

Dossier

Le patrimoine local à la lumière du droit financier des collectivités territoriales

Colloque de Lyon, 14 septembre 2018



Messaoud SAOUDI

Maître de conférences HDR de droit public à l'Université Jean Moulin Lyon 3 - CERFF (EA 666)

1 Pourquoi un colloque sur le patrimoine local ?

Le CERFF s'intéresse aux marges de manœuvre financières restant aux collectivités territoriales malgré les contraintes subies que l'on connaît (notamment la réforme fiscale depuis 2010 qui tend à réduire, voire à supprimer leur capacité d'action fiscale avec la suppression progressive de la taxe d'habitation d'ici 2020, la baisse puis la réduction des dotations de l'État depuis 2014, la définition d'un objectif d'évolution de la dépense locale ou ODEDEL depuis la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2014-2019, objectif assorti depuis la LPFP 2018-2022 de sanctions dans le cadre d'une contractualisation financière plus ou moins imposée par l'État visant à maîtriser leurs dépenses de fonctionnement et leur taux d'endettement).

Ainsi après le colloque du CERFF du 31 mars 2017 sur la dépense locale d'investissement, est organisé le vendredi 14 septembre 2018 un colloque sur le patrimoine local : ces deux colloques ne sont pas sans lien entre eux. En effet, on sait que la dépense locale d'investissement bénéficie d'un

traitement de faveur de la part de l'État du fait qu'elle constitue un moteur important de croissance économique d'autant que les collectivités territoriales réalisent près de 53% de l'investissement public au sens du système européen des comptes (SEC) 2010. Cette dépense locale d'investissement se caractérise justement par le fait qu'elle accroît et enrichit le patrimoine local.

On peut ajouter que depuis la loi de finances initiale (LFI) pour 2016 (en ses articles 34 et 35), le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), qui ne concernait que les dépenses réelles d'investissement, est étendu aux dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie, dépenses inscrites en section de fonctionnement. Réservées jusque là aux seules dépenses extraordinaires venant enrichir le patrimoine local (section d'investissement), le FCTVA bénéficie désormais aux dépenses ordinaires permettant la continuité du service public ayant souvent une assise patrimoniale. Cette nouvelle approche semble appréhender le patrimoine non

Dossier

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

seulement comme un stock de biens à conserver et à entretenir mais aussi un flux de biens à développer et à faire fructifier. Par ailleurs, ce FCTVA est élargi aux collectivités territoriales et leurs groupements (EPCI) réalisant sur la période 2015-2022, des infrastructures intégrant leur patrimoine et mis à disposition d'opérateurs privés chargés de l'exploitation des réseaux de télécommunications et notamment de l'internet haut débit dans le cadre de la loi dite « République numérique » du 7 octobre 2016. Pour ce faire, l'article L 135 ZD du Livre des procédures fiscales (LPF) introduit par l'article 65 de la loi de finances rectificatives (LFR) de 2015 facilite les conditions d'éligibilité et aussi de contrôle par la DGFIP des dépenses engagées par les collectivités territoriales et EPCI au regard du régime de TVA. On peut enfin ajouter que la Caisse de dépôts et consignations (CDC) a en juin 2015 mis en place un dispositif de préfinancement à taux zéro du FCTVA pour inciter les collectivités à maintenir leur niveau d'investissement et à ainsi entretenir leur patrimoine existant ou nouveau. On le voit le patrimoine semble constituer un « domaine » si l'on peut dire à exploiter et/ou à (re)découvrir car il suscite un intérêt croissant de la part de l'État (rapport de 2016 de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration sur le patrimoine local établi dans le cadre de la « revue des dépenses » annexé au PLF 2017) mais aussi et surtout de la part des collectivités territoriales et de leurs EPCI qui détiennent ou contrôlent l'essentiel du patrimoine public notamment les communes.

On sait que le terme de patrimoine est polysémique et se prête à une approche pluridisciplinaire. On se limitera à évoquer le Code du patrimoine (qui en donne une définition assez large) et le Code général de la propriété des personnes publiques (qui limite cette définition aux biens des personnes publiques).

