



# Démarche d'investissement

Guide d'accompagnement  
de la réflexion des élus locaux

AVRIL 2016



# Le mot du directeur général

## LE GUIDE DES INVESTISSEMENTS

**M**airie-conseils informe et accompagne les élus des communes de moins de 10 000 habitants et des intercommunalités sans limite de seuil. Chaque année, 12 000 questions sont posées à son service de renseignements téléphoniques. Ce guide est le fruit des nombreuses interrogations que vous avez formulées sur l'investissement local. Il nous est apparu utile de les rassembler afin **d'accompagner votre réflexion en amont de votre politique d'investissement.**

Dans un contexte marqué par la contraction des ressources budgétaires et la mise en place de la réforme territoriale, la Caisse des Dépôts s'adapte pour répondre à vos enjeux, jouer son rôle contra-cyclique et **accélérer la relance de l'investissement local** public ou privé. La Caisse des Dépôts doit redevenir la Caisse des dépôts des territoires.

Avec un **nouvel objectif d'investissement territorial de 500 M€** à compter de 2016, nos directions régionales peuvent accompagner **en fonds propres** les projets structurants indispensables à l'attractivité et à la compétitivité de vos territoires. Ces projets peuvent concerner aussi bien les enjeux du vieillissement que la valorisation du patrimoine historique et culturel, le développement de services numériques ou de solutions de mobilité, la construction d'équipements et de bâtiments publics, la production et la distribution d'énergie renouvelable, la gestion et le traitement de l'eau et des déchets... De plus, notre groupe s'est donné l'ambition de mobiliser une capacité d'investissement de près **d'un milliard d'euros sur les cinq prochaines années au service de l'économie du tourisme**, avec trois cibles prioritaires : l'hébergement, les équipements et les infrastructures, et les entreprises.

Acteur majeur de **l'économie mixte**, nous pouvons également vous apporter notre savoir-faire juridique et financier pour développer vos investissements et intervenir à vos côtés notamment dans l'aménagement et l'urbanisme, les infrastructures numériques, de transport ou d'énergie, l'immobilier social, les infrastructures touristiques... Nous pouvons intervenir directement dans des sociétés d'économie mixte (Sem) ou leurs filiales et soutenir les Sem à opération unique (SemOp) aux côtés des opérateurs privés.

Par ailleurs, nous mettons à votre disposition **une gamme de prêts à long ou très long terme sur fonds d'épargne** pour accompagner vos projets structurants dont une enveloppe dédiée à la croissance verte. Cette gamme est renforcée en 2016 et 2017 par une enveloppe de 1,5 Md€ pour financer la rénovation de vos bâtiments publics (salles polyvalentes, équipements touristiques, établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes...), les établissements publics de santé et les universités. Ces prêts peuvent couvrir jusqu'à 100 % du besoin d'emprunt, quel qu'en soit le montant, et sont distribués à taux zéro sur une durée maximale de vingt ans.

Enfin, nos équipes régionales peuvent également vous aider **en ingénierie amont de projet** afin de concrétiser vos idées (cofinancement d'études) ou de soutenir des démarches de revitalisation de centres bourgs ou de centres villes.

Souhaitant que l'ensemble de ces nouvelles offres vous permette de trouver des solutions adaptées à vos besoins et contribue au développement économique durable de vos territoires, je vous souhaite une bonne lecture.

**Pierre-René Lemas**



# SOMMAIRE

|                                    |   |           |
|------------------------------------|---|-----------|
| <b>LE MOT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL</b> | <b>3</b>  |           |
| <b>INTRODUCTION</b>                | <b>8</b>  |           |
| <b>PHASE 1</b>                     | <b>L'INVESTISSEMENT &gt; UN ÉQUILIBRE ENTRE DES ATTENTES ET DES CONTRAINTES</b>                                       | <b>11</b> |
|                                    | FICHE N°1.1 > LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT : DÉFINITION, NÉCESSITÉ D'UN DIAGNOSTIC, CONNAÎTRE LE PATRIMOINE EXISTANT | 12        |
|                                    | FICHE N°1.2 > ENGAGER DE NOUVEAUX INVESTISSEMENTS : FAIRE LA SYNTHÈSE ENTRE LES ATTENTES ET LES CONTRAINTES           | 15        |
| <b>PHASE 2</b>                     | <b>OPTIMISER ET MOBILISER LES RESSOURCES FINANCIÈRES</b>  | <b>17</b> |
|                                    | FICHE N°2.1 > ÉVALUER LA CAPACITÉ FINANCIÈRE  | 18        |
|                                    | FICHE N°2.2 > ENGAGER UNE DÉMARCHE PROSPECTIVE  | 20        |
|                                    | FICHE N°2.3 > COMMENT AMÉLIORER L'AUTOFINANCEMENT ?   | 23        |
|                                    | FICHE N°2.4 > CONNAÎTRE LA SITUATION DE LA DETTE ET DÉTERMINER UNE STRATÉGIE D'ENDETTEMENT                            | 25        |
| <b>PHASE 3</b>                     | <b>MONTAGE DES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT</b>  | <b>29</b> |
|                                    | FICHE N°3.1 > LES RESPONSABILITÉS DU MAÎTRE D'OUVRAGE ET DU MAÎTRE D'ŒUVRE  | 30        |
|                                    | FICHE N°3.2 > DIVERSIFIER LES FINANCEMENTS AVEC LA RECHERCHE DE PARTENARIATS  | 32        |
|                                    | FICHE N°3.3 > PARTAGER LES PROJETS ENTRE COLLECTIVITÉS ET S'APPUYER SUR LE SECTEUR PRIVÉ                              | 36        |
| <b>PHASE 4</b>                     | <b>UN OUTIL À PRIVILÉGIÉ &gt; LE PLAN PLURIANNUEL D'INVESTISSEMENT</b>  | <b>40</b> |
|                                    | FICHE N°4.1 > LA SYNTHÈSE DES PROJETS ET LEUR FINANCEMENT   | 42        |
|                                    | FICHE N°4.2 > LA DÉMARCHE D'ÉLABORATION D'UN PPI  | 44        |
|                                    | FICHE N°4.3 > LES ARBITRAGES DES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT  | 44        |
| <b>PHASE 5</b>                     | <b>COMPTABILISER, ÉVALUER ET COMMUNIQUER SUR LES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT</b>                                      | <b>46</b> |
|                                    | FICHE N°5.1 > LES ASPECTS COMPTABLES : AMORTISSEMENTS ET TVA  | 50        |
|                                    | FICHE N°5.2 > L'ÉVALUATION A POSTERIORI DE LA CONDUITE DES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT                                | 52        |
| <b>CONCLUSION</b>                  |   | <b>55</b> |



# ÉTAPES

# ACTIONS

## PHASE 1

### L'investissement : un équilibre entre attentes et contraintes

Objectifs : évaluer les besoins du territoire, mesurer les contraintes et les leviers mobilisables

- Réaliser un diagnostic au soutien du projet de territoire
- Réaliser une synthèse entre les attentes et les contraintes

## PHASE 2

### Optimiser et mobiliser les ressources financières

Objectifs : connaître sa situation financière et ses marges de manœuvre, mobiliser les ressources

- Engager une démarche de prospective financière
- Améliorer l'autofinancement
- Définir une stratégie d'endettement

## PHASE 3

### Montage des opérations d'investissement

Objectifs : identifier le rôle des différents acteurs, mesurer les responsabilités, construire des opérations dans les meilleures conditions juridiques

- Identifier le rôle des différents acteurs et les responsabilités
- Diversifier les financements
- Construire un montage adapté au partage des compétences

## PHASE 4

### Un outil à privilégier : le plan pluriannuel d'investissement

Objectifs : synthétiser la politique d'investissement envisagée, disposer d'un outil d'arbitrage, communiquer sur les investissements du territoire

- Disposer d'un outil de pilotage de la politique d'investissement
- Arbitrer en fonction des marges de manœuvre

## PHASE 5

### Comptabiliser, évaluer et communiquer sur les opérations d'investissement

Objectifs : mesurer les incidences comptables, évaluer les opérations d'investissement *a posteriori*

- Comptabiliser les investissements
- Construire des outils d'aide à l'évaluation de la conduite du projet de territoire

# INTRODUCTION

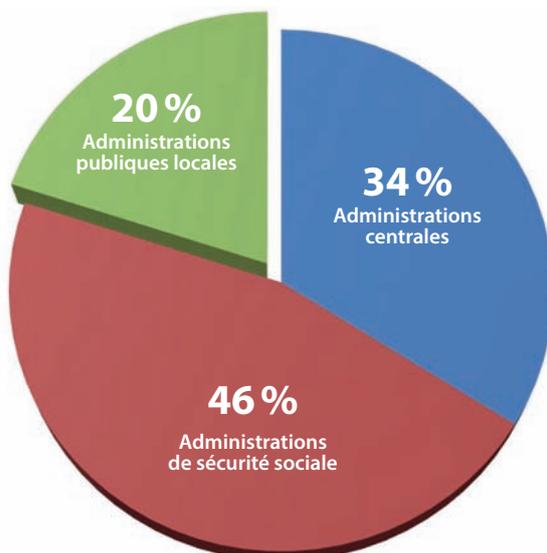
L'investissement est un volet majeur du projet de territoire. Celui des collectivités territoriales représente 57,89%<sup>1</sup> des investissements publics, au sens de la formation brute de capital fixe<sup>2</sup> (FBCF), soit 45,5 milliards d'euros<sup>3</sup> en 2014.

Le niveau des dépenses d'investissement des collectivités locales est lié à l'état des finances locales, à l'évaluation des besoins en infrastructures, mais il dépend également du cycle électoral. Depuis 2014, l'environnement financier des collectivités territoriales est marqué par la baisse historique de la dotation globale de fonctionnement (environ moins 12 milliards, décidée dans le cadre du Pacte de confiance et de responsabilité avec l'État).

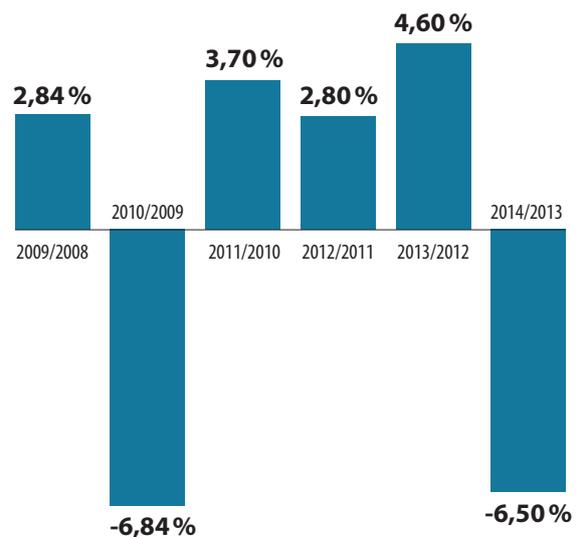
En 2013, les dépenses du bloc local ont ainsi progressé de 2,9%, alors que leurs recettes n'ont augmenté que de 1,6%<sup>6</sup>, conduisant à un effet de ciseaux et une contraction de l'épargne brute des collectivités locales.

Cette dernière est pourtant la ressource nécessaire pour que les collectivités locales financent leurs projets d'investissement. La diminution de l'épargne brute contraint à son tour le recours à l'endettement (-3,90% entre 2013 et 2014<sup>7</sup>).

## Répartition des dépenses d'investissement public en France en 2014<sup>4</sup>



## Évolution des dépenses d'investissement des collectivités territoriales<sup>5</sup>

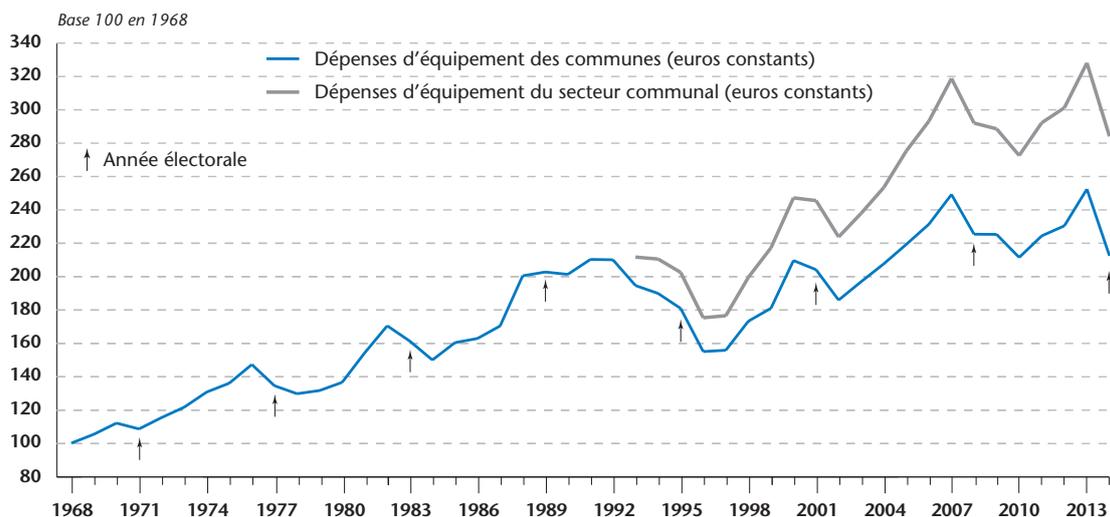


Pour continuer leurs programmes d'investissement, les collectivités locales ont avantage à anticiper l'évolution de leurs ressources financières en développant les outils de prévision nécessaires qui leur permettent de connaître leurs marges de manœuvres et de définir des stratégies d'endettement à long terme. Elles s'inscrivent ainsi dans une démarche pluriannuelle pour mieux apprécier les enjeux techniques, juridiques et financiers de leur projet de territoire.

### Cette démarche comprend les étapes suivantes :

- connaissance du territoire et anticipation de son évolution future, pour dégager un équilibre entre les attentes locales et les contraintes de nature diverse ;
  - > Le diagnostic du territoire et l'inventaire du patrimoine permettent de répondre à cet enjeu.
- évaluation des marges de manœuvre financière de la collectivité locale pour déterminer les partenariats à conduire et les ressources financières (subventions, emprunts) à solliciter ;
  - > la prospective financière constitue l'outil adéquat.

## Dépenses d'équipement brut des communes et du secteur communal (communes + groupements à fiscalité propre).



Sources : DGCL, DGFIP. Ce graphique est extrait du Rapport de l'Observatoire des finances locales pour 2015 (p. 45).

- programmation des investissements choisis s'inscrivant dans une gestion à plus long terme des finances locales ;
  - > Le Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI) répond à cet enjeu de programmation.
- évaluation *a posteriori* de la conduite des opérations d'investissement pour identifier les éventuelles difficultés, définir des mesures correctrices et optimiser les procédures.
  - > La réalisation de tableaux de bord opérationnels et de tableaux de bord financiers permet le suivi et l'évaluation nécessaire.

**Ce guide souhaite accompagner les élus locaux dans leur réflexion en matière de politique d'investissement.** Il est structuré en différentes phases et fiches synthétiques pour cibler les points de vigilance éventuels et offrir une démarche méthodologique, à partir des principales ressources disponibles.

