la mission, en 2014, 8 891 communes ont réalisé 20 759 cessions ayant donné lieu à une mutation cadastrale pour un montant total de 1,3 Mds€ (cf. tableau 6). Sur ce volume d'opération :

- ◆ 14 999 des acquéreurs, soit 72,2 %, étaient des personnes physiques ;
- ◆ 5 760 des acquéreurs, soit 27,8 %, étaient des personnes morales, avec une part importante de personnes publiques.

⁵ En effet, en 2014 l'exploitation des comptes 775 des communes donne un résultat total de 1 782 M€ de recettes de cessions alors que l'examen des données de BNDP concernant les communes donne un résultat total de 1 318 M€.

Annexe V

Tableau 6 : Répartition du nombre et du produit des ventes immobilières des communes en 2014 selon le profil des acheteurs

Type d'acheteur	Nombre de ventes	Montant total des ventes (M€)
Personnes morales	5 760	973,2
<i>dont entreprises de diverses formes juridiques (SCI, SARL, SAS,...)</i>	2 451	501,9
<i>dont personnes publiques (collectivités, établissements publics, État)</i>	1 668	198,6
<i>dont société anonyme à conseil d'administration (y compris SEM et entreprises sociales de l'habitat)</i>	817	195,2
<i>dont associations</i>	183	15,4
Personnes physiques	14 999	344,80
Total	20 759	1 317,9

Source : BNDP, calculs de la mission.

L'analyse des résultats issus du logiciel BNDP révèle également que le produit des cessions est très concentré au sein d'un nombre limité de communes.

Les 50 communes qui ont tiré les recettes de cession les plus élevées en 2014 concentrent 33 % du total du produit de cessions.

Par ailleurs, toujours en 2014 et sur la base des informations disponibles, au moins 80 % des cessions concernaient du foncier non bâti (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Répartition du nombre et du produit des ventes immobilières des communes en 2014 selon le type de biens vendus

Type de bien vendu	Nombre de ventes	Montant total des ventes (M€)
Foncier non bâti	16 588	727,5
Bâti	2 505	467,5
<i>dont local industriel, commercial ou assimilé</i>	812	178,6
Non précisé	1 666	122,9
Total	20 759	1 317,9

Source : BNDP, calculs de la mission.

1.2.3.2. En 2014, le montant des cessions réalisées par les collectivités territoriales est presque 2,5 fois supérieur au montant des cessions réalisées par l'État

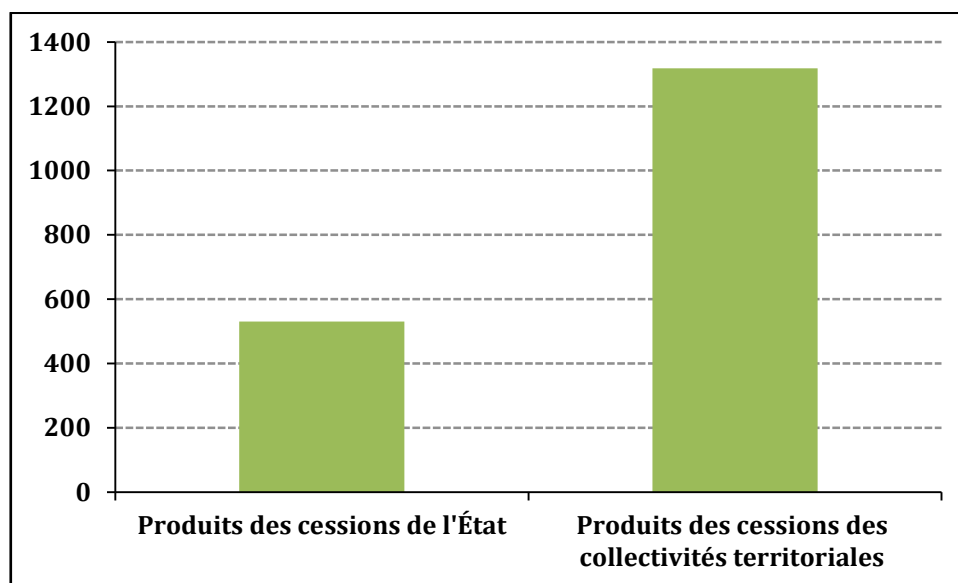
À titre de comparaison, les cessions immobilières et foncières de l'État ont représenté en 2014, 530 M€. Le montant de ces recettes de cession a légèrement augmenté sur la période 2010-2014 selon un taux de croissance annuel moyen de 1,37 % (cf. tableau 8 et graphique 4).

Tableau 8 : Montant des recettes tirées des cessions du patrimoine de l'État et leur évolution sur la période 2010-2014 (en euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	TCAM sur la période 2010-2014
Montant des cessions de l'État (en €)	502	598	515	406	530	1,37 %

Source : Mission d'après les analyses de l'exécution budgétaire de l'État pour le CAS immobilier (exercices 2012, 2013 et 2014) de la Cour des comptes.

Graphique 4 : Comparaison entre les produits de cessions immobilières de l'État et des communes en 2014



Source : Mission d'après les données du CAS immobilier pour les cessions de l'État et de BNDP pour les cessions des collectivités territoriales.

1.3. Les recettes tirées de la valorisation du patrimoine, qui ont légèrement augmenté sur la période 2010-2014, représentent quant à elles 61 % des recettes patrimoniales en 2014

1.3.1. Les recettes issues de la valorisation du patrimoine, d'un montant de près de 5 Mds€ en 2014, sont tirées par les revenus provenant des concessions

Pour l'année 2014, les recettes générées par la valorisation sur patrimoine (cf. tableau 9 et graphique 5) sont composées :

- ◆ des revenus des immeubles appartenant aux collectivités territoriales, pour un montant de 2,5 Mds€, soit 51 % des recettes ;
- ◆ de recettes domaniales, essentiellement composées de droits (permis, stationnement, péages...) et de redevances (d'utilisation du domaine, versées par les fermiers et les concessionnaires...), qui représentent près de 2 Mds€, soit 41 % des recettes domaniales ;
- ◆ de recettes forestières et agricoles, essentiellement composées de la vente de produits, qui représentent 271 M€, soit 5,5 % des recettes domaniales ;
- ◆ de recettes tirées de la valorisation du patrimoine immatériel⁶ essentiellement composées de revenus issus de concessions, brevets, licences ou marques, qui représentent 124 M€, soit 2,5 % des recettes domaniales.

⁶ Les recettes tirées de la valorisation du patrimoine immatériel sont les redevances pour concessions, brevets, licences, marques, procédés, droits et valeurs similaires qui sont portées au compte 751 dans l'instruction M14 et au compte 7581 dans les instructions M52 et M71.

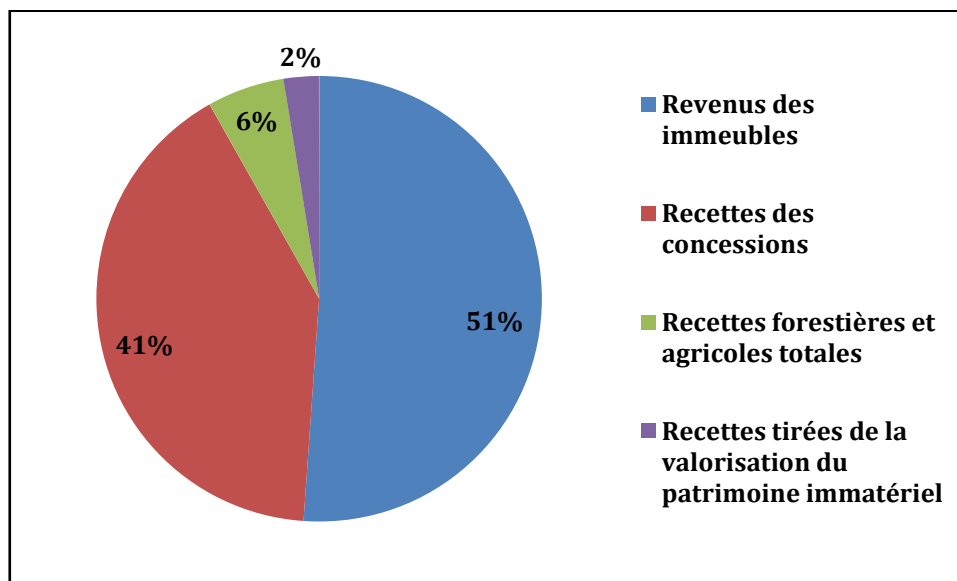
Annexe V

Tableau 9 : Montant des recettes tirées de la valorisation du patrimoine et leur évolution sur la période 2010-2014 (en M€)

	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2010-2014
Recettes locatives						
Revenus des immeubles	2 314	2 328	2 383	2 457	2 472	+ 6,8 %
Recettes des concessions						
Recettes des concessions	1 728	1 837	1 910	1 918	1 969	+ 13,9 %
<i>Dont redevances versées par des fermiers et concessionnaires</i>	866	919	964	928	933	+ 7,7 %
<i>Dont droits de permis de stationnement et de location</i>	495	540	567	589	616	+ 24,4 %
<i>Dont concessions et redevances funéraires</i>	96	99	100	106	104	+ 8,3 %
<i>Dont location de droits de chasse et de pêche</i>	31	32	32	32	32	+ 3,2 %
<i>Dont droits de péage, pesage, mesurage, jaugeage</i>	30	33	33	38	38	+ 26,7 %
<i>Dont autres redevances et recettes d'utilisation du domaine</i>	190	190	190	200	221	+ 16,3 %
Recettes issues de la vente de produits du domaine						
Recettes forestières et agricoles totales	231	261	226	252	271	+ 17,3 %
<i>Vente de produits forestiers</i>	227	257	222	248	266	+ 17,2 %
<i>Vente de produits agricoles</i>	4	4	4	4	5	+ 25 %
Recettes tirées de la valorisation du patrimoine immatériel						
Recettes tirées de la valorisation du patrimoine immatériel	125	115	114	135	124	- 0,8 %
<i>Redevances pour concessions, brevets, licences, marques, procédés, droits et valeurs similaires</i>	125	115	114	135	124	- 0,8 %
Produit total de la valorisation du patrimoine	4 398	4 541	4 633	4 762	4 836	+ 9,9 %

Source : DGFIP, calculs de la mission.

Graphique 5 : Origine des principales recettes tirées du patrimoine des collectivités territoriales en 2014



Source : DGFIP, calculs de la mission.

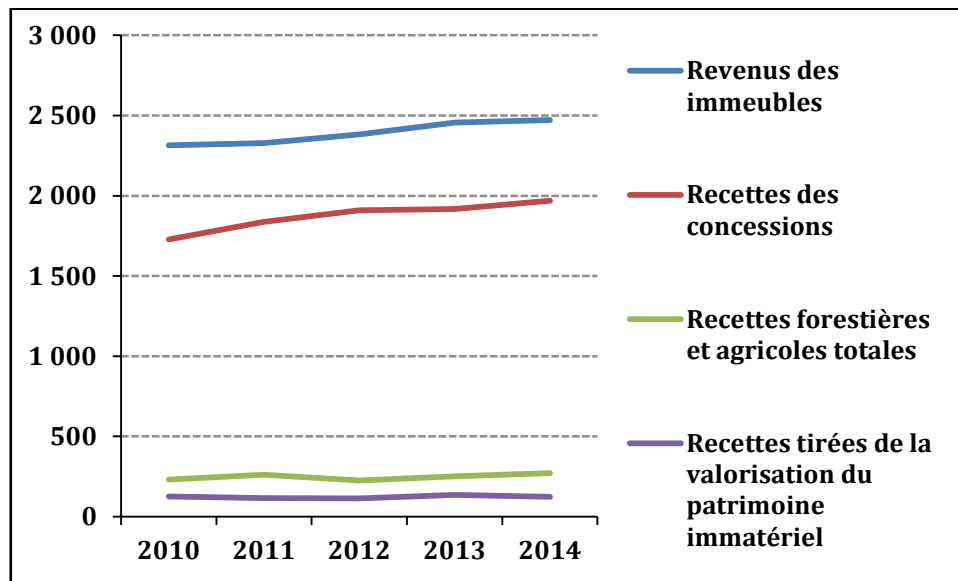
1.3.2. Elles ont augmenté de près de 10 % sur la période 2010-2014 essentiellement grâce aux revenus des immeubles et aux droits de permis de stationnement et de location sur la voie publique

Sur la période 2010-2014, les recettes issues de la valorisation du patrimoine des collectivités territoriales ont augmenté de 9,9 %. Le taux de croissance annuel moyen de ces recettes est d'un peu moins 2,3 % sur la période. Le graphique 6 retrace cette évolution pour chaque type de recettes.

L'augmentation des recettes issues de la valorisation du domaine sur la période 2010-2014, représentée par le graphique 6 est liée :

- ◆ à l'augmentation de 6,8 %, soit 158 M€, des revenus tirés des immeubles ;
- ◆ à l'augmentation de 13,9 %, soit 241 M€, des recettes des concessions.

Graphique 6 : Évolution des recettes issues de la valorisation du domaine des collectivités territoriales sur la période 2010-2014



Source : DGFIP, calculs de la mission.

Une source importante de recettes se révèle également très dynamique : représentant 616 M€ en 2014, les droits de permis de stationnement et de location sur la voie publique, les rivières et les ports (compte 7032) enregistrent une progression de plus de 24 % sur la période.

À noter, qu'au sein de ce compte la recette la plus dynamique est celle correspondant au stationnement sur la voie publique qui représente pour les seules communes une ressource de 187 M€ en 2014. Elle progresse par ailleurs de 32,5 % sur la période. Cette progression est générale et on la retrouve aussi bien à Paris (+ 52 %) qu'à Versailles (+ 23 %) ou à Nice (+ 40 %). Pour la ville de Paris, elle s'explique par la hausse des tarifs du stationnement automobile et par la révision des droits de voirie (terrasses, cafés,...).

2. Diverses évolutions juridiques sur le cadre des cessions et des outils de valorisation seraient susceptibles d'accroître les recettes tirées par les collectivités de leur patrimoine et de leur domaine public

2.1. Inaliénables pour faire l'objet de cessions, les biens du domaine public doivent au préalable être désaffectés et déclassés pour relever ensuite du domaine privé et être cédés dans les conditions de droit commun

Une spécificité du droit français, héritée de l'Ancien régime et de la séparation entre les biens privés du Monarque et le domaine de la Couronne, distingue les biens privés et les biens publics des personnes publiques, soumettant les biens publics à un régime exorbitant de droit public alors que les biens du domaine privé ressortent pour une large part du droit commun.

Cette distinction entre biens relevant du domaine public ou domaine privé permet de définir le régime juridique de cession applicable à chaque type de bien.

2.1.1. Le domaine public des collectivités territoriales, comme le domaine public de l'État, est défini selon des critères d'appartenance, d'affectation et d'aménagement

Le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) confère un fondement législatif à la définition jurisprudentielle du domaine public immobilier.

En application des dispositions de l'article L. 2111-1 du CG3P, relèvent du domaine public les biens appartenant à une personne publique et qui sont :

- ◆ soit affectés à l'usage direct du public ;
- ◆ soit affectés à un service public pourvu que dans ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.

Cette définition repose tout d'abord sur un critère permanent, à savoir celui de l'appartenance exclusive du bien à une personne publique. En effet, un bien appartenant à une commune et qui fait l'objet d'une copropriété avec des personnes privées ne peut être soumis au régime de la domanialité publique⁷.

En outre, elle prévoit également deux critères alternatifs qui reposent sur l'affectation du bien, soit à l'usage direct du public, soit à un service public.

- ◆ pour l'application du premier critère, il ne faut pas confondre l'affectation à l'usage du public avec l'ouverture à l'usage du public. Ainsi, le fait qu'une forêt soit ouverte au public ne suffit pas à la faire dépendre du domaine public : par exemple, les forêts domaniales appartiennent au domaine privé de l'État ;
- ◆ le deuxième critère, l'aménagement indispensable, est assez restrictif. Cet aménagement doit représenter un caractère indispensable à l'exécution des missions de service public.

Les biens immobiliers des collectivités territoriales peuvent appartenir au domaine public immobilier général ou à des domaines publics spécifiques (maritime, fluvial, routier, aéroportuaire...) qui correspondent à des catégories de biens déterminés par la loi.

Le CG3P distingue, en effet, d'une part, le domaine public naturel (les eaux territoriales, domaine public maritime, et les grands lacs et fleuves, domaine public fluvial et lacustre) qui n'appartient qu'à l'État et, d'autre part, le domaine public artificiel qui comprend les biens affectés à un service public pour permettre le fonctionnement de ce service public (aéroports, palais de justice, terrains militaires...), ainsi que les biens affectés à l'usage du public et aménagés spécialement à cet effet (réseaux routiers et ferroviaires, canaux, musées, jardins publics...).

2.1.2. Le domaine privé est défini *a contrario* comme l'ensemble des biens ne dépendant pas du domaine public

La loi donne une définition *a contrario* du domaine privé des personnes publiques, à savoir que les biens n'appartenant pas au domaine public relèvent du domaine privé (article L. 2211-1 du CG3P).

De plus, quatre catégories de biens relèvent de ce domaine par détermination de la loi :

- ◆ les réserves foncières⁸ ;
- ◆ les biens immobiliers à usage de bureau qui ne forment pas un bien indivisible avec ceux relevant du domaine public ;

⁷ Conseil d'État (CE), 11 février 1994, Cie d'assurance Préservatrice Foncière.

⁸ En vertu de l'article L. 221-1 du code de l'urbanisme.

Annexe V

- ◆ les chemins ruraux⁹ ;
- ◆ les bois et forêts soumis au régime forestier¹⁰.

Les biens relevant du domaine privé des collectivités territoriales sont gérés en application des règles du droit privé et peuvent donc être librement cédés.

2.1.3. De nombreux biens des collectivités territoriales relèvent du domaine privé

Le tableau 10 recense les principaux types de biens relevant du domaine public ou du domaine privé par niveau de collectivité territoriale.

Tableau 10 : Principaux types de biens patrimoniaux des collectivités territoriales relevant du domaine public ou du privé¹¹ par niveau de collectivité territoriale

Acte de décentralisation	Type de structures	Niveaux de collectivité territoriale		
		Niveau communal	Niveau départemental	Niveau régional
Principaux biens relevant du domaine public	Bâtiments scolaires	Écoles maternelles et primaires	Collèges	Lycées
	Voirie et terrains non construits	Voirie communale ¹²	Voirie départementale et voirie nationale ¹³	Parc naturel régional, espaces naturels
	Ports	Ports de plaisance	Ports maritimes, de commerce et de pêche	Ports fluviaux
Principaux biens relevant du domaine privé	Réserves foncières	Terrains communaux	Terrains appartenant aux départements	Terrains appartenant aux régions
	Biens immobiliers à usage de bureaux	Locaux municipaux à usage de bureaux	Locaux départementaux à usage de bureaux	Locaux régionaux à usage de bureaux
	Chemins ruraux	Chemins n'ayant pas fait l'objet d'un classement comme voies communales ¹⁴	-	-
	Bois et forêts soumis au régime forestier	Bois et forêts communaux	Bois et forêts départementaux	Bois et forêts régionaux

Source : Mission.

⁹ En vertu de l'ordonnance n° 59-115 du 7 janvier 1959 relative à la voirie des collectivités territoriales.

¹⁰ En vertu de l'article L. 2212-1 du code forestier.

¹¹ Préalablement à toute opération de désaffectation ou de déclassement

¹² Hors chemins ruraux.

¹³ La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL), prévoit le transfert dans le domaine public routier départemental pour la métropole, régional ou départemental pour l'outre-mer, des routes classées dans le domaine public routier national ainsi que leurs dépendances et accessoires, à l'exception des routes répondant au critère prévu par l'article L.1 21-1 du code de la voirie routière

¹⁴ En vertu de l'article L. 161-1 du code rural.

2.2. Du fait de l'inaliénabilité du domaine public, pour pouvoir être cédé, un bien relevant du domaine public doit être déclassé et désaffecté préalablement à une cession pour relever du domaine privé

2.2.1. Les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité interdisent les cessions de biens relevant du domaine public

L'article L. 3111-1 du CG3P dispose que « *les propriétés qui relèvent du domaine public des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et de leurs groupements sont inaliénables et imprescriptibles.* »

Le principe de l'inaliénabilité est à l'origine une loi fondamentale du royaume, consacrée par l'édit de Moulins de février 1566, qui imposait cette règle aux biens relevant du domaine de la Couronne, dans le but d'éviter la dilapidation du patrimoine du Roi.

Ce principe interdit de céder, vendre et même exproprier les biens incorporés naturellement ou volontairement au domaine public.

La cession d'un bien appartenant au domaine public d'une collectivité territoriale relève de ce principe qui interdit la vente d'une dépendance du domaine public tant que celle-ci n'a pas été au préalable déclassée¹⁵.

Le principe d'imprescriptibilité, posé par un édit de Colbert d'avril 1667, interdit quant à lui d'acquérir par prescription, c'est à dire par possession prolongée, la propriété d'une dépendance du domaine public ou de tout autre droit réel grevant l'un de ces biens.

Ce principe, qui ne souffre aucune exception, est destiné à garantir l'affectation du domaine, en s'opposant aux revendications des particuliers qui s'établissent sans posséder de titre les y autorisant sur des parcelles du domaine public¹⁶.

Le principe de l'imprescriptibilité s'applique aux actions en revendication des biens irrégulièrement aliénés, aux actions en réparation des dommages causés au domaine (contravention de voirie) et aux œuvres d'art faisant partie du domaine public mobilier.

2.2.2. Pour faire l'objet d'une cession, un bien du domaine public doit donc au préalable être désaffecté et déclassé pour relever du domaine privé d'une collectivité territoriale

Le déclassement est un acte administratif qui fait perdre à un bien son caractère de dépendance du domaine public (article L. 2141-1 du CG3P).

La désaffectation est l'opération qui consiste à ne plus affecter un bien à l'usage direct du public ou en vue de l'accomplissement d'une mission de service public.

Ces deux notions, qui peuvent paraître similaires, sont en fait deux conditions nécessaires et cumulatives avant la cession d'un bien qui relevait du domaine public, le déclassement étant l'acte qui constate la fin de l'affectation du bien à l'usage du public ou d'un service public.

La collectivité territoriale devra donc, pour céder légalement un bien de son domaine public, le déclasser préalablement, afin de l'incorporer dans son domaine privé. Dans le cas contraire, les biens ne pourront être cédés ni à l'amiable, ni par le biais d'une procédure d'expropriation¹⁷.

¹⁵ Conseil Constitutionnel (CC), décision n°86-217 du 18 septembre 1986.

¹⁶ CE, 13 octobre 1967, Cazeaux.

¹⁷ CE, 3 décembre 1993, Ville de Paris c/ Parent.

La procédure de déclassement n'a pas d'effet sur la propriété du bien, qui demeure dans le patrimoine de la collectivité propriétaire. Seule la condition juridique du bien est modifiée puisque ce dernier, en incorporant le domaine privé, devient donc aliénable et prescriptible.

2.2.3. Par dérogation à ce cadre général, des aménagements sont prévues afin de faciliter les cessions, mais ne sont que partiellement accessibles à l'heure actuelle aux collectivités territoriales

2.2.3.1. La procédure de déclassement anticipé a permis d'assouplir les conditions de cessions pour l'État mais n'est pas ouverte aux collectivités territoriales

Depuis 2006, une possibilité de déclassement anticipée a été créée pour l'État et ses établissements publics (article L. 2141-2 du CG3P). Elle a été étendue en 2009 aux établissements publics de santé¹⁸

Cette procédure permet de prononcer le déclassement anticipé d'un immeuble, affecté à un service public. Ainsi, le déclassement d'un immeuble affecté à un service public peut être prononcé, dès la décision de sa désaffectation et même si les nécessités du service public justifient que cette désaffectation prenne effet ultérieurement. En pratique, ce dispositif permet de procéder à la vente anticipée de l'immeuble et ainsi, le cas échéant, de financer la construction ou l'aménagement des immeubles dans lesquels seront transférés les services en cause.

Mais cette possibilité est strictement encadrée puisque la désaffectation doit avoir été décidée préalablement. Ce déclassement n'est par ailleurs possible que si les nécessités du service public justifient que cette désaffectation ne prenne effet que dans un délai, fixé par l'acte de déclassement, qui ne peut être supérieur à trois ans. Le texte prévoit enfin que la vente éventuelle serait déclarée résolue de plein droit¹⁹ si l'acte de déclassement n'était pas intervenu dans ce délai de trois ans.

A l'heure actuelle, les collectivités territoriales ne peuvent bénéficier de ce dispositif de déclassement anticipé alors même qu'il serait de nature à accélérer certaines procédures de cession, et partant, à maximiser les produits des opérations immobilières réalisées par les collectivités, notamment lorsqu'il s'agit de transformer un lieu affecté à un service public et en cours d'utilisation.

2.2.3.2. Les collectivités territoriales ont en revanche accès à un dispositif allégé de cessions et d'échanges de biens patrimoniaux entre personnes publiques

Les dispositions des articles L. 3111-1 du CG3P autorisent, par dérogation au principe d'inaliénabilité du domaine public, les cessions et les échanges de propriétés publiques relevant du domaine public, entre personnes publiques, sans déclassement préalable dès lors que les biens ainsi cédés ou échangés « *sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et relèveront de son domaine public.* »

¹⁸ L'article L. 6148-6 du code de la santé publique, tel que rétabli par la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés, a étendu les dispositions de l'article L. 2141-2 précité aux établissements publics de santé.

¹⁹ En droit civil, la clause résolutoire est la clause d'un contrat prévoyant à l'avance sa résiliation automatique dans le cas où l'une des parties ne respecte pas une de ses obligations contractuelles. Au cas d'espèce, cela signifie que si au terme du délai fixé, le bien n'est pas désaffecté, le contrat de vente est résilié et le prix de la vente doit être restitué.

Annexe V

En d'autres termes, il n'est plus désormais nécessaire de déclasser un bien avant de le transférer d'une personne publique à une autre, dans la mesure où ce bien doit rester affecté à l'usage direct du public ou d'un service public.

Ces mesures sont de nature à permettre une simplification des cessions de biens entre les collectivités territoriales et leurs groupements, notamment dans le cadre de l'intercommunalité.

Toutefois, il convient de rappeler que dans le cadre du transfert de compétence d'une collectivité territoriale au profit d'un groupement, le régime de droit commun est celui de la mise à disposition des biens nécessaires à l'exercice de cette compétence. La possibilité de céder les biens en pleine propriété relève d'un régime dérogatoire et suppose que la collectivité territoriale et son groupement trouvent un accord amiable afin de conclure la cession d'un bien qui relève du domaine public²⁰.

Outre ce régime dérogatoire général, des dispositions particulières sont prévues pour les cessions du domaine public fluvial (article L. 3113-1 à L. 3113-4 du CG3P).

2.2.4. Les cessions de biens du domaine privé relèvent quant à elles, sauf exceptions, du régime de droit privé

2.2.4.1. Le régime de droit privé s'applique aux biens relevant du domaine privé

Le domaine privé des collectivités territoriales est soumis à un régime de droit privé. Dès lors, les biens qui le constituent sont aliénables et prescriptibles dans les mêmes conditions que les biens relevant du droit privé (article L. 3113-14 du CG3P).

Ces biens peuvent donc faire l'objet de cessions dans les mêmes conditions que les biens privés, placés sous un régime de droit privé.

2.2.4.2. L'application de ce régime de droit privé peut poser des difficultés aux collectivités territoriales, au regard notamment de la prescription acquisitive

Contrairement aux voies communales qui font partie du domaine public routier et qui sont, à ce titre, inaliénables et imprescriptibles, les chemins ruraux sont des chemins appartenant aux communes, affectés à l'usage du public, qui n'ont pas été classés comme voies communales.

Ces chemins ruraux font donc partie du domaine privé de la commune selon l'article L. 161-1 du code rural, et, peuvent, de ce fait, faire l'objet d'une revendication de prescription acquisitive par un propriétaire riverain au titre de la stricte application du code civil.

Prévue à l'article L. 2258 du code civil, la prescription acquisitive « est un moyen d'acquérir un bien ou un droit par l'effet de la possession sans que celui qui l'allègue soit obligé d'en rapporter un titre ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi. »

²⁰ En effet, les articles L. 1321-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), prévoient que « le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. (...) La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Elle possède tous pouvoirs de gestion (...) ». La mise à disposition permet à l'EPCI d'exercer pleinement ses compétences avec et sur les moyens matériels utiles à ses fins. Ce transfert ne constitue pas un transfert en pleine propriété, mais simplement la transmission des droits et obligations du propriétaire.

Ainsi, l'utilisation par un particulier d'un chemin rural de façon « *continue et non interrompue, paisible, publique et non équivoque* »²¹ peut suffire à lui permettre, à l'issue d'une période de trente ans²² de disposer de droits réels sur ce bien.

2.2.4.3. Les cessions des forêts des collectivités relevant du régime forestier obéissent à une procédure particulière

Lorsqu'il est prévu d'aliéner un terrain appartenant au domaine privé d'une des personnes morales de droit public qui relève du régime forestier, la personne morale propriétaire est tenue de solliciter, préalablement à la passation de l'acte de vente, la distraction du régime forestier, si l'acquéreur est une personne privée ou si c'est une personne morale de droit public qui entend donner au terrain une vocation non forestière entraînant l'arrêt de l'application du régime forestier²³.

Dans le silence du code forestier sur la distraction, l'autorité administrative agit en application de la théorie du parallélisme des formes²⁴. Elle se réfère donc à la procédure d'application du régime forestier²⁵.

En conséquence, la distraction du régime forestier est prononcée par le Préfet, à la demande de la collectivité, sur avis favorable de l'office national des forêts. En cas d'avis défavorable, le dossier est soumis à la décision du ministre chargé des forêts, qui doit consulter le ministre de l'intérieur ou le ministre chargé du contrôle administratif et financier de la personne morale.

La décision de distraction du régime forestier n'est pas nécessaire lorsque l'acquéreur est l'une des personnes morales visées à l'article L. 211-1 du code forestier et qu'elle s'engage à maintenir l'application du régime forestier dans la propriété forestière à acquérir²⁶.

2.3. Au-delà de la procédure d'évaluation par les services des domaines, il n'existe, pour les collectivités en matière de cessions immobilières, aucune obligation de mise en concurrence et un encadrement perfectible des cessions à titre gracieux ou à l'euro symbolique

2.3.1. Toute cession d'un bien par une collectivité territoriale doit être précédée d'une évaluation de la part de France Domaine

La procédure de cession est identique pour les biens du domaine public ayant fait l'objet d'une désaffectation puis d'un déclassement, qui a pour conséquence de les faire ressortir du régime de droit privé, et pour l'ensemble des biens du domaine privé.

²¹ Article 2261 du code civil.

²² Article 2272 du code civil.

²³ Article L. 211-1 et 2 du code forestier.

²⁴ Circulaire du Ministère chargé des forêts DGFAR/SDFB/C2003-5002 du 3 avril 2003.

²⁵ CE, 23 décembre 2015, Comité de Défense du Bois des Rochottes c/ Préfet Yonne.

²⁶ CE, 28 février 2007 Commune de Bourisp c/ Commune de Saint Lary Soulan.