Le patrimoine, au sens de l'Art. L1 du Code du patrimoine, est « l'ensemble des biens, immobiliers ou mobiliers, relevant de la propriété publique ou privée, qui présentent un intérêt historique, artistique, archéologique, esthétique, scientifique ou technique ». Cette définition renvoie par exemple au patrimoine culturel, artistique, industriel... qui sont l'objet d'étude de l'histoire de l'art, des sciences, de l'archéologie, de la sociologie ou encore de l'anthropologie... : c'est dans le but de découvrir ce riche patrimoine national que sont organisées ce week-end des 15 et 16 septembre 2018 les journées européennes du patrimoine. On peut aussi rappeler que Lyon, capitale de la Gaule est qualifiée de cité du patrimoine de l'humanité ou patrimoine mondial de

l'UNESCO, autre expression bien connue ! Ce patrimoine national très riche est parfois en péril : c'est pourquoi désormais il est pris en charge financièrement par le « loto du patrimoine » lancé en deux phases le 3 septembre 2018 et ce vendredi 14 septembre 2018. Les sommes mises en jeu, jusque là versées pour 20% à 25% à l'État, seront affectées désormais à la rénovation de ce patrimoine en péril. Ce patrimoine national est devenu, avec les lois successives de « décentralisation patrimoniale », un patrimoine essentiellement local c'est-à-dire dont la propriété ou le contrôle relève des collectivités territoriales et de leurs groupements.

On entendra ici par patrimoine local l'ensemble des biens appartenant aux collectivités territoriales et leurs groupements ou étant mis à leur disposition. En ce sens, il est soumis au Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) qui « s'applique aux biens et aux droits, à caractère mobilier ou immobilier, appartenant à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics » (Art. L1).

L'ordonnance du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques vise à une modernisation accrue de la gestion du patrimoine des personnes publiques en permettant une meilleure valorisation économique du domaine public (occupation et utilisation privative du domaine public et aussi assouplissement des règles relatives aux déclassements et aux cessions). Il est utile de rappeler que l'ordonnance du 21 avril 2006 réformant et codifiant le droit des propriétés publiques a été prise en application de l'Art. 48 de la loi du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie (loi dite « LCME ») et que l'ordonnance du 19 avril 2017 précitée a été prise en application de l'Art. 34 de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (loi dite « Sapin 2 »). On le voit, la gestion domaniale ou patrimoniale doit contribuer à relancer l'activité économique. Cet objectif de valorisation souhaité par le législateur nécessite une approche globale et non parcellaire du patrimoine si l'on veut désormais privilégier une gestion active (patrimoine comme levier d'action économique) et non plus simplement passive des biens publics (patrimoine comme contrainte de coût). **La dimension financière a justement le mérite d'appréhender le patrimoine dans sa globalité** afin de rendre effective une gestion dynamique du domaine public (la fonction patrimoniale doit-elle se transformer en une fonction

support intéressant tous les services administratifs de l'organisme public concerné ?).

Le budget et les comptes autorisent une vision consolidée et universelle du patrimoine de la personne publique. Cette volonté législative de valorisation patrimoniale, outre qu'elle rappelle le lien très étroit entre biens publics et deniers publics, trouve-t-elle une traduction dans les budgets, comptes et régime fiscal des biens des collectivités territoriales et/ou de leurs groupements ? Par ailleurs le patrimoine public immatériel est-il pris en considération dans la gestion locale ? Faut-il rendre obligatoire la tenue d'une comptabilité patrimoniale locale ? L'expérimentation actuelle de la certification des comptes locaux avant sa généralisation probable pour se conformer à l'article 47-2 de la Constitution de 1958 rend elle impérative cette comptabilité patrimoniale et aussi la mise en place d'un compte financier unique en lieu et place des comptes administratifs et de gestion ? À l'instar de l'État avec son compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », le droit budgétaire et comptable local ne doit-il pas enregistrer une telle évolution et prévoir un tel outil sous forme de « budget annexe » ou « budget

autonome » pour assurer une gestion dynamique du patrimoine immobilier et mobilier local ? Voilà quelques-unes des interrogations suscitées par un sujet, le patrimoine local, dont l'importance s'accroît dans le contexte actuel de rareté de la ressource locale.

Les interventions de la matinée seront consacrées à l'inventaire du patrimoine local qui est un préalable indispensable à toute gestion active conduite par des collectivités à statut, rôle et enjeux institutionnels différents allant de la commune urbaine, rurale, touristique à de grandes collectivités comme le département de la Seine-Saint-Denis ou encore de la région Normandie. Quant aux interventions de l'après-midi elles viseront à relever les incidences financières de certaines contraintes normatives (rénovation énergétique du patrimoine bâti, accessibilité du public au patrimoine) et aussi à s'interroger sur la maîtrise budgétaire et comptable, notamment des coûts d'entretien du patrimoine ; par ailleurs, la recherche d'une stratégie patrimoniale permet d'optimiser la gestion fiscale et financière du patrimoine et ainsi d'évaluer son impact en termes de développement économique local.