**Il s'appuie sur des exemples issus de la base d'expériences des territoires de Mairie-conseils et sur des articles de Localtis.info** (quotidien d'information en ligne des collectivités territoriales et de leurs partenaires)<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Conseil économique, social et environnemental, juillet 2015, *Encourager l'investissement public des collectivités territoriales*.

<sup>2</sup> La formation brute de capital fixe mesure l'investissement brut en comptabilité nationale : valeur des biens durables acquis pour être utilisés pendant au moins un an dans un processus de production. Pour les administrations publiques, la FBCF correspond aux machines, matériels divers, matériel de transport, bâtiments, travaux de génie civil, logements et, depuis 1999, une partie de l'investissement immatériel.

<sup>3</sup> Conseil économique, social et environnemental, juillet 2015, *Encourager l'investissement public des collectivités territoriales*.

<sup>4</sup> Données issues de l'Insee (2014).

<sup>5</sup> Données issues de l'Observatoire des finances locales.

<sup>6</sup> Cour des comptes, octobre 2014 : *Rapport thématique sur les finances publiques locales*.

<sup>7</sup> Observatoire des Finances Locales, juillet 2015 : *Les finances des collectivités locales en 2015*.

<sup>8</sup> La Caisse des Dépôts a créé, dans le cadre de ses missions d'intérêt général, un pôle d'information dédié aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui a pour mission de contribuer à la prise de décision territoriale par l'apport d'informations, l'aide à la réflexion, la mise à disposition d'outils et de démarches et la mise en réseau d'expériences.



# PHASE 1

## L'INVESTISSEMENT : UN ÉQUILIBRE ENTRE DES ATTENTES ET DES CONTRAINTES

Le développement des équipements s'inscrit dans le projet de territoire et les élus doivent faire des choix. Les différents diagnostics aident à voir plus clair dans les besoins du territoire. Il faut penser aussi à mettre en place et à développer les outils du « diagnostic financier », trop souvent négligé dans les phases amont des opérations d'investissement.

**FICHE N° 1.1 : Les dépenses d'investissement :  
définition, nécessité d'un diagnostic,  
connaître le patrimoine existant**

**FICHE N° 1.2 : Synthèse entre les attentes  
et les contraintes : le diagnostic financier  
au service du projet de territoire**

## FICHE N° 1.1 > Les dépenses d'investissement : définition, nécessité d'un diagnostic, connaître le patrimoine existant

Les dépenses d'investissement, les équipements publics et la conduite d'opérations d'aménagement de qualité participent au renforcement de l'attractivité du territoire et à la richesse du patrimoine, répondant à l'attente des entreprises et des populations soucieuses de leur cadre de vie.

### LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ENGAGENT L'AVENIR

Ces investissements peuvent être productifs de revenus, mais leur réalisation représente des coûts d'acquisition ou de construction significatifs. Ils induisent aussi des frais de fonctionnement : personnel d'ani-

mation, entretien, réparation, assurances, chauffage, etc. Souvent financés par emprunt, les équipements génèrent des charges financières, engageant la solvabilité de la collectivité locale et la capacité de son budget à assumer de nouvelles dépenses à venir.

### NÉCESSITÉ D'UN DIAGNOSTIC PRÉALABLE, SOUTIEN AU PROJET DE TERRITOIRE.

Le diagnostic territorial est un état des lieux des ressources, des manques et des besoins nouveaux du territoire. Plus qu'un simple recensement des forces et des faiblesses, c'est une analyse nécessaire à l'élaboration du projet de territoire qui amène les différents acteurs à débattre des enjeux au cours de pro-

### → QUELQUES DÉFINITIONS

**OCDE** "Public investment" refers to capital expenditure on physical infrastructure (e.g. roads, government buildings, etc.) and soft infrastructure (e.g. human capital development, innovation support, research and development, etc.) with a productive use that extends beyond a year. Public investment comprises both direct and indirect investment.

«L'investissement public» fait référence aux dépenses d'investissement concernant les infrastructures physiques (routes, édifices publics, etc.) et les infrastructures immatérielles (développement du capital humain, soutien à l'innovation, recherche et développement, etc.) dont l'utilisation productive est d'une durée supérieure à un an. L'investissement public comprend à la fois des investissements directs et indirects.

**INSEE** Les dépenses d'investissement concernent des opérations en capital. Elles comprennent les remboursements d'emprunts ; les prêts et avances accordés par la collectivité ; les dépenses directes d'investissement (acquisitions mobilières et immobilières, travaux neufs, grosses réparations) ; les subventions d'équipements versées.

### COMPTABILITÉ PUBLIQUE (INSTRUCTION COMPTABLE M14)

Les dépenses d'investissement, obligatoirement amorties, entraînent une augmentation de la valeur d'actif des biens immobilisés ou ont pour effet de prolonger d'une manière notable la durée d'utilisation d'un bien. Par différence, les «frais d'entretien et de réparations» servent à maintenir un élément de l'actif en état tel que son utilisation puisse être poursuivie jusqu'à la fin de la période d'amortissement ou sur la durée normale d'utilisation des biens de même catégorie.

cessus de concertation et de réunions programmées. Appliqué à la question particulière des équipements, l'établissement du diagnostic permet de répondre à une série de questions :

- Quels sont les équipements dont nous avons besoin (pour nos transports, réseaux, bâtiments dédiés à l'éducation ou à la santé, etc.) Dans quel état sont les infrastructures existantes et quels sont les délais en termes de renouvellement ?
- Quelles sont les contraintes financières prévisibles (prix des terrains et de leur viabilisation, constructions, etc.) et quelles sont les exigences géographiques, écologiques, réglementaires, etc. ?
- Comment répartir ces équipements sur le territoire, compte tenu de la localisation des activités, des habitations et toute autre spécificité du territoire ?
- Quelles sont les populations qui en bénéficieront ou qui seront impactées ? Dans quelle mesure peut-on conjuguer les intérêts divergents ?

Pour être utile au projet de territoire, le diagnostic gagne à être élaboré de façon concertée, entre les élus, avec les parties prenantes (département, région, État, société civile...) en fonction des compétences de chacun.

### METTRE À JOUR L'INVENTAIRE PHYSIQUE ET COMPTABLE DU PATRIMOINE

Un premier outil, parfois négligé, apporte des informations utiles : c'est la tenue, partagée avec les services de la trésorerie locale, de l'inventaire physique et comptable des immobilisations et des équipements existants, exigé par les instructions budgétaires<sup>9</sup>.

- les services de la collectivité locale sont chargés du recensement physique des biens, identifiés sous un numéro d'inventaire ;
- les informations sont transmises au comptable public, responsable des inscriptions comptables et du suivi des biens à l'actif du bilan.

Cet inventaire comptable, lorsqu'il est bien à jour, est une première ressource pour disposer d'une bonne vision financière du stock des immobilisations. Il concerne tous les biens physiques dont la collectivité est propriétaire, affectataire ou bénéficiaire au titre d'une mise à disposition.

Les immobilisations sont comptabilisées à leur coût d'acquisition (dans les actes) additionné des frais directs ou indirects liés : droits et honoraires divers, TVA non récupérable, éventuelle taxe d'aménagement à payer, frais de transport, d'installation et de montage... En revanche, les frais d'études, frais

### → L'ENJEU DE LA CONCERTATION

La prise en compte de la participation des habitants et des entreprises locales est un processus long et ambitieux. C'est, par exemple, le cœur des démarches proposées par Mairie-conseils qui s'appuient sur la représentation cartographique, la connaissance physique des éléments remarquables du territoire, l'écoute et le partage des visions actuelles et souhaitées entre les représentants du territoire : élus, professionnels et institutionnels

Expériences des territoires :

[www.mairieconseils.net](http://www.mairieconseils.net)

Apporter des idées, suggérer des façons de faire, montrer la réussite d'une réalisation tout en pointant les difficultés inhérentes à tout projet... Mairie-conseils publie régulièrement de nouvelles réalisations. Les articles explicitent le contexte, les enjeux, les techniques, les clés de réussite et les difficultés, et, pour faciliter la mise en réseaux et les échanges entre territoires, les coordonnées des porteurs de projet y sont indiquées.

d'ingénierie et d'architecte sont inclus dans le coût de l'immobilisation au commencement des travaux.

### GESTION ACTIVE DU PATRIMOINE

L'inventaire permet de remplir des obligations comptables et d'assurer la sincérité des comptes. C'est un outil de la stratégie financière, qui participe aux informations pour :

- évaluer l'état des locaux et prévoir les démolitions, les acquisitions, les réparations et les renouvellements nécessaires ;
- aider au pilotage, à la prévision budgétaire et à son exécution : entretien, révisions de loyers et charges, niveau des dépenses incompressibles pour l'entretien courant ;
- procéder aux choix de gestion (est-il plus intéressant de louer ou de vendre ?) ;
- assurer le suivi des biens confiés à un délégataire.

L'inventaire complète le diagnostic territorial, étape indispensable avant d'engager la collectivité dans de nouveaux projets. Il permet aussi à cette occasion d'aller au-delà de la vision comptable pour définir et mettre en place une gestion active du patrimoine.

<sup>9</sup> Ressources documentaires : Comité national de fiabilité des comptes locaux, juin 2014, *Guide des opérations d'inventaire et Guide comptable et budgétaire des opérations patrimoniales*.

## → RESSOURCES EN LIGNE : GESTION ACTIVE DU PATRIMOINE

Source : Localtis.info - publication du 14/02/2013  
«*La gestion du patrimoine immobilier des collectivités laisse à désirer*».

Dans son chapitre «*L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique*», le rapport public annuel 2013 de la Cour des comptes formule pas moins de onze recommandations allant dans le sens d'une «*gestion plus performante*» du patrimoine des collectivités.

Source : Localtis.info - publication du 13/03/2012  
«*Gestion du patrimoine immobilier municipal : Paris et Bordeaux parmi les bons élèves européens*».

Compte rendu d'une première enquête comparative réalisée par le cabinet d'audit et de conseil financier Deloitte, sur la gestion immobilière de quinze grandes villes européennes. Le patrimoine des collectivités territoriales

présente un volume important dont la gestion revêt un intérêt particulier pour la maîtrise des dépenses et l'identification de recettes nouvelles potentielles.

**La démarche :** vendre les biens inutiles ou trop anciens pour limiter le poids des emprunts, des charges d'entretien et les coûts de mise aux normes et d'accessibilité ; regrouper les propriétés dispersées pour une meilleure efficacité des services ; optimiser les choix d'achat, vente ou location...

**Points forts :** une direction du patrimoine mutualisée avec un établissement public foncier local (EPFL), une base de données commune pour centraliser les informations ainsi qu'une cellule dédiée au recensement du patrimoine à valoriser.

**Difficultés :** connaître son patrimoine, évaluer la valeur des biens et déterminer des prix de cession avec l'aide du service des domaines mais aussi d'experts (agences immobilières).

## → BPE - BASE PERMANENTE DES ÉQUIPEMENTS

Base de données de l'Insee décrivant pour chaque commune les équipements dont elle dispose ([www.insee.fr](http://www.insee.fr), onglet Définitions, méthodes et qualité, rubrique Sources et méthodes).

### ORGANISME RESPONSABLE

Insee, Direction des statistiques démographiques et sociales (DSDS)  
Pôle Base permanente des équipements (direction régionale du Limousin)

### TYPE D'OPÉRATION

Source administrative, mise à jour chaque année au 1<sup>er</sup> janvier, depuis 2007.

### OBJECTIFS

La base permanente des équipements (BPE) fournit le niveau d'équipements et de services rendus par un territoire à la population. Elle permet de produire différentes données : présence ou l'absence d'un équipement, densité d'un équipement, indicateur de disponibilité d'un équipement du point de vue des habitants... Toutes ces données sont rapportées à une zone géographique qui peut être infracommunale (Iris). La localisation fine des équipements et de la population permet de calculer des distances entre communes équipées et non équipées, par exemple, d'étudier la concentration spatiale des équipements, de mettre en rapport les équipements et leurs utilisateurs potentiels.

### THÈMES ABORDÉS

Les équipements sont répartis en trois gammes : gamme de proximité (école maternelle, pharmacie, boulangerie, bureau de poste...); gamme intermédiaire (collège, orthophoniste, supermarché, police, gendarmerie...); gamme supérieure (lycée, maternité, hypermarché, agence Pôle Emploi...).

### CHAMP GÉOGRAPHIQUE

France métropolitaine et départements d'outre-mer (DOM).

### CHAMP(S) STATISTIQUE(S) COUVERT(S)

Large éventail d'équipements et de services rendus à la population. Le champ actuel recouvre les domaines des services, marchands ou non, des commerces, de la santé et de l'action sociale, de l'enseignement, du sport-loisir, du tourisme, des transports et de la culture. Un peu plus de 2,2 millions d'équipements sont répertoriés.

## FICHE N° 1.2 > Engager de nouveaux investissements : faire la synthèse entre les attentes et les contraintes

**P**our définir leur politique d'investissement, les collectivités locales doivent concilier plusieurs contraintes :

- le poids des investissements passés et de leur entretien régulier ;
- l'adaptation aux évolutions démographiques et au développement local ;
- les attentes du territoire, parfois imprévisibles ou émanant de projets menés par d'autres collectivités dans des domaines divers ;
- le respect des normes (environnement, accessibilité...);
- le respect de leur équilibre financier.

Les collectivités locales sont attentives aux sollicitations, mais également prudentes sur les réponses qu'elles y apportent. Elles s'efforcent de trouver un équilibre entre les attentes du territoire et leurs contraintes internes et externes.

### DES CONTRAINTES LÉGALES À PRENDRE EN COMPTE AFIN DE SÉCURISER LA DÉMARCHÉ

De nombreuses contraintes encadrent l'intervention des collectivités locales en matière d'investissement :

- les questions de compétence et de périmètre ;
  - > Le processus de réforme territoriale engagé à partir de 2008 a pour conséquence une profonde remise à plat des organisations actuelles, de la gouvernance locale (loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles<sup>10</sup>) et des périmètres.
  - > Bien qu'une clause générale de compétence soit reconnue aux communes<sup>11</sup>, les EPCI sont régis par un principe d'exclusivité et de spécialisation territoriale. La loi NOTRe, imposant de nouvelles règles de partage, a modifié à son tour les compétences dévolues aux intercommunalités, aux métropoles, aux départements et aux régions.

- la problématique relative au patrimoine inaliénable ;
  - > Les règles spécifiques propres au patrimoine des collectivités rendent plus complexe la gestion active du patrimoine et de l'aménagement local. Elles conduisent parfois à la fragmentation du droit de propriété, notamment dans les situations de mises à disposition des équipements. Toutefois, de nouvelles possibilités sont offertes par le Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)<sup>13</sup>.
- l'entretien, la mise aux normes et l'expertise technique des équipements existants ;
  - > L'évolution rapide et permanente des normes (liées à l'environnement, la transition énergétique et écologique, à l'accessibilité) augmente les coûts d'investissement et de fonctionnement induits.
- le respect des règles de la commande publique ;
  - > Les collectivités doivent s'adapter rapidement à la modernisation des procédures de passation des marchés publics qui influencent la temporalité des projets.
- les contraintes juridiques et financières.
  - > La décision d'investir passe par un montage juridique et financier de plus en plus précis des opérations, compte tenu des responsabilités portées par les élus.