2.3.1.1. La consultation du service des domaines est indispensable, même si la collectivité territoriale n'est pas tenue de suivre l'avis rendu

L'avis de France Domaine sur les projets de cessions d'immeubles ou de droits réels immobiliers est obligatoire pour les communes de plus de 2 000 habitants, les groupements de communes (EPCI et syndicats mixtes), les départements et les régions²⁷. Les communes dont la population est inférieure à 2 000 habitants peuvent néanmoins consulter en tant que de besoin le service des domaines.

Tous les projets de cession de biens immobiliers, quels que soient leur forme et le prix envisagé sont soumis à la consultation du service des domaines : ventes de gré à gré, à terme, d'immeubles à construire, location-vente, adjudications volontaires²⁸, échanges, apports en société d'immeubles ou de droit réels immobiliers, baux à constructions, emphytéotiques et à réhabilitation qui confèrent au preneur un droit réel immobilier, etc.

Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de cette autorité²⁹, ce qui signifie que, passé ce délai, la collectivité peut délibérer en toute légalité sur la cession.

L'avis des domaines vise à déterminer la valeur vénale du bien, c'est-à-dire la valeur telle qu'elle doit résulter du jeu du marché, compte tenu des conditions de la cession envisagée. Il n'existe pas de seuil minimum de consultation³⁰.

Cet avis ne lie pas la collectivité territoriale. De nombreuses réponses ministérielles³¹ ont rappelé ce principe dans les termes suivants : « *La collectivité peut procéder à une cession en retenant un prix différent de la valeur déterminée par le service des domaines, mais la motivation de la délibération doit notamment porter sur le prix.* » L'organe délibérant peut décider de procéder à l'acquisition d'un bien en retenant un prix différent de celui des domaines.

Comme le précise la doctrine, « *l'évaluation des domaines sert de base aux contrôles qu'exercent les autorités de l'État sur les opérations de vente : ainsi du préfet, du juge des comptes, et surtout des juridictions administratives, auxquelles il appartient de vérifier, dans le cadre du contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation³², que le prix n'est pas trop bas³³.* »

L'absence de consultation entraîne la nullité de la cession pour vice de procédure³⁴. La saisine du service des domaines ne peut pas être régularisée *a posteriori*.

Concrètement, le service des domaines est saisi par la collectivité cédante, qui lui transmet un dossier comportant l'ensemble des renseignements utiles à son expertise financière, et notamment : la présentation de l'opération projetée et son délai de réalisation, l'identification précise et la description des biens à évaluer, la superficie réelle des terrains ou des locaux, la situation des biens à l'égard des règles d'urbanisme, un plan de situation, la situation locative et la désignation des occupants.

²⁷ Articles L. 3221-1 du CG3P et les articles L. 2241-1, L. 3213-2, L. 4221-4, L. 5211-37 et L. 5722-3 CGCT.

²⁸ En cas d'adjudication, un seuil de consultation a été fixé à 75 000 €.

²⁹ Article L 5211-1 du CGCT.

³⁰ S. Cogna, « Avis des domaines : obligation ou faculté ?, Les Cahiers Juridiques, n° 91, page 27, Rép. Min., n°5367, JOAN, 25 janvier 2005, page 807, Rép. Min., n° 15149, JO Sénat, 13 janvier 2005, page 105.

³¹ Rép. Min., n° 1729.3, JOAN, 18 janvier 2005, page 562, Rép. Min., n°5367, JOAN, 25 janvier 2005, page 807 Rép. Min., n°15149, JO Sénat, 13 janvier 2005.

³² CE, 8 février 1999, Ville de Lourdes.

³³ Juris-Classeur Collectivités Locales, *Ventes immobilières*, Fascicule 88, 2002, n° 27.

³⁴ CE, 18 juillet 2006, Commune d'Aubignan.

Enfin, il faut relever que l'obligation d'évaluation par le service des domaines s'applique également lorsqu'une collectivité cède un bien à l'État ou inversement, ce que critique une partie de la doctrine : « *il est un peu fort que l'État fasse lui-même l'évaluation du bien qu'il va vendre à une collectivité territoriale et que cette évaluation s'impose à cette dernière*³⁵. »

En sens inverse, l'État déplore parfois la façon dont certaines communes, utilisant les leviers de leur compétence en matière d'urbanisme, influent sur le prix des biens à céder ou échanger : certaines opérations pourraient s'en trouver durablement retardées ou parfois annulées.

2.3.1.2. *Appréciées des collectivités, les évaluations de France Domaine constituent un garde-fou utile contribuant à sécuriser la pratique des cessions*

Sur la période 2012-2014, les services locaux des domaines ont réalisé en moyenne près de 90 000 évaluations de la valeur vénale de biens pour le compte des collectivités, qu'il s'agisse de cessions ou d'acquisitions (cf. tableau 11).

Ce chiffre représente plus de la moitié des évaluations de valeurs vénales réalisées par les services locaux des domaines sur la période. À noter que 16 % des évaluations sont « officieuses », c'est-à-dire sans impératif légal ou réglementaire (elles étaient notamment destinées aux communes de moins de 2 000 habitants).

Tableau 11 : Nombre d'évaluations de valeurs vénales (acquisitions et cessions) réalisées par les services locaux des domaines sur la période 2012-2014

Année	À titre réglementaire	À titre « officieux »	Total
Année 2012	83 831	15 415	99 246
Année 2013	76 146	13 691	89 837
Année 2014	67 340	12 871	80 211
Total	227 317	41 977	269 294
En % du nombre total d'évaluations des services locaux des domaines	53 %	67 %	55 %

Source : France Domaine, statistiques issues de l'application LIDO.

Relevant qu'« *il n'est pas rare que les villes de grande taille disposent de services dédiés à l'action foncière maîtrisant bien les valeurs du marché immobilier local* », le conseil de l'immobilier de l'État (CIE) estime dans son rapport du 30 Janvier 2013³⁶ qu'« *il serait cohérent que les collectivités territoriales qui disposent de l'autonomie de gestion de leur propre patrimoine soient également libres du choix de leur évaluateur.* »

Dans cette optique, le CIE recommande un abandon de la mission d'évaluation au profit des collectivités territoriales et l'instauration de règles prudentielles pour encadrer le recours au marché et garantir l'indépendance des évaluateurs qui interviendraient dans ce champ.

Le CIE note toutefois que « *toute réforme en ce domaine devrait évidemment faire l'objet d'une concertation approfondie avec les représentants des élus des collectivités locales, notamment pour apprécier les conséquences en terme de charges financières qu'elles pourraient susciter, en particulier pour les communes rurales* », qui ne disposent pas nécessairement des moyens financiers d'avoir recours à des prestations onéreuses en lieu et place des prestations à titre gracieux des services locaux des domaines.

³⁵ Philippe Terneyre, acte du colloque organisé par le Conseil d'État le 6 juillet 2011 sur « la valorisation économique des propriétés des personnes publiques ».

³⁶ Conseil immobilier de l'État, *Moderniser la politique immobilière de l'État*, janvier 2013.

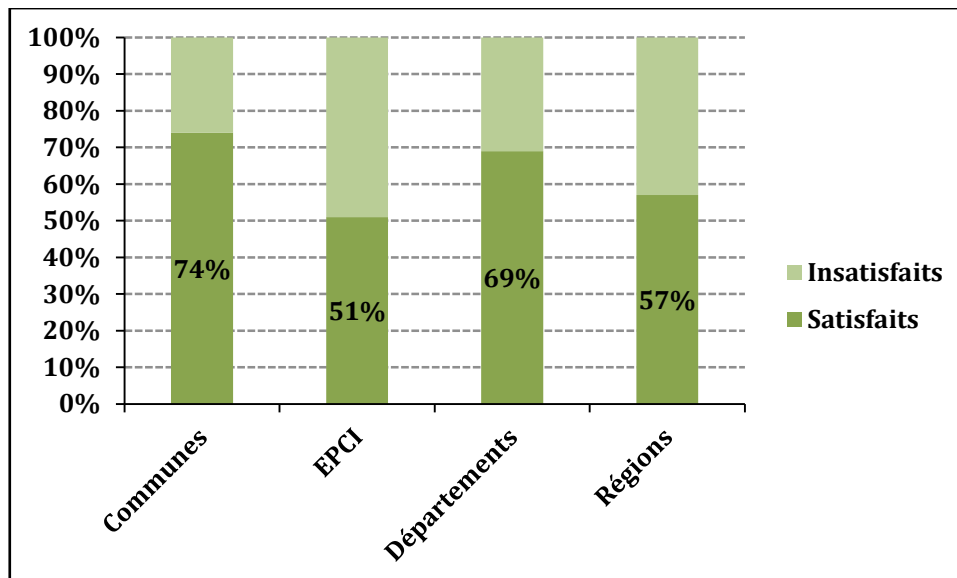
Annexe V

Sans soutenir cette proposition du fait du risque d'une « *systematisation de la contestation des évaluations privées sur la base de rapports d'experts différents* », un récent rapport sur la politique immobilière de l'État³⁷ estime que la suppression des évaluations pour le compte des collectivités pourrait se traduire par la réduction de 299 ETP dans les services locaux des domaines.

De son côté, la mission n'a pas entendu de la part des collectivités rencontrées de critiques de cette procédure, ni de l'action de France Domaine, même si, certaines souhaiteraient que ses délais d'instruction soient réduits. La tonalité générale est plutôt que ces évaluations ont progressé en rapidité et en précision, et que le maintien de cette procédure, en l'absence de mise en concurrence, offre une garantie bienvenue contre des sous-évaluations et d'éventuelles mesures de faveur.

Dans le questionnaire, les collectivités territoriales jugent très majoritairement la procédure actuelle adaptée, et ce à 74 % pour les communes (cf. graphique 7).

Graphique 7 : Taux de satisfaction des collectivités territoriales concernant la procédure d'évaluation de France domaine par niveau de collectivités territoriales³⁸



Source : Mission. 188 collectivités répondantes : 82 communes, 57 EPCI, 42 départements et 7 régions.

Le risque majeur que pourrait engendrer la suppression du recours obligatoire à l'avis de France Domaine est bien, en effet, celui d'un développement d'une suspicion sur les opérations immobilières des collectivités territoriales.

De ce point de vue, le maintien de cette procédure appréciée par les collectivités territoriales constitue un garde-fou permettant de mieux encadrer ce type de cessions. L'un des points d'amélioration retenu par la mission serait de faire en sorte que le délai d'un mois fixé pour la réalisation d'une estimation par France Domaine soit respecté.

³⁷ Inspection générale des finances (IGF), « Rénovation du cadre institutionnel et modernisation des outils de la politique immobilière de l'État », novembre 2015.

³⁸ Sur les 188 réponses au questionnaire de la mission adressé aux collectivités territoriales. La question posée était la suivante : la procédure d'évaluation par France Domaine des biens préalablement à des opérations de cession vous semble-t-elle adaptée ?

2.3.1.3. Quel que soit le type de cession, la procédure reste identique mais la réglementation n'encadre que partiellement les conditions des cessions

Les cessions d'immeubles ou de meubles, poursuivies à titre onéreux, font l'objet de contrats civils, dont la passation est assujettie à des formalités administratives. Quel que soit le type de vente, la cession d'un de ses biens par une collectivité territoriale implique :

- ◆ une décision de cession par l'organe délibérant des collectivités territoriales ;
- ◆ la consultation préalable du service des domaines ;
- ◆ la signature de l'acte de cession par l'organe exécutif de la collectivité.

La cession d'un bien est conditionnée par une décision de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités. Les délibérations doivent porter « *tant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles* »³⁹. Cette délibération est au régime général des délibérations prévu aux articles L. 2131-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT) et fait donc l'objet d'un contrôle de légalité et peut être déférée, le cas échéant, au juge administratif qui pourra prononcer son annulation.

S'agissant des termes de la délibération, celle-ci doit préciser :

- ◆ la situation physique (référence cadastrale, description sommaire...) et juridique (situation locative...) du bien ;
- ◆ la désignation du ou des cessionnaires ;
- ◆ les éventuelles conditions de la cession (conditions suspensives, résolutoires, obligations imposées à l'acquéreur dans l'utilisation du bien : maintien en location ou maintien de l'affectation au logement pendant x années) ;
- ◆ le prix de la vente.

L'exécutif communal ne peut donc se voir déléguer par l'assemblée la compétence pour autoriser ou refuser la cession d'un immeuble. L'article L. 2122-22-10 du CGCT n'autorise en effet la délégation qu'en matière de vente de gré à gré de biens mobiliers d'une valeur inférieure 4 600 €. Si tel était le cas, la décision de céder prise par l'exécutif serait donc frappée d'incompétence et à ce titre entachée de nullité⁴⁰.

Par ailleurs, les collectivités (à l'exception des communes de moins de 2 000 habitants) doivent réaliser un bilan des acquisitions et cessions opérées dans l'année. Ce document doit faire l'objet d'une délibération et être annexé au compte administratif.

Après délibération, au vu de l'avis du service des domaines, l'exécutif des collectivités territoriales est chargé de mettre en œuvre la décision permettant la cession du bien.

Pour ce faire, le président de l'exécutif local a qualité pour passer l'acte de cession en la forme administrative, le réceptionner et l'authentifier, sous réserve de la purge des privilèges et hypothèques grevant le bien. En effet, aux termes de l'article L. 1311-13 du CGCT, « *les maires, les présidents des conseils généraux et les présidents des conseils régionaux, les présidents des établissements publics (...) regroupant ces collectivités sont habilités à recevoir et à authentifier, en vue de leur publication au bureau des hypothèques, les actes concernant les droits réels immobiliers ainsi que les baux, passés en la forme administrative par ces collectivités et établissements publics* ».

³⁹ Article L. 2241-1 du CGCT pour les communes de plus de 2 000 habitants, article L. 5211-6 du CGCT pour les établissements publics communaux, article L.3213-2 du CGCT pour les départements et L.4221-4 du CGCT pour les régions.

⁴⁰ CE, 10 mars 1995, Ville de Digne.

Annexe V

Ces dispositions confèrent au pouvoir exécutif des attributions « d'ordre notarial », puisqu'elles permettent qu'un acte soit passé en la forme administrative au lieu de prendre la forme notariée.

Les actes pris par les collectivités territoriales sont exécutoires de plein droit, dès qu'il a été procédé soit à leur publication, soit à leur affichage, soit à leur notification aux intéressés et lorsqu'ils ont été transmis au représentant de l'État dans le département (articles L. 2131-1 et L. 2131-3 du CGCT). En revanche, les actes de droit privé pris par les communes ne font pas l'objet d'un contrôle de légalité. Dès lors, les contrats de vente passés par le maire, n'ont pas à être transmis au représentant de l'État dans le département⁴¹. Ils doivent en revanche satisfaire aux exigences de la publicité foncière comme tout acte de vente d'un bien immobilier⁴².

2.3.1.4. Pour les cessions immobilières, les collectivités sont ainsi libres de recourir à l'adjudication ou à la cession amiable

La collectivité est libre de choisir la modalité de la vente : aucune disposition législative et aucun principe général ne lui fait obligation de recourir à l'adjudication préalablement à la cession d'un bien immobilier lui appartenant⁴³.

Cependant, les collectivités publiques peuvent décider de céder leurs biens par le biais de l'adjudication. Pour une commune, conformément à l'article L. 2241-6, le maire qui procède à une adjudication doit être accompagné de deux membres du conseil municipal désignés d'avance par le conseil et par le receveur municipal. Il ressort d'une réponse ministérielle du 30 octobre 2000 qu'il est recommandé aux EPCI d'appliquer les mêmes règles lorsqu'ils vendent leurs biens par adjudication⁴⁴.

2.3.2. Si les cessions immobilières de l'État supposent en principe une mise en concurrence, aucune obligation de publicité et de mise en concurrence n'est prévue pour les collectivités

2.3.2.1. Pour l'État, les cessions immobilières doivent en principe être précédées d'une publicité et d'un appel à la concurrence

La mise en concurrence, comme la publicité préalable à une opération de cession de la part de l'État, recouvre un caractère obligatoire.

L'article R. 3211-2 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) pose le principe d'une obligation de mise en concurrence lors de la cession d'un bien des domaines privé de l'État, que cette cession soit faite à l'amiable ou dans le cadre d'une procédure d'adjudication : « *l'aliénation d'un immeuble du domaine privé de l'État a lieu avec publicité et mise en concurrence, soit par adjudication publique, soit à l'amiable. La cession amiable est précédée d'une publicité permettant une mise en concurrence.* »

⁴¹ CE, 30 décembre 1998, Association pour la protection du site de la zone industrielle de Dommartin-les-Remiremont.

⁴² En vertu du Décret n° 55-22 du 4 janvier 1955.

⁴³ CE, 26 oct. 1994, Monier, req. n°121717.

⁴⁴ Rép. Min. n° 52937, JOAN Q., 15 octobre 2000, p. 5956.

Annexe V

Les articles R. 311-2 et R. 311-4 précisent ces obligations de mises en concurrence selon la procédure de vente. Lors d'une cession amiable un avis doit ainsi être « *inséré dans une publication à diffusion locale, nationale ou internationale, (...), ou publié par voie électronique* » et les modalités de publication dépendent notamment de « *la nature et de l'importance de l'immeuble dont la cession est envisagée* ».

L'article R. 311-7 définit des exceptions au principe d'obligation de mise en concurrence. Des cessions peuvent ainsi être conclues de gré à gré, sans appel à la concurrence lorsque des dispositions législatives impliquent ou permettent la cession de l'immeuble au profit d'une catégorie d'acquéreurs déterminés, lorsque l'adjudication publique a été infructueuse ou encore « *lorsque les conditions particulières d'utilisation de l'immeuble le justifient* ».

2.3.2.2. Pour les collectivités territoriales, il n'existe pas d'obligation publicité et de mise en concurrence lors d'opérations de cessions purement immobilières

Si l'article 51 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques avait prévu que toute vente de terrain par une collectivité devait être précédée d'une publicité, cette procédure a été abrogée par l'article 16 de la loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction.

Depuis lors, les cessions des biens immobiliers du domaine privé des collectivités territoriales n'ont pas à être précédées de mesures de publicité et de mise en concurrence préalables entre les acquéreurs potentiels, et ce quelle que soit la valeur des immeubles vendus. Le Conseil d'État a souligné ce principe dans un arrêt en date du 8 février 1999⁴⁵ : « *considérant qu'aucune disposition législative non plus qu'aucun principe général ne fait obligation à une commune de recourir à l'adjudication préalablement à la cession d'un bien immobilier lui appartenant* » et le moyen tiré du défaut de publicité ne peut qu'être jugé inopérant, ainsi qu'il ressort d'un arrêt de la Cour administrative d'appel de Nancy du 22 juin 2000⁴⁶.

Le droit de l'Union européenne ne crée pas non plus d'obligation de mise en concurrence pour de simples cessions immobilières, dès lors que celles-ci n'ont pas pour objet l'achat de prestations économiques, ce qui les ferait relever de ce fait du champ de la commande publique⁴⁷.

Toutefois, lors de la cession d'un bien public, les personnes publiques ne sauraient violer les principes du Traité, et notamment celui de non-discrimination en raison de la nationalité⁴⁸.

En définitive, d'un point de vue juridique, dans la mesure où un contrat de cession ne révèle pas un comportement d'achat, où il n'est pas le support de la satisfaction d'une demande économique exprimée par la collectivité sur le marché, mais au contraire place cette dernière dans une position d'offreur de biens, aucune obligation, interne ou européenne, de mise en concurrence ne s'applique.

⁴⁵ CE, 8 février 1999, Ville de Lourdes et CE, 26 octobre 1994, Monier.

⁴⁶ Voir par exemple : CAA Nancy, 22 juin 2000, Association Mieux Vivre Budanges.

⁴⁷ C'est le cas par exemple d'une collectivité territoriale qui cède un terrain à un opérateur à qui incombe une obligation de réaliser une série d'équipements dont certains, le cas échéant, devront être mis à la disposition ou remis en pleine propriété à la collectivité. Voir à ce sujet : « Mise en concurrence et cession domaniale complexe », Alexandre Vandepoorter, *Contrats Publics*, n° 119, mars 2012.

⁴⁸ CJCE, 18 juin 1985, Steinhauser c. Ville de Biarritz, affaire 197/84. En l'espèce, la Cour avait jugé comme contraire au principe général de non-discrimination en raison de la nationalité la décision de la Ville de Biarritz d'exclure d'une procédure d'adjudication d'un local appartenant au domaine public un candidat en raison de ce que celui-ci n'était pas français.

2.3.3. Alors que le nombre de cessions des communes à titre gracieux ou à l'euro symbolique est significatif, le cadre juridique des cessions réalisées à un prix inférieur à la valeur vénale du bien reste imprécis

2.3.3.1. Les cessions gracieuses ou à l'euro symbolique, qui représentent une part significatives des cessions des communes en 2014, ont été conclues à 52 % au profit de personnes morales et à 48 % au profit de personnes physiques

En 2014, d'après les données tirées de la base nationale des données patrimoniales (BNDP)⁴⁹, 1 687 opérations de cessions réalisées par les communes (soit 8 % du nombre total de cessions des communes en 2014) ont été conclues à titre gracieux ou à l'euro symbolique. Sur ce nombre d'opérations total :

- ◆ 879 cessions ont été conclues au bénéfice de personnes morales ;
- ◆ 808 cessions ont été réalisées au profit de personnes physiques.

2.3.3.1.1. En 2014, les personnes morales concernées par des cessions gracieuses ou à l'euro symbolique réalisées par des communes sont majoritairement des personnes publiques et dans une moindre mesure des entreprises privées ou des SCI

Sur l'année 2014, comme le représente le graphique 8, sur les 879 personnes morales ayant bénéficié de ces cessions gracieuses ou à l'euro symbolique :

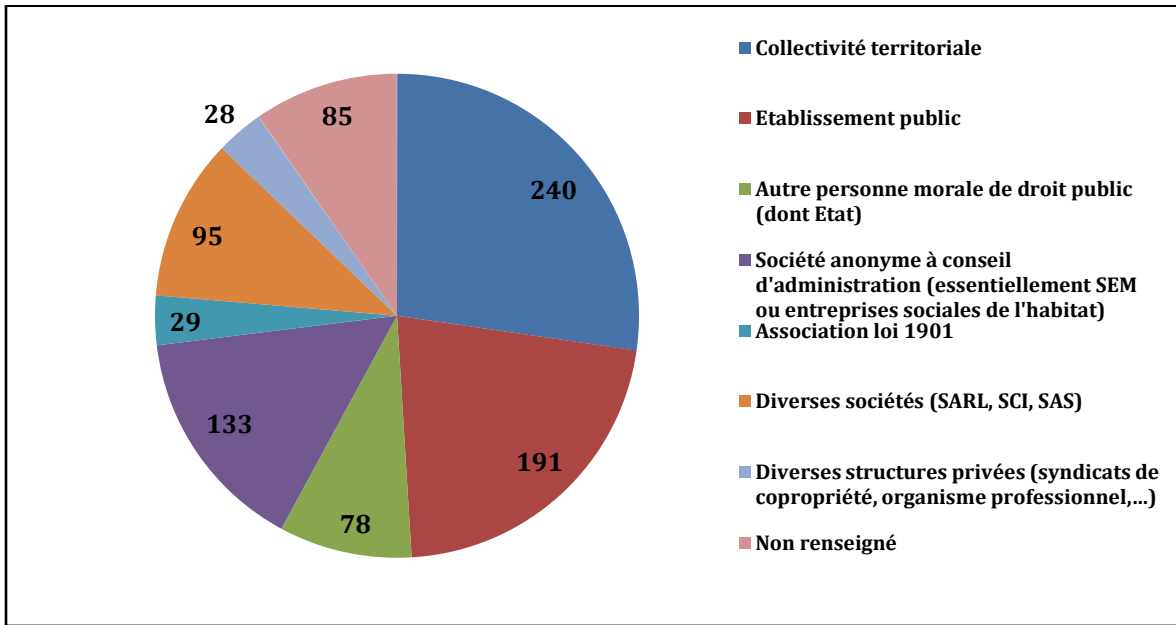
- ◆ 509, soit 58 % étaient des personnes morales de droit public (État, collectivité territoriale ou établissement public), des sociétés d'économies mixtes (SEM) ou des entreprises sociales pour l'habitat (ESH)⁵⁰ ;
- ◆ 370, soit 42 % étaient des personnes morales de droit privé (association, société, SEM...).

⁴⁹ Cf. partie 1.2.3.

⁵⁰ Les ESH sont des sociétés anonymes à conseil d'administration chargées de la gestion de logements sociaux. Elles étaient auparavant désignées sous le terme de sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré (SAHLM). Les ESH et les SEM forment l'essentiel des bénéficiaires de cessions à l'euro symbolique dans la rubrique « société anonyme à conseil d'administration ».

Annexe V

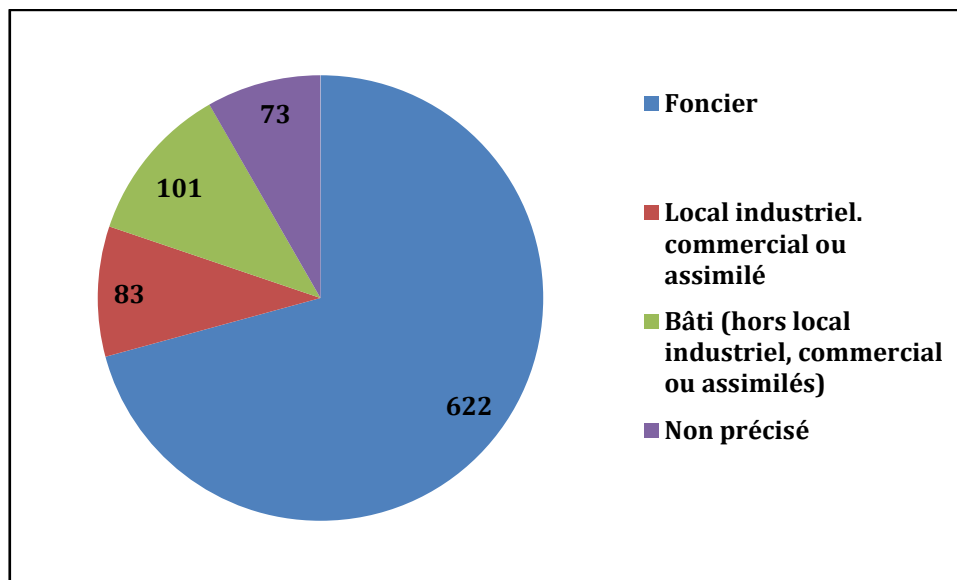
Graphique 8 : Typologie des personnes morales bénéficiaires en 2014 d'une cession gracieuse ou à l'euro symbolique de la part d'une commune



Source : BNDP, retraitements de la mission.

Les biens cédés par les collectivités territoriales à titre gracieux ou pour l'euro symbolique sont, sur la base des informations disponibles, dans au moins 71 % des cas des biens fonciers (cf. graphique 9).

Graphique 9 : Typologie des biens cédés gracieusement ou à l'euro symbolique par des communes en 2014 à des personnes morales



Source : BNDP, retraitements de la mission.

Annexe V

2.3.3.1.2. En 2014, les cessions gracieuses ou à l'euro symbolique réalisées par des communes à des personnes physiques portent essentiellement sur du foncier non bâti

Sur l'année 2014, 808 opérations de cessions à l'euro symbolique ont été réalisées par 577 communes au bénéfice de personnes physiques. Ce chiffre correspond à 4 % du total des cessions des communes. 80 % de ces opérations réalisées portaient sur du patrimoine foncier non bâti⁵¹

La mission a analysé un échantillon de dix cessions à l'euro symbolique (cf. tableau 12 et encadré 2). L'examen de ces dix cessions révèle que :

- ◆ pour 8 des 10 cessions analysées, la collectivité cédante n'a bénéficié d'aucune contrepartie identifiable en échange du bien cédé à titre gracieux ou à l'euro symbolique ;
- ◆ pour 2 des 10 cessions analysées, la collectivité cédante a procédé à un échange entre un bien appartenant à la commune et un bien appartenant à une personne physique, en l'occurrence une parcelle de terrain.

Tableau 12 : Analyse d'un échantillon de dix cessions gracieuses ou à l'euro symbolique réalisées par des communes à des personnes physiques en 2014

Référence de l'acte	Date de l'acte	Commune à l'origine de la cession	Commentaires
2014P04046	31/07/2014	Commune de Schoelcher	Cf. encadré 2
2014P05550	30/10/2014	Commune de Schoelcher	
2014P01236	25/02/2014	Commune de Schoelcher	
2014P05240	05/05/2014	Commune de Loudun	Vente à l'euro symbolique d'un atelier, d'un bureau et de sanitaire d'une surface de 187 m ² à un particulier auparavant locataire du bien. Base d'imposition de 42 000 € pour le calcul de la contribution de sécurité immobilière.
2015P00513	23/12/2014	Commune de la Valette du Var	Vente à l'euro symbolique d'un terrain communal sans affectation particulière (106 m ²). Base d'imposition de 9 000 € pour le calcul de la contribution de sécurité immobilière.
2014P01725	20/03/2014	Commune de Saint Cyr sur Rhône	Vente à l'euro symbolique d'une bande de terrain communal en bordure de la propriété de l'acquéreur (89 m ²)
2014P01177	28/01/2014	Ville de Périgueux	Vente à l'euro symbolique d'une bande de terrain communal en bordure de la propriété de l'acquéreur (144 m ²)
2014P01361	18/02/2014	Commune de Foix	Parcelle cédée en échange d'une autre parcelle
2014P04076	18/12/2014	Commune de Millau	Échange de parcelle entre la commune et un agriculteur.
2014P03547	28/11/2014	Commune de Dreux	Vente à l'euro symbolique de 11 lots de terrains évalués par les Domaines à une valeur vénale de 11 150 €.

Source : BNDP, extraits d'actes, analyses de la mission.

Encadré 2 : Un exemple de cessions à l'euro symbolique au profit de personnes physiques

En 2000, la commune de Schoelcher en Martinique a demandé une évaluation des domaines en vue de la vente de la parcelle cadastrale n 139 dans le quartier dit « fond bâtelière » d'une superficie de 3 ha

⁵¹ La nature de 14 % des opérations n'est pas précisée dans la base nationale de données patrimoniales.

38 a 30 ca, soit 33 380 m². Les Domaines l'ont évalué à 429 175 € (soit 12,7€/m²) ventilé comme suit par secteur :

- 196 773 euros pour le secteur comprenant 44 lots ;
- 96 317 euros pour le secteur 2 comprenant 48 lots ;
- 136 085 euros pour le secteur 3 comprenant 46 lots.

Par délibération du 28 septembre 2000, le conseil municipal a décidé de la cession au franc symbolique aux habitants du quartier des emprises foncières sur lesquelles ont été construites leurs résidences principales « *compte tenu de l'ancienneté de leur implantation sur ce quartier* ». Cette délibération précise « *passer outre l'évaluation de ce terrain fixée par les services fiscaux compte tenu de la situation sociale très précaire des familles occupantes et de l'ancienneté d'occupation de ces familles sur cette parcelle* ». Cette délibération n'a pas fait l'objet d'un recours par le préfet dans le cadre du contrôle de légalité.

