

## LE PATRIMOINE DES COLLECTIVITÉS DU BLOC LOCAL

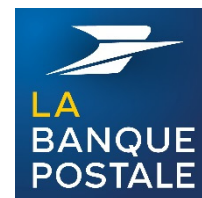
**N°6 – DÉCEMBRE 2018**

Ce nouveau numéro de notre collection traite du patrimoine des collectivités locales. Nous avons décidé d'aller plus loin que la seule actualisation de la première étude publiée en 2015, en analysant l'évolution du patrimoine sur les dernières années au sein du bloc local, notamment dans le cadre de la montée en charge de l'intercommunalité et des transferts de compétences.

C'est pourquoi, cette nouvelle publication a été réalisée en partenariat avec l'Assemblée des Communautés de France (AdCF).

Une publication destinée à l'ensemble des  
acteurs du développement des territoires

En partenariat avec



COLLECTIVITÉS  
LOCALES

## EDITO



**Jean-Luc Rigaut**

Président de l'Assemblée  
des Communautés  
de France



**Serge Bayard**

Président de  
La Banque Postale  
Collectivités Locales

Le patrimoine non financier des collectivités locales s'est fortement développé et diversifié au cours des dernières décennies. En 30 ans de décentralisation, il a été multiplié par 3 et représente aujourd'hui un volume de l'ordre de 1 400 milliards d'euros selon la comptabilité nationale, soit de l'ordre de 8 % du patrimoine national.

Ce patrimoine est porteur de nombreux enjeux. Un enjeu économique d'abord, lié à sa valorisation potentielle, un enjeu comptable ensuite, pour les collectivités tenues d'en avoir une connaissance exhaustive et suivie, un enjeu financier enfin, en raison des économies qu'un entretien rigoureux du patrimoine est susceptible de générer. Autant de raisons qui ont conduit La Banque Postale Collectivités Locales et l'Assemblée des Communautés de France à travailler ensemble sur ce thème.

Ce nouveau numéro d'Accès Territoires est la première étude produite dans le cadre de ce partenariat. Elle porte sur le patrimoine des collectivités du bloc local, les communes et leur intercommunalité, qui concentrent à elles seules plus de 70 % du patrimoine des administrations publiques locales.

En période de tension budgétaire, alors que les collectivités sont appelées à opérer des arbitrages entre les équipements nouveaux et l'entretien de l'existant, les analyses apportées par cette note seront d'un précieux recours.

Bonne lecture !

## Sommaire

La gestion active du patrimoine de l'agglomération de Limoges Métropole .....	3
I – Les deux méthodes de valorisation du patrimoine local .....	4
1. La comptabilité nationale	
2. Les comptes de gestion issus de la DGFIP	
II - L'évolution du patrimoine au sein du bloc local .....	5
III - La compétence « Eau et assainissement » .....	8
IV - La répartition des immobilisations entre communes et GFP .....	9
1. Une répartition variable des immobilisations entre communes membres et intercommunalité	
2. Répartition géographique du patrimoine des GFP et des communes	
La montée en puissance de l'intercommunalité .....	10
La gestion de l'eau sur le territoire de l'agglomération de Chartres Métropole .....	11
Conclusion .....	13

Le patrimoine non financier des collectivités du bloc local est très diversifié, en réponse au large champ de leurs interventions. Il ne se limite pas à du patrimoine immobilier, mais comprend également de nombreuses installations destinées à l'environnement, des voiries et réseaux, des réserves foncières pour l'aménagement urbain...

Il n'existe pas à ce jour d'évaluation fine de sa « valeur de marché ». La comptabilité nationale procède à son estimation chiffrée à près de 1 400 milliards d'euros intégrant des éléments comptables et forfaitaires afin de prendre en compte des éléments de valorisation et de dépréciation. C'est une approche très globale.

L'analyse des comptes de gestion des communes et de leurs groupements à fiscalité propre réalisée ici, permet une approche plus détaillée, individualisant les différentes catégories de groupements. Elle permet également d'apprécier plus étroitement les transferts de compétences et leurs effets au sein du bloc local sur la répartition du patrimoine.

En première partie, un point méthodologique fait un rappel synthétique de la définition du patrimoine local et des méthodes pour sa valorisation. La deuxième partie apporte un éclairage chiffré sur la montée en charge du patrimoine des groupements à fiscalité propre. Enfin, un zoom est réalisé sur la répartition des immobilisations entre communes et groupements selon leur catégorie d'appartenance.

Enfin, deux communautés d'agglomération témoignent de leur expérience en matière de gestion de patrimoine.



## La gestion active du patrimoine de l'agglomération de Limoges Métropole

La communauté d'agglomération Limoges Métropole qui rejoindra le club des communautés urbaines début 2019 dispose d'un patrimoine foncier en lien avec ses nombreuses compétences : équipements collectifs dans les domaines des loisirs (centre aquatique, zénith, vélodrome ...) équipements collectifs dans le domaine de la gestion de l'environnement (centre de recyclage, centrale énergie déchets, déchetteries, stations d'épuration), emprises foncières situées dans des zones d'activité communautaires...

Ce patrimoine fait l'objet d'un suivi minutieux, confié à un service dédié qui intervient de façon transversale au sein de la communauté. « Notre activité de suivi nous permet une connaissance exhaustive de notre patrimoine, c'est un outil de pilotage stratégique » précise Jacques Roux, élu communautaire en charge de la gestion du patrimoine.

À l'occasion du passage en communauté urbaine, la collectivité s'est rapprochée de ses communes membres pour mettre à jour les transferts en pleine propriété qui devront avoir lieu.

De nombreuses actions sont conduites en matière de gestion du patrimoine. Parmi les nombreux projets de Limoges Métropole, la réalisation de pistes cyclables au maillage très important qui supposera des acquisitions d'emprises foncières à des administrés. Mais aussi le développement du maraîchage périurbain qui va nécessiter de réaliser des acquisitions foncières, et d'une façon plus générale l'activité de la collectivité concernant la protection des espaces naturels.

## I – Les deux méthodes de valorisation du patrimoine local

### *Un patrimoine local dont la valorisation financière est complexe*

Nous ne reprendrons pas ici l'identification du patrimoine diversifié que gèrent les différentes collectivités locales : nous invitons les lecteurs qui souhaitent aller plus loin, à lire le [numéro 2 d'Accès Territoires publié en juin 2015](#)<sup>1</sup>.

Cette étude est centrée sur la valorisation financière. Différentes approches et sources existent pour apprécier un chiffrage du patrimoine des collectivités : les données de l'Insee (la comptabilité nationale) ou directement les comptes des collectivités locales.

### 1 – La comptabilité nationale

L'Insee a mis en place un système de comptabilité de stock permettant de valoriser l'actif des administrations publiques locales (APUL<sup>2</sup>), c'est-à-dire leur patrimoine, et leur passif<sup>3</sup>. Les comptes d'immobilisations des collectivités locales sont la source de ce système, **sans toutefois prendre en compte les amortissements réalisés**, ou non, par les collectivités. Pour rappel, les communes de moins de 3 500 habitants, qui représentent 91 % des communes, n'ont aucune obligation d'amortir les immobilisations qu'elles gèrent<sup>4</sup>. Pour les autres communes, seuls les biens meubles (matériel, mobilier, etc.) et les immeubles « productifs de revenus » doivent faire l'objet d'un amortissement obligatoire. En 2016, [la mission de l'IGA et de l'IGF sur le « Patrimoine des Collectivités Territoriales »](#) estimait à **moins de 7 % le champ de l'amortissement obligatoire** de la valeur comptable du patrimoine communal.

