



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

Présentation à l'AMF

8 février 2017

Inspection générale des finances • Inspection générale de l'administration •
Contrôle général économique et financier

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 certaines collectivités à fonder une stratégie patrimoniale

Si le patrimoine est source de dépenses de fonctionnement très hétérogènes...

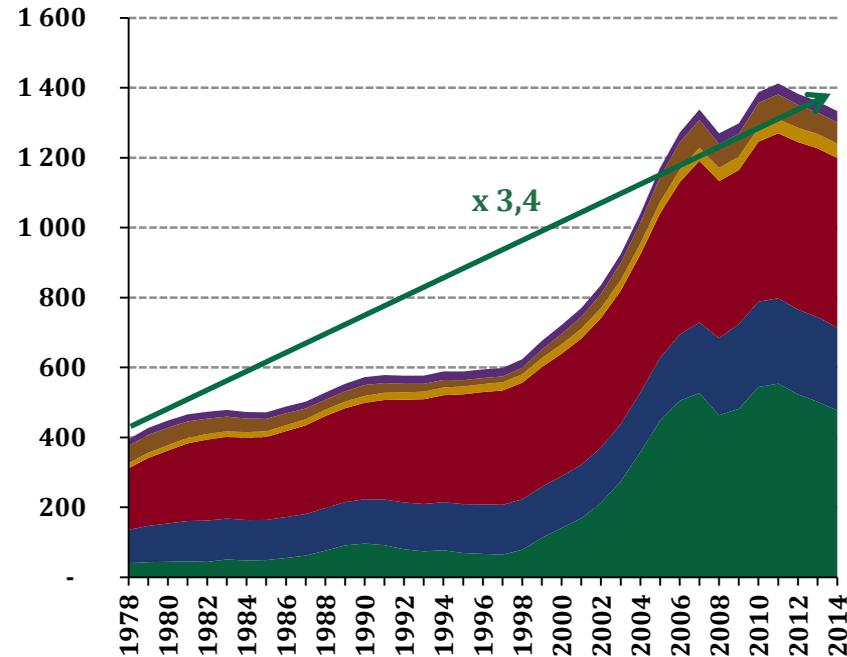
...les dépenses d'investissement des collectivités devraient privilégier la réhabilitation du parc existant plutôt que des équipements neufs

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 des APUL a fortement augmenté en valeur, notamment du fait de l'évolution des prix du foncier

Une forte augmentation de la valeur du patrimoine depuis 1978...

Évaluation de la valeur du patrimoine des APUL (Mds€, euros constants)

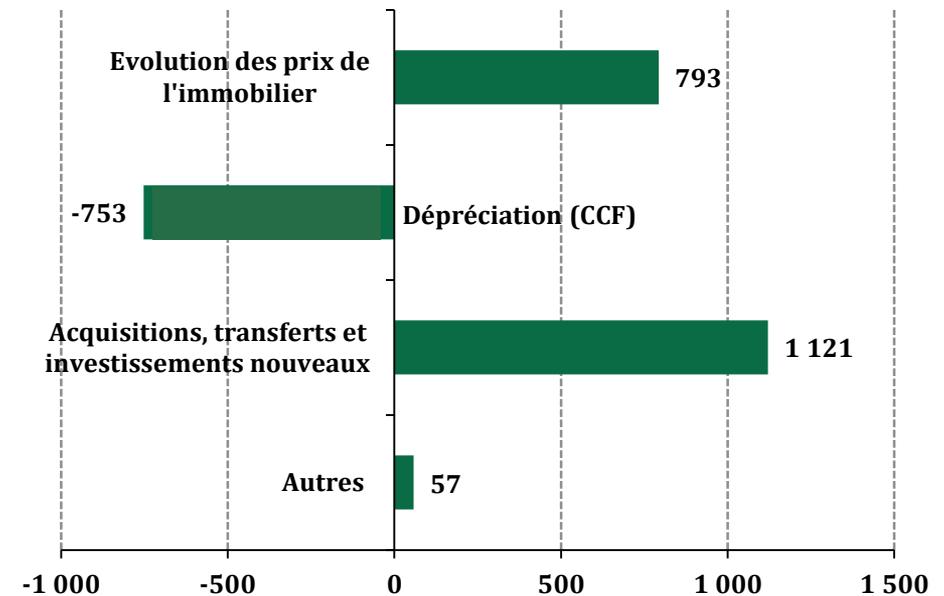


- Autres (matériel, stock,...)
- Logements
- Bâtiments non résidentiels
- Terrains non construits et forêts
- Ouvrages de génie civil
- Terrains bâtis

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.