Dans le cadre d'un échantillon de cessions à l'euro symbolique en 2014, la mission a analysé trois actes s'inscrivant dans le cadre de cette délibération de la commune de Schoelcher. Ces trois opérations de cessions à l'euro symbolique ont été réalisées au bénéfice de personnes qui ont construit leur résidence principale sur cette parcelle et portent sur des terrains de 432 m², 246 m², 190 m², qui avaient donc en 2000 une valeur approximative de respectivement 5 480 €, 3 120 € et 2 410 €⁵².

Source : Analyses des extraits d'actes de cession n°2014P01236 et n° 2014P04046.

2.3.3.2. Le cadre juridique a été amené à évoluer pour permettre des cessions à des montants inférieurs aux montants du marché sous réserve de motifs d'intérêt général et de contreparties suffisantes

Pour les personnes publiques, l'interdiction des libéralités - à savoir les actes par lequel une personne s'engage à procurer un avantage à autrui sans compensation - ne permet pas, en théorie, de céder un bien à titre gratuit ou pour l'euro symbolique. Cette pratique est à la fois condamnée par le droit civil et par le droit administratif, que les biens cédés dépendent du domaine public ou du domaine privé.

Sous l'influence du droit européen, le cadre juridique des cessions immobilières au profit d'entreprises, auparavant essentiellement jurisprudentiel⁵³, a été précisé par la loi : depuis 2004, l'article L. 1511-3 du CGCT prévoit ainsi qu'un rabais peut être consenti par une collectivité par référence à la valeur du marché déterminée les domaines en vue d'aider « *la création ou l'extension d'activités économiques* ». L'aide doit donner lieu à l'établissement d'une convention entre la collectivité et l'entreprise bénéficiaire ; cette convention précise les engagements pris par l'entreprise en contrepartie de l'aide reçue.

En dehors des cessions à des entreprises, il n'existe pas d'encadrement législatif pour les ventes à un prix inférieur à la valeur vénale. L'encadrement est donc uniquement jurisprudentiel. Dans un arrêt de 2009⁵⁴, le Conseil d'État a considéré à propos de la cession par une commune d'un terrain à une association locale pour un prix représentant le quart de sa valeur vénale évaluée par les domaines que la vente à une personne privée à un prix inférieur à sa valeur vénale est légale dès lors qu'elle « *est justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes* ».

⁵² Surface multipliée par le prix moyen au mètre carré de l'évaluation des domaines.

⁵³ Dans un arrêt de 1997, Commune de Fougerolles, le Conseil d'État avait ainsi considéré que la cession par une commune d'un terrain à une entreprise pour un prix inférieur à sa valeur vénale était légale dès lors qu'elle est justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes.

⁵⁴ CE, 2009, Commune de Mer c/ Pépin et Raoul.

Annexe V

Enfin, le Conseil constitutionnel a quant à lui jugé en 2011 s'agissant des cessions de biens entre personne publique et personne privée, que les principes d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques notamment faisaient « *obstacle à ce que des biens faisant partie du patrimoine de personnes publiques puissent être aliénés ou durablement grevés de droits au profit de personnes poursuivant des fins d'intérêt privé sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine*⁵⁵. »

La doctrine considère ainsi que, en dehors des aides à l'immobilier d'entreprise, les ventes à l'euro symbolique par une collectivité à une personne privée sont possibles dès lors qu'elles sont justifiées par des motifs d'intérêt général et comportent des contreparties suffisantes et appropriées eu égard à la valeur réelle du patrimoine cédé⁵⁶.

Ainsi, même si le principe de l'interdiction des libéralités rend ces montages fragiles, l'évolution de la jurisprudence et du CGCT autorisent ce type de cessions au montant inférieur au prix de marché, voire à titre gratuit ou à l'euro symbolique légales pour peu qu'elles soient justifiées par des motifs d'intérêt général et par des contreparties suffisantes, mais dont la définition recouvre des réalités variables pour le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel.

Enfin, il convient de relever que plusieurs collectivités territoriales rencontrées par la mission ont évoqué des cas de transactions bloquées, du fait notamment d'un désaccord entre les parties relatif aux montants des cessions. Ces blocages concernaient essentiellement des transactions entre personnes publiques qu'ils s'agisse de cessions entre collectivités territoriales ou de cessions entre l'État et les collectivités territoriales.

2.4. Des évolutions du cadre juridique des cessions pourraient être mises en œuvre pour mieux encadrer et faciliter les cessions ainsi qu'en maximiser le produit

2.4.1. Les intérêts financiers des collectivités territoriales doivent être préservés en limitant à des cas exceptionnels les cessions de patrimoine à l'euro symbolique

La jurisprudence considère que les cessions de biens à un prix inférieur à leur valeur vénale supposent un motif d'intérêt général et des contreparties suffisantes.

Si, en pratique, l'existence de motifs d'intérêt général ne pose pas réellement difficulté, il en va différemment des « *contreparties suffisantes* », en particulier lors de cessions au profit de personnes physiques. L'analyse d'un échantillon de cessions à l'euro symbolique montre que les contreparties pour la collectivité ne sont pas toujours évidentes alors même qu'elles se traduisent par un enrichissement de personnes privées au détriment de collectivités publiques (cf. supra). Comme pour les cessions à des entreprises, dans un souci de transparence, la mission propose donc de subordonner la vente d'un bien à un prix inférieur à sa valeur vénale à l'établissement d'une convention entre la collectivité et la personne privée bénéficiaire.

Proposition n° 1 : Rendre obligatoire l'établissement d'une convention précisant les contreparties attendues lors de la cession d'un bien à un prix inférieur à sa valeur vénale à une personne privée.

⁵⁵ Décisions nos 2008-567 DC du 24 juillet 2008, Loi relative aux contrats de partenariat, cons. 25 et 2010-67/86 QPC du 17 décembre 2010, Région Centre et région Poitou-Charentes (AFPA - Transfert de biens publics), cons. 3.

⁵⁶ Voir par exemple : Catherine Bosgiraud, « Les ventes à l'euro symbolique consenties par les personnes publiques », La Semaine Juridique, Administrations et Collectivités territoriales n° 47, 21 novembre 2011.

2.4.2. La procédure de déclassement anticipé, qui existe actuellement pour l'État pourrait être étendue aux communes de plus de 10 000 habitants

Comme indiqué au paragraphe 2.2.3.1, la procédure de déclassement anticipé qui n'est ouverte que pour l'État, ses établissements publics et les établissements publics de santé donne de la souplesse pour la gestion de certaines opérations immobilières.

Étendre cette possibilité aux collectivités locales, confrontées aux mêmes défis patrimoniaux que l'État, paraît souhaitable. Dans la mesure où la gestion de cette procédure suppose des compétences juridiques et de maîtrises d'ouvrage pour s'assurer du respect des délais définis contractuellement, la mission propose de réserver le bénéfice de cette disposition aux communes de plus de 10 000 habitants ainsi qu'aux groupements de communes, aux départements et aux régions.

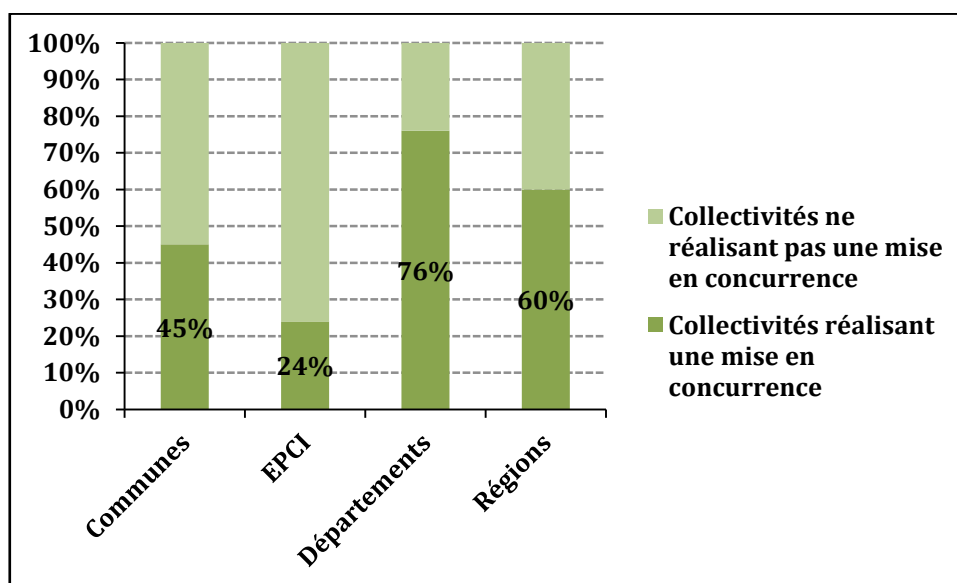
Proposition n° 2 : Étendre la possibilité de recourir à la procédure de déclassement anticipé aux communes de plus de 10 000 habitants, aux groupements de communes, aux départements et aux régions.

2.4.3. Comme pour l'État, la mise en place d'une obligation de publicité et de mise en concurrence des acquéreurs potentiels des biens fonciers ou immobiliers cédés serait de nature à maximiser le produit des cessions

L'article 16 de la loi n° 94-112 du 9 février 1994 a abrogé les dispositions de l'article 51 de la loi Sapin du 29 janvier 1993 qui prévoyait une publicité et organisait une mise en concurrence lors de la cession de biens ou de droits. La question de son rétablissement pourrait se poser.

De fait, aujourd'hui, la mission a constaté que, sans qu'elles y soient obligées, certaines collectivités territoriales préfèrent organiser une publicité et/ou une mise en concurrence lorsqu'elles cèdent un bien (cf. graphique 10).

Graphique 10 : Part des collectivités territoriales ayant précisé à la mission qu'elles réalisaient une publicité et/ou une mise en concurrence préalablement à une cession⁵⁷



Source : Mission. 176 collectivités répondantes : 75 communes, 54 EPCI, 42 départements et 5 régions.

⁵⁷ Sur les 176 réponses au questionnaire de la mission adressé aux collectivités territoriales. La question posée était la suivante : Réalisez-vous une publicité et/ou une mise en concurrence à l'occasion de cessions ?

Ainsi, 45 % des communes ayant répondu au questionnaire déclarent avoir eu recours à une mise en concurrence préalablement à une opération de cession, ce qui présente pour celles-ci un intérêt à la fois en termes de transparence mais également dans la valorisation économique qu'elles peuvent tirer des biens cédés.

Afin de ne pas alourdir de façon excessive les conditions de ces cessions, il pourrait être laissé à l'assemblée délibérante de la commune le souhait de préciser le cadre de la publicité et de la mise en concurrence pour les biens cédés sur son domaine. Des seuils pourraient ainsi être définis par la collectivité en fonction de la taille de la collectivité et de la nature des biens vendus.

Proposition n° 3 : Prévoir pour les collectivités, comme pour l'État, un principe selon lequel les cessions immobilières doivent être précédées d'une publicité permettant une mise en concurrence et renvoyer la définition des modalités de publicité à une délibération de la collectivité.

3. Si les outils permettant aux collectivités de valoriser leur domaine public sont nombreux, le recours plus systématique à des mises en concurrence lors des concessions domaniales apparaît souhaitable

La valorisation des biens du domaine public des collectivités territoriales, comme celle des biens publics de l'État est strictement encadrée par la nécessité de respecter la conformité de l'affectation des biens à leur utilité publique. Ainsi, l'article L. 2121-1 du CG3P précise que : *« les biens du domaine public sont utilisés conformément à leur affectation à l'utilité publique. Aucun droit d'aucune nature ne peut être consenti s'il fait obstacle au respect de cette affectation. »*

Sous réserve du respect de ce principe, la loi et la jurisprudence ont cependant introduit des possibilités d'occupation du domaine public par des tiers permettant ainsi de générer des recettes, et donc de valoriser le domaine public. Ont ainsi été mis en place des dispositifs de mise à disposition simple et de mise à disposition domaniales constitutives de droits réels.

3.1. La possibilité pour les collectivités d'octroyer des droits réels sur leur patrimoine constitue un instrument essentiel de la valorisation

3.1.1. La mise à disposition simple du domaine public, qui reste temporaire, précaire et révocable, doit être compensée par le versement d'une redevance

3.1.1.1. L'occupation du domaine public est temporaire, précaire et révocable

Les articles L. 2122-1 à 2122-4 du CG3P prévoient que nul ne peut occuper une dépendance du domaine public sans disposer d'un titre l'y autorisant, ni utiliser ce domaine en dépassant les limites du droit d'usage qui appartient à tous.

Annexe V

Ainsi, à titre d'exemple, les autorisations d'occupation temporaire du domaine public délivrées par les maires ne doivent pas empêcher l'utilisation des voies publiques par les usagers⁵⁸. En outre, la gestion du domaine public, et donc la délivrance des autorisations d'occupation temporaire du domaine public, doit se concilier avec le principe constitutionnel de liberté du commerce et de l'industrie⁵⁹.

Cette occupation ou cette utilisation est temporaire, précaire et révocable :

- ◆ temporaire, c'est-à-dire délivrée pour une durée déterminée et excluant, en général, le renouvellement tacite ;
- ◆ précaire et révocable, cette autorisation peut toujours être révoquée, en général pour des raisons d'intérêt général, quelle que soit la durée prévue, et sans indemnités.

3.1.1.2. Sa contrepartie est le paiement d'une redevance permettant de générer des recettes issues de l'occupation du domaine

Les articles L. 2125-1 à L. 2125-6 du CG3P indiquent, quant à eux, que l'occupation ou l'utilisation du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance, sous réserve des exceptions prévues par la loi.

Le montant de la redevance ne constitue cependant pas le seul critère de sélection du preneur dans la mesure où l'article L. 2125-3 du CG3P précise que : « *la redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation.* ». Par exception, le dernier alinéa de l'article L. 2125-1 prévoit que l'autorisation d'occupation peut être délivrée gratuitement en faveur des associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général.

En contrepartie de l'occupation privative de leur domaine public, les personnes publiques perçoivent des redevances domaniales. En effet, cette occupation privative est subordonnée à une autorisation préalable et à une compensation financière, dont le caractère onéreux procède d'un souci de bonne gestion patrimoniale, mais également du fait que cette occupation porte atteinte au droit d'accès de tous les usagers au domaine. La redevance constitue en fait la contrepartie des avantages individuels conférés au bénéficiaire de l'autorisation d'occupation⁶⁰.

L'occupation privative du domaine public des collectivités territoriales est donc soumise à un principe général de non-gratuité⁶¹.

Toutefois, au titre des exceptions, l'article L. 2125-1 du CG3P prévoit que l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement :

- ◆ soit lorsque l'occupation ou l'utilisation est la condition naturelle et forcée de l'exécution de travaux ou de la présence d'un ouvrage, intéressant un service public qui bénéficie gratuitement à tous ;
- ◆ soit lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer la conservation du domaine public lui-même. Il en est ainsi, par exemple, lorsque l'occupation ou l'utilisation concerne l'installation par l'État des équipements visant à améliorer la sécurité routière.

⁵⁸ CE, 17 décembre 1975, Foucaud

⁵⁹ CE, 24 mars 1999, Société EDA.

⁶⁰ CE, 10 février 1978, Ministre de l'économie et des Finances c/ Scudier

⁶¹ CE, 11 février 1998, Ville de Paris c/ Association pour la défense des droits des artistes peintres sur la place de Tertre ; CAA de Marseille, 6 décembre 2004, commune de Nice.

Annexe V

En outre, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général.

Les redevances sont calculées et recouvrées en application des articles L. 2125-3 à L. 2125-5 et des articles L. 2321-1 à L. 2323-14 du CG3P. Les redevances dues tiennent compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation.

Il faut enfin mentionner le cas particulier des servitudes. À l'origine, les servitudes établies sur le domaine public devaient être préexistantes à l'incorporation du bien dans ce domaine. Dans son article L. 2122-4, le CG3P a prévu une innovation majeure, en permettant la constitution de servitudes sur le domaine public existant, à condition qu'elles soient compatibles avec l'affectation du bien qu'elles grèvent.

3.1.2. Les mises à disposition du domaine public constitutives de droits réels sont possibles au travers des baux emphytéotiques administratifs et des autorisations d'occupation temporaires du domaine public

Les autorisations d'occupation du domaine public peuvent être assorties de droits réels. Les collectivités territoriales peuvent ainsi conclure sur leur domaine public :

- ◆ soit des baux emphytéotiques administratifs (BEA), dont le régime juridique est codifié aux articles L. 1311-2 à L. 1311-4 du CGCT ;
- ◆ soit des autorisations d'occupation temporaire (AOT) du domaine public constitutives de droits réels, dont les modalités d'application sont régies par les articles L. 1311-5 à L. 1311-8 du CGCT⁶².

3.1.2.1. Mis en place en 1988, les baux emphytéotiques administratifs permettent au preneur de disposer de droits réels sur un bien immobilier appartenant à la collectivité territoriale

Les dispositions régissant le bail emphytéotique administratif (BEA) ont été transcrites au sein du code général des collectivités territoriales (articles L. 1311-2 et suivants), confirmant ainsi une disposition prévue à l'article 13 de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation.

Cette disposition ouvre aux collectivités, à leurs établissements publics et à leurs groupements, la possibilité de passer des baux emphytéotiques sur leur domaine, à la condition expresse que ce soit dans le cadre de l'exercice d'une mission de service public ou de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de leur compétence.

Cette disposition constitue une véritable innovation par rapport à la jurisprudence administrative, qui considérait précédemment le BEA comme incompatible avec les règles de la domanialité publique⁶³.

Le BEA s'inspire des dispositions applicables au bail emphytéotique de droit commun (article L. 451-1 du code rural) :

- ◆ sa durée est de 18 à 99 ans au plus, renouvelable ;
- ◆ il doit obligatoirement être établi par un notaire ;
- ◆ il ne peut porter que sur des immeubles ;

⁶² Pour une analyse détaillée des dispositifs BEA et AOT utilisés dans le cadre de partenariats public-privé, cf. annexe IV, partie 2.4.

⁶³ CE, 6 mai 1985, Association Eurolat-Crédit Foncier de France.

Annexe V

- ◆ le locataire bénéficie d'un droit réel sur son titre, et sur les ouvrages et installations de caractère immobilier ; autrement dit, il peut hypothéquer les immeubles, les louer ou les sous-louer ; il doit assumer toutes les charges et les grosses réparations et payer une redevance qui est révisable dans les mêmes conditions que le loyer des baux commerciaux ;
- ◆ le bail peut être résilié par le tribunal en cas de non-paiement de la redevance pendant deux ans ou pour non-respect des obligations contractuelles.

Ce bail confère des droits réels au preneur, sur le bien immobilier appartenant déjà à la collectivité territoriale et sur les constructions qu'il réalise dans le cadre du bail :

- ◆ ces droits sont cessibles, avec l'autorisation de la collectivité publique, à une personne subrogée au preneur initial dans les droits et obligations découlant du bail ;
- ◆ ces droits peuvent être hypothéqués, après autorisation de la collectivité territoriale concernée, pour garantir des emprunts contractés en vue de financer la réalisation des ouvrages situés sur le bien loué. Le contrat constituant l'hypothèque doit, sous peine de nullité, être approuvé par la collectivité ;
- ◆ la collectivité territoriale a la faculté de se substituer au preneur dans la charge des emprunts en résiliant ou en modifiant le bail ; les constructions réalisées dans le cadre de ces baux peuvent donner lieu à la conclusion de contrats de crédit-bail. Dans ce cas, le contrat comporte des clauses permettant de préserver les exigences du service public.

À l'expiration du BEA, l'ouvrage réalisé devient la propriété de la collectivité bailleuse, sans qu'elle ait à verser une indemnité au preneur.

Actuellement, le droit interne ne prévoit pas d'obligation particulière de publicité ou de mise en concurrence préalable pour le choix, par la collectivité territoriale, de son cocontractant, dans le cadre d'un BEA.

En 2010, a été créé le BEA de valorisation immobilière⁶⁴ qui permet à l'État de restaurer, de réparer ou de mettre en valeur le patrimoine immobilier. Enfin, depuis 2011, la possibilité pour l'État d'avoir recours à un BEA de valorisation⁶⁵ permet de consentir un BEA en vue de la mise en valeur d'un bien. Ces deux derniers types de BEA ne sont pas ouverts aux collectivités territoriales.

3.1.2.2. Étendues aux collectivités territoriales depuis 2006, les autorisations d'occupation temporaire doivent permettre d'accomplir un service public ou de réaliser une opération d'intérêt général

Les autorisations d'occupation temporaires (AOT) du domaine public constitutives de droits réels peuvent être délivrées par une collectivité territoriale, un de ses établissements publics ou un de ses groupements, sur leur propre domaine public ou sur celui qui leur est mis à disposition, exclusivement en vue de :

- ◆ l'accomplissement pour le compte de ces collectivités territoriales d'une mission de service public ;
- ◆ la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de la compétence de ces personnes publiques.

⁶⁴ Loi n° 200-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services.

⁶⁵ La loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure a permis une modification de l'article L. 1311-2 du CGCT.

Annexe V

Les autorisations d'occupation temporaires du domaine public constitutives de droits réels peuvent être délivrées uniquement sur les dépendances du domaine public artificiel des collectivités territoriales. Le domaine public naturel, notamment maritime, étant plus fragile, il nécessite une protection accrue incompatible avec l'octroi de droits réels.

Les dispositions applicables aux collectivités territoriales s'inspirent des mesures déjà prévues pour l'État.

Les AOT peuvent être délivrées pour une durée qui doit être déterminée en fonction de la nature de l'activité et de celle des ouvrages dont la construction a été autorisée et compte tenu de l'importance de ces derniers. Cette durée ne peut excéder 70 ans, y compris son éventuelle prorogation.

Cette durée, suffisante pour permettre l'amortissement des investissements les plus lourds, ne saurait être allongée sans remettre en cause l'imprescriptibilité du domaine public. Au terme de cette période, l'occupant pourra obtenir un autre titre d'occupation qui ne sera pas constitutif de droits réels.

Le titulaire de l'AOT possède un droit réel sur les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier qu'il réalise dans le cadre de l'exercice de son activité. Ce droit réel lui confère, pour la durée de l'autorisation et dans les conditions spécifiées par la loi, les prérogatives et les obligations du propriétaire ;

- ◆ le droit réel conféré par l'autorisation est cessible ou transmissible uniquement à une personne agréée par les collectivités territoriales, en vue d'une utilisation compatible avec l'affectation du domaine occupé ;
- ◆ lors du décès du titulaire du titre d'occupation, celui-ci peut être transmis aux héritiers, sous réserve de l'accord de la collectivité territoriale ;
- ◆ le droit réel sur le titre, les ouvrages, constructions et installations peut être hypothéqué pour garantir les emprunts contractés par le titulaire de l'autorisation, en vue de financer la réalisation, la modification ou l'extension des ouvrages, constructions et installations immobilières situés sur la dépendance domaniale occupée ; les hypothèques s'éteignent à l'expiration des titres d'occupation ;
- ◆ à l'issue du titre d'occupation, les ouvrages doivent être démolis soit par le titulaire de l'autorisation, soit à ses frais, sauf si leur maintien a été prévu dans le titre d'occupation ou si l'autorité compétente renonce à leur démolition. Les ouvrages deviennent alors de plein droit et gratuitement la propriété des collectivités territoriales ;
- ◆ en cas de retrait de l'autorisation avant le terme prévu, pour un motif autre que l'inexécution de ses clauses et conditions, le titulaire doit être indemnisé du préjudice.

Le tableau 13 synthétise les principales différences entre le dispositif du BEA et de l'AOT à la fois en termes de périmètre, de durée et de conditions générales.

Annexe V

Tableau 13 : Comparaison des dispositifs de l'autorisation d'occupation temporaire et du bail emphytéotique administratif pour l'État et ses établissements publics, les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics

	Autorisation d'occupation temporaire (AOT)		Baux emphytéotique administratifs (BEA)	
	AOT non constitutive de droits réels	AOT constitutive de droits réels	BEA	BEA de valorisation
Personnes publiques susceptibles d'utiliser le dispositif	État, EP ⁶⁶ , CT ⁶⁷ , leurs groupements et leurs EP.	État, EP, CT, leurs groupements et leurs EP.	CT, leurs groupements et leurs EP.	État et certains de ses EP ⁶⁸ .
Durée	La durée de l'occupation temporaire dépend de la durée d'amortissement des constructions réalisées par l'occupant.	La durée de l'AOT, qui ne peut excéder 70 ans, est fixée en fonction de la nature de l'activité et de celle des ouvrages.	La durée de tes trois types de BEA varie entre 18 et 99 ans.	
Conditions relatives au domaine public occupé	Indifférent.	Domaine public artificiel.	Domaine public non soumis à contravention de voirie et domaine privé.	Domaine public non soumis à contravention de voirie et domaine privé.
Conditions relatives aux preneurs	Toute personne publique ou privée (morale ou physique).	Toute personne publique ou privée (morale ou physique).	Toute personne publique ou privée (morale ou physique).	Toute personne publique ou privée ayant vocation à réaliser des logements sociaux.
Mise en concurrence ⁶⁹	Pas de procédure spécifique sauf en cas de commande publique.	Pas de procédure spécifique sauf en cas de commande publique et pour certaines conventions de bail de l'État ⁷⁰ .	S'il est accompagné d'une convention non détachable constituant un marché public, une délégation de service public ⁷¹ , un contrat de partenariat ⁷² ou un contrat de concession de travaux publics ⁷³ .	Pas de principe de mise en concurrence et publicité mais l'objet de ces baux impliquera souvent une commande publique et donc la soumission aux règles de la directive 2004/18 ⁷⁵ s'il s'agit d'un

⁶⁶ Établissements publics.

⁶⁷ Collectivités territoriales.

⁶⁸ Établissement public mentionné au onzième alinéa de l'article L. 710-1 du code de commerce, au premier alinéa de l'article 5-1 du code de l'artisanat ou à l'article L. 510-1 du code rural et de la pêche maritime (établissements publics du réseau consulaire).

⁶⁹ De façon générale, l'octroi d'un titre d'occupation privative du domaine public ne doit pas porter atteinte à l'égalité concurrence entre des opérateurs sur un marché lorsqu'elle est susceptible de constituer un avantage spécifique sur ce marché.

⁷⁰ À savoir celles que l'État peut conclure avec le titulaire d'une AOT du domaine public, portant sur des bâtiments et installations à construire par le bailleur pour les besoins de la justice, de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des armées ou des services du ministère de la défense (articles R. 2122-28 et s. du CG3P).

⁷¹ Au sens de l'article L. 1411-1 du CGCT.

⁷² Au sens de l'article L. 1414-1 du CGCT.

⁷³ Au sens de l'article L. 1415-1 du CGCT.

Annexe V

	Autorisation d'occupation temporaire (AOT)		Baux emphytéotique administratifs (BEA)		
	AOT non constitutive de droits réels	AOT constitutive de droits réels	BEA	BEA de valorisation	BEA logement
Forme juridique	La forme peut être un acte unilatéral ou un contrat, qui obéissent à des régimes juridiques différents.	La forme peut être un acte unilatéral ou un contrat, ces deux catégories d'actes obéissant à un régime juridique identique.	le BEA doit être précédé des mesures de publicité et de mises en concurrence prévues par les dispositions de ce contrat ⁷⁴ .	-	marché public de travaux ou à l'ordonnance du 15 juillet 2009 ⁷⁶ s'il s'agit d'une concession de travaux.
Nature du droit conféré	Le régime de propriété du preneur est différent si l'AOT est accordée pour répondre aux besoins d'un service public.	La délivrance d'une AOT constitutive de droits réels n'est possible qu'à la condition que le bénéficiaire de l'autorisation procède à la réalisation de travaux.	Contrairement à l'AOT constitutive de droits réels, la conclusion d'un BEA n'est pas soumise à l'engagement du preneur d'effectuer des travaux.	-	Droit réel sur la dépendance domaniale occupée, avec obligation soit de réaliser des ouvrages, soit d'entreprendre des travaux pour améliorer les ouvrages existants sur le domaine loué.
Modification du contrat	Le gestionnaire du domaine peut modifier unilatéralement les conditions financières de la convention pour prendre en compte un fait intervenu postérieurement à la conclusion du contrat ⁷⁷ .	-	Le contrat peut prévoir l'obligation pour le preneur de se libérer du paiement de la redevance d'occupation d'avance, pour tout ou partie de la durée du bail.	-	-
Propriété	-	-	Ce BEA confère à son titulaire un droit réel sur la dépendance domaniale qu'il occupe, droit réel en vertu duquel le preneur est propriétaire des ouvrages qu'il réalise et ce, pendant toute la durée de l'emphytéose.	-	-
Contrôle de la destination	L'activité exercée par l'occupant peut être de nature publique ou privée, mais doit être compatible avec l'affectation de la dépendance domaniale.	Pour les CT, à la différence de l'état, elles ne peuvent être délivrées qu'en vue de l'accomplissement, pour son compte d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa	Sauf exceptions, un BEA ne peut être consenti que pour satisfaire l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa	L'activité exercée par l'occupant peut être de nature publique ou privée. Toutefois, celle-ci doit être au moins compatible avec l'affectation de la dépendance domaniale.	Ce type de BEA ne peut être conclu qu'en vue de la réalisation de logements sociaux.

⁷⁵ Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

⁷⁴ Conformément à l'article R 1311-2 du CGCT.

⁷⁶ Ordonnance n° 2009-864 du 15 juillet 2009 relative aux contrats de concession de travaux publics.

⁷⁷ CE, 5 mai 2010, Bernard.

Annexe V

	Autorisation d'occupation temporaire (AOT)		Baux emphytéotique administratifs (BEA)	
	AOT non constitutive de droits réels	AOT constitutive de droits réels	BEA	BEA de valorisation
		compétence.	compétence. Il peut aussi, sauf exceptions, être réalisé, en vue de la restauration, de la réparation, de l'entretien-maintenance ou de la mise en valeur du bien.	
Cession	Impossible.	Possible à une personne agréée par le maître du domaine ⁷⁸ .	Les droits résultant du bail ne peuvent être cédés, avec l'agrément de la collectivité territoriale, qu'à une personne subrogée au preneur dans les droits et obligations découlant de ce bail ⁷⁹ .	Possible à une personne agréée par le maître du domaine.
Fin anticipée	L'AOT présente un caractère précaire et révocable de sorte que le maître du domaine peut à tout moment décider d'y mettre fin ou bien encore.	L'AOT peut être retirée avant terme soit pour inexécution des clauses et conditions, soit, en toute circonstance, sous réserve d'une indemnisation.	Les textes spécifiques au BEA ne prévoient rien sur ce point.	Les droits résultant du bail ne peuvent être cédés, avec l'agrément de la collectivité territoriale, qu'à une personne subrogée au preneur dans les droits et obligations découlant de ce bail ⁸⁰ .

Source : Mission d'après une analyse de l'étude notariale Cheuvreux⁸¹.

⁷⁸ Dans les conditions des articles R. 2122-19 et suivants du CG3P.

⁷⁹ Et, le cas échéant, des conventions non détachables conclues pour l'exécution du service public ou la réalisation de l'opération d'intérêt général.

⁸⁰ Et, le cas échéant, des conventions non détachables conclues pour l'exécution du service public ou la réalisation de l'opération d'intérêt général.

⁸¹ Cheuvreux notaires, *Titres d'occupation privative du domaine public des personnes publiques*, juillet 2013.