### SE Doter de critères de sélection pour le choix des projets

Compte tenu des contraintes et des attentes du territoire, la collectivité peut s'appuyer sur une déclinaison de critères de sélection des projets afin :

- de rendre sa politique d'investissement objective ;
- de garantir une cohérence d'ensemble quant au projet de territoire ;
- d'assurer une transparence à l'égard des parties prenantes.

Ces critères doivent être étudiés avec attention et sont nécessairement en lien avec :

- la réponse à un besoin collectif et aux évolutions démographiques du territoire ;
- le caractère structurant de l'investissement envisagé ;
- le caractère innovant et pouvant engendrer des économies futures ;
- la localisation territoriale du projet (proximité et respect de l'équilibre territorial) ;
- la création de valeur immobilière ;
- l'impact socio-économique et environnemental ;
- l'effet de levier de l'investissement sur la dynamique du territoire ;
- la gouvernance du projet ;
- le risque de contrepartie ;
- la visibilité de l'actif.

Ainsi, les élus peuvent construire leur réflexion en amont pour accompagner les techniciens, guider les études nécessaires et mettre en place leurs décisions d'investissements.

<sup>10</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, dite loi MAPTAM.

<sup>11</sup> CE, 2001, commune de Mons-en-Barœul.

<sup>12</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe.

<sup>13</sup> *Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)* par ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 et *Guide pratique d'utilisation du CG3P* (documents de référence pour la gestion domaniale du patrimoine local).

# PHASE 2

## OPTIMISER ET MOBILISER LES RESSOURCES FINANCIÈRES

La prospective financière est un bon outil pour comprendre les enjeux, identifier les marges de manœuvre, définir la stratégie d'endettement et solliciter des cofinancements adaptés au projet de territoire. Elle apporte des éléments de réponse aux questions posées par les élus. Réalisée en amont de la phase de développement des projets, la prospective financière n'est pas un frein à la décision d'investissement. Au contraire, elle permet de réduire les incertitudes futures en dessinant la trajectoire des finances de la collectivité et le cadre général dans lequel s'inscriront les projets.



**FICHE N° 2.1 : Évaluer la capacité financière**

**FICHE N° 2.2 : Engager une démarche prospective**

**FICHE N° 2.3 : Quelles questions se poser pour améliorer l'autofinancement ?**

**FICHE N° 2.4 : Connaître la situation de la dette et évaluer une stratégie d'endettement**



## FICHE N° 2.1 > Évaluer la capacité financière

**D**es études récentes<sup>14</sup> ont montré que l'incertitude pesant sur l'évolution des ressources financières des collectivités territoriales est un frein pour l'engagement de ces dernières dans des projets d'investissement importants.

Réaliser une prospective financière permet de limiter cette incertitude en répondant aux questions essentielles :

- quel est le montant de ressources propres dont dispose la collectivité pour financer ses projets ?
- quelle est la capacité d'endettement ?
- quel est le montant total de projets d'investissement que la collectivité peut envisager d'entreprendre ?
- comment est-il possible d'améliorer, voire de redresser, la situation financière actuelle pour

retrouver des marges de manœuvre et donner un nouveau souffle à la réalisation du programme d'investissement envisagé ?

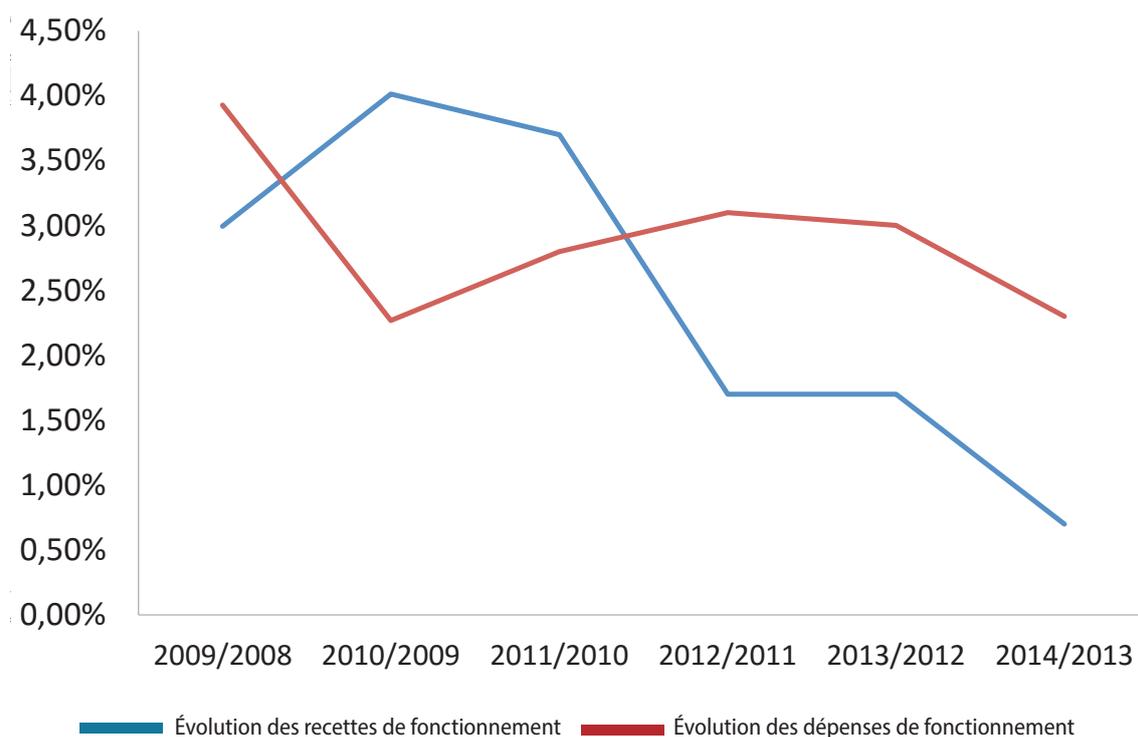
De plus, la prospective dépasse la stricte annualité budgétaire. Elle permet d'échanger et de confronter les avis, d'anticiper et de simuler les conséquences financières d'évolutions exogènes et endogènes. C'est un outil d'aide à la décision.

### LA PROSPECTIVE FINANCIÈRE : UN OUTIL D'AIDE À LA DÉCISION D'INVESTIR

La réalisation de simulations prospectives accompagne la démarche d'investissement tout au long de sa mise en œuvre :

- au démarrage du programme d'investissement :

Évolution des dépenses et recettes de fonctionnement<sup>15</sup>



pour avoir le plus tôt possible une idée des volumes financiers qui pourraient être mis en jeu ;

- au moment des choix entre les différents projets : pour apporter les informations financières nécessaires aux arbitrages éventuels ;
- au fur et à mesure du déroulement de la démarche, pour intégrer le rythme réel des flux et corriger les prévisions initiales ;
- à l'issue de l'étude prospective, la collectivité locale dispose d'un document dessinant le cadre financier général des années à venir, sur lequel pourront s'appuyer les mesures correctrices décidées dans un plan d'action à court et à moyen terme.

Bien que la prospective financière ne soit pas obligatoire et ne présente pas un cadre réglementaire normalisé, sa réalisation permet d'alimenter les éléments du Débat d'orientation budgétaire (DOB) préalable à l'adoption du Budget Primitif.

<sup>14</sup> Notamment l'enquête APVF – Groupe Caisse des Dépôts – novembre 2015 : *Quels investissements pour le mandat 2014-2020 ?*

<sup>15</sup> Données issues de l'Observatoire des finances locales.

<sup>16</sup> Article L.2313-1 du CGCT.

## → POINT DE VIGILANCE : CONSOLIDATION COMPTABLE ET PRÉCAUTIONS

La consolidation des comptes donne une vision globale de la situation financière d'une collectivité locale, en couvrant l'ensemble des budgets (principal et annexes).

Elle permet d'apporter une plus grande transparence financière et une image plus fidèle des comptes de la collectivité (article 47-2 de la Constitution du 4 octobre 1958). Elle facilite les comparaisons entre collectivités locales et le calcul des moyennes de référence.

Toutefois, la loi<sup>16</sup> n'impose pas de véritable consolidation des comptes, si ce n'est l'agrégation des résultats des différents budgets, et l'annexion d'informations comptables et financières relatives aux satellites et partenaires importants de la collectivité.

## → CONSOLIDATION DES RISQUES

Il est indispensable toutefois, lors de l'analyse financière, d'identifier l'exposition de la collectivité locale quant aux garanties bancaires qu'elle accorde à ses divers satellites. En effet, en cas de défaut de l'un de ces organismes, la collectivité sera alors sollicitée pour rembourser les emprunts contractés. Une lecture attentive des annexes des comptes et budgets (subventions d'équilibre versées, engagements hors bilan, liste et situations financières des organismes auxquels la collectivité a accordé des subventions ou des participations...) peut déjà être très instructive.

## FICHE N° 2.2 > Engager une démarche prospective

### LES ENJEUX D'UNE DÉMARCHÉ DE PROSPECTIVE FINANCIÈRE

La prospective financière constitue la suite nécessaire à la réalisation du diagnostic financier rétrospectif ; elle s'appuie sur les tendances passées mises en évidence à cette occasion.

Elle constitue un outil d'aide à la décision, grâce à la simulation de différents scénarios en fonction d'hypothèses d'évolution choisies. Les scénarios sont réalisés pour une période de moyen terme, sur la base d'estimations portant sur les flux financiers en dépenses et en recettes, en section de fonctionnement et d'investissement, prenant en compte les contrats en cours, les engagements souscrits et les projets envisagés, ainsi que les frais de fonctionnement induits.

Les scénarios retenus sont ceux qui respectent les règles d'équilibre du budget en fonction de l'ensemble de ces hypothèses d'évolution et des projets d'investissement retenus.

Au préalable, il faut réaliser deux démarches :

- une évaluation financière rétrospective sur trois à six ans ;
- une étude sur les perspectives de la collectivité

#### → CONSTRUIRE UN OUTIL PERSONNALISÉ

La réalisation d'une prospective financière peut être plus facile si on dispose d'un outil automatisé. Un tel logiciel peut être externalisé ou être développé par les services internes à partir d'outils comme Excel.

Mairie-conseils pour sa part met à disposition un «tableau de bord financier» permettant de synthétiser les éléments de la réflexion rétrospective et prospective. Cet outil, à visée pédagogique, peut être consulté sur le site de Mairie-conseils - rubrique «Outils de simulation».

locale relatives aux compétences à exercer et au choix des hypothèses de cadrage.

La mise en œuvre d'une prospective financière nécessite généralement de :

1. collecter des données pertinentes sur plusieurs exercices antérieurs, sachant qu'il sera nécessaire de retraiter les données comptables, compte tenu notamment des évolutions de périmètre, particulièrement nombreuses dans le contexte actuel de l'aboutissement en 2017 des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) ;
2. formuler en termes d'analyse financière les questions posées par les élus et définir les agrégats financiers les plus significatifs pour apporter les éléments de réponse ;
3. choisir un horizon de temps pour la prospective financière en lien avec celui choisi pour le Plan Pluriannuel d'Investissement ;
4. établir et sélectionner quelques scénarios bien différenciés ;
5. réaliser la synthèse des simulations et identifier les arbitrages potentiels.

### LES DIFFICULTÉS DE L'ANALYSE RÉTROSPECTIVE EN CAS DE CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE

De nombreuses collectivités locales sont concernées par le mouvement de fusion lancé à l'occasion de la réforme territoriale. Dans ces cas, l'analyse rétrospective devient très difficile à réaliser et ne peut plus apporter toute l'information nécessaire. En effet, les nouvelles collectivités deviennent souvent des entités très différentes des anciennes intercommunalités dont elles sont issues.

Il faut alors s'appuyer sur d'autres méthodes :

- reprendre la lecture attentive des statuts et la définition de l'intérêt communautaire ;
- vérifier l'exercice réel des compétences et la dis-

partition éventuelle des syndicats ;

- retracer les relations financières au sein du nouvel « ensemble intercommunal<sup>17</sup> » constitué d'un groupement et de ses communes membres (attributions de compensation, dotations de solidarité communautaire, fonds de concours, partage de fiscalité et organisation de la péréquation interne);
- rechercher et calculer les indicateurs de ressources et de charges de cet ensemble: potentiel fiscal agrégé, revenu par habitant, effort fiscal agrégé, rang et indices synthétiques utilisés notamment pour définir la péréquation au sein du FPIC (fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales) et la répartition de la DGF (dotation globale de fonctionnement).

Cette analyse permet alors de dégager des informations prévisionnelles qui seront reprises dans l'analyse prospective.

### LES RÉSULTATS APPORTÉS PAR L'ÉTUDE DE PROSPECTIVE FINANCIÈRE

La prospective permet de calculer les principaux indicateurs fondamentaux :

- l'autofinancement brut courant :
  - > Clé de l'équilibre budgétaire, souvent exprimé en pourcentage des recettes réelles, aussi appelé « épargne de gestion », il mesure la capacité de la collectivité territoriale à dégager un excédent de recettes réelles par rapport aux

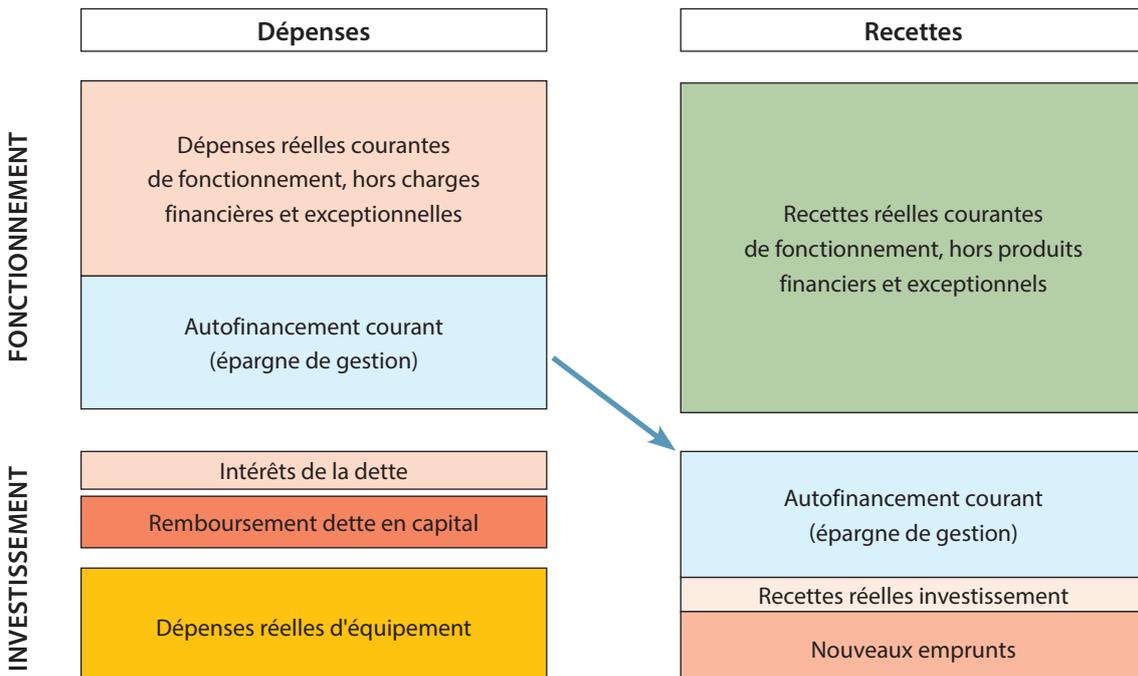
### → LES RATIOS CLÉS

- Recettes réelles courantes = montant total des recettes de fonctionnement figurant à la balance générale du compte, en mouvements réels, hors produits financiers et exceptionnels.
- Dépenses réelles courantes = montant total des dépenses de fonctionnement figurant à la balance générale du compte, en mouvements réels, hors charges financières et exceptionnelles. Ces retraitements visent à éliminer les éléments inhabituels, non récurrents ou de nature conjoncturelle.
- Autofinancement brut courant (épargne de gestion) = recettes réelles moins dépenses réelles de fonctionnement.
- Taux d'épargne brute = épargne brute rapportée aux recettes réelles de fonctionnement
- Capacité de désendettement = encours de dette rapporté à l'épargne gestion
- Poids de l'endettement dans les recettes réelles de fonctionnement = encours de dette rapporté aux recettes réelles de fonctionnement.