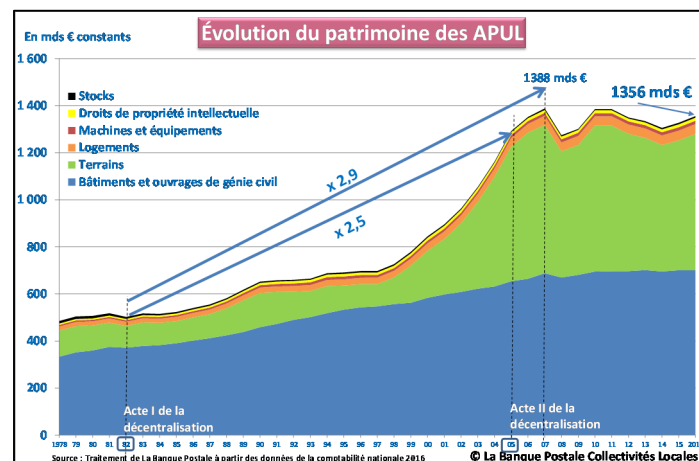
Ainsi, la comptabilité nationale applique ses propres règles d'amortissement des biens (**consommation de capital fixe**). Par exemple, l'amortissement de tous les bâtiments est prévu sur 25 ans, et celui des ouvrages d'art sur 60 ans.

En parallèle, contrairement aux collectivités qui ne modifient pas la valeur brute du bien (on parle de **valeur historique**), la comptabilité nationale réévalue certains actifs (c'est par exemple le cas des actifs de type « terrains

ou logements » qui sont impactés par leur changement de finalité ou par les règles de marché).

La courbe ci-après montre l'évolution de la valorisation du patrimoine des APUL en milliards d'euros constants déflatés de l'indice de prix de la FBCF<sup>5</sup> des APU.

Le montant du patrimoine des APUL s'élèverait à **1 356 milliards d'euros** à fin 2016.



En suivant cette évolution depuis 1982, **premier acte de la décentralisation**, on remarque que le patrimoine a quasiment été **multiplié par 3** en prenant en compte les biens d'État transférés (collèges, lycées, etc.), mais surtout les nouveaux investissements nécessaires à l'exercice des compétences dévolues aux différents acteurs (complexes culturels et sportifs, centres d'accueil périscolaire, aménagements routiers, transports, etc.), dans un contexte où **la population a progressé de 20 %** sur la même période.

En regardant plus en détails l'évolution de la première partie du graphique, « Bâtiments et ouvrages de génie civil », on constate un quasi doublement de l'actif depuis 1982 avec toutefois une stabilisation depuis 2010. Les investissements réalisés dans ce domaine par les collectivités depuis 2010, auraient donc représenté un montant équivalent à la consommation de capital fixe liée aux règles d'amortissement propres à la comptabilité nationale.

L'évolution de la deuxième partie du graphique, « les terrains » (y compris les terrains bâtis), indique une **valorisation de l'actif multipliée par plus de 6**. Cette augmentation est liée à la fois à l'acquisition et à la transformation des terrains par les collectivités (un terrain

<sup>1</sup> Le numéro 2 d'Accès Territoires est consultable à l'adresse suivante [https://www.labanquepostale.fr/collectivites/etudes\\_publications/acces\\_territoires/acces\\_territoires\\_2.html](https://www.labanquepostale.fr/collectivites/etudes_publications/acces_territoires/acces_territoires_2.html)

<sup>2</sup> Collectivités locales, syndicats non marchands, établissements publics locaux

<sup>3</sup> Le passif correspond aux ressources à l'origine de la constitution dudit patrimoine.

<sup>4</sup> L'article L. 2321-2-28° 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 sauf dans des cas particuliers liés à la nature des activités (assainissement par exemple)

<sup>5</sup> Formation brute de capital fixe

aménagé n'a pas la même valeur qu'une terre agricole), mais aussi à l'impact du marché immobilier à la hausse ou à la baisse ; la baisse drastique en 2008, consécutive à la chute du prix de l'immobilier, illustre ce dernier point.

## 2 – Les comptes de gestion issus de la DGFIP

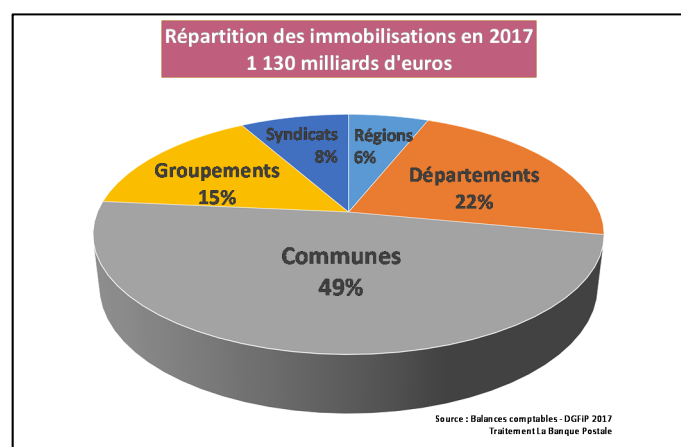
Bien que cette valorisation soit plus proche du prix d'un bien, elle est totalement décorrélée de la valeur inscrite dans l'actif de la commune. Ainsi on trouvera, par exemple, un terrain valorisé à moins de 10 euros dans l'actif d'une commune rurale alors qu'il génère un revenu locatif annuel 400 fois supérieur. A contrario, en 2015, quand un conseil départemental a fait expertiser à sa valeur de marché une partie de son patrimoine immobilier, le résultat a montré que la valeur de marché ne représentait que 60 % de la valeur nette comptable.

L'analyse des balances comptables des collectivités locales permet d'obtenir une autre estimation de la valorisation de leur patrimoine, même si mécaniquement on sait que cette valorisation est inexacte reflétant, outre le coût initial des biens, les investissements successifs sur ce même bien. En prenant l'exemple du montant de la valorisation des routes départementales, chaque nouvelle couche de roulement génère une augmentation de l'actif sans que soit enregistrée de baisse liée à l'usure des routes puisque les réseaux de voirie ne sont pas amortis.

La **valorisation nette comptable** du patrimoine des collectivités s'élève, en 2017, à **1 130 milliards d'euros**.

L'analyse de la comptabilité nationale ne permet pas, non plus, d'identifier les actifs propres à chaque strate de collectivités. C'est tout l'intérêt de l'analyse des comptes des collectivités<sup>6</sup> présentée ci-après.

## II – L'évolution du patrimoine au sein du bloc local

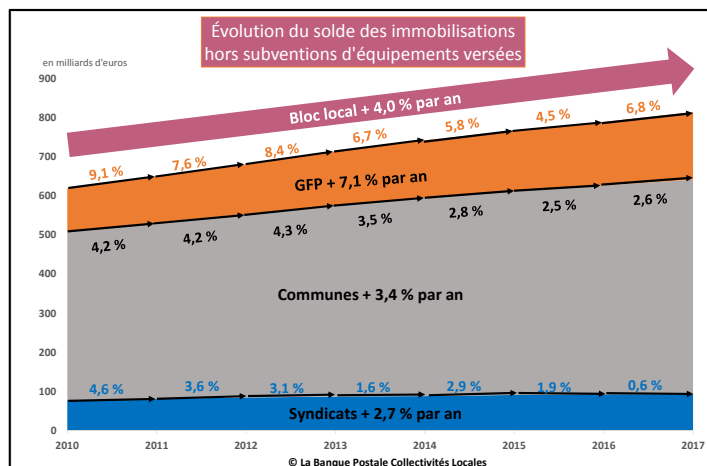


En 2017, 72 % de ce patrimoine étaient détenus par les **collectivités du bloc local**, les communes possédant même la moitié. C'est donc sur cet ensemble (Communes, Groupements à Fiscalité Propre - GFP, Syndicats)

représentant un peu plus de 800 milliards d'euros, que nous allons poursuivre notre étude.