3.2. Dans un contexte d'asymétrie d'information, les concessions domaniales pourraient être attribuées en recourant à la concurrence afin de maximiser les recettes

Lors de l'examen du projet de loi du CG3P, l'assemblée générale du Conseil d'État avait, dans un avis rendu public, regretté que « le Gouvernement n'ait pas saisi l'occasion de ce code pour introduire des règles qui n'existent toujours pas en matière de passation des concessions domaniales.⁸² »

Or, comme le précisait le Professeur Gaudemet : « chaque fois qu'il y a un élément de marché, c'est-à-dire de prestation, de service rendu à la collectivité locale ou de travail fourni, nous sommes dans le domaine de la commande publique⁸³. »

En effet, en l'absence de règles, rien n'oblige aujourd'hui une collectivité territoriale à organiser une procédure formalisée lors de l'attribution d'un contrat d'occupation domaniale. Elle peut donc le faire sans publicité ni mise en concurrence et ce, sans craindre d'être censurée par le juge administratif.

Cette analyse a été réaffirmée par le Conseil d'État dans un arrêt très commenté et sans ambiguïté : « Considérant que si, dans le silence des textes, l'autorité gestionnaire du domaine peut mettre en œuvre une procédure de publicité ainsi que, le cas échéant de mise en concurrence, afin de susciter des offres concurrentes, en l'absence de tout texte l'imposant et de toute décision de cette autorité de soumettre sa décision à une procédure préalable, l'absence d'une telle procédure n'entache pas d'irrégularité une autorisation ou une convention d'occupation d'une dépendance du domaine public⁸⁴. »

Cette situation n'est pas satisfaisante au regard des principes de transparence de l'action publique qui exigent que la concession de biens appartenant à la collectivité publique se fasse de façon ouverte et selon un processus qui ne laisse planer aucun doute quant aux choix des bénéficiaires.

Par ailleurs, concernant le montant de la redevance, la détermination de la bonne tarification par la collectivité territoriale suppose de pouvoir déterminer les flux nets de revenus futurs générés par l'usage privatif du domaine public concédé ou une estimation de la valeur de l'usage privatif. Or, en pratique, ces informations sont souvent d'un accès difficile pour les collectivités territoriales comme pour l'État. Elles sont en toute hypothèse moins bien connues par elles que par les agents privés concernés : ceux-ci sont mieux à même d'évaluer les revenus qu'ils espèrent obtenir et les coûts d'exploitation qu'ils auront à supporter.

Dans ce contexte d'asymétrie d'information concernant les revenus potentiels engendrés par les biens concédés, il faudrait théoriquement recourir à une procédure de mise en concurrence permettant ainsi de façon implicite aux agents de révéler la valeur qu'ils accordent au droit concédé et à la collectivité de maximiser le revenu qu'elle tire de cette concession.

De ce fait, pour valoriser au mieux les biens concédés, la mise en concurrence est, en principe, la garantie d'une optimisation du montant de la redevance obtenu.

⁸² Bernard Stirn, actes du colloque organisé par le Conseil d'État le 6 juillet 2011 sur « la valorisation économique des propriétés des personnes publiques ».

⁸³ Yves Gaudemet, actes du colloque organisé par le Conseil d'État le 6 juillet 2011 sur « la valorisation économique des propriétés des personnes publiques ».

⁸⁴ CE, 3 décembre 2010, Ville de Paris vs association Jean Bouin.

Annexe V

C'est ce que rappelait par ailleurs l'ancien Directeur des affaires juridiques de la ville de Paris, Pierre-Eric Spitz, lors du colloque du Conseil d'État : « *La redevance est fixée en fonction des avantages de toute nature. Mais qui sont ceux qui connaissent ces avantages, sinon les opérateurs économiques qui prétendent au titre d'occupation ? Par conséquent leur mise en concurrence est fondamentale pour déterminer la rentabilité économique possible*⁸⁵. »

Certaines villes, à commencer par la ville de Paris, considèrent comme indispensable l'organisation de cette mise en concurrence comme le précise le Bilan 2013 des conventions et autres titres d'occupation du domaine public de la ville de Paris : « *Afin de répondre à une logique de valorisation patrimoniale à long terme, la mise en concurrence des occupations autorisant l'exploitation d'une activité économique est, sauf exception dûment justifiées, systématiquement mise en œuvre*.⁸⁶ »

Ce souci de transparence a conduit également la ville de Paris à établir des grilles et des barèmes pour certaines catégories d'occupations du domaine public.

Cette mise en concurrence systématique est probablement un des principaux facteurs explicatifs de la progression des recettes d'utilisation du domaine de la ville de Paris qui ont augmenté de plus de 15 % entre 2010 et 2014⁸⁷ passant de 241 à 278 M€ (cf. encadré 3).

Encadré 3 : Publicité et mise en concurrence en matière de convention d'occupation domaniale, l'exemple de la ville de Paris

Le Conseil de Paris, lors de sa séance des 7 et 8 juin 2004 a émis le vœu que « *toute attribution ou renouvellement d'une concession d'occupation domaniale fasse l'objet d'un appel public à candidatures, sauf exception dûment justifiée* ». En application de ce vœu, la Ville organise des procédures de publicité et de mise en concurrence, sous la forme d'appels à projets, chaque fois que cela présente un intérêt économique ou financier et chaque fois que l'objet du contrat semble l'imposer.

C'est le cas notamment lorsqu'une dépendance domaniale constitue une ressource rare ou demandée ou qu'il convient de valoriser le domaine public sur le plan économique ou patrimonial en sollicitant des offres concurrentes. L'attribution de gré à gré peut quant à elle répondre à des préoccupations justifiées par la nécessité de privilégier une structure jouissant d'une forte légitimité (club résident historique, association avec un fort ancrage local, projet d'exception...). Ainsi, pour les terrasses et les étalages présentant un lien physique et fonctionnel avec le commerce auquel ils se rapportent, la Ville octroie des autorisations unilatérales de gré à gré sur la base de tarifs fixés annuellement par le Conseil de Paris. A l'inverse, pour les emplacements « prestigieux » situés aux abords de la Tour Eiffel ou sur le Champ de Mars, dont l'occupation est susceptible de constituer un avantage spécifique, la Ville a choisi de mettre en place des procédures d'appel à projets.

La mise en concurrence plus systématique et l'attention portée lors du renouvellement des conventions d'occupation domaniale a permis une forte progression des recettes domaniales de la ville de Paris : les recettes d'utilisation du domaine de la ville de Paris qui ont augmenté de plus de 15 % entre 2010 et 2014⁸⁸.

Ainsi, à titre d'exemple, trois renégociations de conventions domaniales menées en 2013 et 2014 ont permis d'atteindre les résultats suivants :

- le renouvellement de la convention de d'occupation du domaine public du stade du Parc des Princes a été l'occasion pour la ville de Paris de passer d'un montant de redevance de 465 k€ en 2012 à un montant de redevance de 1 055 k€ en 2013 ;

⁸⁵ Pierre-Eric Spitz, actes du colloque organisé par le Conseil d'État le 6 juillet 2011 sur « la valorisation économique des propriétés des personnes publiques ».

⁸⁶ Ville de Paris, direction des finances et des achats, service des concessions, Bilan des conventions et autres titres d'occupation du domaine de la ville de Paris 2013, juin 2015.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Données issues du retraitement par la mission des comptes « redevances et recettes d'utilisation du domaine » (compte 703) et du compte « redevances versées par les fermiers et concessionnaires » (compte 757).

- la renégociation d'une autre convention d'occupation du domaine public relative à la station-service de la porte de Vincennes a permis quant à elle de faire passer la redevance de 21 K€ en 2013 à 192 k€ en 2014 ;
- enfin, une convention d'occupation du domaine public relative à des affichages publicitaires (sur la propriété communale, sur les chantiers situés hors du domaine public routier, sur les chantiers du domaine routier) a permis d'augmenter le montant de la redevance de 1 750 k€ en la faisant passer de 6 600 k€ en 2013 à 8 350 k€ en 2014.

Source : Ville de Paris, Direction des finances et des achats, service des concessions, Bilan des conventions et autres titres d'occupation du domaine de la ville de Paris 2013 et 2014, juin et décembre 2015

Ainsi, dans une situation de forte asymétrie d'information, des mesures de publicité permettant une mise en concurrence sont essentielles pour que la collectivité soit en mesure de déterminer la rentabilité économique des projets et optimiser ainsi le montant de la redevance obtenue.

Proposition n° 4 : Définir un principe selon lequel les conventions d'occupation domaniale délivrées en vue d'une activité économique doivent faire l'objet de mesures de publicité permettant une mise en concurrence.

Des exceptions à ce principe pourraient être prévues en particulier lorsque les conventions d'occupation domaniales portent sur les terrasses et les étalages présentant un lien physique et fonctionnel avec le commerce auquel ils se rapportent. A minima, compte tenu des enjeux financiers pour les collectivités, les conventions d'occupation assorties de droit réel devraient faire l'objet de mesures de publicité et de mise en concurrence systématique.

3.3. Des évolutions législatives récentes et la prise en compte du patrimoine sous exploité permettraient également d'augmenter les recettes domaniales

3.3.1. Mieux valoriser le patrimoine existant : l'exemple du domaine forestier des collectivités territoriales

Les forêts des collectivités territoriales, pour l'essentiel communales, représentent en métropole 2,85 millions d'hectares, soit environ 5 % du territoire métropolitain. Dans ces forêts, l'office national des forêts (ONF) met en œuvre le régime forestier, régime défini par le code forestier. En conséquence, l'ONF est gestionnaire pour le compte des communes, mais ce sont elles qui conservent le pouvoir décisionnaire en matière d'aménagements, de coupes et de travaux sylvicoles. Ce sont donc les élus qui décident des dépenses et des produits engendrés par leurs forêts, ainsi que du niveau d'investissement.

3.3.1.1. Avec leurs forêts, les collectivités territoriales disposent pour l'essentiel de trois types de recettes : les ventes de bois, les concessions et les locations de chasse et de pêche.

3.3.1.1.1. Les ventes de bois

Conscientes de ce qu'elles disposaient de marges de progrès et de ressources potentielles inexploitées, les communes forestières, par le biais de leur fédération, la fédération des communes forestières (FNCOFOR), se sont engagées lors de la signature avec l'État et l'ONF d'un contrat d'objectif et de performance 2012-2016 à mobiliser davantage de bois. Ces objectifs, qui correspondaient à des volumes mobilisables, sont synthétisés dans le tableau 14.

Tableau 14 : Bilan des ventes de bois des collectivités territoriales sur la période 2012-2015

	2012	2013	2014	2015
Objectifs COP (en Mm3 équivalent bois sur pied)	8,5	8,7	8,9	9,1
Réalisé (idem)	7,8	8,3	7,8	7,5
Recettes effectives ⁸⁹ (en M€)	215	240	260	250
Recettes potentielles supplémentaires	19	12	37	53

Source : Retraitements de la mission sur la base des chiffres de l'ONF.

Les objectifs n'ont pas été atteints entraînant pour les communes forestières une perte de recettes potentielles estimée à 53 M€ en 2015.

3.3.1.1.2. Les concessions

De très nombreuses communes forestières accordent des concessions sur leur domaine privé forestier, concessions qui peuvent prendre plusieurs formes juridiques et qui permettent l'exercice de diverses activités économiques : loisir et tourisme (campings, buvettes, ski...), carrières, captages d'eau, réseaux de transport d'énergie ou de téléphonie, éolien et photovoltaïque, pâturages, etc.

Selon l'ONF, le produit de ces concessions a été, en 2015, de 9,7 M€ pour une superficie forestière métropolitaine de 2,85 MHa. La même année, les concessions dans les forêts domaniales métropolitaines ont rapporté 21,4 M€ pour une superficie de 1,7 MHa.

Une meilleure expertise préalable, une mise en concurrence permettraient certainement une meilleure valorisation de ces ressources.

3.3.2. Des évolutions législatives récentes pourraient favoriser une augmentation des recettes domaniales

3.3.2.1. La loi Hamon pourrait permettre de mieux valoriser le patrimoine immatériel qui représente un potentiel encore peu exploité

La valorisation de leur patrimoine immatériel (marques, licences...) apporte aujourd'hui très peu de ressources aux collectivités territoriales : environ 124 M€ en 2014, soit 2,5 % des produits de la valorisation du domaine public, un montant de recettes en stagnation sur la période 2010-2014.

Très peu d'entre elles ont, pour le moment, investi ce champ d'activités et les exemples de Chatel qui obtient 3 M€ de revenus à ce titre ou, a fortiori d'Évian, 7,9 M€ de recettes soit 25 % du total de ses revenus, demeurent des exceptions (cf. encadré 4).

Encadré 4 : La valorisation par la commune de l'utilisation du nom d'Évian

« Au cours de la période 2003-2007, la chambre a relevé l'augmentation sensible de 43,6 % des recettes afférentes au poste « redevance de concession ». Il convient de rappeler que la perception de cette

⁸⁹ Le tableau 9 somme les comptes « ventes de bois » (compte 7022) et « menus produits forestiers » (compte 7023) alors que le tableau 15 prend en compte les seules ventes de bois.

redevance est autorisée par délibération du conseil municipal, et qu'elle correspond à l'utilisation du nom d'Évian pour commercialiser un mélange d'eaux minérales captées à Évian, mais également hors du territoire communal. Si la marque « eau d'Évian » constitue la propriété de l'exploitant, la commune demeure propriétaire de l'usage qui en est fait, comme l'a rappelé le dernier rapport d'observations définitives de la chambre, en date du 22 juillet 2005, sur la gestion de la commune d'Évian. »

La chambre relève que l'augmentation de la redevance de concession de l'exploitation des eaux minérales a été significative puisqu'elle a cru de près de 44 % entre 2003 et 2007.

En choisissant de la porter au taux maximum, dans le cadre de la réglementation en vigueur, la commune a ainsi valorisé au mieux le droit d'utilisation du nom d'Évian qu'elle détient.

Source : Rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes concernant la gestion de la Commune d'Évian au cours des exercices 2003 et suivants.

Cette situation pourrait progressivement évoluer avec l'adoption de la loi Hamon⁹⁰ qui a conféré aux collectivités territoriales un moyen de protection de leur nom, même à défaut de dépôt de leur part d'une marque et même à défaut d'une atteinte prouvée à leurs droits.

De plus, elle leur offre un accès à un système d'alerte géré par l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) complété d'un droit d'opposition dès lors qu'une demande d'enregistrement de marque portant atteinte à leur nom, à leur renommée ou à leur image aura été déposée.

3.3.2.2. La loi Pinel renforce le dispositif de valorisation des fonds de commerce exploités sur le domaine public

Depuis très longtemps, la question de la possible existence d'un fonds de commerce sur le domaine public était posée. Elle était source d'incertitudes et le caractère précaire et révocable des autorisations d'occupation du domaine public empêchait pour le Conseil d'État toute possibilité de reconnaissance d'un fonds de commerce.

La loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, dite « Loi Pinel », insère à l'article 72 du code général de la propriété des personnes publiques un article L. 2124-32-1 qui dispose qu'« un fonds de commerce peut être exploité sur le domaine public sous réserve de l'existence d'une clientèle propre ». (...) « Sous réserve d'exercer son activité dans une halle ou un marché depuis une durée fixée par délibération du conseil municipal dans la limite de trois ans, le titulaire d'une autorisation d'occupation peut présenter au maire une personne comme successeur, en cas de cession de son fonds. Cette personne, qui doit être immatriculée au registre du commerce et des sociétés, est, en cas d'acceptation par le maire, subrogée dans ses droits et ses obligations. (...) A défaut d'exercice dans un délai de six mois à compter du fait générateur, le droit de présentation est caduc. »

L'esprit de cette réforme est simple : donner un cadre légal à une réalité de terrain tout en apportant une sécurité juridique aux transactions qui permettent une continuité de l'exploitation commerciale et une valorisation de la clientèle attachée au commerçant.

Il s'agit d'une évolution juridique majeure dont la mise en œuvre est soumise à quelques conditions très précises et, en particulier, à la capacité du commerçant d'apporter la preuve de l'existence d'une clientèle propre.

Mais la reconnaissance par la puissance publique de l'existence d'un fonds de commerce sur le domaine public lui permettra d'exiger un montant de redevance beaucoup plus important.

⁹⁰ Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, dite « Loi Hamon » et décret n° 2015-595 du 2 juin 2015 relatif aux indications géographiques protégeant les produits industriels et artisanaux et portant diverses dispositions relatives aux marques.

Annexe V

À noter enfin que l'autorisation d'occupation du domaine public étant strictement personnelle et incessible, la cession du fonds de commerce devra s'effectuer parallèlement au renouvellement de la concession.

Annexe V

Tableau 15 : Retraitements comptables réalisés par la mission pour déterminer les recettes patrimoniales à partir de l'agrégation de certains comptes de classe 7 des trois instructions comptables M14⁹¹, M52⁹² et M71⁹³

Type d'information à trouver	Données agrégées / données individuelles	Numéros de compte à mobiliser et opération comptable réalisée		
		M14	M51	M72
1. Recette de cessions	Données agrégées	775+7015	775	775
1.1. Produit des cessions d'immobilisation	Données individuelles	775	775	775
1.2. Ventes de terrains aménagés	Données individuelles	7015	-	-
2. Recettes locatives	Données individuelles	752	752	752
Revenus des immeubles	Données individuelles	752	752	752
3. Recettes issues de la valorisation du patrimoine	Données agrégées	757+7032+7065+7031+7034+7035+7037+7065+7038	757+7032+7065+7034+7035+7037+7038	757+7032+7065+7034+7035+7037+7038
3.1. Redevances versées par les fermiers et concessionnaires	Données individuelles	757	757	757
3.2. Droits de permis de stationnement et de location	Données agrégées	7032+7065	7032+7065	7032+7065
3.3. Concessions et redevances funéraires	Données individuelles	7031	-	-
3.4. Droits de péage, pesage, mesurage, jaugeage	Données individuelles	7034	7034	7034
3.5. Location de droits de chasse et de pêche	Données individuelles	7035	7035	7035
3.6. Contribution pour dégradation des	Données	7037	7037	7037

⁹¹ Conformément à l'arrêté du 21 décembre 2015 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif.

⁹² Conformément à l'arrêté du 21 décembre 2015 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M52 applicable aux départements et à leurs établissements publics administratifs.

⁹³ Conformément à l'arrêté du 21 décembre 2015 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M71 applicable aux régions.

Annexe V

Type d'information à trouver	Données agrégées / données individuelles	Numéros de compte à mobiliser et opération comptable réalisée		
		M14	M51	M72
bois et voieries	individuelles			
3.7. Droits de ports et de navigation	Données individuelles	7065	-	-
3.8. Autres redevances et recettes d'utilisation du domaine	Données individuelles	7038	7038	7038
4. Recettes agricoles et forestières	Données agrégées	7021+7022+7023	7021+7022+7023	7021+7022+7023
4.1. Vente de produits agricoles	Données individuelles	7021	7021	7021
4.2. Vente de produits forestiers	Données agrégées	7022+7023	7022+7023	7022+7023
5. Recettes tirées de la valorisation du patrimoine immatériel	Données individuelles	751	7581	7581
Redevances pour concessions, brevets, licences, marques, procédés, droits et valeurs similaires	Données individuelles	751	7581	7581

Source : Mission.

ANNEXE VI

Synthèses des relevés d'observations définitives des chambres régionales et territoriales des comptes concernant le patrimoine des collectivités territoriales (2012-2015)

SOMMAIRE

SOMMAIRE	1
1. LES REGIONS	1
1.1. Centre-Val-de-Loire.....	1
1.2. Poitou-Charentes.....	1
1.3. La Réunion	1
2. LES DEPARTEMENTS	2
2.1. Ardèche	2
2.2. Alpes-de-Haute-Provence.....	2
2.3. Loiret.....	3
2.4. Aveyron	4
2.5. Nièvre.....	5
2.6. Ain.....	5
2.7. Hautes-Pyrénées.....	5
3. LES INTERCOMMUNALITES	6
3.1. Communauté urbaine du Grand Toulouse et commune de Toulouse (Haute-Garonne).....	6
3.2. Grand Montauban (Tarn-et-Garonne).....	7
3.3. Grand Nancy (Meurthe-et-Moselle).....	7
4. LES COMMUNES	8
4.1. Toulouse (Haute-Garonne)	8
4.2. Paris.....	9
4.3. Albi (Tarn).....	10
4.4. Le Havre (Seine-Maritime).....	10
4.5. Besançon (Doubs).....	12
4.6. Saint-Jean-Croix-de-Vie (Vendée)	13
4.7. Meyzieu (Rhône)	13
4.8. Montreuil-sous-Bois (Seine-Saint-Denis)	14
4.9. Mazamet (Tarn)	14
4.10.. Montauban (Tarn-et-Garonne).....	14
4.11.. Châteauroux (Indre)	15
4.12.. Bagnolet (Seine-Saint-Denis)	15
4.13.. Pamiers (Ariège)	16
4.14.. Audincourt (Doubs)	16
4.15.. Nantes (Loire-Atlantique)	17
4.16.. La commune d'Angers (Maine-et-Loire)	17
4.17.. Maizières-lès-Metz (Moselle).....	18
4.18.. Arcachon (Gironde).....	18

1. Les régions

1.1. Centre-Val-de-Loire

Comme dans la plupart des régions, les lycées constituent une part importante du patrimoine bâti. Dans la région Centre-Val-de-Loire, ils représentent ainsi le quart du budget régional, soit 42,8 millions d'euros sur la section de fonctionnement, chiffre stable depuis 2013.

Lors du contrôle qu'elle a effectué en 2015, la Chambre régionale des comptes a souligné le relatif bon état des lycées. La région se situe dans une période charnière marquée par la fin de la période de construction de nouveaux bâtiments et l'engagement d'une phase d'amélioration et de maintenance des lycées actuels, afin de préserver le patrimoine existant. Elle souhaite également engager, compte tenu de la contrainte budgétaire, des stratégies de mutualisation, sources d'économie de gestion.

La visite sur place de la mission a permis de rencontrer les responsables des directions de gestion de la région Centre-Val-de-Loire et de confirmer la mise en place d'une politique dynamique correspondant à une certaine expansion démographique dans les zones proches de la région parisienne nécessitant, sinon de nouvelles constructions, du moins une adaptation permanente des locaux existants en particulier pour les lycées. En outre, une convention de services comptables et financiers est en cours de mise en place avec la direction régionale des finances publiques, comparable à celle qui fonctionne dans de bonnes conditions avec le département du Loiret, afin d'améliorer, d'une part, le traitement des écarts qui subsistent entre actifs comptables et inventaire physique, et d'autre part, la prise en compte des nouveaux dossiers transmis par l'ordonnateur (numéro d'inventaire, traitement des immobilisations en cours etc.).

1.2. Poitou-Charentes

La région dispose d'un inventaire de son patrimoine. Le recensement physique qui est beaucoup plus complet qu'auparavant, même s'il souffre toujours de quelques manques, minimes, qui ont été pointés par la Chambre régionale des comptes en 2014 (non recensement des matériels roulants des lycées). S'agissant de l'inventaire comptable, il manque d'exhaustivité et présente une valorisation financière inférieure de 44,8 % par rapport à l'actif du comptable. Cette situation s'expliquerait par un ajustement insuffisant entre les deux documents mais également par des retards dans le transfert de propriété des lycées. Les lacunes les plus importantes concernent la connaissance du statut juridique du patrimoine, avec des difficultés, pour la collectivité, à distinguer clairement ce qui relève du domaine public et du domaine privé.

En 2004, la région a souhaité afficher une politique patrimoniale structurée autour de quatre axes : la remise aux normes des bâtiments, la valorisation économique et l'optimisation de l'utilisation du patrimoine (plutôt que de le louer), la rationalisation des espaces de travail (avec l'internalisation de structures extérieures et prestataires) et la rénovation au travers de travaux réalisés par les techniciens des équipes régionales d'intervention ou d'entreprises de Poitiers dans le cadre d'opérations de réaménagement général.

1.3. La Réunion

Le patrimoine de la région Réunion a fortement progressé, du fait notamment de l'accroissement de ses compétences, consécutive aux différents mouvements de décentralisation (les lycées représentent les trois quarts du patrimoine bâti).

Certaines lacunes peuvent être notées dans l'inventaire, dans la gestion et dans la mise aux normes du patrimoine. L'identification des locaux dont la collectivité est propriétaire est imprécise, de même que

Annexe VI

la connaissance de leurs conditions d'occupation (de nombreux bâtiments sont occupés par des tiers, sans convention, et donc sans redevance, ni loyer, la région n'en étant pas toujours informée). Cette situation conduit la collectivité à recourir massivement à la location alors que, paradoxalement, elle possède de nombreux bâtiments : passage de 1,5 millions d'euros en 2006 de coût de location à 3,2 millions en 2012 selon les chiffres fournis par la Chambre régionale des comptes en 2013. La collectivité a engagé une démarche visant à diminuer les coûts de location, en faisant reconnaître le statut des locaux dont elle est propriétaire. Elle entend également apprécier le manque à gagner que constituent les lacunes existantes dans la perception de ses recettes locatives, et tenter d'y remédier.

Ces difficultés ne sont pas nouvelles. Pour y faire face, la Réunion a manifesté, dès 2005, une volonté d'engager une gestion dynamique du patrimoine autour de 3 axes : une meilleure connaissance de ce patrimoine (le recensement existant est très lacunaire), une régularisation des situations d'occupation (le choix entre pleine propriété et location n'était pas toujours explicite) et une valorisation du patrimoine.

Suite à l'annonce de cette stratégie, peu d'initiatives ont été prises jusqu'en 2010. Depuis, la région Réunion a souhaité impulser une véritable gestion patrimoniale. Pour donner corps à cette volonté, elle a mis en place, au sein de son administration, un service du patrimoine et de l'immobilier, destiné à conduire cette stratégie.

2. Les départements

2.1. Ardèche

Dans ce département, le risque de création de plusieurs numéros d'inventaire pour un seul immeuble dans les services de la collectivité a été évité par une convention interne entre le service de gestion administrative et la direction des finances. Cette direction a accepté de reprendre le numéro d'inventaire donné par le service, assurant ainsi la traçabilité des biens immobiliers au sein de la collectivité.

Une direction support aux services et aux patrimoines a été créée en 2010 qui assure tous les aspects d'une politique patrimoniale. Pour l'ensemble du cycle de vie des ouvrages, elle couvre les aspects financiers, techniques, fonctionnels et administratifs avec une volonté de placer l'utilisateur au centre des préoccupations immobilières. Tous les bâtiments ont fait l'objet de programmes annuels de maintenance ou d'entretien avec application des normes de sécurité, mise en conformité au regard des différents diagnostics et intégration des préoccupations de performance énergétique, le tout avec le support d'un logiciel dénommé Alliage.

Réponse du Président du conseil général : « *Le département de l'Ardèche a mis en place cette démarche de gestion de son patrimoine immobilier pour établir un schéma directeur car entre 2000 et 2011 la surface des bureaux a augmenté de 55 % hors collèges. La première étape a consisté à regrouper les différents services entretien, de maintenance, de construction de bâtiments et fonciers au sein d'une même direction avec la mise en place d'un service pilotage. Aujourd'hui, nous avons une meilleure connaissance physique, juridique de l'ensemble du patrimoine immobilier. Le regroupement et le traitement des données par une informatisation ont permis en 2011 de mieux cerner les coûts d'entretien et de maintenance et le coût des consommables par bien. Ces informations vont nous permettre d'élaborer prochainement une programmation pluriannuelle de nos investissements et un schéma directeur qui seront présentés à l'assemblée départementale* ».

2.2. Alpes-de-Haute-Provence

Le département opère un inventaire comptable, réalisé de manière informatisée depuis 2001 et s'appuyant sur un logiciel de données cadastrales (renseigné au cas par cas et ne donnant donc qu'une version parcellaire). Quant à l'inventaire physique, il est imparfait, les fiches d'inventaire le composant

Annexe VI

étant succinctes : tous les bâtiments sont inscrits (50% d'entre eux sont des collèges), mais les terrains nus, voiries et réseaux sont assimilés à des annexes et ne sont pas suivis isolément. En outre, il existe, en parallèle de cet inventaire, divers tableaux de bord et de suivi, sans coordination d'ensemble.

Le département manifeste une volonté d'opérer une valorisation économique de son patrimoine : vente quasi-systématique des biens inoccupés ou inutiles à l'exercice de ses compétences, opérations de regroupements réalisées ou en projet, réduction des coûts énergétiques dans les collèges (sur la base d'un diagnostic réalisé en 2010 ayant mis en exergue les possibilités d'économie à opérer), etc.

S'agissant des recettes, la majorité des bâtiments relevant du domaine privé sont mis à disposition gratuitement, alors que certains d'entre eux pourraient donner lieu au paiement d'une redevance ou être loués, ce qui représente un manque à gagner pour la collectivité.

2.3. Loiret

Selon le directeur général des services du conseil départemental du Loiret, dont l'exemple a été cité dans l'étude de la Banque postale « Le patrimoine des collectivités territoriales » (juin 2015)¹, mener une gestion active de son patrimoine nécessite, pour une collectivité, d'aller plus loin que la connaissance physique et comptable de leurs biens. Il s'agit maintenant d'en connaître la valeur de marché, afin de pouvoir mieux mesurer les opérations possibles et leur impact budgétaire.

Ainsi, le Loiret a fait expertiser en 2015 à sa valeur de marché l'ensemble de son patrimoine immobilier hors routes par des prestataires privés et évaluer sa valeur locative. Le patrimoine a été évalué, libre de toute occupation, à la valeur marchande. Celui-ci comporte notamment trois châteaux, dont *Gien* et *Sully-sur-Loire*, un aéroport, un laboratoire, des collèges, un centre de vacances, des forêts et des postes de gendarmeries. Le total représente 232 M€ en valeur de marché contre 402 M€ valeur nette comptable. Cet écart s'explique par le fait que la valeur de marché, au regard d'une reconstruction identique à neuf, peut être très différente de la valeur historique, en fonction notamment de la zone géographique, urbaine ou rurale, ou de la destination des bâtiments.

Le département a alors pris conscience que l'écart se creusait entre l'endettement et l'actif supposé de la collectivité. Sur une longue période (2004-2013), les graphiques d'évolution de la valeur comptable nette (hors voirie) et de l'endettement étaient voisines selon une pente de croissance comparable, celle de l'encours de dette dépassant en 2013 de quelques millions d'euros la valeur comptable nette. Mais en mettant en évidence la valeur vénale estimée (toujours hors voirie) en 2014, la différence apparaît bien plus forte : l'encours de dette dépasse les 500 M€ et même (en 2015) les 550 M€, soit un facteur de 2,5 par rapport à la valeur vénale des immeubles du département.

L'outil d'aide à la décision mis en place par le département à partir de cette estimation est, par ailleurs, très utile pour une meilleure gestion (acheter ou louer, céder au juste prix). Toutes ces informations sont utiles pour les analyses de solvabilité par les créanciers. Cette logique de gestion active de l'ensemble du bilan est complémentaire à la gestion de dette et de trésorerie.