COLLOQUE UNIVERSITÉ JEAN MOULIN LYON 3

**LE PATRIMOINE LOCAL
À LA LUMIÈRE
DU DROIT FINANCIER
DES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES**

**FC VALIDATION AU TITRE DE LA
FORMATION CONTINUE
DES AVOCATS**

Sous la direction scientifique de Messaoud Saoudi
Maître de conférences HDR de droit public à
l'Université Jean Moulin Lyon 3

9H00 - 17H00

14 SEPTEMBRE 2018

Amphithéâtre Huvelin
Université Jean Moulin Lyon 3
15 quai Claude Bernard - Lyon 7^e

**D'INFOS - TARIFS & INSCRIPTIONS SUR
EDPL.UNIV-LYON3.FR**

CONTACT
Équipe de droit public de Lyon
M. Alexandre BOHL
✉ alexandre.bohl@univ-lyon3.fr
☎ 04 78 78 70 59

UNIVERSITÉ LYON III
JEAN MOULIN

EDPL
Équipe de Droit Public de Lyon

CERFF
Confédération Française des Associations de Responsables Financiers de Collectivités Territoriales

GESTION & FP
FINANCES PUBLIQUES

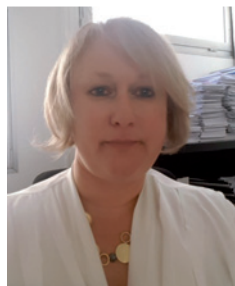
AMRF
Association des Maires
Ruraux de France

SNF
Société Nationale de
Finances Publiques

BANQUE POSTALE

Dossier

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



Céline VIessant

Professeur des Universités, Centre d'Études Fiscales et Financières (EA 981), Aix-Marseille Université

2 Synthèse du colloque

On oublie trop souvent que les collectivités territoriales sont propriétaires d'un patrimoine qu'elles se doivent de préserver, de valoriser, d'optimiser, de gérer. C'est un véritable enjeu pour ces collectivités, enjeu d'autant plus important qu'elles ne disposent plus des moyens financiers suffisants pour y parvenir. Dans le même temps, alors même que ce patrimoine local représente une charge pour les collectivités territoriales, celles-ci engagent des dépenses d'investissement qui tendent à l'enrichir et qui peuvent leur procurer des ressources.

Le colloque sur *Le patrimoine local à la lumière du droit financier des collectivités territoriales* avait pour ambition de saisir la notion de patrimoine local afin de définir la stratégie favorable tant à l'optimisation qu'à la valorisation de la gestion patrimoniale en vue de renforcer la capacité d'action et l'autonomie financière des collectivités territoriales et de leurs groupements (EPCI) dans un contexte budgétaire national et européen contraint.

Sans revenir sur sa définition rappelée par les différents intervenants, il est particulièrement intéressant de constater la diversité des éléments composant le patrimoine local. Dans ces propos introductifs, le professeur Chamard-Heim, relevant les grandes caractéristiques de ces biens (haute valeur d'usage pour les administrés, poids important dans l'économie) a particulièrement insisté sur cette variété, tout en soulignant les fortes contraintes auxquelles ils sont soumis, contraintes normatives, financières, tutélares. M. Baeteman fait le même constat en tentant de dresser les contours du patrimoine local mais la très grande diversité des biens concernés l'em-

pêche de réaliser une énumération exhaustive qui lui paraît même impossible.

Les débats ont fait ressortir, de manière générale, plusieurs facteurs entraînant une multiplication en volume du patrimoine local, notamment les transferts de l'État et la progression de la population sur certains territoires, et corrélativement une augmentation des charges financières.

De fait, les collectivités territoriales ont l'obligation d'avoir une bonne connaissance de leur patrimoine même si l'inventaire peut être faussé par leurs choix de gestion (régies, délégation de service public...). Comme l'ont souligné MM. Bendaoud et Roux, mais également d'autres intervenants, seule une bonne connaissance de la consistance du patrimoine permet aux collectivités territoriales d'en avoir une vision prospective. Le terme « inventaire » ressort de nombreuses interventions mais ceux-ci ne sont pas toujours réalisés ou « bien réalisés » comme l'a souligné M. Charrol.

Mais la bonne connaissance de la consistance de ce patrimoine local ne suffit pas : une évaluation correcte est également nécessaire. Or, comme M. Bendaoud l'a montré, cette évaluation n'est pas aisée car il y a souvent beaucoup d'écarts entre la valeur réelle des éléments du patrimoine local et leur valeur comptable, d'autant que la valeur d'usage s'avère essentielle par rapport à la valeur économique.

Les débats ont incontestablement mis en exergue l'importance des dépenses générées par l'existence d'un patrimoine local, particulièrement lourd à gérer pour les communes rurales qui doivent redoubler les efforts de valorisation et trouver des recettes importantes pour l'entretenir comme l'a révélé M. Waynel.