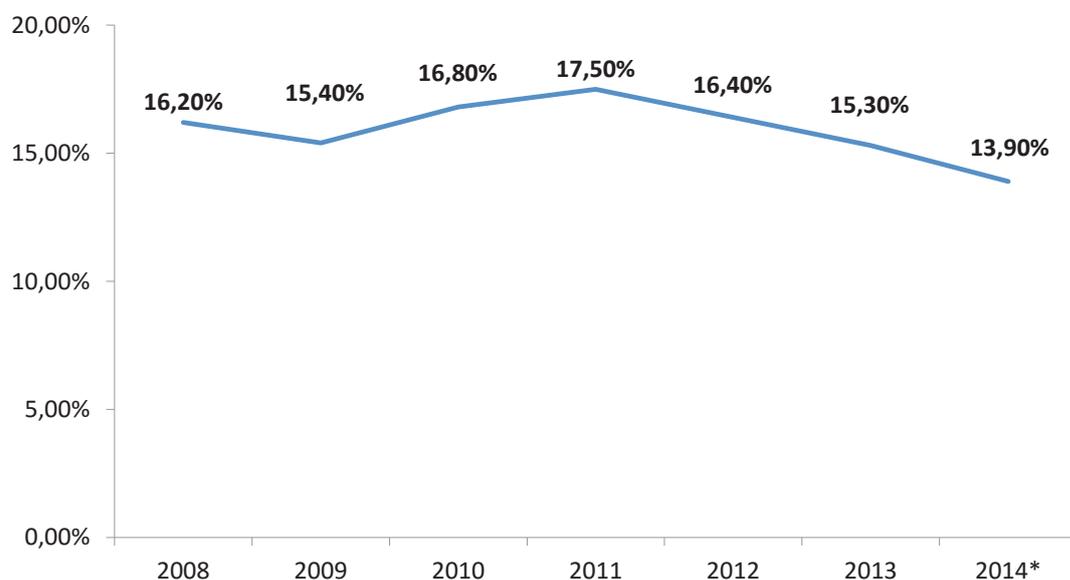
dépenses réelles de fonctionnement.

- l'autofinancement net courant :
  - > Il correspond à l'autofinancement courant diminué des annuités de dette (charges d'intérêts financiers et remboursement en capital).

### Équilibre financier du budget



## Évolution annuelle du taux d'épargne brute



C'est le flux que la collectivité peut en totalité consacrer au financement de ses projets, une fois réglé le remboursement du capital de la dette. Cet indicateur est souvent remplacé par l'épargne brute, qui ne prend en compte que les intérêts financiers, fractionnant ainsi le flux de l'annuité de dette.

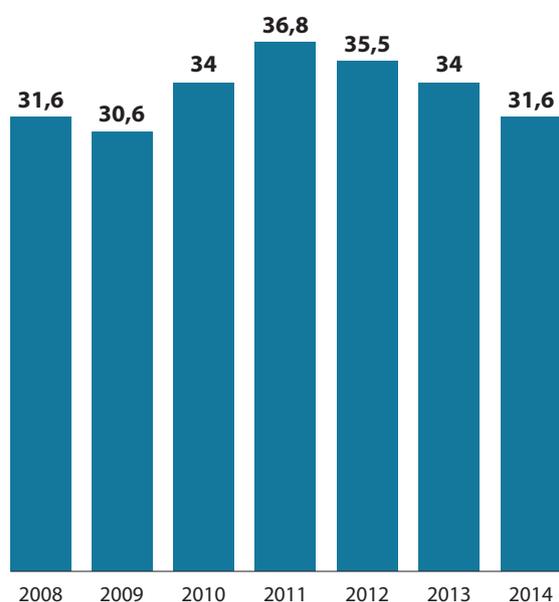
- la capacité de désendettement (CAPDES):
  - > Indispensable à la définition d'une stratégie d'endettement, elle est égale au rapport entre le montant de la dette en capital rapporté à l'autofinancement courant brut. Elle représente le nombre d'années nécessaires pour rembourser la totalité de la dette si l'on y consacrait tout l'autofinancement disponible.

### APPRÉCIER LA SITUATION FINANCIÈRE

Un certain nombre de ces ratios sont normés « à dire d'experts » et peuvent ainsi permettre de déterminer des seuils d'appréciation de la qualité et de la solvabilité des comptes et des équilibres financiers. Deux indicateurs sont observés avec attention par les institutions bancaires dans le cadre de l'étude des demandes de prêts des collectivités territoriales:

- le taux d'autofinancement courant et/ou le taux d'épargne brute;
- la capacité de désendettement.

## Évolution annuelle en montant de l'épargne de gestion en Md€<sup>18</sup>



<sup>17</sup> Mairie-conseils, fiches pédagogiques.

<sup>18</sup> Données issues de l'Observatoire des finances locales.

## FICHE N° 2.3 > Comment améliorer l'autofinancement ?

L'autofinancement courant et l'emprunt, liés par la règle d'équilibre du budget, constituent les ressources principales pour le financement de la politique d'investissement des collectivités. En 2014, l'autofinancement net courant représente 23,33 % des recettes d'investissement des collectivités territoriales hors emprunt (soit 4,9 milliards d'euros<sup>19</sup>).

### COMPRENDRE ET MAÎTRISER L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES

L'analyse des tendances – et la mise en cohérence des crédits alloués avec les objectifs visés et les résultats obtenus – facilite l'identification des économies potentielles, afin de mieux maîtriser l'évolution des dépenses de fonctionnement.

### ANALYSER LA DYNAMIQUE DE SES RECETTES

Parmi les recettes de fonctionnement figurent des recettes relatives aux concours financiers de l'État en faveur des collectivités.

#### → L'ENJEU DU CONTRÔLE DE GESTION

L'analyse de l'évolution des dépenses permet d'opérer un meilleur pilotage des finances publiques locales. En distinguant l'évolution en valeur de l'évolution en volume, la collectivité locale pourra identifier ce qui relève de facteurs exogènes ou endogènes.

Une telle analyse s'appuie sur des tableaux de bord financier et opérationnel permettant le suivi des services de la collectivité.

Ce contrôle de gestion permet d'évaluer la cohérence entre le volume de crédits alloués à un service et son activité d'une part, mais aussi le rapport entre les moyens mis à disposition du service et l'atteinte des objectifs fixés, sur la base d'indicateurs pertinents, compréhensibles et adaptables.

Une veille peut être développée pour suivre l'évolution des principaux indicateurs pris en compte dans le calcul de ces dotations, et prendre des décisions en opportunité (élargir le périmètre de l'intercommunalité à des territoires plus fragiles pour lisser le potentiel fiscal, développer l'intégration financière et fiscale et la péréquation au sein de l'ensemble Intercommunal, par exemple).

D'autres stratégies peuvent être retenues afin de disposer de recettes supplémentaires, parfois avec un caractère exceptionnel (cessions immobilières).

### UN OBSERVATOIRE FISCAL POUR PARTAGER LA CONNAISSANCE DE LA FISCALITÉ DU TERRITOIRE

Le bloc communal dispose d'un éventail d'impôts et de taxes sur lesquels il existe, sinon un pouvoir de taux, du moins un pouvoir de modulation des recettes fiscales (comme pour la Tascom, par exemple). Toutefois, une pression fiscale trop forte peut avoir des effets défavorables. De plus, les collectivités doivent respecter certaines règles encadrant le vote des taux d'imposition (règles de plafonnement de lien entre les taux<sup>20</sup>).

Ces travaux sur les données fiscales peuvent être entrepris par l'intermédiaire d'un observatoire fiscal, mutualisé à l'échelle intercommunale, afin de mener des études plus fines sur la fiscalité locale. Les politiques d'abattements et d'exonérations ne sont pas à négliger, bien que leur modification soit encadrée, eu égard aux abattements minimums. Les abattements et exonérations votés par les collectivités locales peuvent remplir plusieurs objectifs :

- optimiser les recettes fiscales ;
- assurer une certaine équité fiscale ;
- venir en appui de certaines politiques publiques.

## → EXPÉRIENCE : MESURER L'IMPACT FISCAL DES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT

Le conseil général du Puy-de-Dôme a mené en 2006 une étude approfondie sur les retombées économiques du site du Puy-de-Dôme. Envisageant un important projet d'aménagement dont l'investissement s'élevait à 80 millions d'euros, les élus souhaitaient se doter d'une évaluation fine de la valeur ajoutée économique et financière apportée par ce site qui attire plus de 430 000 visiteurs par an.

**SITE :** [www.mairieconseils.net](http://www.mairieconseils.net), rubrique Expériences des territoires. Publié le 24 février 2009. *Évaluer les retombées économiques d'un site touristique pour mieux prévoir les investissements.*

### ÉTUDIER LA DYNAMIQUE DES BASES FISCALES

L'évolution des bases fiscales dépend de la revalorisation physique des bases et de l'application du coefficient de revalorisation forfaitaire, fixé annuellement en Loi de finances initiale.

Les collectivités peuvent mener une révision des bases fiscales avec l'aide de la Direction générale des finances publiques (DGFIP). Ce travail passera notamment par une meilleure exploitation des listes 41<sup>21</sup> transmises. De plus, dans le cadre des projets d'investissement en cours ou à venir, les collectivités locales peuvent développer des « matrices de retours fiscaux » leur permettant de mesurer les retombées fiscales des opérations d'aménagement envisagées sur leur territoire.

Elles peuvent mobiliser la fiscalité spécifique prévue par les textes législatifs<sup>22</sup> : taxes et participations d'aménagement. L'enjeu est de pouvoir anticiper l'apport en recettes fiscales d'un projet d'aménagement et influencer ce dernier en fonction de l'objectif fiscal souhaité.

<sup>19</sup> Observatoire des finances locales, juillet 2015, *Les finances des collectivités locales en 2015*, p. 71.

<sup>20</sup> Code général des impôts, article 1636 sexies et septies.

<sup>21</sup> Listes recensant les modifications de valeurs locatives communiquées aux Commissions des impôts directs.

<sup>22</sup> Code de l'Urbanisme article L.317 quater et L.332-6, Code général des Impôts article 1585-C-1.

## FICHE N° 2.4 > Connaître la situation de la dette et déterminer une stratégie d'endettement

L'endettement<sup>23</sup> permet d'étaler dans le temps la charge financière de l'investissement et d'alléger son poids sur les ressources à court terme. Plusieurs générations contribuent ainsi au financement d'un investissement dont ils pourront bénéficier. Le recours à l'endettement représente 43,55 %<sup>24</sup> des ressources financières mobilisées au sein de la section d'investissement en 2014.

La gestion active de la dette permet aux collectivités territoriales de poursuivre trois objectifs :

- minimiser le coût réel de la dette ;
- adapter l'amortissement de la dette (en adossant par exemple la durée des emprunts à la durée d'amortissement des immobilisations) ;
- faciliter la gestion de l'encours de dette

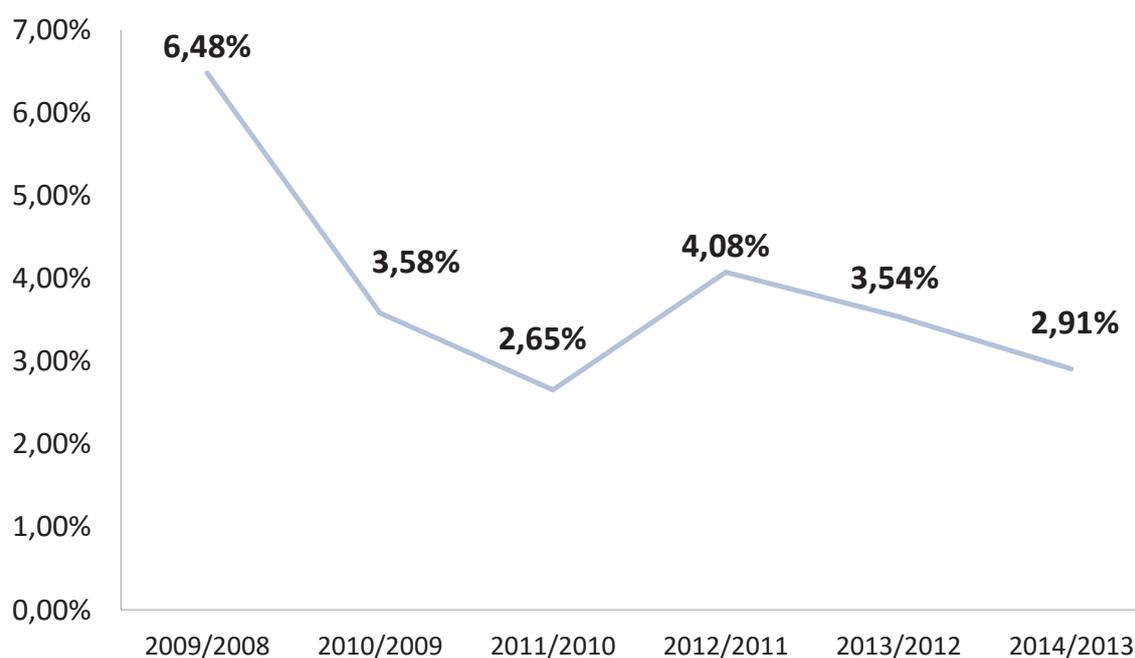
### ANALYSER LA STRUCTURE DE LA DETTE

L'analyse de l'évolution de l'encours de la dette permet d'apprécier le poids des engagements hérités des investissements passés. Il s'agit d'identifier les marges de manœuvre mais aussi les risques liés à l'endettement en examinant :

- les volumes d'encours contractés à taux variables ;
- les volumes d'encours contractés à taux fixes ;
- le volume de produits structurés et les types de remboursement (amortissement différé, *in fine...*).

Le montant de l'encours de dette doit être mis en lien avec le volume de trésorerie disponible, pour évaluer la présence d'emprunts non mobilisés et/ou une méconnaissance des résultats reportés.

Évolution annuelle de l'encours de la dette des collectivités territoriales<sup>25</sup>



Un volume important d'encours de dette à taux variable peut avoir pour conséquence une grande volatilité des charges financières, augmentant l'incertitude sur l'évolution des dépenses de fonctionnement et le risque de dégradation de l'équilibre de la section de fonctionnement.