Le Loiret a sur cette base déployé une démarche patrimoniale globale :

- présentation des éléments disponibles au moment du débat d'orientation budgétaire pour guider la stratégie patrimoniale ;
- intégration des dimensions architecturales et techniques dans les choix d'investissement : structures « poteaux - poutres - plateaux » offrant de meilleures possibilités de reconversion ; choix de collèges dessinés « en peigne », afin de pouvoir moduler le nombre de classe et permettre l'affectation à d'autres activités ;
- stratégie de cession ne reposant pas uniquement sur le produit escompté en une fois, mais sur la comparaison entre sommes susceptibles d'être encaissées et option de remise en état suivie d'une mise en location pour engendrer des recettes (ex. immeubles bien situés dans le quartier de la gare) ;

¹ Les éléments relatifs au Loiret ne sont pas issus d'un ROD d'une CRC, mais de l'étude de la Banque postale susmentionnée, et d'une visite sur place de la mission auprès du directeur général des services.

Annexe VI

- comparaison avec les évaluations de France Domaine, dont la performance est jugée bonne (délai/précision), même si le département souhaiterait une plus grande disponibilité pour des évaluations dans l'hypothèse de telle ou telle opération non encore actée.

2.4. Aveyron

En ce qui concerne la connaissance physique de son patrimoine, le département tient à jour un inventaire des biens qui manque encore de cohérence car éclaté entre plusieurs documents. Après qu'un numéro unique a été mis en place pour chaque bien, un logiciel spécifique reste à élaborer pour disposer d'une base patrimoniale homogène et facile à actualiser. Au plan comptable, l'inventaire, tenu par ordonnateur et l'état de l'actif tenu par le comptable, présentaient encore, il y a quelques années, certaines discordances mais les efforts produits de part et d'autre ont permis d'obtenir la concordance des états. Au plan juridique, certaines situations ponctuelles restent à régulariser. En matière de routes, un effort de « décroisement » a été conduit avec l'État de telle manière que l'utilisateur d'un bien en devienne le propriétaire et que les responsabilités soient clarifiées.

La stratégie mise en œuvre par la collectivité a été active, afin d'adapter le patrimoine immobilier aux transferts de compétences intervenus entre l'État et le département. Tout en maintenant le principe de son implantation en centre-ville, le conseil départemental a cherché à regrouper certains sites à Rodez, comme sur le reste de son territoire. Une rationalisation des implantations a été entreprise. Les collèges, dont la localisation était cohérente, n'ont pas été affectés. En revanche, l'infrastructure routière a vu ses subdivisions réduites (de treize à quatre), de même que le secteur social (de quatre à deux sites à Rodez et de sept à quatre sur les autres sites) et administratif (regroupement sur deux sites à Rodez). Au terme de l'opération de relogement des services, la configuration du patrimoine départemental, notamment de l'immobilier de bureau, ressort plus resserrée. Cet effort d'adaptation et de modernisation a représenté néanmoins un coût important (27 M€ sur la seule période 2005-2010). Au plan méthodologique, une approche globale a été définie, qui intègre les différents objectifs poursuivis : objectif fonctionnel (offrir aux agents de bonnes conditions de travail et aux usagers du service public des conditions d'accueil optimales), objectif économique (s'affranchir des locations), écologique (normes d'isolation, économies d'énergie) ou objectif humain (accessibilité des handicapés). Mais cela ne préjuge pas du temps et de l'investissement encore nécessaires au respect de certaines normes (accessibilité).

Une politique patrimoniale pour les collèges et les autres bâtiments reste toutefois à formaliser. Quant à la programmation budgétaire des activités, elle n'est pas toujours bien caractérisée, contrairement à ce qui existe dans le secteur routier, en investissement (opérations) comme en fonctionnement (entretien-maintenance). L'évaluation des besoins, en amont des opérations, a donné lieu à des études préalables, qui ont permis de retenir l'option de relogement la plus avantageuse entre la rénovation et la construction neuve. Cependant, dans le cas du centre technique *Flavin*, situé à dix kilomètres au nord de Rodez, un intérêt architectural a été recherché au prix d'un coût qui peut apparaître élevé (18 M€), eu égard à la vocation du bâtiment. La maîtrise d'ouvrage de certaines opérations immobilières complexes, comme celle précitée, a parfois été difficile, ce qui a convaincu la collectivité d'élargir le recours à des experts extérieurs.

L'organisation administrative du département a pu être adaptée, dans le sens d'une professionnalisation par métier. La centralisation des actes de gestion du patrimoine dans une même direction constitue un gage d'homogénéité dans le traitement des procédures, rendue d'autant plus nécessaire que les compétences de la collectivité se sont accrues. La création début 2011 d'un service d'exploitation commun aux différents secteurs devrait permettre de rendre plus homogènes les conditions d'intervention, et plus efficace la politique d'entretien du patrimoine. Le partage des savoir-faire entre les secteurs, déjà bien développé, est à poursuivre en direction des collèges. La connaissance des coûts rend possible un arbitrage entre un fonctionnement en régie et l'externalisation des prestations, mais cet arbitrage reste à étendre au secteur des collèges. Les outils mis en place pour mesurer et comparer les consommations énergétiques des bâtiments et leurs coûts pourraient bénéficier au suivi des autres charges de viabilisation.

2.5. Nièvre

Ayant pris conscience des enjeux qui entourent la connaissance de son patrimoine, le département de la Nièvre a effectué un recensement de celui-ci. L'inventaire physique de ce patrimoine apparaît cependant incomplet. Par ailleurs, des insuffisances ont été pointées par la Chambre régionale des comptes s'agissant de l'inventaire comptable : incomplétude des éléments renseignés, manque de fiabilité concernant l'état des immobilisations, etc.

En revanche, la connaissance juridique du patrimoine est satisfaisante. Le département n'est pas propriétaire de tous les biens immobiliers qu'il utilise, étant amené à louer certains locaux pour l'exercice de missions identifiées. En outre, il met à disposition d'autres organismes des biens qui lui appartiennent. Des documents sont alors systématiquement établis : état des locations reprenant rigoureusement la liste des 30 locaux loués par la collectivité et conventions pour les biens immobiliers mis à disposition à des organismes divers.

Au-delà de l'exercice que constitue l'inventaire de son patrimoine, la Nièvre s'est engagée dans l'élaboration d'une véritable stratégie immobilière. Celle-ci a été formalisée par l'exécutif départemental en 2011 et comprend deux lignes directrices. La première vise, dans une logique d'économie et d'efficacité, à regrouper sur un même site des services départementaux dont les attributions sont étroitement liées : par exemple, installation de l'ensemble des services centraux sur le site PITTIE, mais également réhabilitation et opérations de rapprochement des sites médico-sociaux. La deuxième ligne directrice réside dans la vente ou la location du patrimoine départemental inutilisé.

2.6. Ain

Le département de l'Ain n'a pas réalisé d'inventaire physique de son patrimoine immobilier. La chambre recommande au département d'engager une démarche quant à la réalisation de cet inventaire, seul à même de garantir que l'actif immobilisé de la collectivité corresponde à la réalité physique. Le département dispose tout de même de plusieurs outils (fiches d'immobilisation, tableau listant les biens détenus ou utilisés, etc.) mais n'a pas instauré de mécanisme de liaison entre eux. La connaissance qu'a le département de la situation juridique de son patrimoine immobilier ainsi que sa gestion des actes liés à la propriété ou à l'utilisation des biens immobiliers s'avèrent perfectibles.

La collectivité peine à fiabiliser la comptabilité de prise en charge des collèges dont la compétence lui a été transférée depuis plus de vingt-cinq ans, ce qui, notamment, obère la fiabilité de son état de l'actif. Le suivi et les cessions d'éléments du patrimoine immobilier paraissent quant à eux retracés de façon satisfaisante dans la comptabilité de l'ordonnateur. Le département de l'Ain n'a pas mis en place de démarche stratégique relative à son patrimoine immobilier en général et à son immobilier de bureau en particulier. Ainsi, peu d'éléments de programmation, de budgétisation et d'exécution relatifs à l'immobilier de bureau ont été instaurés par le département, qui se montre néanmoins soucieux d'optimiser les conditions d'exploitation de ses locaux. La fonction de gestion du patrimoine n'est pas organisée en tant que telle et fait appel à l'intervention de plusieurs directions.

Enfin, le département de l'Ain a conduit durant plusieurs années un projet de construction d'un hôtel du département destiné à accueillir l'ensemble de ses services, dispersés sur plusieurs sites à Bourg-en-Bresse. Compte tenu notamment du coût d'une telle opération, ce projet n'a pas abouti. Les locaux de l'ancien hôpital psychothérapique, site où devait être édifié cet hôtel du département, sont peu à peu réaménagés afin de loger plusieurs services. La chambre observe que l'ensemble de l'opération a été géré de façon empirique, sans pilotage stratégique.

2.7. Hautes-Pyrénées

En ce qui concerne la connaissance physique de son patrimoine, le département tient à jour un inventaire exhaustif de ses biens mais celui-ci manquait encore de cohérence car il était éclaté entre plusieurs documents. L'ordonnateur a indiqué à la chambre qu'un logiciel *ad hoc* a été mis en place

Annexe VI

en juin 2011, qui permettra de disposer d'une base patrimoniale homogène et facile à actualiser. Au plan comptable, l'inventaire, tenu par l'ordonnateur, et l'état de l'actif tenu par le comptable, présentent de grandes discordances, qui rendent le bilan actuel non fiable. Cette mise en concordance, à laquelle l'ordonnateur s'est par ailleurs engagé, doit constituer une priorité. La connaissance juridique du patrimoine est bonne mais pour autant la gestion patrimoniale reste peu dynamique alors qu'elle peut constituer un vecteur d'économies pour la collectivité. L'optimisation peut notamment être recherchée avec l'État, en décroisant les biens pour lesquels propriété et utilisation sont disjointes et parfois source de complications. Elle peut également être recherchée par un effort de regroupement d'installations nombreuses parfois éparses. Cet effort, qui a été commencé sur la période, mérite d'être poursuivi. Durant la période examinée, la stratégie que la collectivité a mise en œuvre pour adapter son patrimoine aux transferts de compétences intervenus entre l'État et les départements, et à l'augmentation subséquente de ses effectifs, a consisté à saisir les opportunités d'acquisition ou de restructuration qui se sont présentées. Mais cette adaptation s'est surtout faite au coup par coup, sans que les actions engagées prennent place dans le cadre d'une politique patrimoniale bien formalisée. À ce jour, la collectivité déplore elle-même une certaine inadéquation des bâtiments existants aux besoins des services, désormais occupés pour certains « jusqu'à saturation ».

Le conseil départemental des Hautes-Pyrénées aurait avantage à développer une approche immobilière globale en procédant à un état des lieux du patrimoine et en formalisant les objectifs à atteindre, qui sont divers (réduire les coûts de location et de maintenance, rationaliser les occupations, améliorer les conditions de travail des agents et d'accueil du public, respecter les normes très nombreuses) afin d'exploiter pleinement son potentiel de logement et de l'optimiser. Une telle approche serait facilitée par une programmation plus rigoureuse. Pour les dépenses d'investissement, une généralisation de la pratique des AP-CP en constituerait un outil efficace. Pour les dépenses d'entretien-maintenance, l'expérience des autres départements montre qu'une partie de ces dépenses peut également faire l'objet d'une gestion pluriannuelle.

En termes d'organisation, la gestion du patrimoine est centralisée dans deux directions, la direction des finances et la direction des bâtiments, ce qui assure une relative homogénéité. Le cloisonnement des deux directions peut expliquer un niveau de performance assez faible dans la gestion patrimoniale, caractérisée par une insuffisante formalisation des procédures de gestion, par un manque d'outils de pilotage et de mesure des coûts et des consommations, et aussi par la faiblesse du niveau d'arbitrage entre régie et externalisation (lui-même lié à une méconnaissance des coûts). Il semble donc qu'un décroisement des organisations, aujourd'hui séparées entre ingénierie et gestion financière, permettrait un meilleur partage des savoir-faire et des bonnes pratiques.

En 2012, une nouvelle répartition des missions a été mise en œuvre entre la direction des bâtiments, la direction des routes et des transports et la direction des finances.

3. Les intercommunalités

3.1. Communauté urbaine du Grand Toulouse et commune de Toulouse (Haute-Garonne)

Jusqu'à la fusion des services de la commune et de la communauté, le Grand Toulouse ne disposait pas en interne d'une expertise pour réaliser des études relatives à ses opérations immobilières et faisait appel à des prestataires extérieurs. Avec la transformation de la communauté d'agglomération en communauté urbaine (devenue métropole après la loi MAPTAM) et l'élargissement de ses compétences, le nouvel établissement public bénéficie, dans le cadre de la rationalisation résultant de la mise en place du schéma directeur immobilier de la commune, de l'expertise de la direction du patrimoine pour réaliser ces études. C'est ainsi que des études d'opportunité peuvent être conduites pour constituer une aide à la décision des élus. La direction du patrimoine examine les besoins, puis observe si l'opportunité patrimoniale permet de les satisfaire et enfin se concentre sur l'aspect financier.

La connaissance comptable du patrimoine de la communauté est perfectible. En effet, dès l'entrée des biens dans le patrimoine, des erreurs d'imputation comptable viennent entacher la fiabilité des opérations. L'absence d'enregistrement de certaines opérations minore le montant annuel des

Annexe VI

dotations aux amortissements, gonflant artificiellement la valeur du bilan. Parallèlement, la sortie des biens du patrimoine ne paraît pas correctement suivie d'un point de vue comptable en raison de l'absence d'enregistrement d'opérations liées à des affectations, des mises à dispositions ou des mises à la réforme. Le rapprochement de l'inventaire comptable 2010 et de la balance des comptes a révélé des écarts significatifs. L'analyse de l'inventaire des biens (de la responsabilité de l'ordonnateur) d'une part, de la balance des comptes et de l'état de l'actif (de la responsabilité du comptable) d'autre part, montre que ces trois documents présentent des incohérences entre eux alors qu'ils devraient correspondre exactement.

L'analyse de la politique patrimoniale a révélé quelques lacunes. En effet, les études d'opportunité conduites en amont des opérations immobilières n'isolent pas toujours les collectivités concernées par l'opération. Ainsi il est difficile pour le décideur de connaître le coût ou le gain à la charge de la commune ou de la communauté urbaine. En second lieu, le calcul ne permet pas de dégager ni un bilan actualisé ni un taux de rendement interne du projet.

3.2. Grand Montauban (Tarn-et-Garonne)

Le Grand Montauban a structuré sa fonction patrimoniale autour d'une direction dédiée, la direction des affaires juridiques, du patrimoine et des assurances (DAJPA), qui s'occupe de la gestion des aspects juridiques, administratifs et comptables des bâtiments communaux, traite des contrats de location, des émissions de titres et des rappels de loyers, participe au suivi de l'entretien des bâtiments et gère les contrats d'assurance. Cette direction se double d'une instance politique, la commission du patrimoine (COPA), composée d'élus communautaires, chargée de valider les décisions prises en matière immobilière. L'objectif de la démarche est de donner un cadre cohérent à la stratégie patrimoniale, jusqu'alors dispersée entre les différents services technique, juridique et financier.

Cette organisation a permis l'actualisation de l'inventaire du patrimoine, avec de nettes améliorations, par rapport aux pratiques précédentes, soulignées par la Chambre régionale des comptes en 2013. Des voies de progrès sont néanmoins à signaler concernant cet inventaire : en particulier, nécessité de rapprocher les informations enregistrées dans le logiciel Hélios et les tableaux *Excel* renseignés par le comptable. La mise en place de la DAJPA a également fortement contribué à l'uniformisation de certaines procédures de gestion. Néanmoins, force est de constater que des irrégularités demeurent, mentionnées par la CRC dans son rapport de 2013. En définitive, les attributions de la nouvelle direction restent limitées, dans la mesure où elles se heurtent aux compétences qui demeurent à la main des autres services (notamment les services techniques des villes).

3.3. Grand Nancy (Meurthe-et-Moselle)

Le patrimoine immobilier de la communauté urbaine du Grand Nancy s'est développé avec l'accroissement continu de ses domaines d'intervention (avec notamment, un immobilier de bureau de plus de 20 000 m², dont seulement la moitié est utilisée en propre, l'autre moitié rapportant, en loyer ou en redevance, 973 000 euros annuels). Il s'est constitué par l'apport successif d'une grande hétérogénéité de biens. Dans un contexte de contraction des ressources disponibles, sa gestion constitue un enjeu croissant pour l'intercommunalité, pleinement consciente des incidences financières liées au fonctionnement et à l'entretien de ce patrimoine.

C'est à partir de 2004 que le Grand Nancy s'est doté d'une stratégie patrimoniale. Cette dernière a visé, dans un premier temps, jusqu'en 2008 environ, la compétitivité et l'attractivité économique, avec quelques mesures emblématiques, notamment la location des locaux du site Alstom et la création de la pépinière d'entreprises de l'immeuble *Médiaparc*, qui accueille des sociétés spécialisées dans les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

En 2008, le Grand Nancy a souhaité réorienter sa stratégie immobilière sur la base d'une étude (d'un montant de 59 000 euros) et d'un inventaire actualisé, dont les résultats ont été jugés de portée limitée par l'intercommunalité. Deux objectifs, relativement larges, ont néanmoins été définis pour constituer

Annexe VI

l'ossature de cette stratégie : rationaliser les sites administratifs de la communauté et mettre en œuvre une meilleure valorisation du patrimoine. Ce n'est qu'à partir de 2011 que cette nouvelle dynamique s'est concrétisée. Ainsi, le premier objectif a donné lieu à l'installation de plusieurs services au sein d'un même ensemble immobilier, le bâtiment *Chalnot*. En outre, l'impulsion donnée s'est accompagnée de la mise en place d'outils dédiés (catalogue foncier et charte de gestion du patrimoine), outils jugés encore embryonnaires et insuffisants par la Chambre régionale des comptes en 2013.

Pour assurer un pilotage dynamique de sa politique immobilière, la communauté urbaine du Grand Nancy est confrontée à une double difficulté. D'une part, sa connaissance du patrimoine est imparfaite et lacunaire : absence d'inventaire physique et juridique consolidé, dû à un classement imparfait des biens en fonction de leur régime juridique, public ou privé, mauvaise coordination avec l'inventaire comptable, etc. D'autre part, l'efficacité de la gouvernance patrimoniale est affectée par l'éparpillement des moyens d'action entre les services.

Afin de faire face à ses difficultés et moderniser sa gestion, le Grand Nancy a organisé un recentrage de ses procédures immobilières au sein d'un pôle « Ressources et ingénierie communautaire » et a engagé le développement de nouveaux outils destinés à lui permettre de bénéficier de davantage d'informations sur son patrimoine (taux de remplissage, SHON, SUN, taux m²/agent, etc.). Ces multiples indicateurs doivent permettre d'éditer un état annuel, des bilans et des indicateurs de gestion, afin, sur cette base, de prendre des décisions d'optimisation.

4. Les communes

4.1. Toulouse (Haute-Garonne)

Le bilan de la ville de Toulouse (Haute-Garonne) faisait apparaître un montant de 1,71 Md€ d'immobilisations en cours de construction (débit du compte 23 au 31 décembre 2009), aucune intégration au compte définitif d'immobilisation n'ayant eu lieu depuis 2007. Nonobstant le fait que les biens amortissables sont les immeubles productifs de revenus, et donc ne constituent pas l'ensemble de ces travaux achevés, l'absence d'intégration de ces opérations affecte en elle-même la fiabilité du bilan. Pour ceux amortissables, elle minore la valeur des amortissements, et donc influe sur l'évaluation de la valeur comptable nette des biens concernés.

L'enregistrement comptable des acquisitions d'immobilisations ne soulève pas de remarque particulière. Pour ce qui est de l'enregistrement comptable des immobilisations en cours, l'intégration des travaux achevés n'est pas réalisée ; les frais d'études et les frais d'insertion sont mal imputés. Ces anomalies comptables faussent le bilan, elles ont un impact sur les amortissements des biens qu'elles minorent. Le manque de fiabilité de la comptabilité pénalise donc la stratégie patrimoniale de la ville qui se fonde sur une estimation comptable imparfaite de la valeur des biens. Par ailleurs, comme il a été relevé pour les biens de l'établissement public au point 1, l'absence de concordance entre d'une part l'inventaire des biens de la ville, réalisé par l'ordonnateur, d'autre part l'état de l'actif, réalisé par le comptable public, et enfin la balance des comptes, qui relève elle aussi du comptable, illustre l'imprécision dans le recensement des biens communaux.

Concernant les moyens de la politique patrimoniale de la ville, des modifications sont en cours dans l'organisation fonctionnelle des services. La réorganisation des services, intervenue en 2008, a conduit à distinguer les tâches afférentes au patrimoine en créant la direction « bâtiments et énergie » (DBE), devenue le prestataire de services des autres directions, et la direction du patrimoine, investie pour sa part davantage d'une mission de gestion de l'inventaire. Mais la fonction immobilière de la ville nécessite, malgré cette évolution, une clarification des rôles et des responsabilités entre les directions gestionnaires et la DBE. En effet, les services dédiés à la gestion du patrimoine des directions affectataires font parfois double emploi avec les services de la DBE. En outre, l'organisation très spécialisée de la DBE nécessiterait la mise en place d'un guichet unique destiné aux directions gestionnaires. C'est pour ces raisons que la commune s'est engagée dans la restructuration de ses services patrimoniaux, notamment en mettant en œuvre un schéma directeur immobilier.

Cette démarche devrait permettre de résorber en partie les carences actuelles des outils de contrôle de gestion qui ne donnent qu'une vision partielle du coût de fonctionnement des bâtiments. L'objectif, à

Annexe VI

terme, est de pouvoir disposer d'un référentiel et d'indicateurs communs à tous les bâtiments. Enfin, pour élaborer sa stratégie patrimoniale, la collectivité utilise le mécanisme des autorisations de programme et des crédits de paiement. Toutefois, l'examen des opérations individualisées d'équipement montre une exécution imparfaite de cette programmation avant 2008. Durant cette période, les crédits de paiement inscrits au budget ne donnaient pas lieu aux dépenses équivalentes. Il a été constaté des retards dans le calendrier des opérations. Une amélioration est à noter à compter de 2008-2009, avec une exécution se rapprochant davantage des prévisions même si certains projets font l'objet de profondes révisions en termes de montants budgétaires. Les services de la ville conduisent également des études d'opportunité lors d'opérations d'acquisition d'immeubles ou de restructuration des services avec effet sur leurs localisations. La chambre a pu noter le caractère complet de ces études qui intègrent les coûts en investissement et en fonctionnement, ainsi que l'utilisation des sites libérés et leur valorisation.

4.2. Paris

Hors norme, le domaine public de la ville de Paris correspond à 69 millions de m² et à un effort d'investissement conséquent, évalué à 1,5 milliard d'euros pour la seule année 2011 (données du logiciel Ville).

La ville a développé une stratégie patrimoniale en 2011, mais ne l'a pas inscrite dans un document *ad hoc* (du type schéma immobilier). Elle a récemment établi un programme pluriannuel d'investissement (PPI), qui permet d'apprécier les contours de cette stratégie, ce plan n'ayant cependant pas été soumis au débat d'orientation budgétaire.

Au-delà de ce plan, la prise de conscience des risques liés à la gestion patrimoniale a conduit la ville de Paris à structurer l'organisation de ses services autour de ces enjeux, avec la création d'une direction de l'immobilier, de la logistique et des transports, et une clarification dans la répartition des compétences (stratégie, gestion de la propriété et affectation) entre les différents échelons : municipalité, secrétariat général, directions et services. Cette clarification laisse néanmoins certaines zones de chevauchement, dommageables à la cohérence de la politique patrimoniale. La nouvelle direction doit notamment coordonner son action avec la direction de l'urbanisme qui conserve la conception de la stratégie immobilière et la direction du patrimoine et de l'architecture qui est chargée de la maintenance des bâtiments. Sur le plan organisationnel, la ville a également entrepris la mise en place d'un contrôle interne dans le domaine immobilier.

Préalable indispensable à l'élaboration d'une stratégie patrimoniale solide, un effort d'inventaire physique et comptable a été engagé (utilisation du logiciel Patrimoine), mais celui-ci nécessite d'être accéléré, compte tenu de nombreuses insuffisances relevées par la Chambre régionale des comptes en 2013 : outils insuffisamment interfacés et lacunaires (notamment, au regard du statut domanial des biens), données non mises à jour (en particulier, en termes de valorisation), état d'entretien à renforcer compte tenu de la vétusté de nombreux équipements, etc. Pour pallier cette dernière difficulté, des visites techniques des bâtiments sont systématiquement organisées depuis 2010. La collectivité a également pris plusieurs initiatives visant à affiner et mettre en cohérence l'inventaire physique, juridique et comptable : notamment, la mise en place, avant fin 2017, d'un système d'information permettant d'articuler les informations physiques, juridiques et comptables et la création d'un pôle « valorisation du patrimoine municipal ».

Compte d'une gestion des charges et des recettes jugée peu performante, la ville de Paris a entrepris, en 2009, de structurer son contrôle de gestion, mais elle se heurte à la difficulté de recenser exactement les charges et recettes de son domaine public. Quelques axes d'optimisation de la gestion ont été identifiés : regroupement des moyens, opérations de mutualisation, prise en compte de critères de réutilisation et d'adaptation.

Enfin, il existe d'importantes marges de progrès dans la l'occupation privative du domaine public : insuffisance de la connaissance des modalités d'occupation du parc, absence d'objectifs de performance, etc.

4.3. Albi (Tarn)

A Albi, huit objectifs précis déclinés en sous-objectifs ont été arrêtés.

Ainsi, l'objectif « localiser les services municipaux en fonction des métiers et de leurs besoins spécifiques » se décline en un sous-objectif, celui de rapprocher les services techniques opérationnels (bâtiments, voirie et réseaux divers, informatique, propreté, marchés publics).

De même, la construction sur un site technique d'un immeuble de bureaux de 800 m² a permis d'atteindre cet objectif tout en libérant des espaces de bureaux en centre-ville pour les services de guichet assurant la proximité avec les usagers, devant être accessibles par tous les publics du fait notamment de la présence et des fréquences des lignes de transport en commun.

Aujourd'hui, la stratégie de la commune prend en compte, dans les projets, les avantages liés à la mutualisation des moyens ville/agglomération qui offrent de nouvelles perspectives. Il lui faut maintenant mettre au point une réflexion stratégique approfondie et réaliser le schéma directeur de sa politique immobilière.

Réponse du Maire d'Albi aux observations de la CRC : « Ce rapport relève que la commune d'Albi a décliné sa stratégie immobilière à partir de huit objectifs précis dont elle donne un exemple de mise en œuvre. L'approche pragmatique et opérationnelle qui a été jusqu'à ce jour privilégiée a en effet permis :

- de vendre l'immobilier improductif, inutilisé ou inadapté aux besoins du service ;
- d'optimiser et de rationaliser l'usage des surfaces disponibles et dont elle est propriétaire ;
- de réduire significativement le nombre de locaux loués ;
- de ne plus avoir de locaux vides, de terrains improductifs ou sans intérêt prospectif ;
- de relier à un serveur central et par un réseau fibre optique très haut débit, tous les bâtiments de la ville (y compris écoles, équipements sportifs, culturels, sociaux ...) ;
- de disposer d'un suivi analytique des dépenses de fonctionnement (y compris énergétiques) de chaque bâtiment ;
- de géolocaliser tous les bâtiments de la commune ;
- d'effectuer progressivement le relevé topographique de tous les bâtiments ;
- de mutualiser (y compris avec les services de la communauté d'agglomération) l'usage d'équipements tels que photocopieurs ou traceurs de plans.

Cette démarche qui nous semble correspondre à une stratégie approfondie devrait en effet se traduire par la réalisation d'un schéma directeur qui serait soumis à l'approbation du conseil municipal. »

4.4. Le Havre (Seine-Maritime)

Au Havre, l'ordonnateur et le comptable ont signé une convention de service comptable et financier en 2004. Dans le cadre de cette convention, les services financiers de la collectivité et le centre des finances publiques concerné effectuent régulièrement un rapprochement de leurs informations. C'est ainsi que le rapprochement de l'état de l'actif et de l'inventaire est systématiquement réalisé. Pour autant, l'ordonnateur, s'il vise le compte de gestion, n'appose pas formellement son visa sur l'état de l'actif annexé au dit compte. Aujourd'hui, néanmoins, les ajustements qui restent à opérer sont résiduels. Dans sa réponse, le maire du Havre précise que le visa de l'ordonnateur sera désormais formellement apposé sur l'état de l'actif annexé au compte de gestion et que la ville prépare actuellement, avec la direction régionale des finances publiques, une nouvelle convention de service comptable et financier, dont l'un des axes portera sur l'amélioration de la fiabilité des comptes et des restitutions.

Le patrimoine immobilier de la ville du Havre apparaît globalement bien géré. Ses modes de gestion se sont modernisés, avec en particulier la conception en interne d'un progiciel performant bien que non finalisé, qui devrait agréger à terme la totalité des bases de données renseignées par les services.

Annexe VI

La collectivité dispose ainsi d'un niveau de connaissance des caractéristiques physiques, juridiques et comptables de son patrimoine qu'elle améliore en permanence. Elle travaille à la mise à jour des informations relatives aux mises à disposition afin d'éviter des situations temporaires d'occupation de locaux sans titre. En matière de facturation des loyers et de récupération des charges, il n'existe aucune grille tarifaire commune et certains coûts ne sont pas supportés par les locataires mais sont directement financés par la collectivité. La chambre recommande donc à la ville de faire figurer ces coûts dans les conventions de mise à disposition et d'élaborer une grille de tarification, ainsi que des forfaits de récupération de charges locatives, communs à l'ensemble des services signataires de conventions.

Les principaux objectifs stratégiques que la ville s'est fixés sont la réduction du nombre de biens, la concentration des efforts sur la maintenance et la mise en conformité des biens existants, l'optimisation des locaux disponibles et la prise en compte de l'impératif énergétique. À ce titre, le suivi des problématiques de sécurité et d'accessibilité apparaît satisfaisant. Si tous les bureaux ne sont pas actuellement accessibles aux personnes handicapées, la ville indique sa volonté de traiter chaque nouveau besoin en répondant aux normes AFNOR.

La ville déploie également deux projets d'envergure afin de garantir une meilleure adéquation de son patrimoine immobilier aux besoins du public et des services : le réaménagement global des locaux de l'hôtel de ville et l'aménagement d'un pôle technique mutualisé sur le site des *Moteaux*. Ces démarches n'ont, pour le moment, pas été formalisées dans un projet patrimonial de type schéma directeur.