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 certaines collectivités à fonder une stratégie patrimoniale

Si le patrimoine est source de dépenses de fonctionnement très hétérogènes...

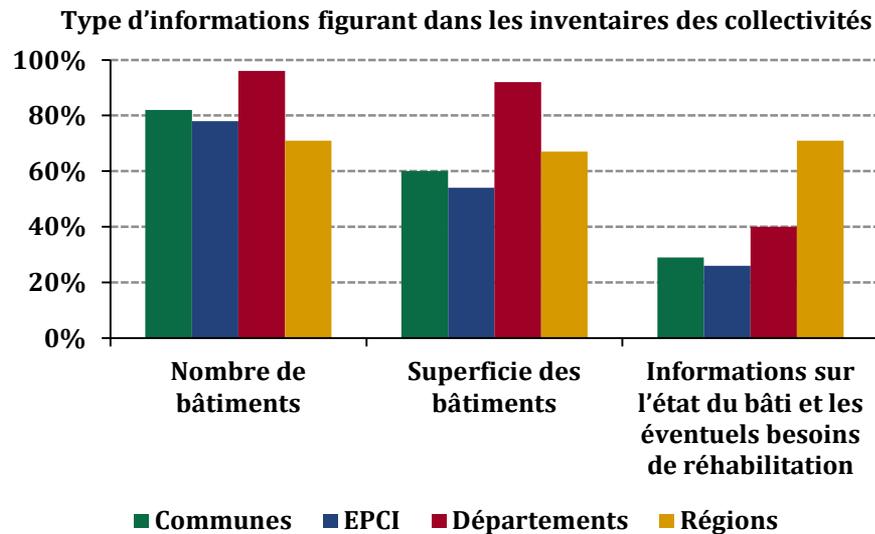
...les dépenses d'investissement des collectivités devraient privilégier la réhabilitation du parc existant plutôt que des équipements neufs

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

Un inventaire physique d'un niveau de précision et d'exhaustivité variable

La quasi-totalité des collectivités interrogées ont un inventaire physique qui est parfois partiel, tant dans le champ couvert que dans les informations qu'ils contiennent



Source : Enquête de la mission.

Une connaissance sur le plan juridique rendue complexe

La distinction domaine public / privé emporte des conséquences importantes de gestion

La question des transferts d'équipements

- Des transferts d'équipements en pleine propriété de l'État vers les collectivités inachevés
- La mise à disposition est le droit commun des transferts d'équipements aux EPCI

La faiblesse de l'amortissement effectif ne permet pas aux collectivités de prendre en compte la dépréciation du patrimoine

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

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 revenus Possibilité 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 régions Pas de possibilité de neutralisation budgétaire pour les <u>nouveaux investissements</u> 	<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 <u>nouveaux investissements</u> 	<ul style="list-style-type: none"> 106 M€ pour les départements 68 M€ pour les régions

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 certaines collectivités à fonder une stratégie patrimoniale

Si le patrimoine est source de dépenses de fonctionnement très hétérogènes...

...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

14 Mds€ de dépenses de fonctionnement associées au patrimoine

Type de dépenses	2010	2014	Évolution 2010-2014
Dépenses immobilières	7 602	8 612	+ 13,3 %
Dépenses mobilières	3 036	3 175	+ 4,6 %
Dépenses relatives à la voirie, aux réseaux et aux terrains non construits	2 499	2 396	- 4,1 %
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 :

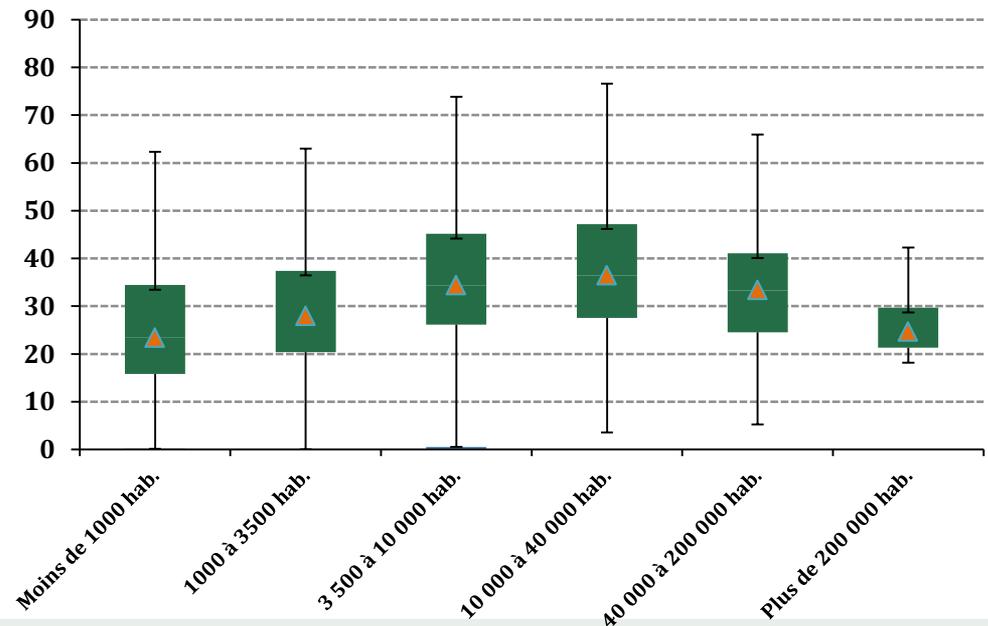
- Une masse salariale de 14 Mds€ environ ;
- 23 % des agents des collectivités.