Le recours aux taux variables peut permettre d'optimiser la charge de la dette, mais expose aussi la collectivité à une augmentation non maîtrisée de la charge de la dette. Ces taux variables doivent être indexés sur des indicateurs en lien étroit avec la gestion locale et non sur des indicateurs complètement étrangers.

## ADAPTER L'ENDETTEMENT À LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT ENVISAGÉE

L'adaptation de la stratégie d'endettement à la politique d'investissement peut conduire les collectivités territoriales à souscrire des produits financiers structurés, dans le cadre d'une gestion active de leur dette, afin de lier étroitement les emprunts souscrits aux projets financés.

<sup>23</sup> Le recours à l'emprunt est autorisé par les articles L.2337-3, L.3336-1 et L.4333-1 du Code général des collectivités territoriales, sous réserve des dispositions de l'article L.1611-3 et L.1611-3-1.

<sup>24</sup> Observatoire des finances locales, juillet 2015, *Les finances des collectivités locales en 2015*.

<sup>25</sup> Données issues de l'Observatoire des finances locales

### → AUTRES RESSOURCES EN LIGNE

Site de la Caisse des Dépôts dédié aux prêts sur fonds d'épargne : [www.prets.caissedesdepots](http://www.prets.caissedesdepots).

## → LES PRODUITS STRUCTURÉS ET DÉRIVÉS

Les emprunts structurés sont des prêts combinant dans un seul et même contrat un prêt bancaire classique et un ou plusieurs dérivés, dont les intérêts sont déterminés selon l'évolution d'un indice sous-jacent non standard (taux de change, différentiel entre un taux long et un taux court, écart de valeur entre deux indices d'inflation...) ou calculés selon des formules complexes, parfois selon plusieurs périodes successives de taux différents.

Les indices utilisés dans ces formules de calcul des taux sont sujets à une forte volatilité et peuvent s'avérer au final extrêmement dangereux pour les finances de la collectivité.

Ces pratiques ont rendu nécessaire la signature en 2009 d'une charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales. Cette charte s'accompagne d'une classification des produits structurés (classification Gissler) et d'une rénovation des annexes budgétaires des collectivités territoriales relatives à la dette dans le but d'améliorer l'information des élus et des citoyens sur les risques liés à la dette et aux emprunts structurés.

Ressources complémentaires sur le portail de l'État au service des collectivités ([www.collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr), rubrique Emprunts et Trésorerie).

- Guide pratique du provisionnement des emprunts à risques - Indications méthodologiques pour entrer dans le dispositif de provisionnement des emprunts complexes et comptabiliser les variations annuelles de provisions, mis à jour en mai 2015.
- Foire aux questions relative au provisionnement des risques liés aux emprunts structurés, septembre 2014
- Guide pratique des états de la dette - 2013, réalisé par la DGCL donnant des indications méthodologiques pour compléter les annexes sur l'état de la dette figurant sur les instructions budgétaires et comptables relatives à l'exercice 2013.
- Charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales (signée le 7 décembre 2009).

## → MAÎTRISER L'INFORMATION BANCAIRE

Lors de la contractualisation d'un emprunt, il faut disposer d'une bonne information sur :

- le taux de contractualisation et le taux effectif global ;
- les conditions d'amortissement (linéaire, différé, in fine...);
- l'échéancier prévisionnel ;
- les clauses de renégociation et de remboursement anticipé.

## → QUEL TAUX CONTRACTER POUR LES EMPRUNTS ?

**EMPRUNT À TAUX FIXE :** Le taux est connu dès la conclusion du contrat, n'est pas susceptible d'évolution, restant inchangé sur toute la durée de l'emprunt. Cette rigidité permet de réaliser un plan d'amortissement de l'emprunt et de déterminer à l'avance les intérêts à acquitter.

**EMPRUNT À TAUX INDEXÉ :** Le taux d'intérêt varie sur la durée de l'emprunt selon différentes périodes en fonction de l'évolution de l'index choisi lors de la conclusion du contrat d'emprunt.

Il existe deux types principaux d'indexation :

- **l'indexation révisable :** le taux d'intérêt est déterminé a priori et s'applique à la période d'intérêts à venir.
- **l'indexation variable :** le taux d'intérêt est connu a posteriori et s'applique au terme de la période d'intérêts.

La loi restreint les caractéristiques des produits auxquels les collectivités peuvent souscrire : en cas de taux variables, la formule d'indexation doit répondre à des critères de « simplicité » et de « prévisibilité », ces notions devant être définies dans un décret en Conseil d'État.



# PHASE 3

## MONTAGE DES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT

La conduite d'une politique d'investissement nécessite de prendre en compte à la fois les règles juridiques de répartition et les choix de compétences des acteurs locaux.

L'absence de compétences statutaires peut conduire la collectivité locale à se tourner vers d'autres collectivités ou à engager un dialogue avec des entreprises privées dans le cadre de délégation de service public (DSP) notamment.

**FICHE N° 3.1 : Les responsabilités du maître d'ouvrage et du maître d'œuvre**

**FICHE N° 3.2 : Diversifier les financements avec la recherche de partenariats**

**FICHE N° 3.3 : Partager les projets entre collectivités et s'appuyer sur le secteur privé**

## FICHE N° 3.1 > Les responsabilités du maître d'ouvrage et du maître d'œuvre

Les différents montages juridiques des projets d'investissement sont susceptibles d'alléger le poids financier des opérations d'investissement. Il s'agit cependant de bien identifier et mesurer les enjeux de responsabilité par et selon les acteurs.

### MISSIONS ET RESPONSABILITÉS DU MAÎTRE D'OUVRAGE PUBLIC

Le rôle du maître d'ouvrage public est précisé par la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage public et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite loi MOP.

Conformément à l'article 2 de la loi MOP, « *le maître d'ouvrage est la personne morale [...] pour laquelle l'ouvrage est construit. Responsable principal de l'ouvrage, il remplit dans ce rôle une fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre* ».

En conséquence, le maître d'ouvrage dans une commune ou une intercommunalité est l'exécutif (le maire ou le président) qui va prendre la décision de faire réaliser des travaux, ou être à l'initiative d'un projet.

Dans le contexte actuel de la réforme territoriale (fusions d'intercommunalités, suppressions de syndicats...), le maître d'ouvrage doit se poser la question de sa compétence, avant d'engager des études ou des travaux. Il doit s'assurer que la collectivité a bien conservé les compétences juridiques correspondant au projet. Le cas échéant, il convient alors de bien formaliser les objectifs et les moyens, de s'assurer de la domanialité (publique ou privée) des terrains, ainsi que de la présence d'éventuels occupants.

La loi<sup>26</sup> délimite les responsabilités du maître d'ouvrage, quelle que soit l'opération envisagée. Il appartient ainsi au maître d'ouvrage de :

- s'assurer de la faisabilité et l'opportunité de l'opération envisagée ;
- d'en déterminer la localisation ;
- d'en définir le programme ;
- d'en arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle ;
- d'en assurer le financement par un engagement sur le montage financier ;
- de définir et d'approuver le programme de l'opération, en fixant notamment le processus de réalisation, le mode de consultation des prestataires qui lui semblent nécessaires.

Ce rôle confié au maître d'ouvrage vise à optimiser les délais, les coûts, et la qualité des projets, notamment au regard des critères de développement durable.

Le maître d'ouvrage doit s'assurer que l'engagement et la validation des travaux s'opèrent dans le respect des réglementations en vigueur, telles que le Code des marchés publics, le Code de l'urbanisme, le Code de la construction et de l'habitation, le Code de l'environnement, ou encore le Code du travail... Il pilote la commande, le processus ainsi que les procédures. Il peut déléguer une partie de ses prérogatives, mais ne peut jamais déléguer ses responsabilités.

Le maître d'ouvrage doit être en mesure d'identifier les capacités techniques et juridiques dont il dispose, mais également les capacités externes qu'il est en mesure de rassembler pour faire face à ses différentes missions et responsabilités. Il peut solliciter en effet un certain nombre de ressources externes :

- l'assistant à maîtrise d'ouvrage ;
- le maître d'œuvre ;
- ou encore le coordonnateur de sécurité et de protection de la santé (CSPS).

### LE MAÎTRE D'OUVRAGE PEUT SE FAIRE ASSISTER

Bien que le seul décideur reste le maître d'ouvrage, il peut être assisté par un prestataire de services, l'assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) qui le conseille. Il ne s'agit pas d'une délégation de la maîtrise d'ouvrage.

L'AMO constitue une opportunité pour faciliter la coordination de projet et permet par ailleurs au maître d'ouvrage de remplir pleinement ses obligations au titre de la gestion du projet. Différentes structures peuvent remplir les missions d'une AMO :

- services du maître d'ouvrage, c'est-à-dire de la collectivité ; société publique locale (SPL), société d'économie mixte (SEM), etc. ;
- agence départementale ;
- bureau d'études privé, cabinet d'architecture, urbaniste, etc. ;
- conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) ;

L'AMO peut se voir confier des missions de différentes natures, attribuées dans le cadre d'une consultation d'ingénierie, encadrée par le Code des marchés publics. Il peut conseiller le maître d'ouvrage sur l'expression des besoins, mais également sur le montage financier et juridique de l'opération visée. Le maître d'ouvrage peut lui commander des études de faisabilité et des études d'impact portant sur le projet. Enfin, les missions confiées à l'AMO peuvent couvrir l'assistance administrative, technique et juridique du projet visé.

### → ASSISTANCE À LA MAÎTRISE D'OUVRAGE

L'assistance à maître d'ouvrage ne doit pas être confondue avec une délégation de la maîtrise d'ouvrage à un mandataire qui permet, quant à elle, de faire en sorte que le délégataire assure la maîtrise d'ouvrage en lieu et place de la personne pour le compte de laquelle l'ouvrage est réalisé. La responsabilité du maître d'ouvrage public ne peut jamais être déléguée. Les actes accomplis par le mandataire, dans le cadre du mandat, engagent le mandant comme s'il les avait accomplis lui-même. Si l'AMO participe à la désignation du maître d'œuvre, il ne peut pas prétendre exercer cette mission<sup>27</sup>.

### L'IMPORTANCE DE BIEN CHOISIR LE MAÎTRE D'ŒUVRE

La responsabilité de la conception de l'ouvrage et la supervision de sa réalisation par les entreprises jusqu'à la réception incombent au maître d'œuvre. L'identification d'un maître d'œuvre est obligatoire pour chaque opération de construction.

Le maître d'œuvre est chargé par le maître de l'ouvrage de concevoir l'objet à construire ou à rénover selon le programme qu'il lui communique, mais aussi de préparer la consultation des entreprises, de diriger l'exécution des travaux, de proposer le règlement des travaux et leur réception. Le maître d'œuvre répond au programme fonctionnel fixé par le maître d'ouvrage.

Le maître d'œuvre accompagne le maître d'ouvrage, afin de lui proposer une solution technique pour réaliser son projet, dans le respect de l'enveloppe budgétaire et des délais prévus.

Les missions du maître d'œuvre sont définies par la loi et concernent notamment :

- les études d'avant-projet (AVP) ;
- les études de projet (PRO) ;
- l'assistance pour la passation des contrats de travaux (ACT) ;
- le visa des études d'exécution (VISA) ;
- la direction de l'exécution du ou des contrats de travaux (DET) ;
- l'assistance apportée au maître de l'ouvrage lors des opérations de réception (AOR).

<sup>26</sup> Loi MOP n° 8-704 12 juillet 1985 - relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, article 6.

<sup>27</sup> Décret n° 93-1268 du 29 novembre 1993 relatif aux missions de maîtrise d'œuvre confiées par les maîtres d'ouvrage publics à des prestataires de droit privé.

## FICHE N° 3.2 > Diversifier les financements avec la recherche de partenariats

Le projet d'investissement peut mobiliser différents partenaires potentiels et les collectivités locales s'inscrivent souvent dans une démarche de mobilisation de cofinancements. Nombre d'entre elles versent ainsi des subventions d'équipement. En 2014, ces subventions représentaient 24,95 % de leurs dépenses d'investissements.

### ÉTABLIR UNE VEILLE DES FINANCEMENTS POUVANT ÊTRE MOBILISÉS

La recherche des financements extérieurs doit passer par la réalisation d'une veille. En effet, la constitution de dossiers de demandes de subventions doit respecter des calendriers parfois contraignants. Compte tenu de la complexité et de la multiplicité des dispositifs existants, mieux vaut être en mesure de connaître de façon anticipée l'ensemble des aides auxquelles il serait possible de candidater. Pour établir cette veille, les collectivités locales peuvent :

- recenser l'ensemble des acteurs pouvant attri-

buer des aides aux opérations d'investissements (État, collectivités territoriales, agences...);

- lister pour chaque acteur les aides pouvant être mobilisées;
- définir pour chaque aide certaines caractéristiques (objet de l'aide et éligibilité, politique publique concernée, service à contacter, montant maximum pouvant être demandé et montant cible souhaité);
- recueillir des informations auprès de ces partenaires potentiels pour connaître le calendrier d'appel des subventions;
- s'adresser aux organismes spécialisés.

### ASSURER UNE PARTICIPATION MINIMALE POUR UN PARTENARIAT ÉQUILIBRÉ

Lorsqu'ils sont maîtres d'ouvrage, les collectivités territoriales et leurs groupements doivent toutefois assurer une participation minimale (dans la majorité des cas égale à 20 % des financements apportés par les personnes publiques) au financement du projet envisagé.

### → FINANCEMENTS CROISÉS

La participation minimale est fixée à 20 % des financements apportés par les personnes publiques. Ce principe s'applique uniquement aux dépenses d'investissement des collectivités territoriales et de leurs groupements (loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010).

Sous réserve de l'application de cette règle, les collectivités territoriales et leurs EPCI restent libres des interventions financières décidées dans le cadre de leurs compétences.

Les syndicats mixtes constitués sous une forme dite « ouverte élargie » au sens de l'article L. 5721-2 du Code général des collectivités territoriales ne sont pas concernés par cette obligation.

### LES CONCOURS FINANCIERS PUBLICS EN APPUI AUX PROJETS D'INVESTISSEMENT

Des dotations et subventions sont mobilisables auprès de l'État :

- le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC);
- le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT);
- le Plan départemental d'actions de sécurité routière;
- la Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR);
- le Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.

En 2016, l'État a créé le Fonds de soutien à l'investissement public local composé d'une dotation pour les communes et leurs groupements d'un

## → ZOOM : LES FINANCEMENTS EUROPÉENS ET LE PLAN JUNCKER

Annoncé à l'automne 2014, le Plan Juncker, Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), a été lancé en juillet 2015 par la signature d'un accord entre la Commission et la Banque européenne d'investissement (BEI). Il vise à mobiliser 315 milliards d'euros pour le financement des projets d'infrastructure et le soutien aux PME et entreprises dans l'Union européenne. L'article 6.2 du Règlement du FEIS précise « qu'il n'est imposé aucune restriction quant à la dimension des projets qui peuvent prétendre au soutien de l'EFSI en ce qui concerne les opérations menées par la BEI ou le FEI en passant par des intermédiaires financiers ». Cependant, dans le cas de projets inférieurs à 25 millions d'euros, le FEIS encourage la constitution de plateformes communes de mutualisation. Elles permettent la mise en commun de leurs projets par les promoteurs publics ou privés, dans des domaines tels que l'efficacité énergétique ou les réseaux haut débit pour l'infrastructure numérique.