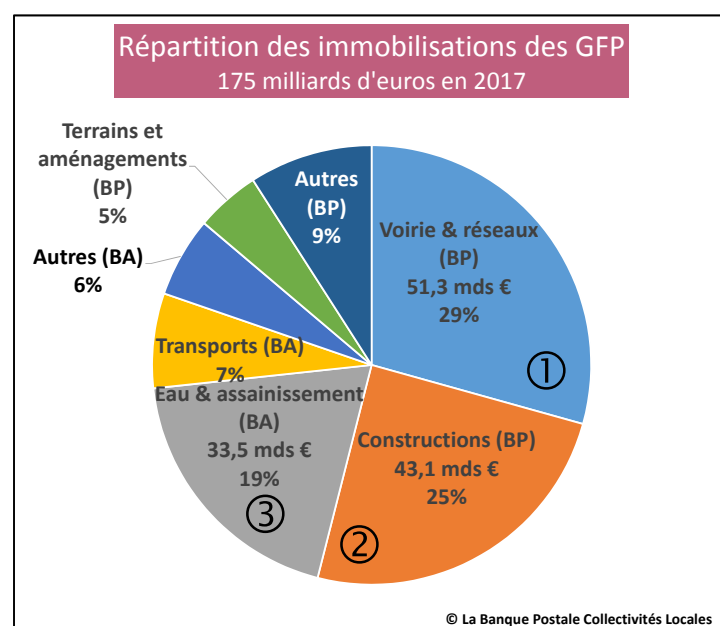
L'analyse de l'évolution du patrimoine des collectivités du bloc local (y compris leurs budgets annexes) depuis 2010 témoigne de la montée en puissance des intercommunalités.

Ainsi, si le patrimoine des collectivités du bloc local a évolué de façon globale de 4 % par an, pour les groupements à fiscalité propre, cette progression a été de 7,1 %, soit près du double de celle des communes.



### Une montée en charge des investissements des groupements à fiscalité propre

Cette progression importante du patrimoine des groupements à fiscalité propre est liée non seulement à une montée en puissance de l'intercommunalité (voir encadré page 10), mais également à la prise de compétences jusque-là exercées par les communes.



En 2017, 73 % du montant des immobilisations des groupements à fiscalité propre sont liés à **trois thématiques**.

<sup>6</sup> Comptes de gestion disponible sur [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr)

Sur les 175 milliards d'euros de valorisation du patrimoine des GFP en 2017, 28,1 milliards proviennent de mises à disposition des communes et syndicats, en progression annuelle de 10,9 % depuis 2010, et 146,8 milliards de nouveaux investissements réalisés par les GFP pour exercer les compétences transférées, en progression de 6,5 % par an.

Concernant les mises à disposition, 48 % de ce patrimoine correspondent à la « voirie et aux autres réseaux », et 20 % à « l'eau et l'assainissement ». L'encadré de la page 7 reprend les principes comptables de transfert des SPIC.

Concernant les immobilisations en propre, environ un tiers de ce patrimoine est géré à travers des budgets annexes (principalement pour « l'eau et l'assainissement » avec une progression de l'actif net de 6,2 % en moyenne annuelle, et pour assurer la compétence « transports » avec un actif net qui a presque doublé en 7 ans passant de 6,3 à 12,1 milliards d'euros). Les deux tiers restants, sont du ressort des budgets principaux, dont 78 % représentés à parts égales par les « constructions » et les « voiries et réseaux ».

### Évolution du solde net comptable des immobilisations des GFP

en milliards d'euros	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution moyenne annuelle
<b>Solde des immobilisations</b>	<b>108,2</b>	<b>118,1</b>	<b>127,1</b>	<b>137,7</b>	<b>146,9</b>	<b>155,4</b>	<b>162,4</b>	<b>175,0</b>	<b>7,1%</b>
<b>Dont mises à disposition (217)</b>	<b>13,6</b>	<b>15,7</b>	<b>17,5</b>	<b>19,7</b>	<b>21,0</b>	<b>22,5</b>	<b>24,9</b>	<b>28,1</b>	<b>10,9%</b>
- eau & assainissement (BA M49* - 217)	2,9	3,5	3,7	4,2	4,6	5,0	5,1	5,6	9,8%
- transports (BA M43* - 217)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	7,9%
- voirie & réseaux (2175)	6,2	7,1	8,0	9,1	9,7	10,1	11,5	13,5	11,9%
- constructions (2173)	2,9	3,2	3,7	4,2	4,6	5,2	5,6	6,2	11,6%
- terrains (2171)	0,9	1,0	1,1	1,2	1,3	1,3	1,4	1,5	6,8%
<b>Dont immobilisation en propre (21)</b>	<b>94,5</b>	<b>102,4</b>	<b>109,5</b>	<b>118,0</b>	<b>125,9</b>	<b>132,9</b>	<b>137,5</b>	<b>146,8</b>	<b>6,5%</b>
<b>- Budgets annexes</b>	<b>33,2</b>	<b>36,1</b>	<b>38,7</b>	<b>41,4</b>	<b>44,4</b>	<b>46,9</b>	<b>47,5</b>	<b>50,7</b>	<b>6,2%</b>
- eau & assainissement (BA M49*)	20,1	21,5	22,5	23,7	25,0	26,1	26,2	28,3	5,0%
- transports (BA M43*)	6,3	7,3	8,7	9,4	10,3	11,2	11,5	12,1	9,8%
<b>- Budget principal</b>	<b>61,3</b>	<b>66,3</b>	<b>70,8</b>	<b>76,6</b>	<b>81,5</b>	<b>86,0</b>	<b>90,1</b>	<b>96,1</b>	<b>6,6%</b>
- terrains (211)	4,7	5,1	5,4	5,7	6,0	6,1	6,4	6,8	5,5%
- aménagements (212)	1,0	1,1	1,2	1,4	1,5	1,6	1,8	2,0	10,9%
- constructions (213)	15,4	17,2	19,0	20,8	22,4	24,6	25,8	27,5	8,6%
<i>dont bâtiments publics (2131)</i>	<i>9,8</i>	<i>10,8</i>	<i>11,8</i>	<i>12,8</i>	<i>13,6</i>	<i>15,2</i>	<i>16,2</i>	<i>17,4</i>	<i>8,5%</i>
- voirie et réseaux (215)	16,0	17,0	18,0	21,4	22,8	24,3	26,6	28,3	8,5%
<i>dont réseau de voirie (2151)</i>	<i>11,3</i>	<i>11,8</i>	<i>12,4</i>	<i>14,4</i>	<i>15,2</i>	<i>16,1</i>	<i>17,6</i>	<i>18,2</i>	<i>7,1%</i>
- immobilisations en cours (23)	20,2	21,7	22,9	22,6	24,0	24,2	24,2	25,9	3,6%
<i>dont constructions (2313)</i>	<i>7,7</i>	<i>8,0</i>	<i>8,2</i>	<i>8,4</i>	<i>8,9</i>	<i>9,1</i>	<i>8,9</i>	<i>9,4</i>	<i>3,0%</i>
<i>dont voirie et réseaux (2315)</i>	<i>7,1</i>	<i>7,7</i>	<i>8,3</i>	<i>7,9</i>	<i>8,4</i>	<i>8,5</i>	<i>8,6</i>	<i>9,5</i>	<i>4,4%</i>

Source : DGFIP 2017 ; les chiffres entre parenthèses font référence aux numéros de compte. Les montants indiqués sont nets des amortissements.

Durant la même période, le patrimoine des communes n'a progressé en moyenne annuelle que de 3,4 %, connaissant même une baisse du montant sur les budgets annexes « eau et assainissement » consécutive à la diminution en nombre (- 20 % soit 16 198 en 2017 par rapport à 2010) des budgets annexes suite au transfert de la compétence vers les GFP.