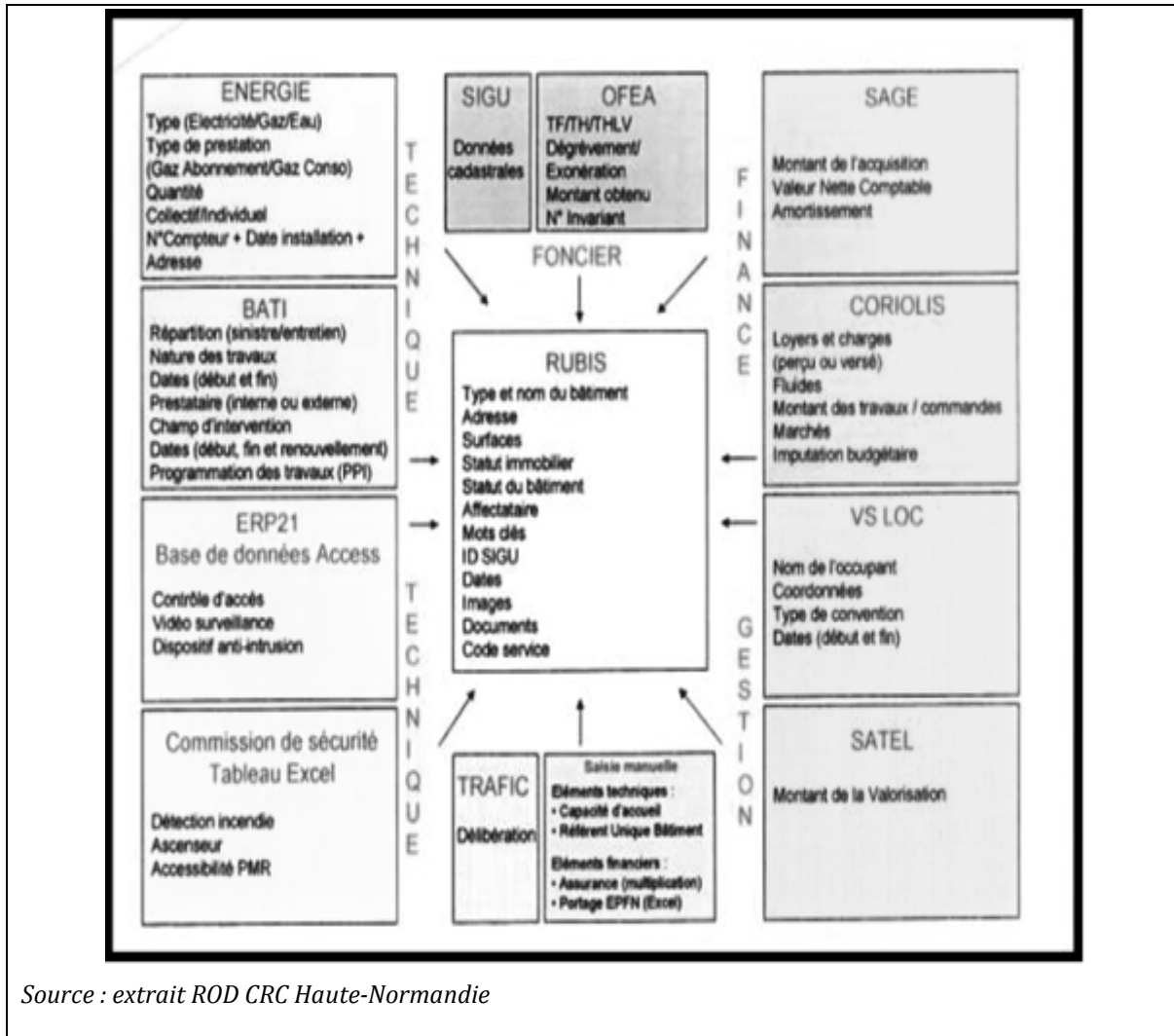
La collectivité procède par ailleurs à des cessions de patrimoine, notamment des groupes scolaires et blocs de logements, au terme d'une procédure formalisée. L'information communiquée à l'assemblée délibérante et au public en matière patrimoniale apparaît satisfaisante, à l'exception des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature qui, contrairement à ce que prévoit la réglementation, ne figurent pas en annexe au compte administratif.

Les actes juridiques relatifs à la « gestion du patrimoine » font l'objet d'une validation systématique par la direction des services juridique et marchés. La ville s'emploie également à lutter contre la vacance dont elle estime le coût, en termes de perte de recettes, à plus de 5 millions d'euros par an, compte non tenu de la perte de dégrèvements fiscaux liés à l'inoccupation. Au final, elle estime à environ 20 % de son budget de fonctionnement les coûts relatifs à la gestion de son patrimoine immobilier, alors que les recettes n'en représentent que 2 %. Elle cherche donc à affiner son contrôle de gestion dans ce domaine, notamment ses tableaux de bord.

Environnement du logiciel Rubis (Havre)

Le graphique ci-dessous donne à voir ce que sera l'architecture définitive des applications informatiques utilisées par la collectivité pour la gestion de son patrimoine lorsque toutes les interfaces seront opérationnelles.

Annexe VI



4.5. Besançon (Doubs)

Dans son ensemble, la stratégie patrimoniale de Besançon se structure autour de trois principes : la pleine propriété préférée à la location, jugée onéreuse ; une grande autonomie de décision laissée aux maires, par souci de ne pas encombrer l'exécutif communautaire ; et, sans doute pour préserver une certaine souplesse (ce qui, en définitive, est dommageable à la conduite d'une stratégie cohérente sur le long terme), l'absence de formalisation d'objectifs de gestion (approche segmentée plutôt qu'un schéma directeur pour l'ensemble du parc immobilier, pas d'indicateurs de mesure, etc.)

Compte tenu de la taille de la collectivité, celle-ci dispose d'un parc de bureaux relativement conséquent : 17 bâtiments (34 000 m²), dont 10 en pleine propriété. La gestion de ce parc immobilier n'est pas entièrement assurée par un service dédié mais partagée entre les différents services. Un logiciel commun, MAXIMO, ayant des fonctionnalités liées à l'inventaire, mais également à la maintenance, à l'entretien et au suivi quotidien permet d'assurer la coordination de cette gestion avec une centralisation par la direction "architecture et bâtiments". Des carences sont néanmoins à relever concernant ce logiciel, notamment en termes d'articulation avec l'application budgétaire et comptable.

Grâce à cette organisation, la commune bénéficie d'une assez bonne connaissance des coûts de l'immobilier de bureau, ce qui pourrait permettre de rationaliser les décisions en la matière. La gestion immobilière de la commune est néanmoins confrontée à plusieurs difficultés. Tout d'abord, elle reste effectuée par domaine d'activité. Ne s'inscrivant pas dans une politique d'ensemble, les redéploiements, réaffectations et mutualisations possibles restent donc limités. Surtout, la faible connaissance du régime juridique des locaux de bureaux (qui n'est pas toujours identifié) constitue un

Annexe VI

obstacle majeur à toute gestion patrimoniale dynamique. En effet, le régime de la domanialité conditionne les termes juridiques de l'occupation, de la gestion et de la disposition des biens. Les incertitudes dans ce domaine bloquent donc toute initiative de cession, réaffectation, mutualisation ou regroupement de services.

Néanmoins, la réalisation d'un schéma directeur du patrimoine en 2010 et l'exploitation par la commune de Besançon de son système d'information permettent de disposer de coûts de revient des équipements municipaux. Cela permet d'aboutir à une bibliothèque des coûts de revient par mètre carré d'un équipement municipal et de disposer de nombreux indicateurs ainsi que restituer tous les coûts pour un bien particulier.

4.6. Saint-Jean-Croix-de-Vie (Vendée)

Aux termes de l'instruction M14, la responsabilité du suivi des immobilisations incombe de manière conjointe à l'ordonnateur, qui tient l'inventaire, et au comptable, qui tient l'état de l'actif. Ces deux états ont des finalités différentes mais doivent correspondre.

Cette correspondance repose largement sur la qualité des échanges d'informations entre l'ordonnateur et le comptable public. Or, le rapprochement, pour le budget principal, entre l'état de l'actif établi au 31 décembre 2008 et la balance de sortie du compte de gestion 2008, a révélé de nombreux écarts sur les comptes 20, 21 et 23. En revanche, la transmission des états de l'actif des deux budgets annexes assainissement et port de plaisance a permis de constater qu'ils étaient conformes au bilan. De plus, la liste des immobilisations, pour le budget principal, tenue par l'ordonnateur diverge totalement des deux autres états (état de l'actif et balance du compte de gestion). Cette liste, transmise par la commune, ne reflète donc pas du tout son patrimoine puisqu'aucun terrain, aucune construction et aucun réseau n'y apparaît.

De même, l'état des ventes et acquisitions de terrains tenu par le service de l'urbanisme de la commune, s'arrête à l'année 2004 alors même que l'état des entrées et sorties d'immobilisations annexé au compte administratif 2009 recense des achats et ventes de terrains au cours de l'année.

Enfin, la gestion du patrimoine communal relève de la compétence de plusieurs services (services techniques, de l'urbanisme et des finances) ce qui nuit à un pilotage efficient. Les procédures de suivi mises en œuvre par la commune ne sont donc pas satisfaisantes et ne rendent pas compte de la réalité de son patrimoine. Consciente de ces lacunes, cette dernière a entamé en 2010 un chantier de remise en concordance de son inventaire avec l'état de l'actif. La première étape a porté sur le recensement des véhicules et la mise à jour des réformes et destructions des biens. De même, un agent a été recruté au mois d'avril 2012 afin de coopérer avec le comptable public et mettre en place une véritable gestion du patrimoine communal. Enfin, une convention de partenariat avec les services de la trésorerie est actuellement en cours de finalisation afin de faciliter les rapprochements entre les services.

4.7. Meyzieu (Rhône)

La commune bénéficie d'un inventaire de ses biens, mais celui-ci apparaît incomplet et largement perfectible (recensement sommaire des surfaces). Face à ces insuffisances, elle a engagé, en 2009, des diagnostics patrimoniaux lui permettant de mieux connaître ses locaux, leur statut, leur date d'acquisition et leur état : 11 tableaux complets au moment de l'enquête de la Chambre régionale des comptes en 2013.

Au-delà de cette démarche d'inventaire, Meyzieu a développé un plan d'entretien de son patrimoine, dans un souci de préservation de celui-ci. Paradoxalement, l'élaboration de ce plan s'inscrit dans un contexte de réduction des dépenses en matière d'entretien du patrimoine immobilier entre 2006 et 2011, faisant craindre à la Chambre régionale des comptes une dégradation du patrimoine. La commune explique cette baisse par un transfert de la compétence d'éclairage public à un syndicat départemental.

Annexe VI

En 2013, la Chambre régionale des comptes a notamment relevé la faible rentabilité du domaine public occupé par des organismes publics ou privés. Ainsi, la commune n'a pas toujours exigé de redevances et, lorsque c'est le cas, les tarifs apparaissent peu élevés.

4.8. Montreuil-sous-Bois (Seine-Saint-Denis)

En 2013, la Chambre régionale des comptes a salué une meilleure connaissance par la commune de son patrimoine. Cette dernière réalise, depuis 2003, un inventaire distinguant clairement les biens publics et privés, et précisant notamment l'usage qu'il en est fait. Ce recensement physique s'accompagne d'un inventaire comptable satisfaisant, conforme aux règles en vigueur, avec une bonne articulation entre l'ordonnateur et le comptable. En revanche, des marges d'amélioration sont à noter s'agissant de la connaissance juridique du patrimoine : procédures d'acquisitions et de cessions non formalisées dans un guide et présentant des irrégularités.

Les améliorations qui ont pu être soulignées concernant l'inventaire patrimonial, constituent un préalable indispensable à l'élaboration d'une stratégie immobilière, qui, à ce stade, demeure insuffisamment structurée.

Enfin, la commune devrait mieux valoriser les revenus qu'elle tire de son parc locatif, du domaine privé comme public, dès lors qu'elle loue, par exemple, ses 150 logements du domaine privé à un tarif moyen de 243 euros, les plus bas étant de 40 euros pour des appartements de type F3 (chiffres 2011).

4.9. Mazamet (Tarn)

La commune de Mazamet réalise un inventaire physique de son patrimoine immobilier depuis 1977, sous forme de fiches. Régulièrement mises à jour, celles-ci opèrent un classement des bâtiments par catégorie, avec pour chacun d'eux des informations précises saluées par la Chambre régionale des comptes en 2013. La commune produit également des documents relatifs au statut juridique des biens patrimoniaux (tableau des biens loués par des organismes et faisant l'objet de conventions.). Sur le plan comptable en revanche, des différences substantielles sont à noter entre l'inventaire et l'état de l'actif. Ces discordances qui ont eu tendance à s'accroître sur la période récente, nécessitent un rapprochement des services financiers de la ville avec le comptable public pour aplanir les différences de traitement comptable.

Depuis 2008, Mazamet a engagé une politique active concernant le patrimoine bâti. Dans ce cadre, elle a constitué des groupes de travail, composés d'élus de toutes tendances chargés de réfléchir à l'utilisation du patrimoine et aux moyens d'en optimiser l'usage. Ces travaux ont donné lieu à des visites systématiques des bâtiments. Ils ont débouché sur plusieurs décisions structurantes : mise aux normes des bâtiments en termes d'accessibilité, rationalisation du fonctionnement des locaux, réflexion visant à une gestion active, passant par la vente d'une partie du patrimoine privé et des opérations de relocalisation, poursuite et renforcement du suivi analytique du coût de l'immobilier de bureaux (ce suivi existe depuis 1981), afin d'avoir une connaissance des coûts complets, etc.

4.10. Montauban (Tarn-et-Garonne)

La commune de Montauban a, très tôt, saisi la nécessité de mieux connaître le patrimoine dont elle dispose. Elle réalise un inventaire physique depuis 2006 à partir du logiciel CRIL. Cette démarche est néanmoins très imparfaite : faiblesse des informations renseignées et incohérence avec l'état de l'actif. En outre, la connaissance juridique du patrimoine communal apparaît lacunaire (utilisation non systématique de numéros d'inventaire).

Annexe VI

C'est néanmoins sur cette base qu'une stratégie immobilière a été esquissée par la commune. Cette dernière ne s'est pas pourvue de schéma directeur, ni d'instance spécifique, pour bâtir et suivre cette stratégie et a préféré en définir les orientations dans son plan pluriannuel d'investissements (PPI).

Quatre axes de travail structurent la démarche : la valorisation du patrimoine vétuste, le plus souvent en le vendant, la centralisation des activités destinées au public, afin de rationaliser le patrimoine et améliorer la qualité de service (meilleure lisibilité pour les usagers), une amélioration de la performance énergétique des bâtiments (cet objectif a cependant été jugé embryonnaire par la Chambre régionale des comptes dans son rapport 2013), et une politique volontariste en matière d'accessibilité des locaux aux personnes handicapées.

Cette stratégie, ambitieuse dans ses objectifs, doit désormais se donner les moyens de sa réussite. Outre les lacunes de l'inventaire de l'existant précédemment relevées, la commune pâtit de l'absence de réelle fonction immobilière identifiée au sein de ses services. Récemment, ont été créées une direction dédiée par regroupement de services préexistants (direction des affaires juridiques, du patrimoine et des assurances) et une commission du patrimoine au sein de l'exécutif communal. Ces avancées ne remédient que partiellement à l'atomisation de la gestion immobilière, chaque service sectoriel de la commune gardant la main sur les enjeux patrimoniaux relatifs à son secteur.

La gestion de l'immobilier de bureau est symptomatique de ces difficultés : pas de politique préétablie en la matière, gestion au coup par coup, au gré des besoins des personnels, aucune association des usagers, pas de suivi budgétaire et comptable, etc. Une initiative peut néanmoins être valorisée : une réflexion globale des besoins et des aménagements à opérer pour développer la gestion du passeport numérique, confiée à la commune en 2010, avec un projet d'optimisation des surfaces et un redéploiement des bureaux connexes. Une telle démarche pourrait être étendue à d'autres services.

4.11. Châteauroux (Indre)

La commune de Châteauroux bénéficie d'un inventaire actualisé du patrimoine bâti (bureaux, bâtiments recevant du public) sous format électronique. Celui-ci apparaît relativement complet : dénomination, localisation du bien, destination, surface utile et informations très précises sur la consommation énergétique (au-delà de ce qu'exige la réglementation) grâce à un système d'information spécifique. Cela permet à la ville d'avoir une vision globale des coûts énergétiques par bâtiment, ainsi que de leurs émissions de gaz à effet de serre. Ces éléments permettent un suivi par la ville, avec un système d'alerte en cas de dérive constatée de la consommation d'énergie.

La commune dispose, depuis 2004, d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI), renouvelé depuis, et comprenant un volet "isolation" conséquent, qui n'a pas, paradoxalement, empêché la progression de la facture énergétique. En effet, malgré une baisse de consommation manifeste, l'augmentation du prix de l'énergie n'a pas permis d'enrayer la hausse des dépenses dans ce domaine entre 2004 et 2010 (2,1 millions d'euros en 2004, contre 2,4 millions d'euros en 2010).

4.12. Bagnolet (Seine-Saint-Denis)

La commune de Bagnolet possède un patrimoine conséquent mais relativement récent, constitué durant la seconde moitié du XX^{ème} siècle, en fonction des urgences, liées notamment à la croissance démographique, et des opportunités foncières, avec une priorité donnée aux équipements publics (sociaux, culturels, sportifs et culturels), plutôt qu'aux locaux administratifs.

Jusqu'à récemment, la collectivité ne s'était pas dotée d'un véritable inventaire patrimonial. Quelques initiatives incomplètes et imprécises, notamment un recensement des propriétés municipales avec des tableaux thématiques, et un recensement destiné au suivi des assurances sont néanmoins à mentionner, mais ces initiatives traduisent un traitement parcellaire et « au cas par cas » de la question patrimoniale. Ces actions ont été menées sans centralisation par une entité dédiée, et donc laissées à la main des services techniques. Par ailleurs, ces recensements physiques ne concordent qu'imparfaitement avec les états de l'actif comptable des immobilisations (réalisés en 2004 et 2006).

Annexe VI

Ce n'est que depuis quelques années, que la collectivité a émis la volonté de se doter d'une stratégie patrimoniale d'ensemble sous l'impulsion des projets immobiliers d'envergure financés par l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et dans le cadre des zones d'aménagement concertées (ZAC). Cette prise de conscience s'est notamment traduite par la mise en place d'outils spécifiques, et notamment une base de données exhaustive par quartier, accessible et actualisable, recensant les propriétés communales et comprenant de nombreuses informations (quartier, adresse, référence parcellaire, nature du bien ou de la zone, projet concerné, surface brute, surface hors œuvre nette au regard du coefficient d'occupation des sols, type de bâtiment construit, etc.). Ce fichier doit permettre de constituer un système d'information géographique et permettra de consolider les recensements existants.

4.13. Pamiers (Ariège)

La commune de Pamiers possède, par rapport à sa taille, d'un patrimoine hors bureaux relativement conséquent (94 immeubles pour une surface de près de 95 000 m²). Elle manifeste par ailleurs un certain volontarisme en termes d'acquisitions et de cessions.

Ce dynamisme justifie que la collectivité tienne à jour un inventaire rigoureux et construise une stratégie patrimoniale, permettant d'inscrire les opérations menées dans le cadre d'objectifs de moyen et long terme, selon une double logique d'efficacité et d'efficience. Or, en 2014, lors de l'enquête de la Chambre régionale des comptes, aucun inventaire d'ensemble n'avait été bâti, et aucun document structurant (du type schéma directeur) n'avait été élaboré.

Concernant l'immobilier à usage de bureaux, une politique audacieuse a été menée, afin d'en optimiser l'usage et réduire les coûts. Celui-ci représente 1 173 m² pour 109 agents (soit un ratio de 10,76 m² en moyenne par poste de travail, avec très peu de disparités entre agents), répartis sur 16 sites, concentrés, pour l'essentiel, sur trois pôles (69 % des agents à l'hôtel de ville). Cette concentration a été jugée favorable à l'efficacité du service public par la Chambre régionale des comptes en 2014.

4.14. Audincourt (Doubs)

La commune d'Audincourt compte un patrimoine immobilier bâti de 90 000 m² (86 sites) estimé en 2010, selon l'expertise de la commune à 90 millions d'euros (42,9 millions d'euros si l'on se réfère à l'état de l'actif).

La collectivité a une connaissance assez précise de ce patrimoine, depuis 2008, année où elle a souhaité tenir un inventaire physique, distinct de l'état de l'actif. Pour tenir cet inventaire, elle s'appuie sur une expertise externe d'un coût annuel de 1 743 euros. Le recensement comprend les caractéristiques physiques et techniques de chaque bien, sa valeur actualisée, ses surfaces et son état de vétusté. En revanche, n'y figurent pas d'éléments relatifs aux frais de fonctionnement (fluides, entretien, etc.). S'ajoutent à cet inventaire, un rapport de vérification annuel des établissements recevant du public (ERP) (aspects sécuritaires) et des diagnostics transversaux complémentaires sur certains types de patrimoine ou certains thèmes (chaufferies, accessibilité des ERP, hôtel de ville).

Une part importante du patrimoine (13%) est mise à disposition d'associations. On compte également 19 logements à usage d'habitation, dont 3 pour des professeurs des écoles, et plusieurs destinés à des personnes âgées ou en grande difficulté (hébergement d'urgence).

La commune a développé une stratégie immobilière, qui comprend tout d'abord une politique d'acquisitions et de cessions, structurée autour de deux objectifs : d'une part, l'aménagement du centre-ville et d'autre part, la réhabilitation des berges du Doubs. S'y ajoute une politique spécifique concernant l'immobilier de bureaux : avec un objectif visant à améliorer la qualité de service et l'accueil du public, par un effort de rationalisation (centralisation des services, optimisation de l'utilisation des locaux, etc.).

4.15. Nantes (Loire-Atlantique)

L'inventaire physique pâtit de certaines lacunes et fournit des valeurs discordantes par rapport à l'actif comptable. L'évaluation comptable souffre elle-même d'anomalies relevées en 2014 par la Chambre régionale des comptes, qui affectent le bilan de la collectivité et la fiabilité des comptes et de son budget. Cette situation tient notamment, mais pas seulement, à l'absence de coordination entre les deux inventaires, et d'outil informatique performant permettant d'assurer cette coordination.

Ces manques tiennent, selon la CRC, à l'organisation de la collectivité : la problématique patrimoniale est disséminée entre la direction des finances, la direction du bâti, la direction de l'immobilier, la direction juridique, la direction du contrôle interne et enfin, les différentes directions opérationnelles, d'où un cloisonnement de la gestion, mais également des appréciations sur des critères différents de la valeur vénale et des normes à appliquer sur le plan énergétique notamment.

Dans le cadre de sa démarche de performance, la commune a défini une stratégie concernant l'immobilier de bureaux, avec la mise en place d'un schéma directeur des locaux administratifs, conjointement avec Nantes métropole. Des objectifs pour trois ans ont été fixés en matière de reconversion, de modification et de développement de certains bureaux. En outre, un ratio de 18 m² par agent a été fixé.

La commune accorde un grand intérêt à la préservation de son patrimoine bâti. Ainsi, de nombreux contrôles de conformité aux normes des bâtiments sont menés par les services de la direction du bâti. Les locaux de la collectivité sont d'ailleurs certifiés sur les trois normes de qualité, de sécurité et d'environnement. Néanmoins, des marges de progrès importantes demeurent en matière d'accessibilité. De la même manière, depuis 2009, des contrôles renforcés de la vétusté et de l'adaptabilité aux usages ont été menés, ceux-ci ayant permis une maîtrise de la consommation énergétique et des économies importantes. La collectivité est en mesure d'opérer un chiffrage rigoureux de la consommation en fluides des 1 500 bâtiments de la ville. Globalement, la consommation de chauffage est en hausse, en raison de l'application de mesures anti-légionnelle, qui expliquent également la hausse de la consommation d'eau. La consommation d'électricité a, quant à elle, baissé. La recherche de nouvelles économies a été engagée dans le cadre des orientations du « Plan Climat » défini à l'échelle de Nantes métropole.

La ville met à disposition ou en location un certain nombre de locaux à des associations et autres organismes dans des conditions jugées satisfaisantes par la Chambre régionale des comptes en 2014 (élaboration systématique de conventions écrites précisant l'usage mais aussi les modalités d'entretien et d'assurance des biens), engendrant des revenus modestes, qui pourraient sans doute être optimisés.

S'il n'existe pas de schéma directeur dans le domaine immobilier, le plan pluri-annuel d'investissements (PPI) fixe un certain nombre d'orientations. En particulier, un plan annuel de cession lui est associé, permettant à la direction de l'immobilier de conduire les opérations nécessaires en la matière. La Chambre régionale des comptes a cependant relevé en 2014 que de nombreux terrains, inutilisés par la collectivité depuis de nombreuses années, pourraient être cédés, alors qu'aucune réflexion n'est menée à leur sujet.

4.16. La commune d'Angers (Maine-et-Loire)

La ville possèdera un inventaire de son patrimoine bâti et non bâti grâce à deux logiciels qui permettront, lorsqu'ils seront implantés, la connaissance et le suivi de son patrimoine bâti. Ces logiciels en cours d'installation nécessitent un travail important d'enregistrement des données, notamment pour les plans des bâtiments.

La ville dépense 639 698 € pour une location de surface louée de 8 904,77 m², mais ne refacture que 76 812 € par an (loyers et charges). Ces refacturations ne concernent que le centre communal d'action sociale (CCAS) pour 55 308 € et le bureau de police *Roseraie* pour 20 218 €, mais pas les associations qui, pourtant, bénéficient de locaux dans les mêmes bâtiments. La ville doit s'interroger sur cette pratique peu lisible, mal formalisée dans les conventions, et sur l'avantage en nature accordé à 19

Annexe VI

associations représentant une dépense allant au-delà de la simple mise à disposition de locaux municipaux.

En ce qui concerne la gestion de ses locaux, la ville les attribue par convention à des tiers ; le suivi est réalisé par le logiciel VISUAL SOFT. Elle a transmis la liste des 381 conventions signées depuis 2006 et toujours en cours au 1^{er} septembre 2011, concernant essentiellement huit types d'entités dont 216 associations. 124 818,5 m² de locaux municipaux sont utilisés par des tiers dont 34 866 m² par des associations. Le montant des loyers perçu est de 795 k€ dont 500 k€ pour l'établissement public de coopération culturelle (EPCC) le Quai. Beaucoup d'associations ne paient pas de redevance à la ville ; représentant près de 57 % des entités, elles ne paient que 1,56 % des loyers. Ce pourcentage est toutefois à modérer par le poids important de la redevance payée par l'EPCC.

La ville a pu produire une étude sur la surface attribuée à chaque agent. Les plans d'aménagement des bureaux types pour la direction des bâtiments confirment l'attribution de 13 m² pour un bureau accueillant une personne, 19,50 m² pour deux personnes, et 26 m² pour trois personnes, sans autre précision pour les bureaux des autres directions. Le directeur des bâtiments a précisé que la ville se positionnait autour de 11 m² à la mairie, mais avait un objectif de 13 m².

S'agissant de la connaissance comptable du patrimoine, aucun rapprochement entre l'inventaire physique et l'état de l'actif brut immobilisé n'est réalisé à ce jour, conjointement par l'ordonnateur et le comptable. La commune a intégré progressivement les immobilisations qui devaient l'être (piscine *Jean Bouin*, musée des beaux-arts et théâtre *le Quai*). Cependant, ce travail s'est dégradé sur la période 2006-2010, la commune ayant annoncé des régularisations de transfert pour 26,2 M€ enregistrées avant le 31 décembre 2011. Par ailleurs, cet effort reste très éloigné du solde du compte 23 au 31 décembre 2010, qui s'établit à 465,8 M€.

4.17. Maizières-lès-Metz (Moselle)

La commune de Maizières-Lès-Metz a réalisé un inventaire physique relativement exhaustif de son patrimoine, avec un recensement de toutes les catégories de biens. Cet inventaire présente cependant de nombreuses lacunes : une absence de mise à jour régulière, quelques inexactitudes et irrégularités (des immobilisations mal libellées, ou difficilement identifiables au regard des informations recensées dans le cadre de l'inventaire, comme c'est le cas pour les biens loués) et des incohérences entre recensement physique et état de l'actif comptable.

Surtout, cet inventaire ne semble pas, au moment du contrôle effectué par la Chambre régionale des comptes en 2013, avoir eu un effet levier en termes de stratégie patrimoniale. Aucune réflexion n'a vu le jour dans ce domaine : l'occupation du patrimoine immobilier et la location des bâtiments sont le fruit de l'histoire, sans répondre à une logique de valorisation et d'optimisation.

4.18. Arcachon (Gironde)

La commune d'Arcachon s'est dotée d'outils pour maîtriser l'évolution de ses charges notamment dans le domaine énergétique. Ainsi, elle a :

- renouvelé le marché d'exploitation du chauffage de l'ensemble des bâtiments de la commune comprenant des clauses de performance énergétique et prévoyant le remplacement de matériels avec une valorisation dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) ;
- mis en place d'un fonds « travaux d'amélioration au titre du développement durable » destiné à financer des travaux d'amélioration sur les équipements existants ;
- décidé de s'inscrire dans un groupement de commandes pour la réalisation de diagnostics de performance énergétique de manière à en réduire la charge financière.

ANNEXE VII

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINET MINISTERIELS.....	1
2. ADMINISTRATIONS CENTRALES DE L'ÉTAT.....	1
3. SERVICES DECONCENTRES DE L'ÉTAT.....	1
4. INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES (INSEE).....	1
5. COMMISSARIAT GENERAL AUX INVESTISSEMENTS.....	2
6. AGENCE DU PATRIMOINE IMMATERIEL DE L'ÉTAT (APIE).....	2
7. CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS (CDC).....	2
8. ASSOCIATIONS DE COLLECTIVITES TERRITORIALES ET D'ETABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPERATION INTERCOMMUNALE.....	2
9. COLLECTIVITES TERRITORIALES ET ETABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPERATION INTERCOMMUNALE.....	3
10. INSTITUT NATIONAL SPECIALISE D'ETUDES TERRITORIALES DE MONTPELLIER (INSET).....	3
11. LA BANQUE POSTALE.....	3
12. CABINET DE CONSEIL.....	4
13. PERSONNALITES QUALIFIEES.....	4

1. Cabinet ministériels

- ◆ **Cabinet du ministre des finances et des comptes publics**
 - M. Julien Robineau, conseiller finances locales.
- ◆ **Cabinet du secrétaire d'État chargé du budget**
 - M. Arnaud Lunel, conseiller politique immobilière et jeux.
- ◆ **Cabinet de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique**
 - M. Jean-Yves Raude, directeur du cabinet ;
 - M. Jonathan Morice, conseiller collectivités territoriales.

2. Administrations centrales de l'État

- ◆ **Direction du budget**
 - M. Pierre Lanoë, chef du bureau collectivités locales.
- ◆ **Direction générale des finances publiques (DGFIP)**
- ◆ **Sous-direction de la gestion comptable et financière des collectivités locales**
 - M. Philippe Gac, chef du bureau CL-1B ;
 - M. Philippe Zapletal, adjoint au chef du bureau CL-2A ;
 - M. Eric Philippe, bureau CL-2A.
- ◆ **France Domaine**
 - M. Nicolas Prudhomme, sous-directeur de la stratégie immobilière de l'État ;
 - M. Laurent Alégret, chef du bureau budget et inventaire immobilier FD-1B.
- ◆ **Direction générale des collectivités locales (DGCL)**
 - M^{me} Françoise Taheri, sous-directrice des finances locales et de l'action économique ;
 - M. Thierry Johnson, adjoint à la cheffe du bureau FL-3.

3. Services déconcentrés de l'État

- ◆ **DRFiP du Centre et du département du Loiret**
 - M. Philippe Dufresnoy, directeur régional des finances publiques ;
 - M. Jean-Marc Verdier, directeur du pôle gestion publique.
- ◆ **Préfecture du Loiret**
 - M. Nacer Meddah, préfet de la région Centre-Val de Loire, préfet du Loiret ;
 - M. Pascal Marcot, directeur des collectivités territoriales ;
 - M. Flavio Bonetti, directeur de cabinet du préfet.

4. Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

- ◆ M^{me} Margot Perben, division synthèse des biens et des services ;
- ◆ M. Sylvain Humbertclaude, division synthèse générale des comptes, responsable du compte de patrimoine ;

Annexe VII

- ◆ M^{me} Émilie Rodriguez, division synthèse générale des comptes, cheffe de la section compte des administrations publiques.

5. Commissariat général aux investissements

- ◆ M^{me} Sylviane Gastaldo, directrice de programme évaluation des investissements ;
- ◆ M. Édouard Bloch-Escoffier, directeur des finances et de la stratégie.

6. Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE)

- ◆ M^{me} Danièle Bourlange, directrice générale ;
- ◆ M^{me} Armelle Dumas, directrice générale adjointe.

7. Caisse des dépôts et consignations (CDC)

- ◆ M. Marc Abadie, directeur du réseau et des territoires ;
- ◆ M^{me} Elisa Vall, directrice du département appui aux territoires ;
- ◆ M^{me} Gwenola Martin, responsable du service ingénierie et expertises territoriales.

8. Associations de collectivités territoriales et d'établissements publics de coopération intercommunale

- ◆ **Association des régions de France (ARF)**
 - M. Jérôme Larue, conseiller responsable du pôle finances et droit des associations ;
 - M. Frédéric Éon, conseiller juridique et fonction publique.
- ◆ **Assemblée des départements de France (ADF)**
 - M. Pierre Monzani, directeur général ;
 - M^{me} Anne Bouillot, conseillère finances ;
 - M. Jérôme Briend, conseiller affaires juridiques ;
 - M. Augustin Rossi, conseiller politiques d'insertion, du logement, de la ville, de la mobilité et des politiques européennes ;
 - M. Thomas Lecomte, conseiller finances ;
 - M. Guillaume Clerget, conseiller finances.
- ◆ **Assemblée des communautés de France (ADCF)**
 - M. Nicolas Portier, délégué général ;
 - M^{me} Claire Delpech, responsable finances et fiscalité, habitat et logement.
- ◆ **Association des maires de France (AMF)**
 - M. Philippe Laurent, secrétaire général et maire de Sceaux ;
 - M^{me} Nathalie Brodin, responsable du département finances et fiscalité locale ;
 - M. Assane Fall, département finances et fiscalité locale.
- ◆ **Association des petites villes de France**
 - M. Antoine Homé, secrétaire général et maire de Wittenheim ;
 - M. Erwann Calvez, chargé de mission.

- ◆ **France urbaine**
 - M. Olivier Landel, délégué général ;
 - M. Franck Claeys, directeur économie et finances territoriales ;
 - M^{me} Éloïse Foucault, chargée de mission.
- ◆ **Association Finances Gestion Évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE)**
 - M^{me} Leslie Magnan, secrétaire générale.

9. Collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale

- ◆ **Mairie de Bastia**
 - M. Didier Medori, directeur des finances de la commune de Bastia et membre de l'AFIGESE.
- ◆ **Mairie de Bourg-en-Bresse**
 - M. Jean-François Debat, maire de Bourg-en-Bresse et vice-président de Bourg-en-Bresse agglomération.
- ◆ **Mairie d'Orléans et communauté d'agglomération Orléans Val-de-Loire**
 - M. Alexis Choutet, directeur général adjoint ressources et fonctions supports ;
 - M. Gilles Barberon, directeur de l'immobilier et de la logistique.
- ◆ **Mairie de Toulouse**
 - M. Jean-Luc Moudenc, maire de Toulouse et président de Toulouse Métropole.
- ◆ **Mairie de Versailles**
 - M. François de Mazières, maire de Versailles et président de la communauté d'agglomération Versailles Grand Parc ;
 - M. Olivier Berthelot, directeur général des services ;
 - M. Serge Claudel, directeur général des services techniques.
- ◆ **Département du Loiret**
 - M. Jean-Charles Manrique, directeur général des services ;
 - M. Roberto Fuentes, directeur général des services adjoint, directeur du patrimoine départemental.
- ◆ **Région Centre-Val de Loire**
 - M. Benoît Rochas, directeur général gestion publique et finances ;
 - M. Emmanuel Porcher, directeur général, éducation, culture et sports.

10. Institut national spécialisé d'études territoriales de Montpellier (INSET)

- ◆ M. Jean-Paul Vogel, directeur de l'INSET de Montpellier ;
- ◆ M. Gérard Moreno, responsable du pôle architecture, bâtiments, logistique et énergie à l'INSET de Montpellier

11. La Banque postale

- ◆ M. Thomas Rougier, directeur des études ;
- ◆ Mme Julie Marcoff, responsable d'études financières ;

Annexe VII

- ◆ M. Philippe Baeteman, responsable d'études financières.

12. Cabinet de conseil

- ◆ M. Franck Valletoux, directeur général du cabinet Stratégies locales.

13. Personnalités qualifiées

- ◆ M. Alain Guengant, directeur de recherche au CNRS, université de Rennes 1 ;
- ◆ M. Jérôme Fournel, inspecteur général des finances ;
- ◆ M^{me} Danièle Lajoumard, inspectrice générale des finances.

PIÈCE JOINTE

Support de présentation de la mission



MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE, DE LA RURALITÉ ET DES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le patrimoine des collectivités territoriales

Inspection générale des finances • Inspection générale de l'administration •
Contrôle général économique et financier

Contexte et périmètre de la mission

Une revue de dépenses

- Cadre défini à l'art. 22 de la LPPF 2014-2019
- Rapport destiné à être communiqué au Parlement
- 12 revues de dépenses planifiées pour 2016

Trois autres revues de dépenses concomitantes sur le champ des collectivités territoriales

- Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)
- Achats des collectivités territoriales
- Budgets annexes des collectivités territoriales

Périmètre : le patrimoine non financier des collectivités territoriales et de leurs groupements

- Exclusion du patrimoine financier
- Exclusion des démembrements des collectivités autonomes dans leur gestion patrimoniale ou qui présentent des enjeux patrimoniaux spécifiques (SEM, OPH, etc.)

Méthodologie

Analyses quantitatives

- Exploitation des comptes de gestion 2010-2014 pour l'ensemble des collectivités et au niveau le plus fin des nomenclatures comptables
- Analyse de données cadastrales tirées de la base nationale des données patrimoniales
- Exploitation de données de comptabilité nationale de l'INSEE

Enquête en ligne auprès de collectivités

- Relayée par les associations nationales d'élus
- Taux de retour satisfaisant

Entretiens et déplacements de terrain

- Associations nationales d'élus
- Élus de collectivités de tailles différentes et responsables administratifs
- Administrations : DGFIP, DGCL, CGI, etc.

Divers et concentré, le patrimoine des collectivités territoriales a vu sa valeur fortement augmenter depuis 30 ans

Le manque de connaissance précise de leur patrimoine limite la capacité de la plupart des collectivités à fonder une stratégie patrimoniale

Si le patrimoine est source de dépenses de fonctionnement susceptibles d'être optimisées...

...les dépenses d'investissement des collectivités devraient privilégier la réhabilitation du parc existant plutôt que des équipements neufs

Diverses évolutions juridiques sur le cadre des cessions et les outils de valorisation seraient susceptibles d'accroître les recettes tirées par les collectivités de leur patrimoine

Le patrimoine non financier des collectivités : un champ vaste et varié qui ne se résume pas au patrimoine immobilier

Divers et concentré, le patrimoine des collectivités territoriales a vu sa valeur fortement augmenter depuis 30 ans

Enfance - Enseignement

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

Réseaux et voiries

380 000 km de routes départementales	654 000 km de routes et 600 000 km de chemins
719 km de tramway	900 000 km de réseau de distribution d'eau
8 500 km de voies fluviales	8 800 000 lampadaires sur la voie publique

Environnement

20 271 installations de traitement des eaux usées	34 106 ouvrages de prélèvement d'eau
366 centres de tri traitant 6,9 Mt de déchets	126 centres d'incinération de déchets
600 installations de compostage	238 centres d'enfouissement des déchets

Protection civile

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

Culture et sport

1 052 théâtres	80 837 stades et structures sportives extérieures
1 243 musées	4 199 courts de tennis
7 100 bibliothèques	17 764 gymnases et salles de sport
	6 322 piscines

Patrimoine divers

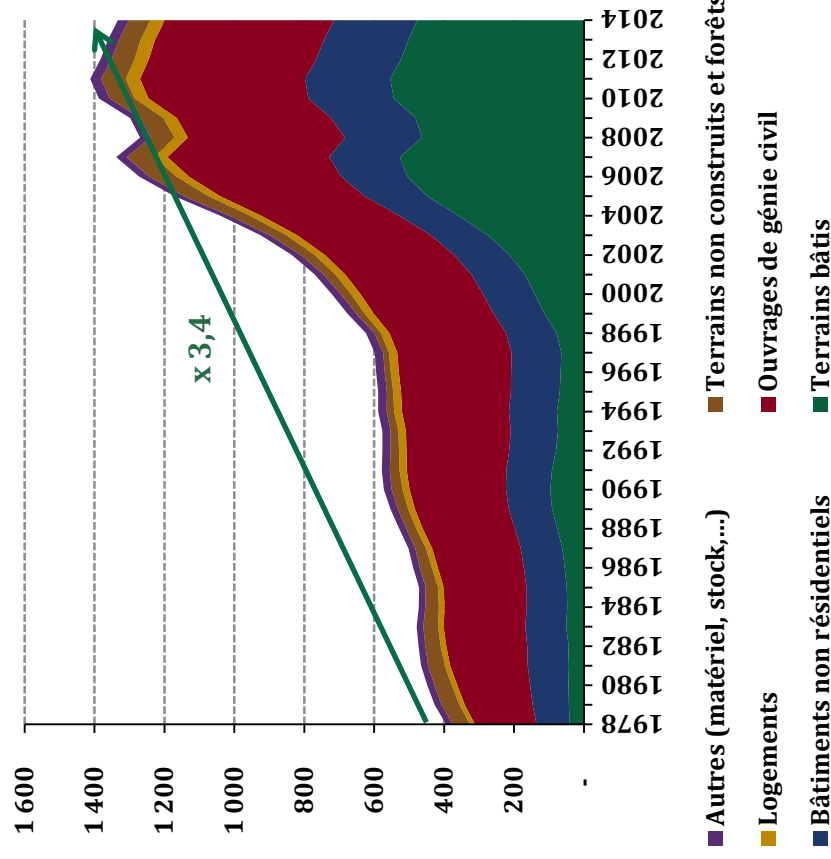
2,6 millions d'hectares de forêts	45 000 églises construites avant 1905 et appartenant aux collectivités
167 crématoriums	

Le patrimoine des APUL a fortement augmenté en valeur, notamment du fait de l'évolution des prix du foncier

Divers et concentré, le patrimoine des collectivités territoriales a vu sa valeur fortement augmenter depuis 30 ans

Une forte augmentation de la valeur du patrimoine depuis 1978...

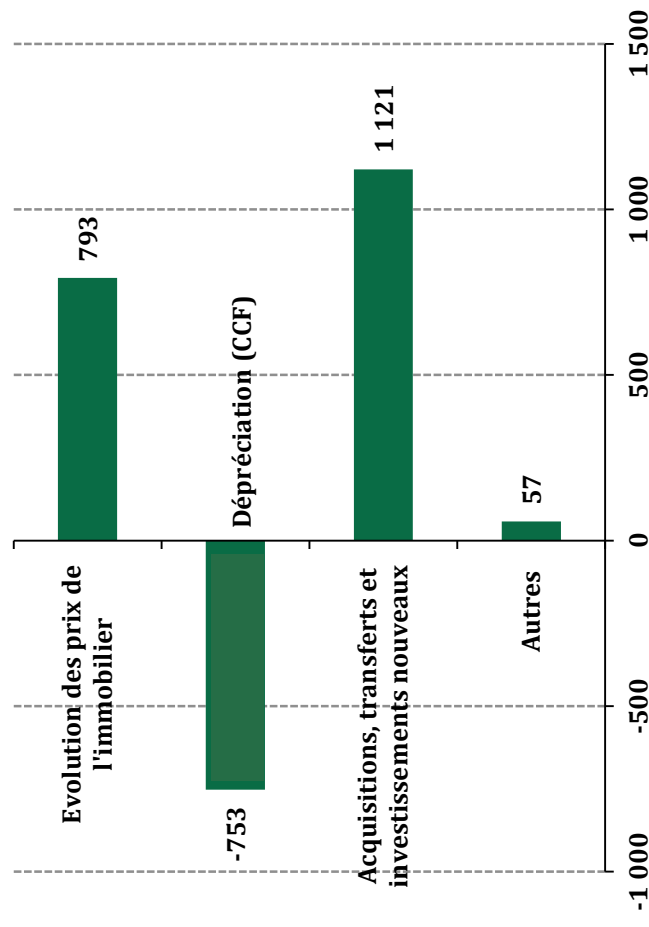
Évaluation de la valeur du patrimoine des APUL (Mds€, euros constants)



Source : INSEE, comptabilité nationale.

...du fait d'une augmentation en volume et de l'évolution des prix du foncier

Décomposition de l'évolution de la valeur du patrimoine des APUL en comptabilité nationale (Mds€, euros courants)



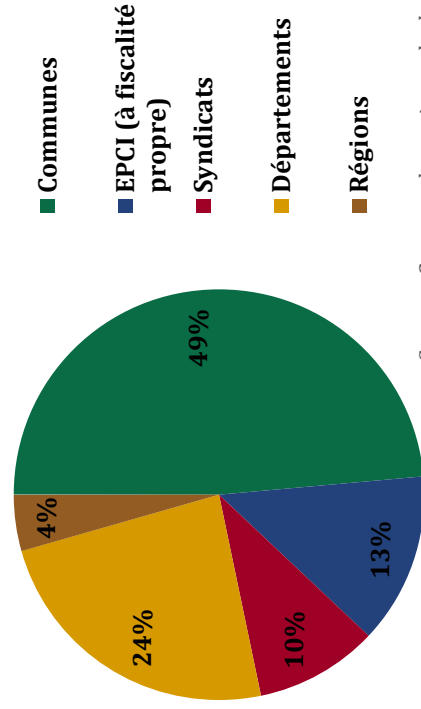
Source : INSEE, comptabilité nationale. CCF = consommation de capital fixe.

Un patrimoine concentré dans le bloc communal, reflet des compétences exercées par les différentes collectivités

Divers et concentré, le patrimoine des collectivités territoriales a vu sa valeur fortement augmenter depuis 30 ans

Un patrimoine détenu essentiellement par le bloc communal et concentré dans un nombre limité de communes

Répartition de la valeur brute comptable en 2014 des immobilisations gérées par niveau de collectivités



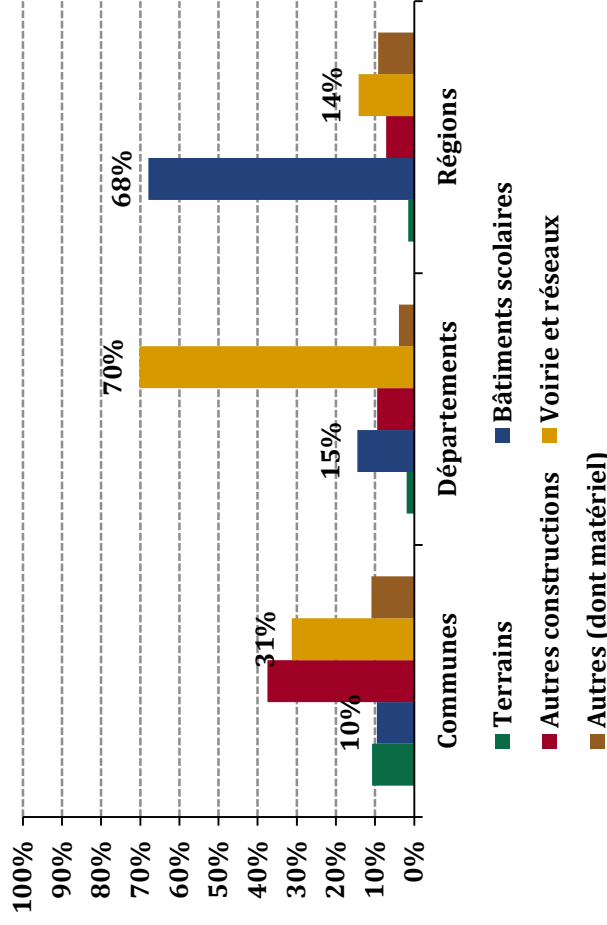
Source : Comptes de gestion, calculs de la mission.

Les communes de plus de 1 000 habitants représentent moins de 30 % des communes mais ont à leur actif plus de 80 % de la valeur brute comptable des immobilisations de l'ensemble des communes.

Une composition variable selon les compétences de chaque niveau de collectivités

Répartition de la valeur brute globale des immobilisations des collectivités : 44% de voirie et réseaux, 40% de constructions, 8 % de matériel.

Répartition de la valeur brute comptable en 2014 par type d'immobilisations et par niveau de collectivités



Source : Comptes de gestion, mission.

Divers et concentré, le patrimoine des collectivités territoriales a vu sa valeur fortement augmenter depuis 30 ans

Le manque de connaissance précise de leur patrimoine limite la capacité de la plupart des collectivités à fonder une stratégie patrimoniale

Si le patrimoine est source de dépenses de fonctionnement susceptibles d'être optimisées...

...les dépenses d'investissement des collectivités devraient privilégier la réhabilitation du parc existant plutôt que des équipements neufs

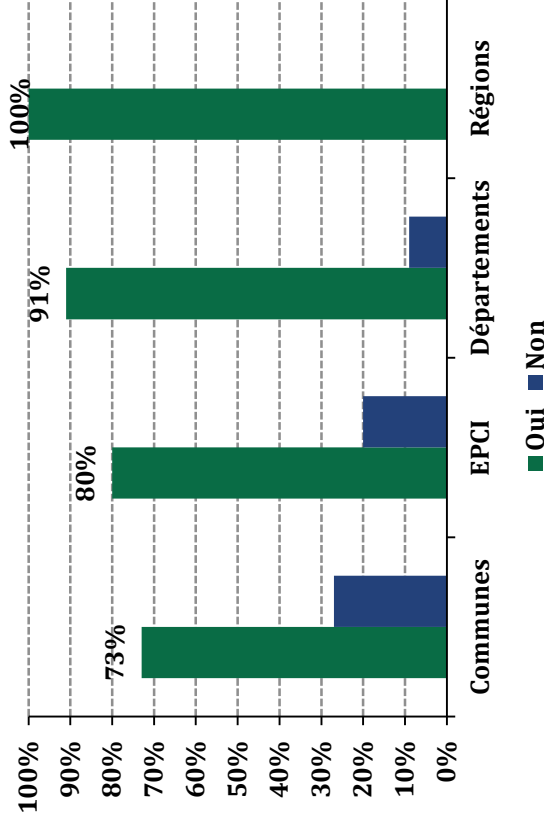
Diverses évolutions juridiques sur le cadre des cessions et les outils de valorisation seraient susceptibles d'accroître les recettes tirées par les collectivités de leur patrimoine

Une connaissance partielle par les collectivités de la réalité physique de leur patrimoine

Le manque de connaissance précise de leur patrimoine limite la capacité de la plupart des collectivités à fonder une stratégie patrimoniale

Une majorité de collectivités dispose d'un inventaire physique de leur patrimoine...

Collectivités déclarant disposer d'un recensement de leurs biens au travers d'un inventaire



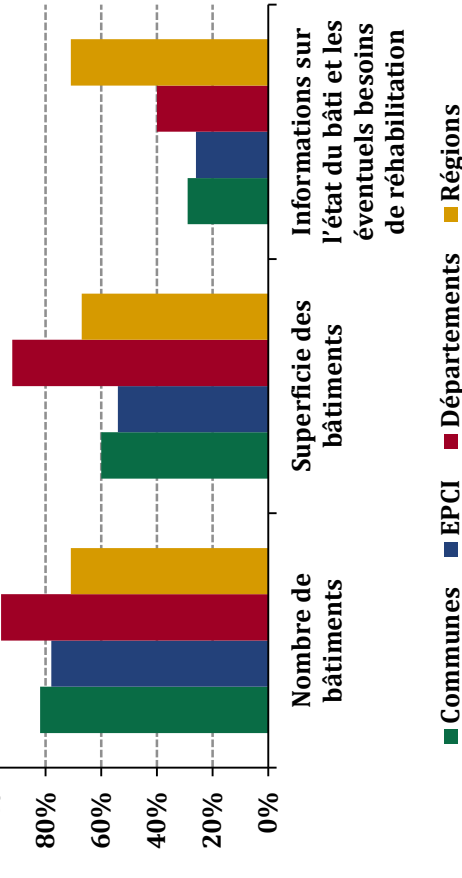
Source : Enquête de la mission.

...d'un niveau de précision et d'exhaustivité variable

Existence parfois de plusieurs inventaires gérés de manière indépendante et non systématiquement mis à jour

Les inventaires sont parfois partiels, tant dans le champ couvert que dans les informations qu'ils contiennent

Type d'informations figurant dans les inventaires des collectivités



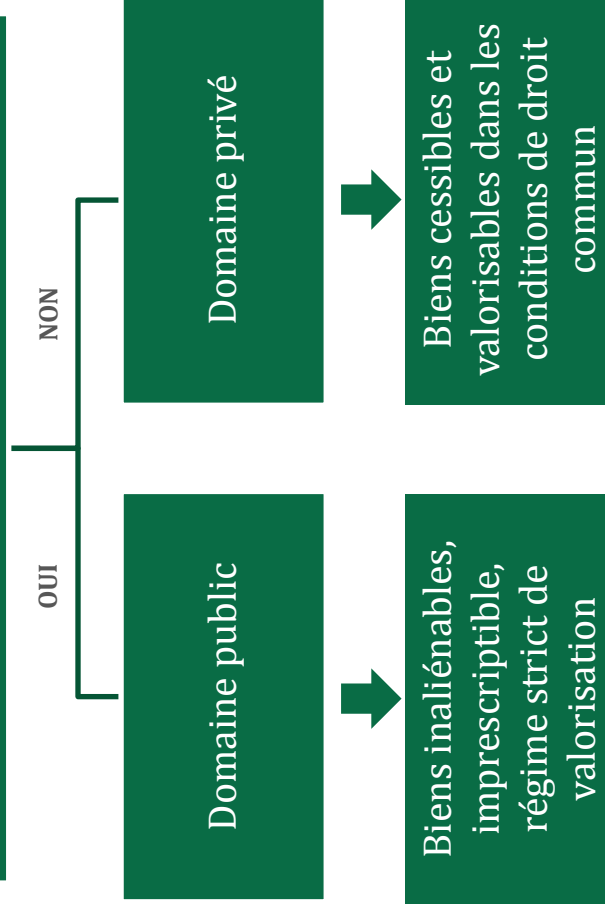
Source : Enquête de la mission.

Une connaissance sur le plan juridique rendue complexe par la multiplicité des modes de gestion et des statuts des biens

Le manque de connaissance précise de leur patrimoine limite la capacité de la plupart des collectivités à fonder une stratégie patrimoniale

La distinction domaine public / privé emporte des conséquences de gestion

Biens affectés à l'usage du public ou à un service public avec un « aménagement indispensable »



Le statut juridique des biens ne semble pas identifié pour 38 % des communes, 42 % des EPCI, 16 % des départements et 43 % des régions.

La question des transferts d'équipements

Des transferts d'équipements en pleine propriété de l'État vers les collectivités inachevés

- Acte I de la décentralisation : mise à disposition des biens correspondants aux compétences transférées
- Acte II (2004) : transferts en pleine propriété, encore inachevés aujourd'hui
- Subsistance de multipropriété sur un même site (par exemple : gymnase communal sur le site d'un collège)

La mise à disposition est le droit commun des transferts d'équipements aux EPCI

- Transfert des équipements en pleine propriété obligatoire pour les communautés urbaines
- Mise à disposition pour les autres communautés, source de complexité

Proposition : faire du transfert en pleine propriété le régime de droit commun des transferts d'équipements dans le cadre des intercommunalités

L'information comptable en matière de patrimoine manque de lisibilité

Le manque de connaissance précise de leur patrimoine limite la capacité de la plupart des collectivités à fonder une stratégie patrimoniale

Un processus d'enregistrement comptable du patrimoine perfectible

La comptabilisation du patrimoine repose sur une association forte entre l'ordonnateur et le comptable...

- Inventaire physique et comptable tenu par l'ordonnateur
- État de l'actif tenu par le comptable

...en pratique non toujours fonctionnelle...

- Outils d'échange d'information (Indigo-inventaire) non systématiquement utilisés
- Numéros d'inventaire non renseignés

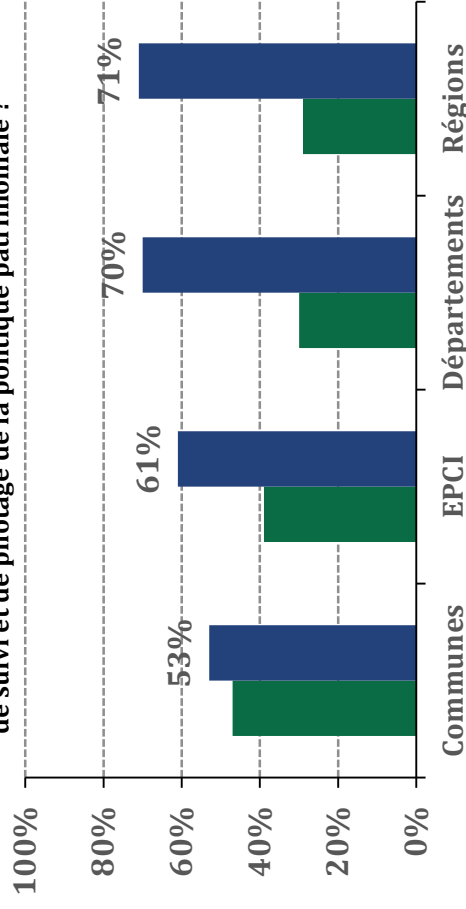
...ce qui peut se traduire par des incohérences et des anomalies comptables

- Incohérences entre les inventaires de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable
- Comptes d'immobilisations en cours non toujours mouvementés après les entrées en service
- Comptabilisation des travaux en régie

Une information comptable sur le patrimoine peu lisible

Le compte administratif et le compte de gestion ne permettent pas d'avoir une vision d'ensemble unifiée des enjeux patrimoniaux d'une collectivité

Le bilan établi par le comptable public constitue-t-il un instrument de suivi et de pilotage de la politique patrimoniale ?



Source : Enquête de la mission.

Enjeu d'un compte financier unique pour unifier la lisibilité des enjeux patrimoniaux d'une collectivité

La faiblesse de l'amortissement effectif ne permet pas aux collectivités de prendre en compte la dépréciation du patrimoine

Le manque de connaissance précise de leur patrimoine limite la capacité de la plupart des collectivités à fonder une stratégie patrimoniale

Des obligations d'amortissement limitées...

Moins de 7 % des immobilisations amortissables des communes doivent faire l'objet d'un amortissement obligatoire

- Aucune obligation en deçà de 3 500 habitants
- Au-delà, amortissement obligatoire des seuls biens meubles et biens immeubles productifs de revenus

Un champ plus large pour les départements et régions avec, en contrepartie, des possibilités de neutralisation budgétaire

- Amortissement obligatoire : respectivement **28% et 85 %** des immobilisations amortissables des départements et régions
- Les départements et régions ont un recours croissant à la possibilité de neutraliser l'impact budgétaire d'une partie des amortissements constatés

... qui ne permettent pas de prendre en compte la dépréciation du patrimoine

Une double vertu comptable et budgétaire de l'amortissement

- Sur le plan **comptable** : faire apparaître à l'actif du bilan une valeur des immobilisations tenant compte des dépréciations
- Sur le plan **budgétaire** : financer des dépenses d'investissement via la section de fonctionnement et étaler dans le temps la charge de remplacement des immobilisations

Le faible champ de l'amortissement obligatoire et les possibilités de neutralisation budgétaire masquent au plan comptable et budgétaire le coût du renouvellement du patrimoine

Propositions de la mission pour renforcer les règles d'amortissement des collectivités et analyse d'impact

Le manque de connaissance précise de leur patrimoine limite la capacité de la plupart des collectivités à fonder une stratégie patrimoniale

Type de collectivités	Caractéristiques	Obligation d'amortissement	Impact financier (simulé sur données 2014)
Communes de moins de 3 500 habitants	92 % des communes, 36 % du patrimoine immobilisé	<ul style="list-style-type: none">Amortissement uniquement facultatif (pas de changement)	-
Communes entre 3 500 et 10 000 habitants	5 % des communes, 18 % du patrimoine immobilisé	<ul style="list-style-type: none">Amortissement obligatoire des biens meubles et immeubles productifs de revenusPossibilité complémentaire d'un amortissement uniquement pour ordre	-
Communes de plus de 10 000 habitants	3 % des communes, 46 % du patrimoine immobilisé	<ul style="list-style-type: none">Alignement du champ de l'amortissement obligatoire sur celui des départements et des régionsPas de possibilité de neutralisation budgétaire pour les nouveaux investissements	<ul style="list-style-type: none">204 M€ de la section de fonctionnement à la section d'investissement
Départements et régions	-	<ul style="list-style-type: none">Pas de changement du champ de l'amortissement obligatoire (tous biens amortissables hors voirie)Fin de la possibilité de neutralisation budgétaire pour les nouveaux investissements	<ul style="list-style-type: none">106 M€ pour les départements68 M€ pour les régions

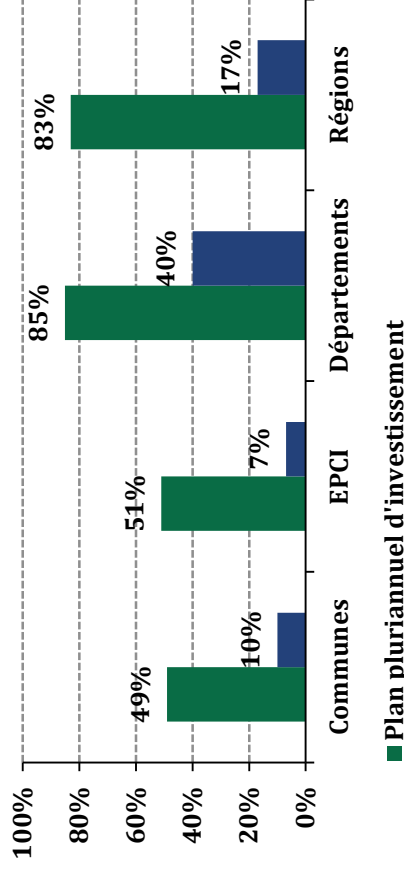
La formalisation par les collectivités d'une stratégie immobilière et patrimoniale demeure l'exception

Le manque de connaissance précise de leur patrimoine limite la capacité de la plupart des collectivités à fonder une stratégie patrimoniale

Peu de collectivités se sont dotées d'une stratégie de gestion du patrimoine...