**Source :** Localtis.info. Publication du 18 novembre 2015 : *Plan Juncker : le Sénat demande d'impliquer davantage les collectivités.*

Pour toute demande concernant les possibilités de financement, l'activité, le fonctionnement et les objectifs, consulter le guide réalisé par le service d'ingénierie et d'expertise territoriale (SIET) de la direction du réseau et des territoires du groupe Caisse des Dépôts (disponible auprès des directions régionales de la Caisse des Dépôts) ou le bureau d'information de la BEI ([www.eib.org](http://www.eib.org)).

montant de 800 M€. Il a renouvelé en 2016 l'augmentation exceptionnelle de 200 M€ de la DETR déjà décidée en 2015.

Des concours financiers peuvent être demandés auprès des opérateurs de l'État :

- l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances ;
- l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ;
- l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ;
- le Centre national de développement du sport ;
- l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ;
- le Fonds d'amortissement des charges d'électrification ;
- l'Agence de l'eau.

Des aides financières peuvent être mobilisées auprès de l'Union européenne, par l'intermédiaire des fonds européens :

- le Fonds social européen (FSE) ;
- Le Fonds européen de développement régional (FEDER) ;
- Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Au-delà de ces fonds européens consacrés dans le cadre du Plan de cohésion 2014-2020, l'Union européenne a mis en place un fonds destiné à soutenir l'investissement au sein des territoires : le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS).

<sup>28</sup> Code général des collectivités territoriales, articles 1615 et suivants. Il existe toutefois des régimes dérogatoires en matière universitaire ou de santé, mais aussi pour les dépenses concernant des biens du domaine public de l'État (routier ou fluvial) du Conservatoire de l'espace littoral et de travaux présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence.

## → FONDS DE COMPENSATION POUR LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (FCTVA)

C'est une dotation versée par l'État aux collectivités locales pour assurer la compensation, à un taux forfaitaire, de la charge de TVA supportée sur leurs dépenses réelles d'investissement ainsi que, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, sur leurs dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie inscrites en section fonctionnement. Cette aide permet de pallier le fait que les collectivités ne peuvent pas récupérer la TVA par la voie fiscale, en raison du non-assujettissement de leurs activités ou opérations en tant qu'autorités publiques.

Le taux de compensation forfaitaire est fixé par la loi (16,404% pour les dépenses éligibles réalisées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015). Le versement du FCTVA est effectif dans l'année pour les groupements de communes et avec un décalage de deux ans pour les communes dans certains cas. Six conditions cumulatives doivent être remplies<sup>28</sup> pour qu'une dépense d'investissement puisse ouvrir droit à une attribution du FCTVA :

- la dépense doit avoir été réalisée par un bénéficiaire du fonds dont la liste est limitativement fixée ;
- la collectivité bénéficiaire doit être propriétaire de l'équipement concerné ;
- le bénéficiaire doit être compétent pour agir dans le domaine concerné ;
- la dépense doit avoir été grevée de TVA ;
- la dépense ne doit pas être liée à une activité assujettie à la TVA (permettant la récupération de la TVA par la voie fiscale) ;
- la dépense ne doit pas être relative à un bien cédé.

## Tableau de subventions mobilisables pour les communes

| Structure  | Objet de la structure   |  |
|--|---|--|
| <b>ÉTAT</b>  |   |  |
| <b>Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce</b>        | Soutien aux aménagements urbains liés aux activités commerciales et opérations préservant le tissu d'entreprises de proximité (création, maintien, développement, redynamisation...)  |  |
| <b>Fonds national d'aménagement et de développement du territoire</b>            | Aides aux projets pour l'emploi, l'attractivité des territoires ou l'innovation et l'expérimentation dans le domaine de l'aménagement et du développement durable   |  |
| <b>Plan départemental d'actions de sécurité routière</b>                         | Subventions aux projets d'investissement améliorant la sécurité routière  |  |
| <b>Dotations d'équipement des territoires ruraux DETR</b>                        | Subventions d'investissement pour le financement d'opérations spécifiques et favorisant le maintien de services publics en milieu rural   |  |
| <b>Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)</b>            | Remboursement forfaitaire de la TVA payée sur les dépenses d'investissement des collectivités   |  |
| <b>OPÉRATEURS DE L'ÉTAT</b>  |   |  |
| <b>Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE)</b> | Subventions de soutien aux actions menées dans les quartiers relevant de la politique de la ville   |  |
| <b>Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)</b>                  | Subventions de soutien aux projets de lutte contre l'habitat indigne, et d'amélioration de l'habitat privé  |  |
| <b>Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)</b>                        | Subventions pour la restructuration des quartiers en ZUS et des quartiers anciens dégradés pour plus de mixité sociale et de développement durable  |  |
| <b>Centre national de développement du sport (CNDS)</b>                          | Aides visant à financer la construction et la rénovation des équipements sportifs   |  |
| <b>Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)</b>          | Aides aux actions de transports, consommation durable, énergies renouvelables, maîtrise de l'énergie des bâtiments et des déchets, lutte contre le changement climatique  |  |
| <b>Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE)</b>                | Aides à l'amélioration des réseaux de distribution électrique dans les zones rurales  |  |
| <b>Agence de l'eau</b>   | Subventions des politiques locales d'eau potable, réduction des pollutions, qualité des cours d'eau et zones humides, milieux aquatiques prévention des inondations   |  |
| <b>EUROPE</b>  |   |  |
| <b>Fonds social européen (FSE)</b>   | Aides au financement d'actions pour adaptation des travailleurs et des entreprises aux changements économiques, accès à l'emploi, mise en réseau, innovation et actions transnationales, cohésion sociale et lutte contre les discriminations |  |
| <b>Fonds européen de développement régional (FEDER)</b>                          | Subventions visant la compétitivité régionale et l'emploi et la coopération territoriale européenne   |  |
| <b>Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)</b>              | Aides au financement d'actions pour la gestion de l'espace rural et la compétitivité de l'agriculture, favorisant la diversification des activités économiques dans les zones rurales, la conception de stratégies locales intégrées          |  |

|  | <b>Collectivités locales éligibles</b>   | <b>Organisation à contacter</b>  | <b>Politiques publiques visées</b>  |
|--|--|--|---|
|  | Communes fragilisées par les évolutions économiques et sociales, situées en zones rurales ou urbaines  | Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) | Développement économique  |
|  | L'ensemble des communes  | Préfecture   | Aménagement, urbanisme  |
|  | L'ensemble des communes  | Direction départementale   | Prévention, tranquillité, sécurité  |
|  | Communes de moins de 2000 habitants (3 500 pour les DOM) ou moins de 20 000 hab. (3 500 et 35 000 pour les DOM) sous condition de potentiel financier. La répartition dépend d'une commission départementale d'élus. | Préfecture   | Développement économique, social, tourisme, environnement, services publics                     |
|  | L'ensemble des communes  | Préfecture   | Toutes  |
|  | Communes comprenant des quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville  | Direction départementale de la cohésion sociale  | Politique de la ville, développement économique, habitat, éducation, santé prévention, sécurité |
|  | L'ensemble des communes  | Direction départementale   | Logement et développement durable   |
|  | Communes impliquées dans des opérations de rénovation urbaine  | Direction départementale   | Logement, urbanisme et développement durable  |
|  | L'ensemble des communes  | Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale   | Sport   |
|  | Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte)   | Ademe  | Environnement et développement durable  |
|  | Communes maîtres d'ouvrage pour des travaux d'électrification en zone rurale   | Conseil départemental  | Environnement et développement durable  |
|  | L'ensemble des communes  | Agence de l'eau  | Environnement   |
|  | L'ensemble des communes  | Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) | Développement économique, emploi, social  |
|  | L'ensemble des communes  | Conseil régional & Préfecture de région  | Développement économique, environnement, transport  |
|  | Les communes rurales   | Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) | Développement économique, agriculture, environnement  |

## FICHE N° 3.3 > Partager les projets entre collectivités et s'appuyer sur le secteur privé

### PARTAGER LES PROJETS ENTRE COLLECTIVITÉS

Le maître d'ouvrage peut rechercher des partenaires pour mener les projets pour lesquels il est compétent. Le développement puis le regroupement des structures intercommunales ont ouvert de nouvelles possibilités de coopération. Les évolutions de périmètres (en 2014, puis prévues pour 2017) et la réforme territoriale modifient les partages de compétences établis précédemment.

La loi, devenue moins stricte sur les principes de spécialité territoriale et d'exclusivité des compétences, favorise les mutualisations et la coopération intercommunale dès lors que l'intérêt public

local est en jeu. Pour les élus, c'est l'occasion de se poser la question du redimensionnement des projets à de nouvelles échelles.

Les nombreux schémas (schéma de cohérence territoriale (Scot), schémas régionaux divers...) et les regroupements comme les PETR (pôles d'équilibre territorial et rural) le développement des plans locaux d'urbanisme intercommunal (PLUI) organisent pour leur part la réflexion à des niveaux élargis. Toutefois, dans cette phase de transition, les règles nouvelles et le foisonnement des structures ne facilitent pas toujours la mise en œuvre de ces coopérations, ni l'exercice de compétences en attente de redéfinition de l'intérêt communautaire. Ce mouvement peut être bénéfique à la dyna-

| DÉPARTEMENT | EXEMPLES D'ENTENTES SUR LES OBJETS D'UTILITÉ COMMUNALE<br><small>Source : question ministérielle n° 13167 - Réponse publiée au JO le 3 juin 2008</small> |
|-------------|--|
| 01          | Création et gestion d'un relais  |
|             | Création et gestion d'un centre local d'information et de coordination gérontologique  |
|             | Étude sur l'optimisation de la gestion des déchets ménagers  |
|             | Aménagement, gestion et entretien d'un centre de stockage des déchets ultimes  |
| 15          | Étude d'élaboration d'un plan local de production et de distribution de l'eau potable  |
| 19          | Projet économique  |
|             | Étude de la réalisation d'une voie verte   |
| 23          | Étude de faisabilité d'installations éoliennes   |
| 29          | Études pour la protection contre les inondations dans le cadre d'un dispositif OPAH  |
| 33          | Gestion du bassin-versant de l'eau blanche sur le territoire de la commune   |
|             | Mise en valeur des bords de la Garonne sur le territoire de la commune   |
|             | Projet économique  |
| 73          | Animation, communication et promotion touristique  |
| 77          | Gestion technique d'une station d'épuration  |

mique des investissements à condition que ceux-ci s'inscrivent bien dans l'intérêt public local.

### DÉFINITION DU PACTE FINANCIER ET FISCAL AU SEIN DE L'ENSEMBLE INTERCOMMUNAL

Il s'agit pour les élus de travailler ensemble sur la question des relations financières entre les communes et leur intercommunalité à fiscalité propre. Les règles choisies pour fixer les attributions de compensation ou l'évolution des dotations de solidarité et déterminer les critères de répartition des flux du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales ou l'attribution de fonds de concours et de subventions d'investissement ont alors pour objectif d'optimiser le financement et le développement du programme d'investissement.

Le « pacte financier et fiscal » du territoire est le document de synthèse dans lequel les règles s'inscrivent. C'est un document facultatif qui devient toutefois obligatoire lorsque la collectivité est signataire d'un contrat de ville (défini à l'article 6 de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine).

### GÉRER DES ÉQUIPEMENTS ENTRE DIFFÉRENTES COLLECTIVITÉS

D'autres dispositions peuvent permettre à des collectivités locales de partager la construction et l'entretien d'équipements. Ainsi la loi<sup>29</sup> permet à « deux ou plusieurs conseils municipaux, organes délibérants d'établissements publics de coopération intercommunale ou de syndicats mixtes de créer une entente sur les objets d'utilité communale ou intercommunale compris dans leurs attributions » et de passer entre eux des conventions pour « entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune ». Ces conventions sont soumises au droit de la commande publique. Dans le domaine de la culture, il faut mentionner les Éta-

blissements publics de coopération culturelle (EPCC) qui permettent d'associer plusieurs collectivités territoriales et éventuellement l'État dans l'organisation et le financement d'équipements culturels importants. Les activités des EPCC doivent présenter un intérêt pour chacune des personnes morales en cause et contribuer à la réalisation de la politique culturelle nationale. Les EPCC sont des établissements publics à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial, selon l'objet de leur activité. Ils peuvent financer la construction et être propriétaires d'équipements.

### S'APPUYER SUR LE SECTEUR PRIVÉ

Aux termes de la loi, « une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. »<sup>30</sup>

En 2016, un nouveau code unique pour les marchés publics, les délégations de service public, les concessions, les partenariats public-privé se met progressivement en place.

Cette réforme poursuit trois axes principaux :

- Soutien aux petites entreprises, qui doivent pouvoir accéder plus facilement à la commande publique,
- Simplicité du droit avec des textes plus courts, une plus grande cohérence et une sécurité juridique renforcée
- Modernisation notamment dans le domaine des « partenariats public-privé »

### CRÉER UNE SOCIÉTÉ AD HOC

Par exception au principe général d'interdiction de prise de participation des collectivités territoriales au capital de sociétés anonymes, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent créer des sociétés d'économie mixte locales ou prendre

des participations dans ces sociétés. Le champ d'intervention est large et recouvre les opérations d'aménagement, les opérations de construction ou d'exploitation de services publics à caractère industriel, commercial ainsi que toute autre activité d'intérêt général.

<sup>29</sup> CGCT L. 5221-1 et suivants : régime juridique des ententes, conventions et conférences entre communes, établissements publics de coopération intercommunale et (ou) syndicats mixtes.

<sup>30</sup> Actuellement, la délégation de service public (DSP) peut prendre différentes formes :

**Gérance** : le gérant est lié par contrat à la personne publique et rémunéré pour assurer la gestion du service, sans contre-

partie liée l'exploitation ;

**Régie intéressée** : le régisseur prend part aux risques de l'exploitation de l'activité. Sa rémunération comprend une redevance fixe et un pourcentage sur les résultats de l'exploitation, selon les critères définis dans le contrat. Il dispose d'une autonomie limitée ;

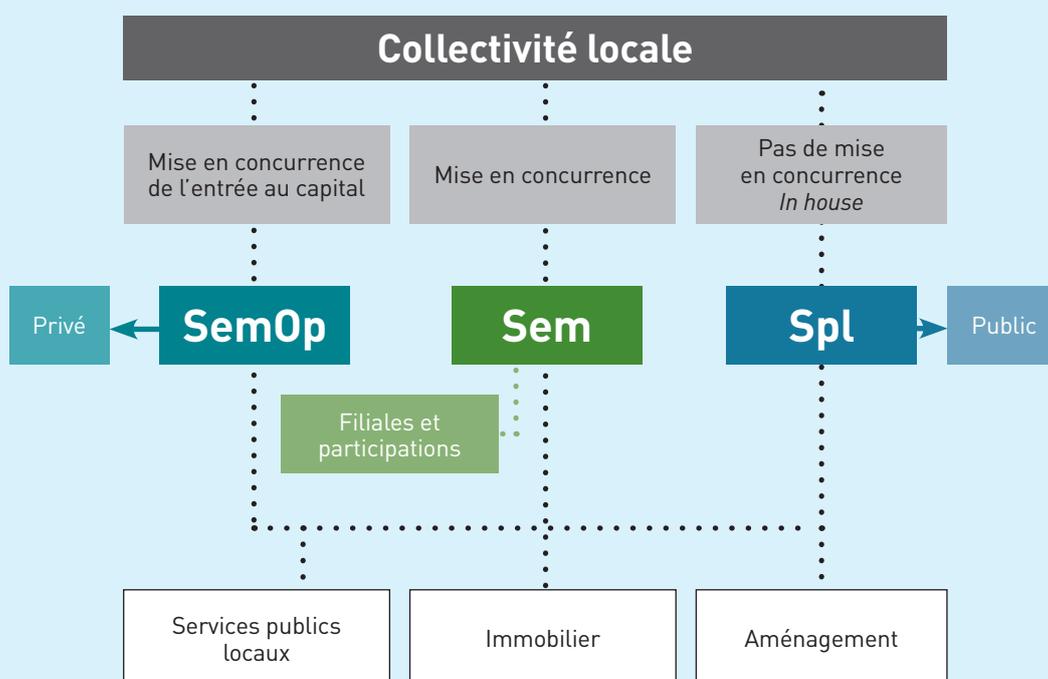
**Concession ou affermage** : un particulier ou une société est chargé d'assurer un service public, à ses frais, avec ou sans subvention ni garantie d'intérêts. Il est rémunéré par la perception de redevances sur les usagers du service. Dans l'affermage, le délégant doit prendre en charge la construction des ouvrages et le délégataire ne conserve pas l'intégralité des recettes reçues des usagers.