### Évolution du solde net comptable des immobilisations des communes

en milliards d'euros	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution moyenne annuelle
<b>Solde des immobilisations</b>	<b>433,0</b>	<b>451,4</b>	<b>470,2</b>	<b>490,4</b>	<b>507,7</b>	<b>521,8</b>	<b>535,1</b>	<b>549,0</b>	<b>3,4%</b>
<b>Dont immobilisation en propre (21)</b>	<b>432,7</b>	<b>451,0</b>	<b>469,8</b>	<b>490,0</b>	<b>507,3</b>	<b>521,3</b>	<b>534,6</b>	<b>548,3</b>	<b>3,4%</b>
<b>- Budgets annexes</b>	<b>31,7</b>	<b>32,4</b>	<b>33,4</b>	<b>33,8</b>	<b>34,0</b>	<b>34,0</b>	<b>33,1</b>	<b>32,1</b>	<b>0,2%</b>
- eau & assainissement (BA M49*)	24,0	24,4	24,9	25,1	25,0	24,8	24,2	23,0	-0,6%
- transports (BA M43*)	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	8,7%
<b>- Budget principal</b>	<b>401,0</b>	<b>418,6</b>	<b>436,4</b>	<b>456,2</b>	<b>473,2</b>	<b>487,3</b>	<b>501,5</b>	<b>516,2</b>	<b>3,7%</b>
- terrains (211)	32,7	33,9	35,0	36,0	37,0	38,0	39,0	39,8	2,9%
- aménagements (212)	8,4	9,1	9,8	10,6	11,3	12,0	12,7	13,4	7,0%
- constructions (213)	173,6	181,6	189,3	198,0	207,0	215,7	225,7	234,4	4,4%
<i>dont bâtiments publics (2131)</i>	<i>140,9</i>	<i>147,1</i>	<i>153,0</i>	<i>160,0</i>	<i>166,9</i>	<i>174,0</i>	<i>182,0</i>	<i>188,7</i>	<i>4,3%</i>
- voirie et réseaux (215)	115,3	120,6	126,0	131,4	136,3	141,6	146,9	151,2	3,9%
<i>dont réseau de voirie (2151)</i>	<i>81,0</i>	<i>84,2</i>	<i>87,6</i>	<i>91,0</i>	<i>94,1</i>	<i>97,4</i>	<i>99,5</i>	<i>101,5</i>	<i>3,3%</i>
- immobilisations en cours (23)	54,3	56,1	58,4	61,9	63,0	61,0	57,7	57,3	0,8%
<i>dont constructions (2313)</i>	<i>28,0</i>	<i>29,2</i>	<i>31,1</i>	<i>33,5</i>	<i>34,5</i>	<i>33,4</i>	<i>31,4</i>	<i>31,1</i>	<i>1,5%</i>
<i>dont voirie et réseaux (2315)</i>	<i>18,5</i>	<i>19,2</i>	<i>19,7</i>	<i>20,6</i>	<i>20,9</i>	<i>20,3</i>	<i>19,3</i>	<i>19,3</i>	<i>0,6%</i>

Source : DGFIP 2017 ; les chiffres entre parenthèses font référence aux numéros de compte. Les montants indiqués sont nets des amortissements.

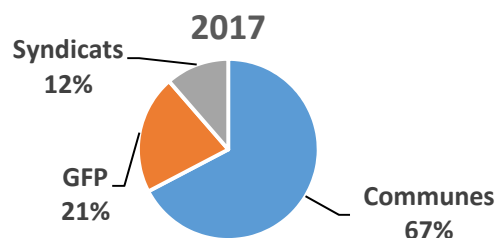
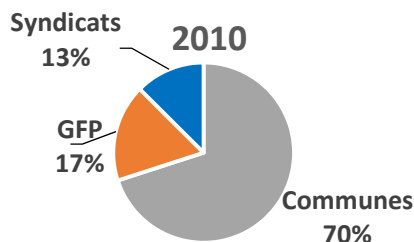
Concernant le **patrimoine des syndicats**, l'évolution moyenne annuelle a été de + 2,7 % avec toutefois un fléchissement entre 2016 et 2017 (+ 1,0 %) en comparaison à la même période sur le mandat précédent, soit 2010-2011, où l'évolution était de 4,6 %. Cette baisse s'explique en partie par les transferts de compétences à l'intercommunalité.

### Évolution du solde net comptable des immobilisations des syndicats

en milliards d'euros	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution moyenne annuelle
<b>Solde des immobilisations</b>	<b>77,5</b>	<b>81,1</b>	<b>84,1</b>	<b>86,6</b>	<b>88,1</b>	<b>90,7</b>	<b>92,4</b>	<b>93,4</b>	<b>2,7%</b>
<b>Dont mises à disposition (217)</b>	<b>4,9</b>	<b>5,7</b>	<b>7,0</b>	<b>7,4</b>	<b>8,0</b>	<b>8,6</b>	<b>9,3</b>	<b>9,7</b>	<b>10,1%</b>
- eau & assainissement (BA M49* - 217)	1,6	1,7	1,8	1,9	2,1	2,5	3,0	3,3	11,3%
- transports (BA M43* - 217)	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,2	41,4%
- voirie & réseaux (2175)	3,6	4,2	5,0	5,4	5,8	6,3	6,5	6,5	8,8%
- constructions (2173)	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9	1,1	1,1	1,2	7,9%
- terrains (2171)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	4,3%
<b>Dont immobilisation en propre (21)</b>	<b>72,6</b>	<b>75,4</b>	<b>77,1</b>	<b>79,2</b>	<b>80,1</b>	<b>82,1</b>	<b>83,1</b>	<b>83,7</b>	<b>2,1%</b>
- <b>Budgets annexes</b>	<b>8,1</b>	<b>8,4</b>	<b>8,9</b>	<b>9,5</b>	<b>9,8</b>	<b>10,3</b>	<b>11,2</b>	<b>12,0</b>	<b>5,9%</b>
- eau & assainissement (BA M49*)	29,0	30,1	31,0	31,9	32,3	32,9	33,7	33,3	2,0%
- transports (BA M43*)	5,4	6,5	7,0	7,3	6,7	6,7	6,3	6,5	2,7%
- <b>Budget principal</b>	<b>64,5</b>	<b>67,0</b>	<b>68,2</b>	<b>69,7</b>	<b>70,4</b>	<b>71,8</b>	<b>72,0</b>	<b>71,7</b>	<b>1,5%</b>
- terrains (211)	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	0,8%
- aménagements (212)	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,7%
- constructions (213)	14,3	14,7	15,2	15,7	16,1	16,9	17,0	16,8	2,4%
dont bâtiments publics (2131)	6,6	7,1	7,4	7,6	7,6	8,0	8,1	8,0	2,8%
- voirie et réseaux (215)	29,2	29,9	31,7	32,4	32,5	32,9	33,6	33,7	2,1%
dont réseau de voirie (2151)	3,5	3,5	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	1,2%
- immobilisations en cours (23)	14,5	15,6	14,2	14,6	15,0	15,0	14,3	14,4	-0,2%
dont constructions (2313)	3,3	3,5	3,6	3,7	4,0	3,9	3,2	3,1	-0,6%
dont voirie et réseaux (2315)	8,1	8,7	7,7	8,0	8,1	8,1	8,3	8,4	0,6%

Source : DGFiP 2017 ; les chiffres entre parenthèses font référence aux numéros de compte. Les montants indiqués sont nets des amortissements.

La part du patrimoine des GFP dans le patrimoine détenu par les collectivités du bloc local est ainsi passée de 17 % à 21 % entre 2010 et 2017, alors que celle des communes a été ramenée de 70 % à 67 %.



#### Les normes comptables de transfert de patrimoine d'un SPIC géré par une commune vers un GFP (cas des budgets annexes M49 par exemple)

Le transfert des SPIC se déroule en trois étapes :

1. la première consiste à clore le budget spécifique nomenclature M4 (et dérivés) et à transférer l'actif et le passif dans le budget principal M14 de la commune ;
2. la deuxième correspond à la mise à disposition par les communes des biens utilisés pour l'exercice de la compétence, équilibrée comptablement par les éléments de passif correspondants (transfert des emprunts, des subventions et des réserves ayant financé ces biens) en intégrant les restes à réaliser au budget spécifique du GFP ;
3. enfin, les transferts des excédents et/ou déficits des budgets M4 (et dérivés) peuvent être transférés au GFP.