Une très forte hétérogénéité des dépenses et de leur dynamique, même entre collectivités comparables

Analyse spécifique de 4 postes de dépenses (électricité, entretien et réparation sur bâtiments, fournitures d'entretien, assurance)

Forte hétérogénéité des dépenses rapportées au nombre d'habitants

Dispersion des dépenses d'électricité par strate de communes (en €/hab)



Des dépenses tirées par les investissements nouveaux et par le développement des normes relatives au patrimoine

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

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 certaines collectivités à fonder une stratégie patrimoniale

Si le patrimoine est source de dépenses de fonctionnement très hétérogènes...

...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

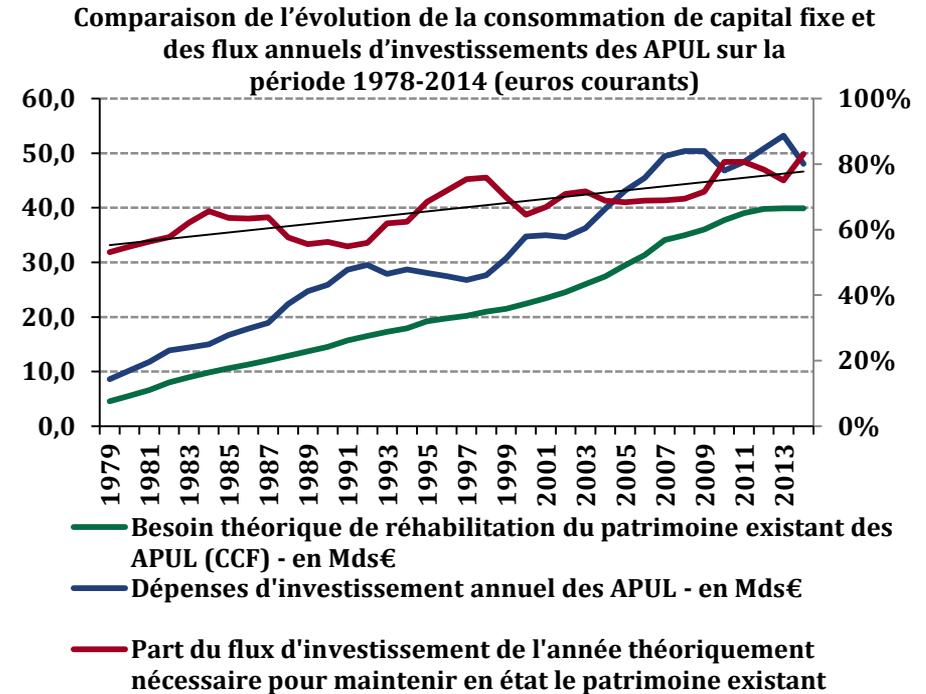
La part des investissements consacrée à la réhabilitation se situerait entre 50 % et 60 %

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.

Bilan

Les dépenses effectives de réhabilitation pourraient être insuffisantes pour assurer le maintien en l'état du patrimoine existant

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 certaines collectivités à fonder une stratégie patrimoniale

Si le patrimoine est source de dépenses de fonctionnement très hétérogènes...

...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

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 %
Recettes forestières et agricoles totales	231	271	+ 17,3 %
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.

Pistes de réflexions

- Une plus grande mise en concurrence lors de la passation de conventions d'occupation domaniale apparaît souhaitable
- Les évaluations de France Domaine préalables aux cessions gagneraient à être maintenues
- Les cessions d'un bien à un prix inférieur à sa valeur vénale devraient être plus encadrées
- Les cessions pourraient être facilitées par un déclassement anticipé et optimisées par une publicité plus systématique



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

Présentation à l'AMF

8 février 2017

Inspection générale des finances • Inspection générale de l'administration •
Contrôle général économique et financier