Dans le cadre de la transposition de trois directives européennes (26 février 2014), les règles juridiques de la commande publique sont amenées à évoluer.

## → LES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES

Elles regroupent aujourd'hui trois modes d'intervention :

- les sociétés d'économie mixte (Sem) : sociétés anonymes à capitaux privés et publics (entre 50 % et 85 % du capital). Elles peuvent agir dans de nombreux domaines d'activité, et même pour d'autres commanditaires que leurs actionnaires. Elles se voient confier des missions après une mise en concurrence systématique ;
- les sociétés publiques locales (SPL) : sociétés anonymes avec un capital 100 % public, détenu par au moins deux collectivités locales. Elles permettent aux élus de piloter des missions d'intérêt général. Considérées comme des opérateurs internes des collectivités, elles sont dispensées de mise en concurrence (sauf pour le choix de leurs prestataires) ;
- les sociétés d'économie mixte à opération unique (SemOp) : sociétés à capital mixte modulable (entre 34 et 85 % pour la collectivité et entre 15 % et 66 % pour le ou les autres actionnaires). La sélection par la collectivité locale du ou des actionnaires opérateurs économiques et l'attribution du contrat de mission à la SemOp sont effectuées par un unique appel public à la concurrence. Au terme de sa mission et du contrat, la SemOp est automatiquement dissoute.



Source : Fédération des EPL ([www.lesepl.fr](http://www.lesepl.fr))

## Calendrier de mise en œuvre d'une DSP

| SERVICE SOLLICITÉ   | OBJECTIF  | ÉCHÉANCE FIXÉE |
|---|---|----------------|
| Direction opérationnelle concernée                                | Présentation d'un rapport de gestion à la Commission consultative des services publics locaux (CCSPL) CGCT article L.1413-1   | Mois M         |
| Direction opérationnelle concernée et Commande publique           | Rédaction du cahier des charges   | De M-3 à M+3   |
| Assemblées  | Délibération de l'assemblée sur le mode de gestion retenu, article L.1411-4 du CGCT. Cette délibération ne lie pas la commune quant au mode de gestion retenu. En effet, après avoir pu disposer de l'ensemble des éléments d'appréciation lui permettant d'orienter son choix en opportunité, l'assemblée délibérante peut parfaitement refuser d'accorder une délégation de service public (JO AN, 18 octobre 1999, n° 33734)   | M+2            |
| Commande publique   | Avis de publicité. Prévoir deux insertions obligatoires. L'une dans une publication d'annonces légales comme le BOAMP (CE, 19 novembre 2004, n° 266975). L'autre dans une publication spécialisée du secteur économique concerné. Il faut s'assurer que la publication spécialisée ne présente pas un caractère trop général qui pourrait emporter la censure du juge administratif (JO AN, 29 juin 2004, n° 27448). Cet avis de publicité doit répondre au formalisme prévu. | M+2            |
| Commande publique   | Date limite de remise des candidatures. Il peut être fait application d'un délai de publicité de 1 à 2 mois entre la date de publicité et la date limite de remise des offres, (décret n° 93-471 du 24 mars 1993 d'application de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relatif à la publication des délégations de service public).  | M+4 à M+5      |
| Direction opérationnelle concernée et Commande publique           | Ouverture des candidatures par une Commission de Délégation de Service Public (CGCT L.1411). L'absence du comptable de la commune et d'un représentant de la DDCCRF vicie la procédure et entache, ce faisant, d'irrégularité toute délibération prise à l'issue de la procédure.   | M +6           |
| Direction opérationnelle concernée, Commande publique et Finances | Analyse des candidatures par les services remises à la Commission de délégation de service public   | M+6            |
| Commande publique et direction opérationnelle concernée           | Établissement par la Commission de délégation de service public de la liste des candidats admis à présenter une offre. La collectivité n'a pas la possibilité de fixer à l'avance un nombre maximal de candidats admis à présenter une offre, ni de ne sélectionner qu'une partie des candidats ayant déposé une candidature satisfaisante au regard des exigences attendues (CE, 30 juin 1999, n° 198147)  | M +7           |
| Commande publique   | Envoi du cahier des charges aux candidats admis à présenter une offre   | M+7            |
| Commande publique   | Date limite de remise des offres. Une nouvelle fois, il est fait application d'un délai de publicité de 1 à 2 mois entre la date de publicité et la date limite de remise des offres, conformément aux dispositions légales   | M+8            |
| Commande publique et direction opérationnelle concernée           | Ouverture des offres par la Commission de délégation de service public (CGCT article L.1411-5)  | M +9           |
| Direction opérationnelle concernée et fonctions support           | Analyse des offres  | M+9            |

## Calendrier de mise en œuvre d'une DSP (suite)

| SERVICE SOLLICITÉ                                       | OBJECTIF  | ÉCHÉANCE FIXÉE |
|---|---|----------------|
| Commande publique et direction opérationnelle concernée | Établissement de la liste des candidats admis à négocier par la Commission de délégation de service public  | M+9            |
| Commande publique                                       | Convocation des candidats à la phase de négociation   | M+9            |
| Commande publique et direction opérationnelle concernée | Négociation   | M+10           |
| Direction opérationnelle concernée et Commande publique | Finalisation de la rédaction du contrat et rapport à l'exécutif   | M+11           |
| DG/Cabinet  | Choix du délégataire par le maire   | M+11           |
| Direction opérationnelle concernée et Assemblées        | Rapport à l'assemblée délibérante. Un délai de deux mois au moins doit être respecté, entre la réunion de la commission de délégation de service public pour l'ouverture des offres et la séance de l'assemblée délibérante, pour que celle-ci puisse valablement se prononcer sur le choix du délégataire (CE avis, 15 décembre 2006, n° 297846) | M+11           |
| Assemblées et Direction opérationnelle concernée        | Séance de l'assemblée délibérante sur le choix du délégataire et sur le contrat de délégation (CGCT articles L.2121-29 et L.2122-21) pour l'information à l'assemblée délibérante, cf. CE 10 janvier 2007, Sté pompes funèbres, n° 284063, la transmission doit intervenir 15 jours au moins avant à la délibération (CGCT L.1411-7)              | M+11           |
| Commande publique                                       | Transmission de la délibération au contrôle de légalité   | M+11           |
| DG/Cabinet  | Signature du contrat de DSP   | M+12           |
| Commande publique                                       | Transmission du contrat de DSP au contrôle de légalité  | M+12           |
| Commande publique                                       | Publicité du dispositif de la délibération  | M+12           |

# PHASE 4

## UN OUTIL À PRIVILÉGIER: LE PLAN PLURIANNUEL D'INVESTISSEMENT

À partir du projet de territoire identifié, mais également des montages financiers et juridiques envisagés, les collectivités locales doivent appréhender leur politique d'investissement dans son ensemble. Ainsi, elles doivent disposer d'un outil permettant de synthétiser les investissements souhaités et d'aider à la décision. Le Plan Pluriannuel d'Investissement permet d'obtenir un document de synthèse de la politique d'investissement, facilitant les arbitrages et la communication sur le projet de territoire conduit par les acteurs locaux.

**FICHE N° 4.1 : La synthèse des projets  
et leur financement**

**FICHE N° 4.2 : La démarche d'élaboration  
d'un PPI**

**FICHE N° 4.3 : Les arbitrages  
des opérations d'investissement**

## FICHE N° 4.1 > La synthèse des projets et leur financement

Une fois la capacité d'autofinancement déterminée sur la période d'investissement envisagée d'une part, et les montages des opérations déclinés d'autre part, les acteurs locaux peuvent réaliser la synthèse de l'ensemble des informations financières, techniques et juridiques leur permettant d'arbitrer le cas échéant en fonction des contraintes éventuelles.

### LE PPI : UN OUTIL DE PILOTAGE DE LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT

La synthèse de l'ensemble des informations structurant la politique d'investissement nécessite l'exploitation d'un outil dédié, le Plan pluriannuel d'investissement (PPI). Le PPI constitue la base de données dont on pourra extraire des synthèses et analyses orientant l'action future :

- des synthèses financières (volumes financiers par année) ;
- des synthèses et analyses de la politique d'investissement par politique publique, par quartier et zones géographiques ou encore par catégorie d'investissement (équipement, voirie, matériels...).

### LES ENJEUX DU PPI

Le PPI constitue un outil permettant la programmation des projets d'investissements ciblés sur une période de temps donnée et un meilleur pilotage de la politique d'investissement, grâce :

- au suivi de la réalisation des projets retenus ;

- à la mesure de leur impact sur la trajectoire des finances de la collectivité locale ;
- au fait qu'il constitue un dispositif de contrôle interne et de suivi des coûts.

De plus, cet outil de pilotage sert au suivi de l'exécution budgétaire et permet d'identifier les autorisations d'engagements nécessaires et les crédits de paiement correspondants. Cette modalité comptable est adaptée au fait que les dépenses d'investissement s'échelonnent fréquemment sur plusieurs exercices annuels.

### LE PPI UN OUTIL À MULTIPLES FACETTES

Le PPI permet de satisfaire d'autres finalités que la seule programmation financière des investissements. Il traduit en termes financiers le projet de territoire en intégrant les possibilités éventuellement offertes par le pacte financier et fiscal et les cofinancements négociés avec les différents partenaires.

En ciblant des priorités, en opérant des arbitrages et en affichant les projets annoncés dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, le PPI se présente également comme un outil de communication à destination d'une diversité de parties prenantes (collectivités territoriales partenaires, institutions financières...), mais aussi à destination des habitants. C'est un outil permettant une plus grande transparence dans les décisions d'investissement de la collectivité, notamment à l'égard des habitants et des financeurs.

## → GESTION COMPTABLE EN AE/CP

Tout en respectant le principe d'annualité budgétaire qui s'applique aux collectivités territoriales, il est possible de développer une vision pluriannuelle des finances locales en recourant à la gestion en Autorisation d'engagement et Crédit de paiement (AE/CP).

Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées de manière pluriannuelle, sur une année budgétaire donnée. L'affectation d'une AE relève de la décision de la collectivité de mettre en réserve un montant de crédits destiné à la réalisation d'une opération d'investissement identifiée et financièrement évaluée, ayant fait l'objet d'un engagement juridique, envers un tiers.

Ces autorisations d'engagement peuvent être utilisées tant en investissement qu'en fonctionnement. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation, et peuvent être révisées.

Dans le cadre d'une gestion AE/CP, les crédits de paiement sont alors la matérialisation annuelle des AE, et constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés.

L'objectif recherché est d'établir un lien fort entre le suivi des AE et la consommation des CP. La programmation détermine la date à laquelle la probabilité de réalisation des CP est la plus forte.

Le suivi des AE et de la consommation des CP correspondant permet une meilleure planification pluriannuelle. Par ailleurs, pour la passation des marchés publics, la gestion pluriannuelle introduit une organisation plus souple puisqu'il n'est alors plus nécessaire d'attendre le vote d'un budget futur pour lancer des opérations qui impacteront ce dernier, les enveloppes ayant été consacrées au sein du budget en cours pour des engagements futurs.

Ainsi, la gestion en AE/CP respecte à la fois :

- la logique politique de l'annualité budgétaire ;
- la logique financière cherchant à limiter les inscriptions de crédits de l'année pour éviter l'accumulation de restes à réaliser ;
- la logique technique qui planifie les programmes d'investissement de façon pluriannuelle.

## FICHE N° 4.2 > La démarche d'élaboration d'un PPI

**L**e Plan Pluriannuel d'Investissement peut être construit par l'intermédiaire d'un outil de bureautique (un tableur, par exemple). Il s'agit de décliner, par exercice budgétaire et catégories d'investissement :

- les opérations déjà engagées et destinées à être terminées ;
- les opérations nouvelles ;
- les grosses réparations comme le gros entretien des immobilisations lourdes (voirie et bâtiments) ;
- le renouvellement de certaines immobilisations (véhicules, matériels lourds nécessaires à l'exécution normale du service public).

L'élaboration d'un Plan Pluriannuel d'Investissement nécessite la réalisation d'un certain nombre de démarches préalables.

### **Recenser les opérations d'investissements en cours et celles souhaitées dans le cadre du projet de territoire**

- Définir une catégorie spécifique pour les enveloppes d'investissements récurrents (renouvellement de voirie, flotte automobile...).
- Répartir les investissements (en cours et nouveaux) en fonction des directions opérationnelles compétentes.

### **Établir des « fiches actions » par investissement**

- Établir une codification des opérations d'investissement afin de faciliter un traitement automatique des données financières permettant d'analyser les investissements par politique publique, par catégorie de bénéficiaires (petite enfance, personnes âgées, association...), par nature (entretien, construction, rénovation...), par services gestionnaires et par zone géographique.
- Croiser ces différents axes d'analyse.

### **Chiffrer les dépenses au sein des « fiches actions » par opérations d'investissement prévues sur la période de temps envisagée**

Les fiches doivent tenir compte du montage juridique (PPP, DSP...) envisagé. Elles doivent présenter les cofinancements mobilisables, en recensant les dépenses, les recettes et la charge nette, les recettes de FCTVA le cas échéant.

### **Centraliser les « fiches actions » au sein d'un service (par exemple, la direction des finances) chargé de la synthèse des opérations au sein du PPI et de réaliser les analyses**

- Prioriser les investissements en fonction des résultats des analyses et des ressources financières disponibles ou pouvant être mobilisées.
- Un certain nombre de critères peuvent être introduits afin de hiérarchiser les opérations d'investissement et de faciliter les arbitrages le cas échéant.

### **Communiquer sur le PPI en interne (élus, direction générale, directions opérationnelles)**

- Sensibiliser les élus et les directions sur le PPI réalisé.
- Constituer des groupes de travail rassemblant les élus et les directions opérationnelles et supports afin de préparer efficacement les arbitrages.