Ces étapes nécessitent une identification des patrimoines concernés (travail d'inventaire de la part de l'ordonnateur, le Maire de la commune et du comptable) et une délibération concomitante des communes et du GFP pour le transfert réel de la valeur comptable (opération d'ordre réalisée par le comptable).

Les délais nécessaires à l'inventaire du patrimoine à transférer peuvent être plus ou moins longs et ainsi générer un décalage dans le temps.

Par exemple, entre 2016 et 2017, 117 millions d'euros d'encours de dette sur les budgets annexes « eau et assainissement » n'ont pas encore été comptabilisés lors du transfert de la compétence vers les GFP alors que ces derniers ont bien assuré le remboursement des échéances des emprunts initiés par les communes.

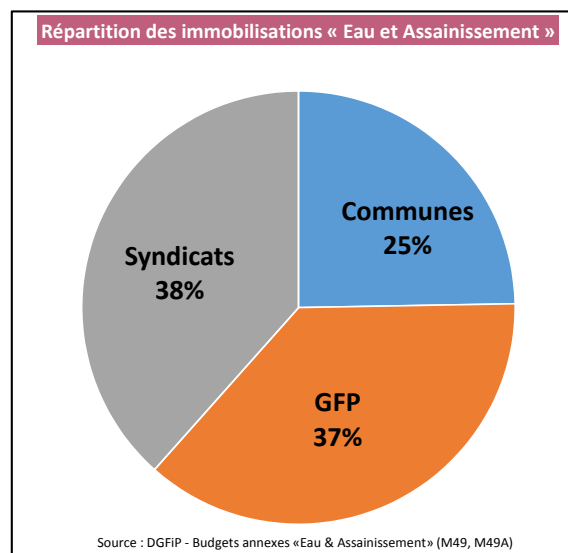
### III - Compétence « Eau & assainissement »

#### *Eau & assainissement : un patrimoine mutualisé*

L'analyse des 17 623 budgets annexes du bloc local sur l'eau et l'assainissement (M49 et M49A) montre le patrimoine nécessaire à la production, la distribution et l'assainissement de l'eau, qui s'élève à environ 95 milliards d'euros.

Le graphique ci-après reprend la répartition entre les principaux acteurs.

À 75 %, ce patrimoine est mis en commun soit au sein des GFP, soit au sein des syndicats intercommunaux.



Entre 2010 et 2017, la durée de vie implicite du patrimoine sur la compétence « eau & assainissement » a progressé. Cette augmentation est liée à une maîtrise des dépenses « d'entretien et réparation » malgré une hausse des immobilisations.

#### Durée de vie implicite du patrimoine « Eau & assainissement »

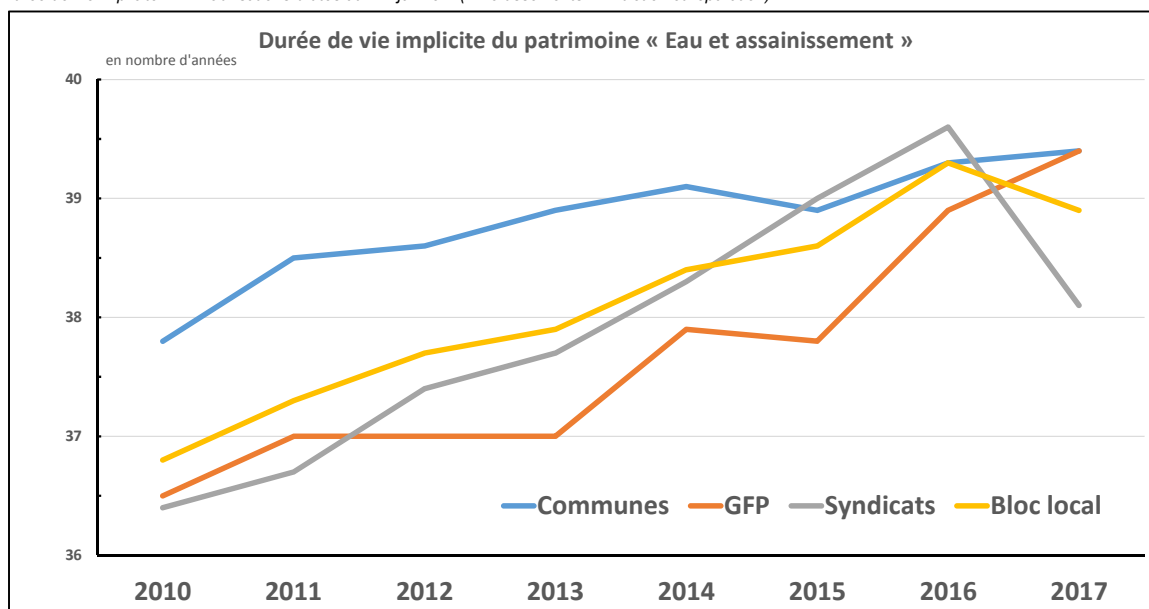
en milliards d'euros		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Communes	Immobilisations brutes au 1/1	28,15	29,13	30,24	30,87	31,39	31,76	31,70	30,43
	Amortissements	0,61	0,62	0,65	0,66	0,67	0,69	0,69	0,66
	Entretien et réparation	0,13	0,13	0,14	0,13	0,13	0,13	0,12	0,11
	Durée de vie implicite (en nombre d'années)	37,8	38,5	38,6	38,9	39,1	38,9	39,3	39,4
GFP	Immobilisations brutes au 1/1	22,98	25,11	26,47	28,89	31,31	34,12	35,63	38,78
	Amortissements	0,50	0,54	0,57	0,63	0,69	0,76	0,79	0,85
	Entretien et réparation	0,13	0,14	0,14	0,15	0,14	0,14	0,13	0,14
	Durée de vie implicite (en nombre d'années)	36,5	37,0	37,0	37,0	37,9	37,8	38,9	39,4
Syndicats	Immobilisations brutes au 1/1	37,73	39,65	42,17	44,12	44,99	47,02	49,33	50,16
	Amortissements	0,91	0,94	0,99	1,02	1,04	1,07	1,12	1,18
	Entretien et réparation	0,13	0,14	0,14	0,15	0,14	0,14	0,13	0,14
	Durée de vie implicite (en nombre d'années)	36,4	36,7	37,4	37,7	38,3	39,0	39,6	38,1
Bloc local	Immobilisations brutes au 1/1	88,86	93,88	98,87	103,88	107,70	112,91	116,66	119,37
	Amortissements	2,02	2,11	2,21	2,32	2,40	2,52	2,60	2,68
	Entretien et réparation	0,40	0,41	0,42	0,43	0,41	0,41	0,37	0,39
	Durée de vie implicite (en nombre d'années)	36,8	37,3	37,7	37,9	38,4	38,6	39,3	38,9

Immobilisations brutes = 21\* et 22\*

Amortissements = 281\* et 282\*

Entretien et réparation = 615

Durée de vie implicite = Immobilisations brutes au 1<sup>er</sup> janvier / (Amortissements + Entretien et réparation)