- La programmation pluriannuelle des investissements est relativement développée...
... mais peu de collectivités se sont dotées d'une stratégie pour la gestion du stock de patrimoine
- Des initiatives intéressantes relevées dans des collectivités de tailles différentes

Collectivités déclarant disposer d'un plan pluriannuel d'investissement ou d'un schéma directeur immobilier et foncier

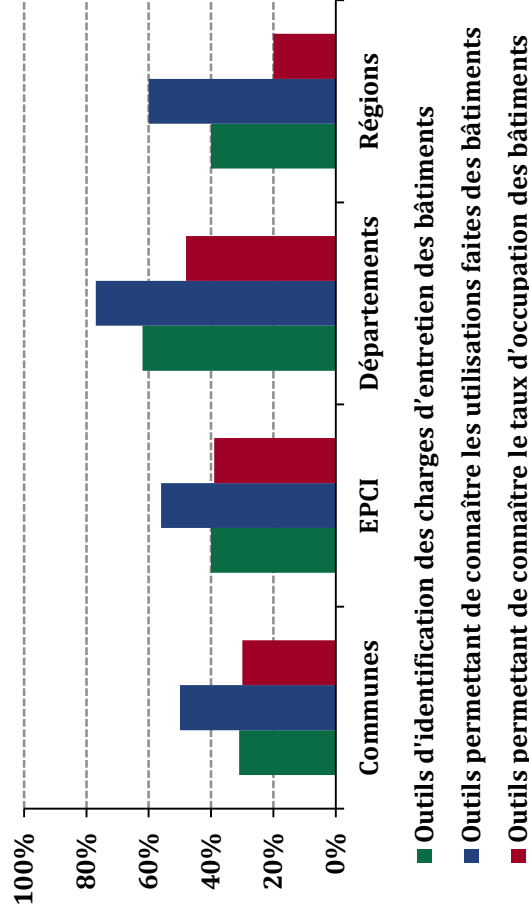


Source : Enquête de la mission.

... et d'une organisation et de systèmes d'information dédiés

La gestion patrimoniale est souvent éclatée entre différentes directions : 16% des communes indiquent avoir une fonction immobilière transversale

Collectivités déclarant disposer de différents outils de suivi et de pilotage du patrimoine



Source : Enquête de la mission.

Divers et concentré, le patrimoine des collectivités territoriales a vu sa valeur fortement augmenter depuis 30 ans

Le manque de connaissance précise de leur patrimoine limite la capacité de la plupart des collectivités à fonder une stratégie patrimoniale

Si le patrimoine est source de dépenses de fonctionnement susceptibles d'être optimisées...

...les dépenses d'investissement des collectivités devraient privilégier la réhabilitation du parc existant plutôt que des équipements neufs

Diverses évolutions juridiques sur le cadre des cessions et les outils de valorisation seraient susceptibles d'accroître les recettes tirées par les collectivités de leur patrimoine

28 Mds€ de dépenses de fonctionnement directement associées au patrimoine des collectivités territoriales en 2014

Le patrimoine est source de dépenses de fonctionnement susceptibles d'être optimisées

14 Mds€ de dépenses de fonctionnement associées au patrimoine

Dépenses moins dynamiques sur 2010-2014 que l'ensemble des charges réelles de fonctionnement mais plus que l'inflation

Type de dépenses	2010	2014	Évolution 2010-2014
Dépenses immobilières	7 602	8 612	+ 13,3 %
Dont matières premières (électricité, chauffage,...)	2 986	3 513	+ 17,7 %
Dont entretien et maintenance	2 588	2 823	+ 9,1 %
Dont assurances et impôts fonciers	1 312	1 500	+ 14,4 %
Dépenses mobilières	3 036	3 175	+ 4,6 %
Dont entretien	674	743	+ 10,2 %
Dont fournitures	615	685	+ 11,4 %
Dépenses relatives à la voirie, aux réseaux et aux terrains non construits	2 499	2 396	- 4,1 %
Dont voies et réseaux	1 839	1 755	- 4,6 %
Total	13 137	14 183	+ 8,0 %

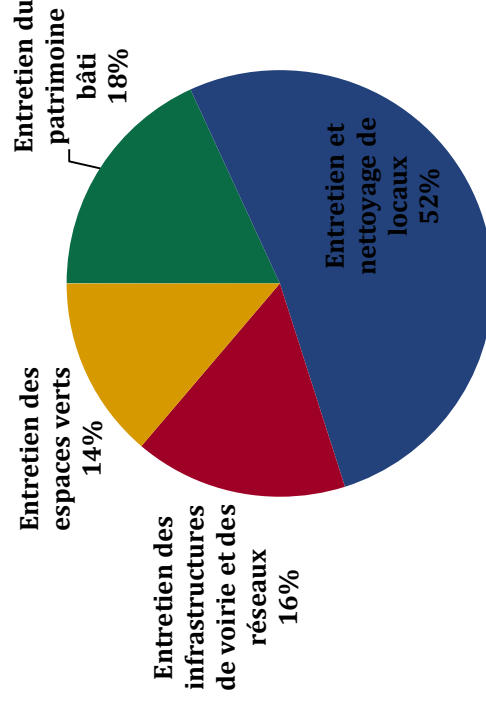
Source : DGFIP, calculs de la mission.

≈14 Mds€ de masse salariale associée au patrimoine

En 2012, près de 400 000 agents territoriaux étaient affectés à des fonctions d'entretien du patrimoine, soit :

- Une masse salariale de 14 Mds€ environ ;
- 23 % des agents des collectivités.

Répartition des effectifs affectés sur des missions de gestion du patrimoine des collectivités par types de métiers en 2012



Source : CNFPT, INSEE.

Des dépenses tirées par les investissements nouveaux et par le développement des normes relatives au patrimoine

Le patrimoine est source de dépenses de fonctionnement susceptibles d'être optimisées

Un effet d'entraînement de l'investissement sur le fonctionnement

Travaux d'Alain Guengant : en 2012, pour un nouvel investissement de 100€, la collectivité doit supporter en moyenne un surcoût annuel de 14€ de dépenses de fonctionnement :

- Dont 8,6 € au titre des frais de personnel ;
- Dont 5,4 € au titre de l'entretien et des achats de biens et fournitures.

Coefficient de récurrence variable selon le type d'investissement.

Les collectivités territoriales dépensent en fonctionnement en environ sept ans l'équivalent du coût initial de leurs investissements.

Des dépenses peu évaluées *ex ante* : 60 % des collectivités indiquent ne pas disposer d'un dispositif d'évaluation des charges associées aux investissements (*source : CDC*).

Le développement de normes sur le patrimoine est source de coûts peu évalués

Normes diverses : accessibilité, ERP, normes environnementales, archéologie préventive...

Un impact financier certain...

- Coût de la mise aux normes d'accessibilité évalué à 16 Mds€ par Accèsmétrie
- Retour sur investissement incertain : ex. de la réduction des fuites d'eau

...mais peu évalué

- Évaluation de l'impact financier des normes nouvelles théoriquement obligatoire
- Mais 76 % des textes soumis en 2014 au CNEN ne faisaient pas l'objet d'une évaluation de leur impact financier

Des partenariats public-privé (PPP) source de risques juridiques et financiers

Le patrimoine est source de dépenses de fonctionnement susceptibles d'être optimisées

Multiformes, les PPP des collectivités sont source de risques juridiques et financiers

Des PPP de diverses formes

- Contrats de partenariat (CP)
- Montages « aller-retour » fondés sur une convention domaniale (BEA ou AOT)

Les CP sont relativement suivis et encadrés mais pas les montages domaniaux

- Pas de recensement national alors même qu'ils seraient plus courants que les CP
- Pas de critères d'éligibilité
- Pas d'évaluation préalable
- Incertitude sur les règles comptables applicables

Des risques juridiques et financiers

- Coûts de transactions élevés
- Nombreux cas de requalification / annulation en justice avec un droit à l'indemnisation du cocontractant
- Rigidification des budgets de fonctionnement

Un encadrement récent qui ne supprime toutefois pas le risque financier inhérent à ces opérations

L'ordonnance du 23 juillet 2015 crée un outil unique, le « marché de partenariat »

- Éligibilité des projets précisée
- Obligations d'évaluation préalable renforcées
- Fin des montages domaniaux complexes et recentrage des BEA et AOT sur leur vocation d'origine

Depuis le 1^{er}/01/2016, obligation d'une évaluation préalable de la mission d'appui aux PPP (MAPPP)

Des garanties pour un recours plus efficient
→ au PPP mais l'équilibre financier et la soutenabilité des opérations ne sont pas pour autant assurés

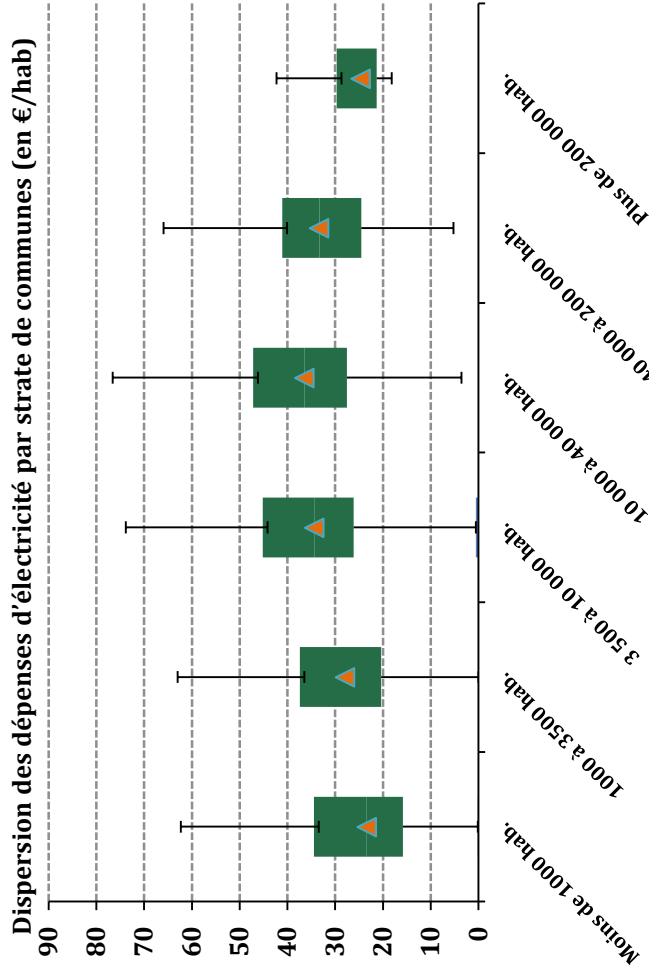
Une forte hétérogénéité des dépenses entre collectivités comparables qui révèle des marges d'économies

Le patrimoine est source de dépenses de fonctionnement susceptibles d'être optimisées

Une forte dispersion des dépenses...

Analyse spécifique de 4 postes de dépenses (électricité, entretien et réparation sur bâtiments, fournitures d'entretien et de petit équipement, assurance) **aux montants élevés et deux fois plus dynamiques que la moyenne**

Forte hétérogénéité des dépenses rapportées au nombre d'habitants



... qui révèle des marges d'optimisation

Trois scénarii de chiffrage de cibles d'économies :

- Scénario minimal : réduction de 10 % des dépenses des collectivités appartenant au 4^{ème} quartile ;
- Scénario moyen : réduction de 15 % de ces mêmes dépenses ;
- Scénario maximal : dépenses des collectivités du 4^{ème} quartile alignées sur les dépenses les plus élevées du 3^{ème} quartile.

Cibles d'économies en fonction de chacun des trois scénarii envisagés sur les quatre postes de dépense analysés par la mission (en M€)

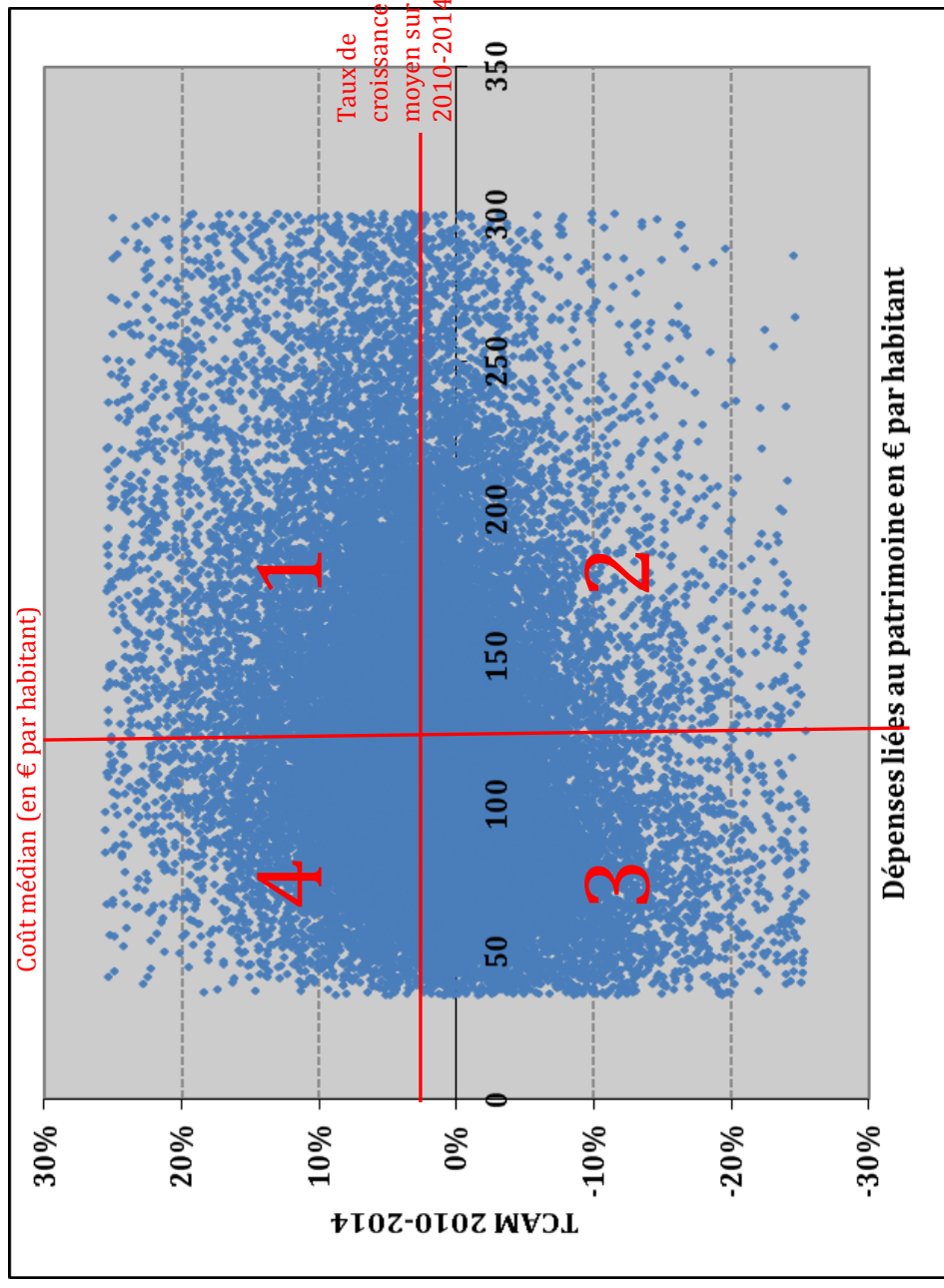
Postes de dépense	Scénario minimal		Scénario moyen		Scénario maximal	
	minimal	90	moyen	135	maximal	202
Électricité						
Entretien et de réparation sur bâtiments	50	50	75	75	217	217
Fourniture d'entretien et de petit équipement	32	32	47	47	120	120
Assurance	50	50	75	75	207	207
Total	222	222	332	332	746	746

Source : Mission.

Dans les collectivités où la dépense est la plus dynamique, une maîtrise de l'évolution permettrait 225 M€ d'économies

Le patrimoine est source de dépenses de fonctionnement susceptibles d'être optimisées

Représentation des communes en fonction de leurs dépenses patrimoniales (en € par habitant) et du taux de croissance annuel moyen (TCAM) de ces dépenses sur la période 2010-2014



En 2014, les dépenses liées au patrimoine des communes de la **catégorie 1** ont représenté une dépense totale de **3,8 Mds€**

Si l'augmentation annuelle des dépenses patrimoniales de ces communes est ramenée à l'évolution annuelle moyenne constatée pour l'ensemble des communes sur la période 2010-2014, les économies peuvent être évaluées à **225 M€ la première année** par rapport à un scénario où les dépenses de chaque commune augmenteraient au même rythme que celui constaté sur les 5 dernières années.

Cumul annuel des économies tant que la dépense est maîtrisée.

Source : Données DGFIP, calculs de la mission. Données extrêmes supprimées pour les besoins de la représentation graphique.

Divers et concentré, le patrimoine des collectivités territoriales a vu sa valeur fortement augmenter depuis 30 ans

Le manque de connaissance précise de leur patrimoine limite la capacité de la plupart des collectivités à fonder une stratégie patrimoniale

Si le patrimoine est source de dépenses de fonctionnement susceptibles d'être optimisées...

...les dépenses d'investissement des collectivités devraient privilégier la réhabilitation du parc existant plutôt que des équipements neufs

Diverses évolutions juridiques sur le cadre des cessions et les outils de valorisation seraient susceptibles d'accroître les recettes tirées par les collectivités de leur patrimoine

Les dépenses d'investissement pourraient être insuffisamment tournées vers la réhabilitation du patrimoine existant

Les dépenses d'investissement des collectivités devraient privilégier la réhabilitation du parc existant plutôt que des équipements neufs

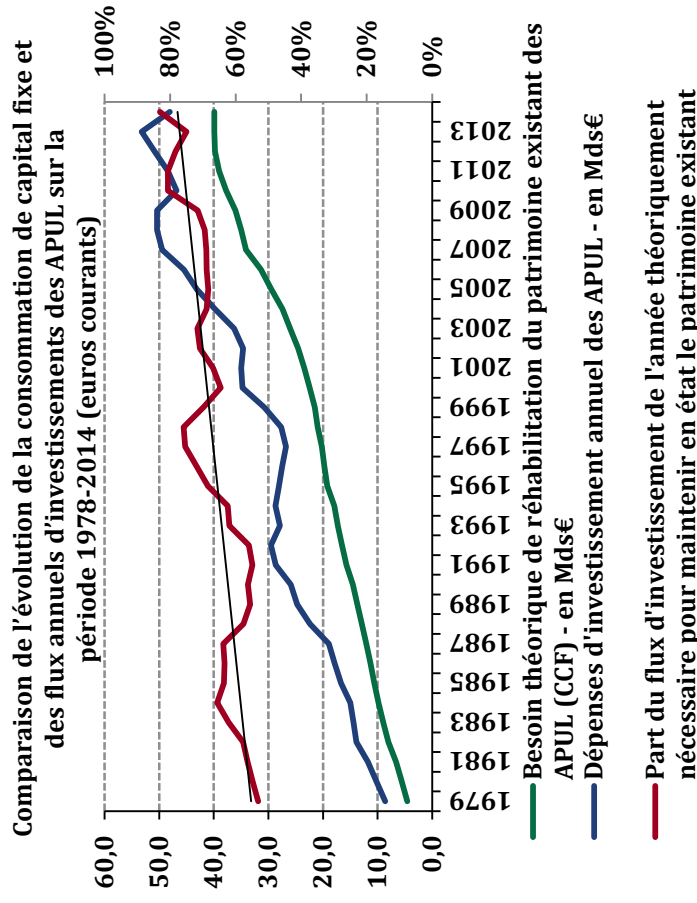
La part des investissements consacrée à la réhabilitation se situerait entre 50 % et 60 %

Distinction entre financement de nouveaux projets et dépenses de réhabilitation délicate à appréhender

Deux approches :

- D'après le questionnaire de la mission, 50% des investissements des collectivités seraient consacrés à de la réhabilitation
- Une analyse de la classification par nature des marchés publics des communes sur la période 2012-2014 montre que les travaux de renouvellement et de rénovation représentent sur la période 60 % du total des marchés de travaux

Le besoin théorique de réhabilitation représenterait \approx 80 % des dépenses d'investissement



Source : INSEE, mission.



Les dépenses effectives de réhabilitation pourraient être insuffisantes pour assurer le maintien en l'état du patrimoine existant

Mieux évaluer les nouveaux projets d'équipement pour dégager des marges de manœuvre financières pour la réhabilitation

Les dépenses d'investissement des collectivités devraient privilégier la réhabilitation du parc existant plutôt que des équipements neufs

L'évaluation préalable des dépenses de fonctionnement

Art. 107 de la loi « NOTRe » : obligation d'étude de l'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement de toute « opération exceptionnelle »

Enjeu de la définition du seuil (décret non encore publié) qui peut s'appuyer sur les marchés de travaux des collectivités

→ En 2013, l'observatoire économique de l'achat public a recensé 321 marchés de travaux de plus de 5 M€ passés par les collectivités territoriales représentant au total 3,9 Mds€

Soumettre par décret toutes les opérations de plus de 5 M€ à l'obligation d'évaluation *ex ante* des dépenses de fonctionnement liés aux équipements nouveaux prévue à l'article 107 de la loi NOTRe

La question de l'évaluation de la rentabilité socio-économique

≈ 70 % des collectivités interrogées par la Caisse des dépôts n'ont pas de dispositif d'évaluation de l'impact économique de leurs investissements

À l'heure actuelle, les évaluations de rentabilité socio-économique reposent sur des calculs et une méthodologie complexes, seulement adaptés aux investissements de grande ampleur

Depuis 2013, l'État doit produire une telle évaluation pour les projets d'investissement supérieurs à 20 M€ hors taxes

Rendre obligatoire une évaluation de rentabilité socio-économique pour les projets supérieurs à 20 M€ et confier au CGI l'élaboration d'une méthodologie d'évaluation des investissements d'ampleur plus limitée

Divers et concentré, le patrimoine des collectivités territoriales a vu sa valeur fortement augmenter depuis 30 ans

Le manque de connaissance précise de leur patrimoine limite la capacité de la plupart des collectivités à fonder une stratégie patrimoniale

Si le patrimoine est source de dépenses de fonctionnement susceptibles d'être optimisées...

...les dépenses d'investissement des collectivités devraient privilégier la réhabilitation du parc existant plutôt que des équipements neufs

Diverses évolutions juridiques sur le cadre des cessions et les outils de valorisation seraient susceptibles d'accroître les recettes tirées par les collectivités de leur patrimoine

Près de 8 Mds€ de recettes tirées de la valorisation et des cessions du patrimoine

Diverses évolutions juridiques sur le cadre des cessions et les outils de valorisation seraient susceptibles d'accroître les recettes tirées du patrimoine

Les recettes tirées de la valorisation du patrimoine représentent près de 5 Mds€

Type de recettes	2010	2014	Évolution 2010-2014
Revenus locatifs	2 314	2 472	+ 6,8 %
Recettes des concessions	1 728	1 969	+ 13,9 %
Dont redevances versées par des fermiers et concessionnaires	866	933	+ 7,7 %
Dont droits de permis de stationnement et de location	495	616	+ 24,4 %
Dont concessions et redevances funéraires	96	104	+ 8,3 %
Recettes forestières et agricoles totales	231	271	+ 17,3 %
Recettes tirées de la valorisation du patrimoine immatériel	125	124	- 0,8 %
Total	4 398	4 836	+ 9,9 %

Source : DGFIP, mission.

Des recettes de cessions significatives mais en forte baisse

Type de cessions	2010	2014	Évolution 2010-2014
Cessions de biens (compte 775)	3 037	2 456	- 19 %
Cessions de terrains aménagés	743	617	- 17 %
Produit total des cessions	3 780	3 073	- 19 %

Source : DGFIP, mission.

Zoom sur les cessions immobilières des communes en 2014 :

- 8 891 communes ont réalisé 20 759 cessions immobilières ;
- Montant total de 1,3 Md€ (530 M€ pour l'État) ;
- 72 % des acquéreurs des biens cédés par les communes étaient des personnes physiques et 80 % du montant des cessions concernait du foncier non bâti
- 50 communes concentrent 33 % du total du produit de cessions.

Une plus grande mise en concurrence lors de la passation de conventions d'occupation domaniale apparaît souhaitable

Diverses évolutions juridiques sur le cadre des cessions et les outils de valorisation seraient susceptibles d'accroître les recettes tirées du patrimoine

Les outils permettant la valorisation du patrimoine existent

Un principe : les autorisations d'occupation privative du domaine public sont **révocables, précaires, temporaires** et attribuées à titre **personnel**

→ Frein à la valorisation économique du domaine public

Des exceptions :

- Possibilité depuis la loi Hamon d'exploiter un fonds de commerce sur le domaine public
- Le bail emphytéotique administratif (BEA) et l'autorisation d'occupation temporaire (AOT) permettent aux collectivités de concéder des **droits réels** sur leur domaine public qui donnent au preneur des prérogatives du propriétaire

Un enjeu de renforcement des obligations de publicité et de mise en concurrence

Rien n'oblige une collectivité territoriale à organiser un minimum de publicité et de mise en concurrence lors de l'attribution d'un contrat d'occupation domaniale

Un enjeu juridique : pour une partie de la doctrine, le droit européen rend ces formalités obligatoires pour les activités économiques

Un enjeu économique : face à une forte asymétrie d'information, une mise en concurrence permet de déterminer la rentabilité économique des projets et d'optimiser ainsi le montant de la redevance

Prévoir que les conventions d'occupation domaniale délivrées en vue d'une activité économique doivent faire l'objet de mesures de publicité permettant une mise en concurrence

Les évaluations de France Domaine préalables aux cessions gagneraient à être maintenues

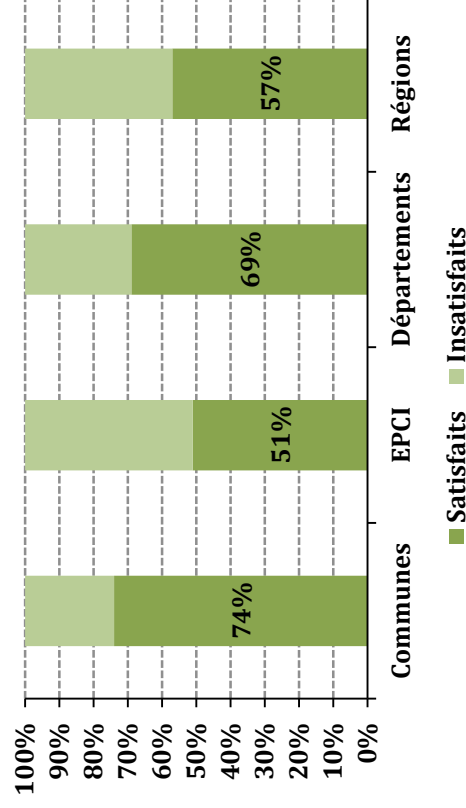
Diverses évolutions juridiques sur le cadre des cessions et les outils de valorisation seraient susceptibles d'accroître les recettes tirées du patrimoine

Des évaluations préalables obligatoires appréciées des collectivités...

Obligation d'évaluation préalable pour les cessions immobilières de toutes les communes de plus de 2 000 habitants, les EPCI, les départements et régions

≈ 90 000 évaluations par an, soit 55 % des évaluations des Domaines (≈ 300 ETP)

Satisfaction des collectivités sur la procédure d'évaluation de France Domaine



Source : Enquête de la mission.

... qui doivent être maintenues

Conseil de l'immobilier de l'État (2013) : « il serait cohérent que les collectivités territoriales qui disposent de l'autonomie de gestion de leur propre patrimoine soient également libres du choix de leur évaluateur »

La mission se prononce au contraire pour le maintien de cette évaluation préalable

- Risque de **fragilisation des opérations de cession** en l'absence d'une évaluation impartiale et d'une multiplication des contentieux
- **Conséquences financières** pour les communes, et notamment les plus petites d'entre elles, qui ne disposent pas nécessairement des moyens d'avoir recours à des prestations à titre onéreux
- Risque de **baisse de la qualité des évaluations résiduelles de France Domaine**

Les cessions d'un bien à un prix inférieur à sa valeur vénale devraient être plus encadrées

Diverses évolutions juridiques sur le cadre des cessions et les outils de valorisation seraient susceptibles d'accroître les recettes tirées du patrimoine

Les nombreuses cessions gratuites ou à l'euro symbolique à des personnes privées...

En 2014, près de 1 700 cessions réalisées par des communes (soit 8 % du nombre total de cessions des communes) ont été conclues à titre gracieux ou à l'euro symbolique

- Environ 40 % de ces opérations sont des cessions à des personnes publiques ou parapubliques (collectivités territoriales, sociétés d'économie mixtes, organismes de logement social, etc.)
- Près de la moitié de ces opérations concernent des personnes physiques et plusieurs opérations se font au profit d'entreprises privées

75 % de ces cessions concernent des biens fonciers

...rendent nécessaires une plus grande transparence

Encadrement par la loi des **cessions au profit d'entreprises** : un rabais peut être consenti par une collectivité pour aider la création d'activités économiques et une convention doit préciser la contrepartie de l'aide reçue

Pas d'encadrement législatif pour les **cessions à d'autres personnes privées** : autorisé par la jurisprudence pour un motif d'intérêt général et avec « *des contreparties suffisantes* »

Or, l'analyse d'un échantillon de cessions à l'euro symbolique montre que les **contreparties pour la collectivité ne sont pas toujours évidentes**

Rendre obligatoire l'établissement d'une convention précisant les contreparties attendues lors de la cession d'un bien à un prix inférieur à sa valeur vénale à une personne privée

Les cessions pourraient être facilitées par un déclassement anticipé et optimisées par une publicité plus systématique

Diverses évolutions juridiques sur le cadre des cessions et les outils de valorisation seraient susceptibles d'accroître les recettes tirées du patrimoine

L'ouverture aux collectivités de la possibilité d'un déclassement anticipé pour donner une souplesse de gestion

L'État depuis 2006 et les hôpitaux depuis 2009 ont la possibilité de déclasser un bien du domaine public (et donc de le vendre) avant sa désaffectation

- Anticipation du déménagement
- Pas de vacance d'un bien, facteur de coûts
- Recettes immédiates permettant de financer les travaux dans de nouveaux locaux

Ce type d'opérations suppose des compétences juridiques et de maîtrise d'ouvrage

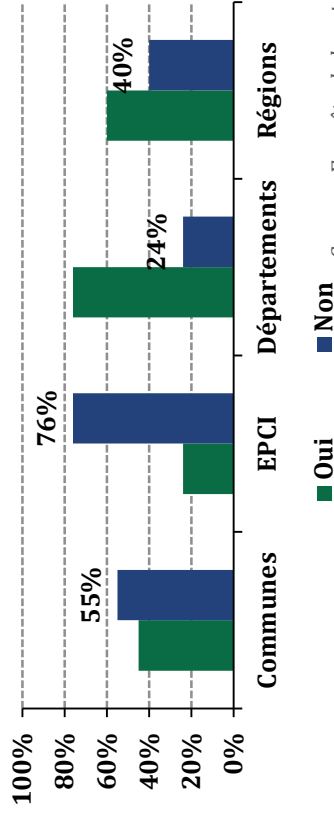
Étendre aux communes de plus de 10 000 habitants, aux groupements de communes, aux départements et aux régions la possibilité de déclasser un bien par anticipation

Un enjeu de renforcement des obligations de publicité et de mise en concurrence

À la différence de l'État, les collectivités n'ont aucune obligation de publicité et de mise en concurrence pour les cessions immobilières

Enjeu de transparence et de maximisation du profit des ventes

Réalisez-vous une publicité ou une mise en concurrence à l'occasion de cessions ?



Source : Enquête de la mission.

Prévoir pour les collectivités, comme pour l'État, un principe selon lequel les cessions immobilières doivent être précédées d'une publicité permettant une mise en concurrence