Pour les collectivités territoriales plus importantes, la gestion de ce patrimoine nécessite une anticipation des décisions, à travers, notamment, la mise en place de schémas fonciers et immobiliers comme nous l'a expliqué M. Roux à travers l'exemple du département de la Seine-Saint-Denis dont le patrimoine est en expansion. M. Guerrand, quant à lui, a mis en avant la nécessité d'établir une stratégie globale et pluriannuelle à travers l'exemple de la gestion des lycées par la Région Normandie. L'anticipation ressort également de l'intervention d'Aurélie Dort concernant les dépenses liées au coût de mise en conformité des locaux publics au regard des normes d'accessibilité.

Le terme de « stratégie » est également utilisé par plusieurs intervenants. En matière de gestion du patrimoine public immatériel, M. Rolland s'appuie sur l'exemple de la marque touristique pour relever que les collectivités territoriales ont tout intérêt à développer une « stratégie touristique immatérielle ».

Plusieurs instruments peuvent être utilisés pour mettre en œuvre ces stratégies. Les outils budgétaires et comptables peuvent, notamment, servir à dresser des stratégies de valorisation selon M. Charrol. Il en va de même des schémas directeurs et des programmations pluriannuelles exposés par M. Evin-Leclerc.

Il apparaît donc que l'anticipation par la mise en place de stratégies souvent pluriannuelles soit l'une des clés d'une bonne gestion du patrimoine local des collectivités territoriales.

Il ressort également des débats, que de nombreuses contraintes ayant des conséquences financières importantes pèsent sur les collectivités territoriales dans la gestion de leur patrimoine. Tel est le cas des normes de rénovation énergétique qui imposent la réalisation de travaux dans les bâtiments publics afin d'améliorer leur efficacité environnementale et donc des coûts financiers qui peuvent être importants selon Mme Blanchon. Il en va de même pour la mise en conformité des établissements recevant du public, notamment lorsque les bâtiments sont anciens, aux normes d'accessibilité. Dans ce dernier cas, Mme Dort montre que les collectivités territoriales peuvent être aidées financièrement par l'intervention de divers fonds et de l'État mais que ces aides sont souvent insuffisantes alors que les sanctions en cas de non-respect de ces normes peuvent être importantes et aggraver la situation financière des collectivités territoriales.

Le montant des dépenses peut être également augmenté, selon M. Chesneau, par l'imposition

des dépenses d'investissement des collectivités territoriales lors d'acquisition ou de la construction d'éléments de patrimoine local, la détention de ces mêmes biens étant généralement épargnée par l'impôt.

L'écoute des différents intervenants permet de constater que le patrimoine local génère des dépenses importantes pour les collectivités territoriales mais qu'il ne permet pas forcément de leur procurer des recettes. Force est de constater que seule l'aliénation d'éléments de ce patrimoine local permet aux collectivités territoriales de recouvrer des ressources importantes. C'est ce qu'ont relevé M. Roux et M. Waynel dans leurs interventions respectives. Le premier prend l'exemple des plans de cession de terrains. M. Waynel note, de manière très intéressante, que la vente d'éléments du patrimoine permet d'équilibrer les budgets et d'apporter des ressources financières qui permettront de réaliser de nouvelles opérations.

La valorisation des biens peut également être à l'origine de ressources. C'est le cas notamment des biens immatériels et, notamment, des marques touristiques auxquelles l'intervention de M. Rolland fait référence; ainsi, à partir du moment où la marque est protégée, la collectivité a la possibilité de contractualiser son utilisation en contrepartie d'une rémunération.

La valorisation énergétique ne semble pas produire le même effet selon Mme Blanchon. Elle apporte une plus-value à la valeur du bâtiment et peut avoir des effets positifs sur l'environnement et les opérateurs privés mais le bénéfice en termes de ressources est incertain pour les collectivités territoriales.

Il sera généralement nécessaire aux collectivités territoriales de recourir à des aides financières extérieures. Mais la sollicitation d'opérateurs privés n'est pas sans risque car les collectivités territoriales risquent de perdre le bénéfice des ressources générées par les éléments de son patrimoine local, notamment en cas de concession ou de délégation de service public. Dans ces cas, les biens, éléments du patrimoine local, vont procurer des recettes aux concessionnaires ou aux délégataires mais pas aux collectivités territoriales.

En conclusion, il ressort des débats l'importance pour les collectivités territoriales de connaître leur patrimoine, de l'évaluer et de le gérer par anticipation, l'utilisation d'instruments budgétaires pluriannuels paraissant essentielle. ■