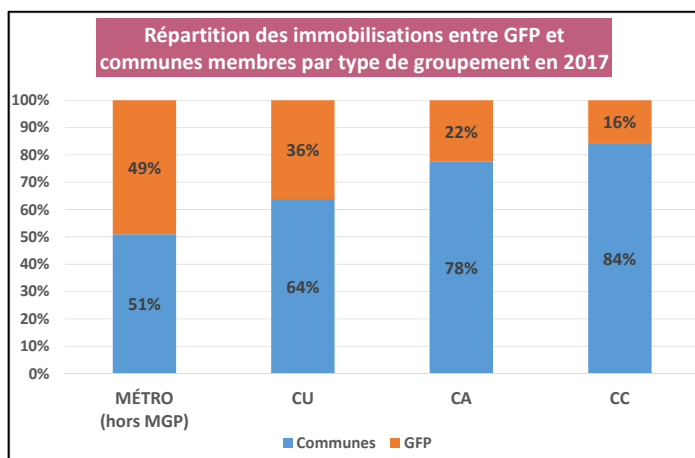


## IV - La répartition des immobilisations entre communes et GFP

### 1 - Une répartition variable des immobilisations entre communes membres et intercommunalité

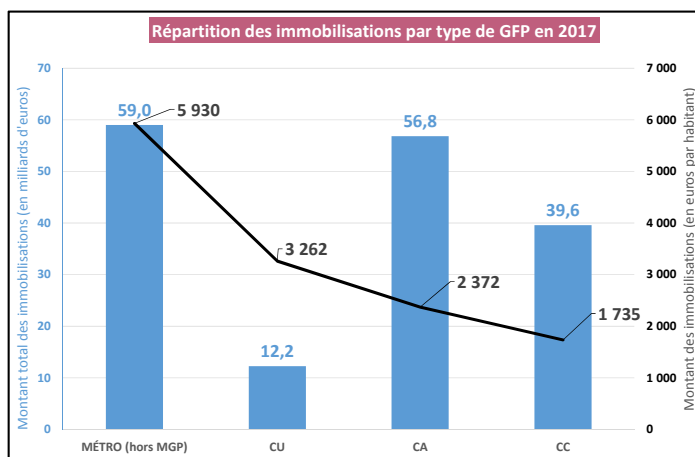
Elle varie en fonction du type de groupements à fiscalité propre et de l'intégration des compétences des communes vers leur intercommunalité, conformément à la volonté du législateur, comme la gestion des déchets ménagers, l'eau, l'assainissement, la voirie ou les transports.

Ainsi en 2017, le ratio est de 49 % pour les métropoles et 51 % pour leurs communes membres, alors qu'il est de 16 % pour les communautés de communes et 84 % pour leurs communes membres.



\* La Métropole du Grand Paris a été exclue de l'analyse étant donné ses particularités.

Cette disparité se retrouve dans les montants des immobilisations en euros par habitant.

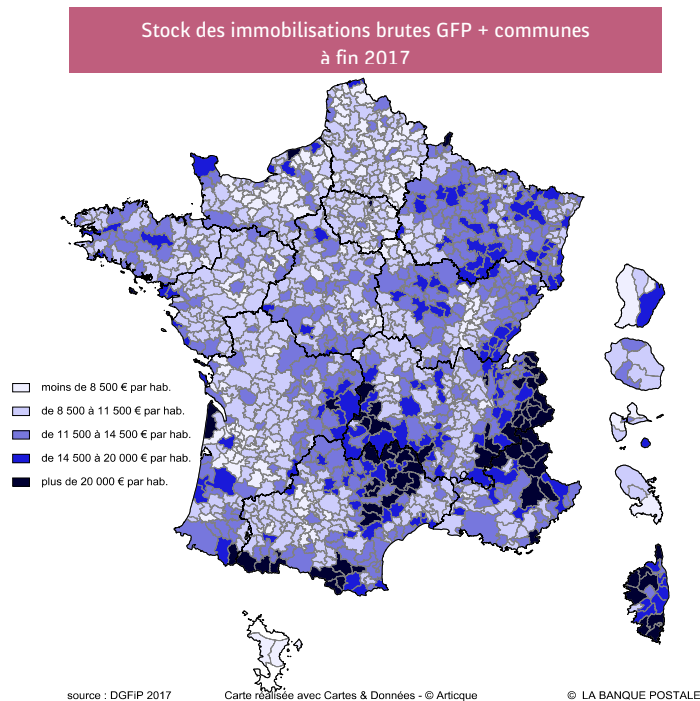


\* La Métropole du Grand Paris a été exclue de l'analyse étant donné ses particularités.

Pour les communautés de communes, qui ont récupéré moins de compétences obligatoires, le montant de leurs immobilisations s'élève à 1 735 euros par habitant. Celui des métropoles, qui gèrent des compétences coûteuses comme la voirie, l'eau, l'assainissement ou encore le transport, est plus de trois fois supérieur.

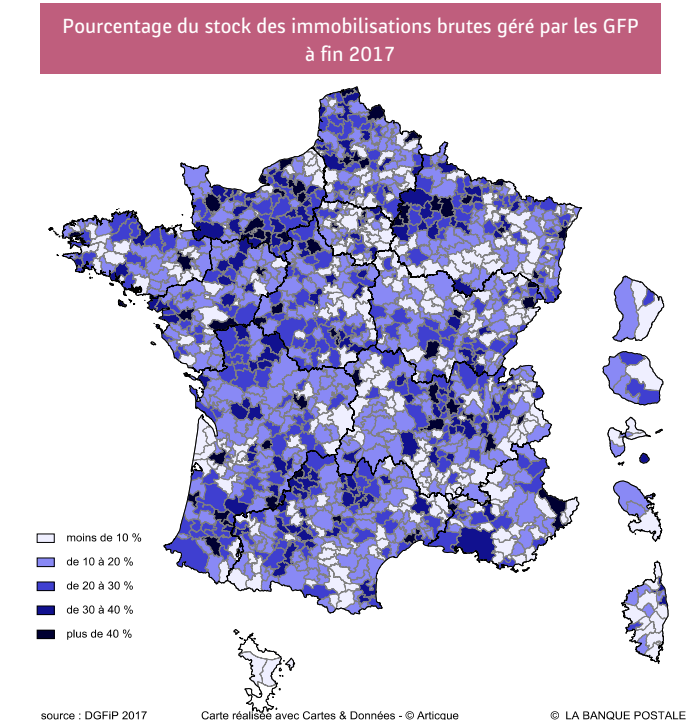
## 2 - Répartition géographique du patrimoine des GFP et des communes

À fin 2017, le stock des immobilisations sur un territoire intercommunal (GFP + communes membres) est de 11 679 euros par habitant tous budgets confondus. Ce montant varie de moins de 8 500 euros par habitant pour 152 GFP à plus de 20 000 euros par habitant pour 78 GFP.



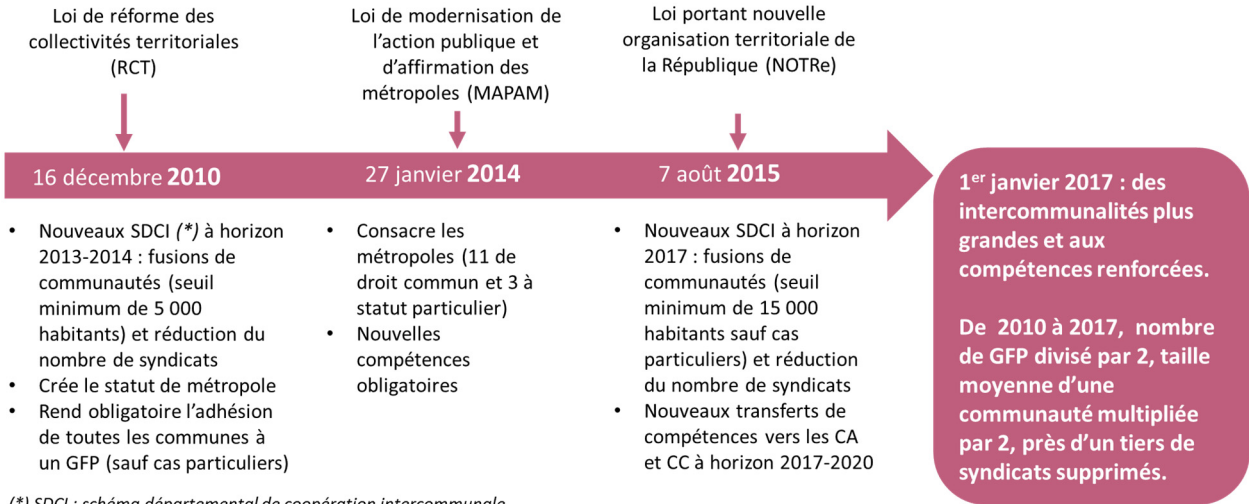
### 25 % du patrimoine est géré par les GFP

Si ce patrimoine est géré en moyenne à 75 % par les communes et 25 % par les GFP, cette répartition varie selon les territoires (de moins de 10 % géré par les GFP pour 321 GFP à plus de 40 % pour 65 GFP).



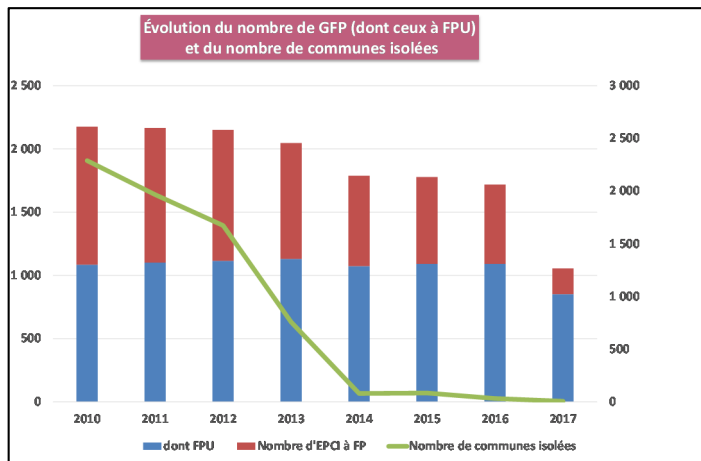
## Encadré « La montée en puissance de l'intercommunalité »

### 2010 – 2017 : achèvement et rationalisation de la carte intercommunale



(\*) SDCI : schéma départemental de coopération intercommunale

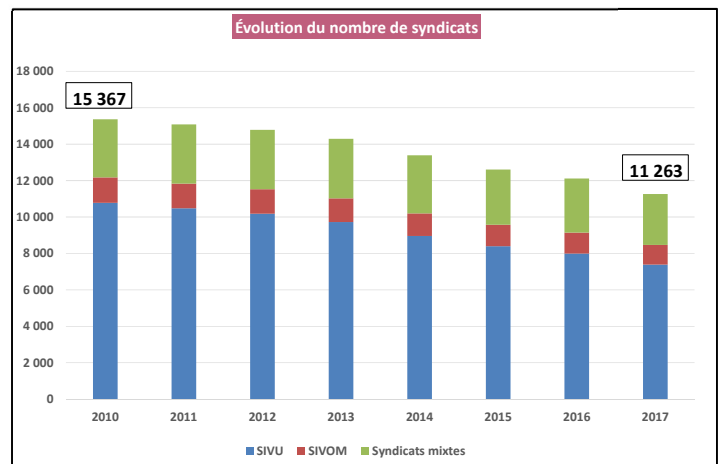
Entre 2010 et 2017, le nombre de GFP a été divisé par 2.



Le nombre de GFP ayant été divisé par 2 entre 2010 et 2017, le nombre de communes membres, ainsi que la taille démographique des différents types de communautés (CC, CA, CU), ont doublé.

En moyenne,  
 en 2010 : 13,3 communes et 22 111 habitants  
 en 2017 : 27,7 communes et 40 362 habitants

	2010	2017
Métropoles (yc Lyon)	0	15
Communautés urbaines	16	15
Communautés d'agglomération	181	219
Communautés de communes	2 409	1 018
dont FPU	1 103	775



Le nombre de syndicats a diminué de 27 % de 2010 à 2017 et même de plus de 31 % concernant les SIVU.

Cette diminution s'est accentuée avec la mise en œuvre des SDCI au cours des années 2013 et 2014 (loi RCT) puis 2017 (loi NOTRe), en lien avec la volonté du législateur d'améliorer puis d'achever la couverture du territoire par les GFP, et de rendre obligatoire le transfert de certaines compétences traditionnellement exercées par des syndicats.

Ainsi, la loi NOTRe qui prévoit notamment à horizon 2020 le transfert aux CA et CC des compétences « Eau et assainissement » (ou à horizon 2026 pour les CC), devrait entraîner la disparition de nombreux syndicats de communes. En 2017, ils sont près de 3 800 à exercer l'une de ces deux compétences ou les deux - source DGCL). Depuis 2010, le nombre moyen de compétences a diminué pour les SIVOM ; il est resté stable pour les syndicats mixtes. À l'inverse, il a augmenté pour les GFP en même temps qu'ils se développaient. Ce qui correspond au fait que nombre de syndicats dont les périmètres étaient inclus dans ceux des GFP ont été supprimés.



CHARTRES  
MÉTROPOLE

## La gestion de l'eau sur le territoire de l'agglomération de Chartres Métropole

Suite à la saisine du Conseil communautaire du 13 avril 2015, la collectivité de Chartres Métropole en Eure-et-Loir a décidé de lancer une procédure de délégation de service public (DSP) pour la gestion du service public d'eau à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Celle-ci a été confiée à une société d'économie mixte à opération unique (SEMOP), selon les dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) (notamment l'article L.1541-1).

Après avoir observé sur son territoire les différentes situations existantes concernant la gestion de l'eau et les facultés qui s'offraient à la collectivité quant aux procédures possibles à engager (exploitation en régie, régie dotée de l'autonomie financière, régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale, gestion externalisée soit sous forme de marchés publics de prestation de service ou de délégations de service public), la collectivité a souhaité s'engager vers la DSP pour les raisons suivantes :

- garantir et unifier les modalités de gestion sur le territoire ;
- au regard des exigences des usagers et de celles des organismes de contrôle réglementaire, il était indispensable de s'engager vers une professionnalisation des processus d'exploitation ;
- continuer à développer ses connaissances et sa maîtrise de la gestion du service tout en s'appuyant sur les compétences d'un opérateur privé ;
- concentrer son action sur la mise en œuvre d'un grand schéma directeur ;
- compte tenu de la nature du service à gérer (production et distribution d'eau potable), la communauté d'agglomération souhaitait que la rémunération du prestataire soit liée à l'exploitation du service réalisé, et que le prestataire assume les risques financiers (ce qui exclut les marchés publics) ;
- le recours à une DSP permet de faire peser sur le délégataire le risque de l'exploitation ;
- la collectivité souhaitait disposer de possibilités de contrôles étendus sur l'opérateur ;
- avoir la possibilité, en fin de contrat, de choisir un autre mode de gestion.

La communauté d'agglomération de Chartres Métropole s'est donc orientée vers un mode de gestion mixte ; la collectivité est partenaire de l'opérateur dans la gestion de l'entité et dans son mode de gouvernance. La loi n°2014-744 du 1<sup>er</sup> juillet 2014 permet aux personnes publiques de garder un pouvoir de décision dans le cadre de la gestion du service public, tout en mettant en concurrence des opérateurs privés afin de choisir le meilleur partenaire dans l'opération à mener.

La collectivité a tenu compte des dispositions obligatoires pour lancer une DSP confiée à une SEMOP<sup>7</sup>. Elle a réuni la Commission consultative des services publics locaux puis fait entériner ce choix par l'assemblée délibérante en avril 2015. La procédure a été lancée avec un dossier de consultation contenant notamment l'inventaire des biens pour cette compétence (châteaux d'eau, surpresseurs, réseaux et qualité de ce dernier selon les travaux réalisés...). En novembre 2015, elle a retenu la meilleure offre et fait valider le choix de déléguer la gestion du service de l'eau à un opérateur privé pour une durée de 10 ans, la création de la SEMOP Chartres Métropole EAU, le pacte d'actionnaire et les statuts, la participation de la collectivité dans le capital de la SEMOP.

Les biens appartenant à Chartres Métropole sont donc confiés au prestataire durant la période d'existence de la SEMOP. Le pacte d'actionnaire validé par le Conseil communautaire fait notamment référence aux sorts des biens à la fin du contrat (biens de retour, biens de reprise, biens propres...) lors de l'achèvement de la durée de la SEMOP. Il est par ailleurs rappelé dans les statuts l'importance du rapport annuel et de l'inventaire regroupant les divers éléments de l'actif et du passif dressés tous les ans par l'opérateur.

Au niveau comptable, la collectivité a donc mis à disposition les biens selon les modalités définies par le CGCT, mais aussi dans le cadre des procédures budgétaires et comptables.

Il convient de savoir que l'actif du budget annexe concerné par le service de gestion de l'eau (à savoir l'eau potable) est composé de biens qu'elle a achetés, créés mais aussi reçus au titre de mises à disposition. En effet, au gré des transferts ou des intégrations de communes, l'agglomération n'est pas devenue propriétaire de leurs biens. Des procès-verbaux de mise à disposition ont été établis de manière contradictoire et ont généré les écritures comptables (non budgétaires) en lien avec la Direction départementale des finances publiques. Les prêts en cours figurant dans le passif de ces budgets à fiscalité propre, ont pu être repris par Chartres Métropole.

<sup>7</sup> La SEMOP suppose la présence de 2 actionnaires minimum dont au moins une collectivité et un opérateur économique. Le capital de la

SEMOP détenu par la collectivité est au moins de 34 % et au plus de 85 %.

Le fait de confier la gestion d'une activité à un tiers dans le cadre d'une DSP implique par conséquent de transférer les biens à cette SEMOP afin que le tiers privé puisse intégrer dans sa gestion conformément au contrat, les amortissements, l'entretien et le renouvellement des biens... Selon les dispositions prévues dans la consultation les transferts vers le tiers peuvent être plus ou moins importants.

L'adhésion de nouvelles communes au 1<sup>er</sup> janvier 2018 à Chartres Métropole « ré-actualise » ce dossier. En effet, grâce à un avenant au contrat de DSP, les communes ont pu bénéficier des services de la SEMOP. Les budgets annexes de ces communes concernées par les transferts de compétence (eau et assainissement selon les communes) ont été clôturés fin 2017. Un travail de recensement des biens dans l'actif des budgets annexes de ces communes est en cours à partir des états d'actif. De nouvelles mises à disposition seront enregistrées dans l'actif de Chartres Métropole prochainement. Certains biens pourront à leur tour être confiés à la SEMOP pour son exploitation. Les budgets de Chartres Métropole garderont donc une trace de l'ensemble des biens mis à disposition. De la même façon, le titulaire de la DSP doit tous les ans établir un inventaire des éléments de l'actif et du passif. Aussi, l'opérateur privé disposera dans la gestion de la SEMOP

des biens transférés par Chartres Métropole mais aussi des biens acquis etc... La SEMOP a un statut privé aussi les créations de patrimoine échappent à une comptabilisation de type droit public. Ces biens rentrent dans l'actif de la société selon la nomenclature du plan comptable des entreprises.

Il faut rappeler que la collectivité a connaissance de ces créations ou des adjonctions de patrimoine grâce à sa participation active dans le comité d'investissement de la SEMOP. Le « sort » de ces « nouveaux » biens sera observé à l'issue de la SEMOP comme cela est prévu dans le pacte d'actionnaires (biens de retour, biens de reprise, biens propres...).

Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, et suite à une procédure équivalente, Chartres Métropole a mis en place une nouvelle SEMOP. Cette dernière est compétente en matière d'assainissement. La durée du contrat est de 8 ans.

Les investissements prévus par la collectivité en matière d'eau (potable) et d'assainissement ont été définis dans le cadre de schémas. Ces documents ont été analysés lors du Conseil Communautaire du 9 février 2017. Ils établissent les orientations stratégiques : 29,9 M€ pour l'eau et pour l'assainissement 22,5 M€.



Crédit photo : Chartres Métropole

La station d'épuration de l'agglomération chartraine a été officiellement inaugurée le 27 septembre 2017. Elle a été conçue pour traiter les eaux usées de 160 000 « équivalents-habitants ».

### *Une vision cependant partielle du patrimoine*

L'analyse des comptes de la DGFIP donne une vision comptable des immobilisations directement réalisées par les collectivités locales et leur groupement à fiscalité propre.

Cependant, en fonction des choix de gestion des collectivités pour l'exercice d'une compétence (régie, délégation de service public, entreprise publique locale - EPL), les investissements réalisés directement par le partenaire (ou l'EPL) ne sont pas pris en compte dans les comptabilités de la collectivité locale pendant la durée de la délégation.

C'est également le cas pour l'acquisition de biens par crédit-bail mobilier (CBM) ou crédit-bail immobilier (CBI), pour lesquels les échéances annuelles (loyers) sont comptabilisées en fonctionnement alors que la valeur totale de l'actif n'est comptabilisée qu'avec le dernier loyer.

De plus, les phases de transferts de compétences nécessitent des opérations comptables spécifiques (voir encadré page 7) qui peuvent se répartir sur plusieurs exercices comptables et ne permettent pas d'avoir une photographie totalement fiable du patrimoine du bloc local.

## **Méthodologie**

Les données Insee de la comptabilité nationale sont les comptes nationaux annuels (bases 2010, provisoire 2016), compte de patrimoine non financier.

Les données du présent document sont extraites des balances comptables de la DGFIP pour les années 2010 à 2017. Les montants des immobilisations indiqués sont les montants nets c'est-à-dire les montants bruts minorés des amortissements réalisés (sauf précision contraire).

Pour rappel, les règles d'amortissements (obligation d'amortir, durée) varient d'une collectivité à l'autre (type de collectivité, nombre d'habitant de la collectivité) et du type de budget, voire du type de bien immobilisé.

## **Glossaire**

APUL : administrations publiques locales, i.e. collectivités locales, syndicats non marchands, établissements publics locaux

BP : budget principal

BA : budget annexe

FBCF : formation brute de capital fixe

GFP : groupement à fiscalité propre

IGA et IGF : l'Inspection générale de l'administration, l'Inspection générale des finances

SIVOM : syndicat intercommunal à vocation multiple

SIVU : syndicat intercommunal à vocation unique

Solde net comptable des immobilisations : i.e. valorisation nette comptable

SPIC : service public industriel et commercial

Valorisation nette comptable : fait référence au montant net auquel un actif ou un passif est inscrit dans les livres d'un compte. Elle correspond à la valeur brute d'un actif (sa valeur d'acquisition hors taxes) minorée du montant des éventuels amortissements et/ou des provisions déjà passées

### **Avertissement**

Les données figurant dans le présent document sont fournies à titre indicatif et ne constituent pas un engagement de La Banque Postale Collectivités Locales. Ce document est fourni à titre informatif.

La reproduction totale ou partielle du présent document doit s'accompagner de la mention La Banque Postale Collectivités Locales.



# Accès Territoires

## La Banque Postale Collectivités Locales

Société Anonyme au capital de 100 000 euros

Siège social : 115 rue de Sèvres 75006 Paris

792 665 572 RCS Paris

## Pour nous contacter

<https://www.labanquepostale.fr/collectivites.html>

[etudes-secteurlocal@labanquepostale.fr](mailto:etudes-secteurlocal@labanquepostale.fr)

Réalisé par la Direction des études de La Banque Postale Collectivités Locales

Directeur de la publication : Serge Bayard - Responsable de rédaction : Luc Alain Vervisch

Auteur : Philippe Baeteman - ISSN 2429-1013



COLLECTIVITÉS  
LOCALES