## Modèle de fiche action par investissement

Dernière date de mise à jour :

Nom de l'opération :

|   |              |
|---|--------------|
| Type de projet :<br>Maîtrise d'ouvrage :<br>Statut opération :<br>Politique publique visée :<br>Référent de l'opération : | Commentaires |
|---|--------------|

| en € Courants TTC              | Coût initial | Coût actualisé | Déjà budgété | Reste à budgéter | INSCRIPTIONS BUDGETAIRES |      |      |      |      |      |            |  |
|--------------------------------|--------------|----------------|--------------|------------------|--------------------------|------|------|------|------|------|------------|--|
|                                |              |                |              |                  | 2015                     | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Après 2020 |  |
| Etudes                         |              |                |              |                  |                          |      |      |      |      |      |            |  |
| Acquisitions foncières         |              |                |              |                  |                          |      |      |      |      |      |            |  |
| Acquisitions mobilier/matériel |              |                |              |                  |                          |      |      |      |      |      |            |  |
| Travaux                        |              |                |              |                  |                          |      |      |      |      |      |            |  |
| Avances                        |              |                |              |                  |                          |      |      |      |      |      |            |  |
| Subventions                    |              |                |              |                  |                          |      |      |      |      |      |            |  |
| <b>Total dépenses</b>          |              |                |              |                  |                          |      |      |      |      |      |            |  |
| Subventions Europe             |              |                |              |                  |                          |      |      |      |      |      |            |  |
| Subventions Etat               |              |                |              |                  |                          |      |      |      |      |      |            |  |
| Subventions ANRU/ANAH          |              |                |              |                  |                          |      |      |      |      |      |            |  |
| Subventions Région             |              |                |              |                  |                          |      |      |      |      |      |            |  |
| Subventions Département        |              |                |              |                  |                          |      |      |      |      |      |            |  |
| Subventions autres (CDC, ...)  |              |                |              |                  |                          |      |      |      |      |      |            |  |
| Cessions foncières             |              |                |              |                  |                          |      |      |      |      |      |            |  |
| Autres recettes                |              |                |              |                  |                          |      |      |      |      |      |            |  |
| <b>Total recettes</b>          |              |                |              |                  |                          |      |      |      |      |      |            |  |

### Plan de financement (données consolidées)

| en € courants actualisés (TTC)        | Coût initial | Coût actualisé | Déjà budgété | Reste à budgéter | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Après 2020 |
|---------------------------------------|--------------|----------------|--------------|------------------|------|------|------|------|------|------|------------|
| Dépenses d'investissement             |              |                |              |                  |      |      |      |      |      |      |            |
| Recettes d'investissement hors FCTVA  |              |                |              |                  |      |      |      |      |      |      |            |
| FCTVA                                 |              |                |              |                  |      |      |      |      |      |      |            |
| <b>Charge nette en investissement</b> |              |                |              |                  |      |      |      |      |      |      |            |
| Dépenses induites de fonctionnement   |              |                |              |                  |      |      |      |      |      |      |            |
| Recettes induites de fonctionnement   |              |                |              |                  |      |      |      |      |      |      |            |
| <b>Charge nette fonctionnement</b>    |              |                |              |                  |      |      |      |      |      |      |            |
| <b>Charge nette totale</b>            |              |                |              |                  |      |      |      |      |      |      |            |

## FICHE N° 4.3 > Les arbitrages des opérations d'investissement

Les collectivités territoriales peuvent être contraintes à devoir opérer des arbitrages entre leurs projets d'investissement. Différents critères peuvent être pris en compte.

### La mesure des moyens mobilisés pour chaque politique publique conduite par la collectivité locale, préalable nécessaire aux arbitrages

L'exploitation de l'outil que constitue le PPI permet de connaître et de suivre par année, ou sur un mandat, l'effort financier consenti à chacune des politiques publiques.

### Être vigilant sur l'effort consacré à chaque zone géographique du territoire

Cette vigilance permet de répondre à trois enjeux :

- veiller à ne pas délaisser certains quartiers en

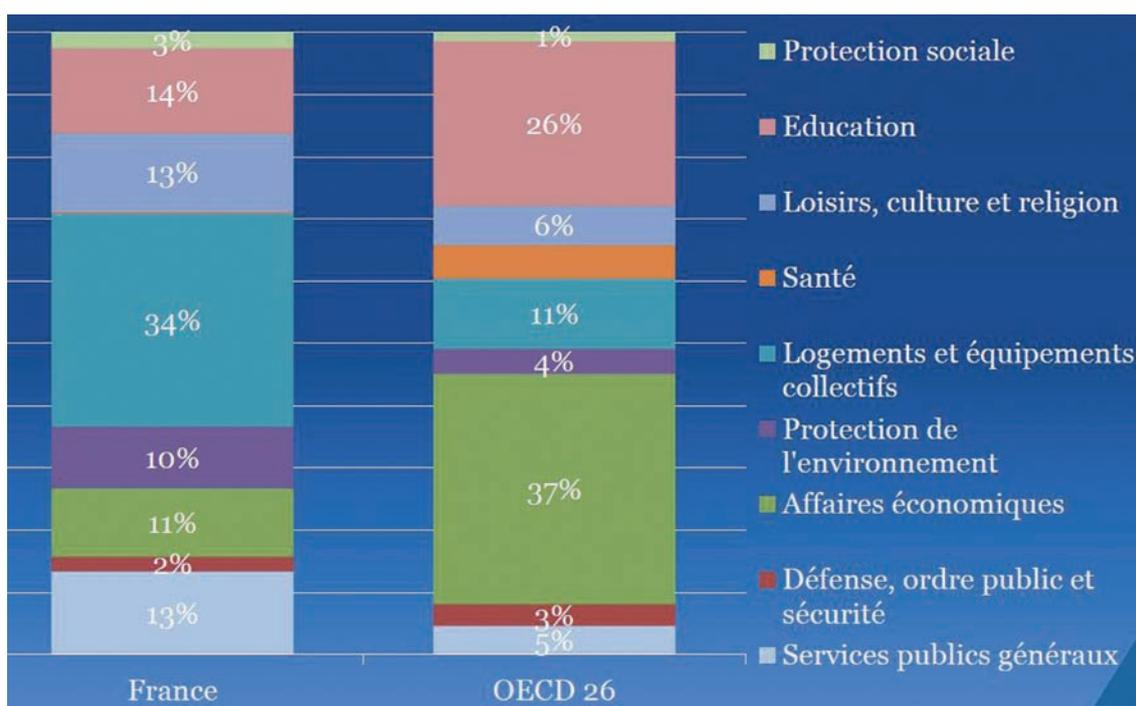
consacrant un trop grand effort financier sur un seul secteur du territoire ;

- veiller à trouver un équilibre entre les aménagements et rénovations souhaités et les nuisances que pourraient rencontrer les administrés (travaux, bruits...);
- adapter les équipements aux réalités, notamment démographiques, des quartiers.

### Accorder une attention particulière aux projets présentant un taux élevé de cofinancements

Ces projets permettent de diminuer la charge nette de l'opération d'investissement pesant sur les comptes de la collectivité locale et d'envisager un projet de plus grande envergure au bénéfice du territoire mais aussi de son environnement proche. Les projets d'investissement concernés doivent être

Répartition de l'investissement des collectivités territoriales par politiques publiques, en moyenne sur la période 2008-2012<sup>31</sup>



hiérarchisés en fonction de la diversité des cofinancements (permettant d'identifier les partenaires et d'établir un plan de suivi des partenariats à réaliser) et de la pérennité des partenariats à réaliser. Par ailleurs, les projets d'investissements associés à des cessions doivent être étudiés avec attention compte tenu des risques inhérents à ces commercialisations.

### Établir une hiérarchie des projets d'investissement structurant pour la collectivité locale sur la durée du mandat

En fonction des contraintes financières et techniques de la collectivité locale, un arbitrage pourra être opéré entre les opérations d'investissements sur la base du caractère structurant de l'opération d'investissement (construction d'une école en lien toutefois avec les évolutions de la démographie locale qui justifient ce projet). La hiérarchisation des projets d'investissement doit conduire à déterminer :

- les opérations d'investissement devant être conduites et finalisées au cours du mandat ;
- celles devant être commencées au cours du mandat, mais pouvant être finalisées après la fin du mandat ;

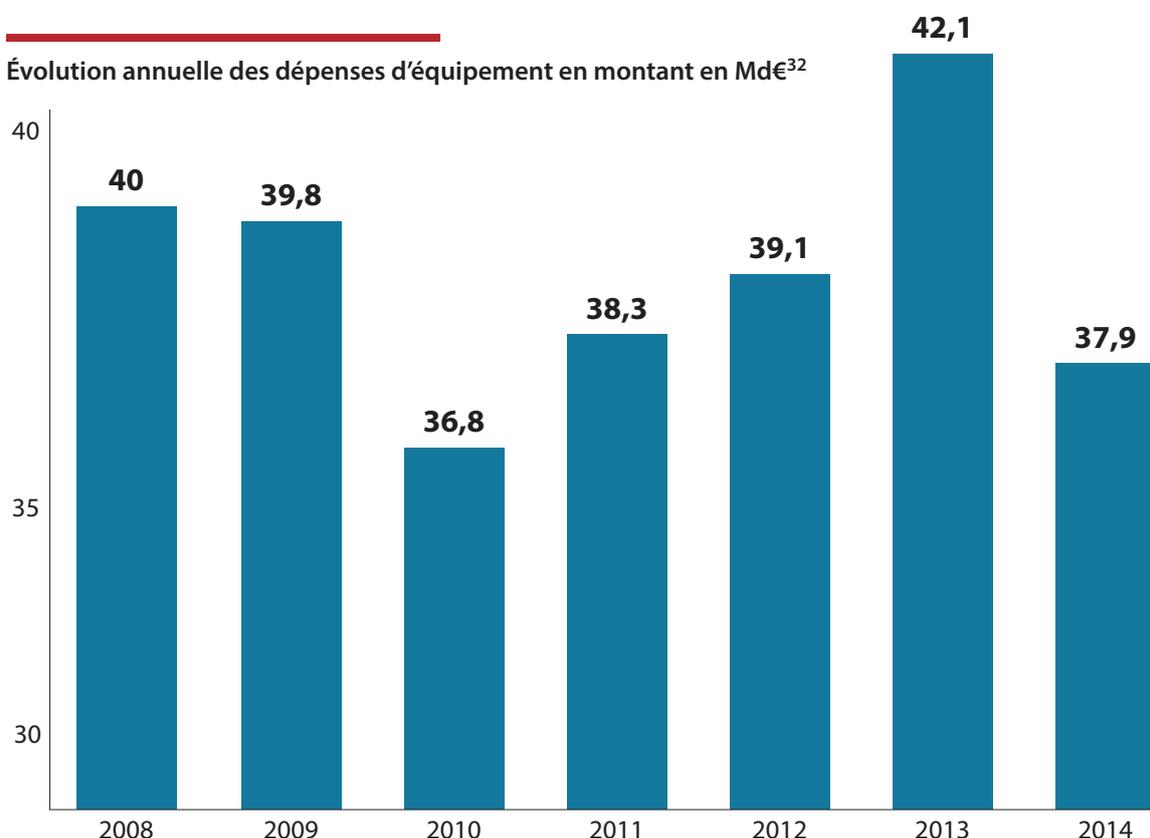
- celles reportées au prochain mandat ;
- les opérations auxquelles il faut renoncer compte tenu des contraintes.

### Communiquer sur les investissements à l'issue des arbitrages

La finalisation de la conduite d'une politique d'investissement passe nécessairement par une communication sur les grands axes de cette dernière afin notamment de créer une cohésion au projet de territoire mais également de rendre compte de la cohérence des moyens mobilisés et de la finalité visée.

La communication sur les projets d'investissement poursuit donc trois objectifs :

- une transparence quant à l'action financière de la collectivité ;
- une information des administrés sur le projet de territoire et sa cohérence d'ensemble ;
- une information des partenaires.





# PHASE 5

## COMPTABILISER, ÉVALUER ET COMMUNIQUER SUR LES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT

La politique d'investissement ne s'achève pas avec la passation d'un marché de travaux ou la conclusion d'un contrat. En effet, un certain nombre de points de vigilance sont à surveiller au cours de la réalisation des opérations, notamment au plan comptable. Par ailleurs les collectivités locales ont intérêt à s'inscrire dans une démarche d'évaluation et de communication pour le pilotage de leur projet de territoire.

**FICHE N° 5.1 : Les aspects comptables :  
amortissements et TVA**

**FICHE N° 5.2 : L'évaluation *a posteriori*  
de la conduite des opérations  
d'investissement**

## FICHE N° 5.1 > Les aspects comptables : amortissements et TVA

### L'AMORTISSEMENT DES IMMOBILISATIONS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

À la différence des entreprises, l'amortissement pour les collectivités locales est une technique comptable qui vise surtout à flécher une partie des recettes de fonctionnement pour financer les dépenses d'investissement. C'est une dépense d'ordre, c'est-à-dire non décaissée en fonctionnement; elle contribue ainsi à augmenter l'autofinancement de façon économiquement liée à la réalité du cycle de vie des immobilisations. L'amortissement vise à conserver de la capacité d'endettement d'un point de vue financier.

Conformément aux instructions comptables, les collectivités locales et leurs groupements doivent amortir leurs immobilisations.

L'amortissement porte sur la valeur d'acquisition ou le prix de revient, augmenté le cas échéant de la valeur des adjonctions. Le montant pris en compte est le montant TTC ou HT si le bien est affecté à un service assujéti à la TVA.

L'amortissement comptabilisé est un amortissement linéaire et pratiqué à partir de l'année<sup>33</sup> suivant la mise en service de l'équipement ou du matériel, à l'exception des services publics industriels et commerciaux, pour lesquels l'amortissement est calculé au *pro rata temporis* à compter de l'entrée dans le patrimoine<sup>34</sup>. Un amortissement variable ou dégressif peut être adopté par délibération (l'amortissement progressif étant impossible).

Cette obligation d'amortissement des immobilisations corporelles et incorporelles s'applique :

- aux communes dont la population est supérieure ou égale à 3 500 habitants;
- aux groupements de communes dont la population est supérieure ou égale au seuil précité;
- mais également à leurs établissements publics sous conditions.

Par contre, toutes les collectivités sont concernées

lorsqu'il s'agit de l'amortissement de subventions d'équipement versées (Code général des collectivités territoriales article L.2321-2-28 et instruction budgétaire et comptable M14).

### LA COMPTABILISATION D'UN AMORTISSEMENT EST-ELLE OBLIGATOIRE ?

Pour certaines immobilisations, les dotations aux amortissements constituent des dépenses obligatoires dont le défaut d'inscription conduira à une action du préfet.

Ces immobilisations sont notamment recensées à l'article R.2321-1 du Code général des collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales et leurs groupements non concernés par l'amortissement obligatoire peuvent procéder à l'amortissement de tout ou partie de leurs immobilisations.

### QUEL AMORTISSEMENT PRATIQUER ?

Les amortissements applicables par la collectivité territoriale ou un groupement sont fixés pour chaque bien ou catégorie de biens par l'assemblée délibérante, compte tenu de la durée prévisible d'utilisation, à l'exception de certaines dépenses (notamment les frais d'études, de recherche, brevet, ou encore certaines subventions d'équipement) qui font l'objet d'un amortissement normalisé.

La délibération fixant les durées d'amortissement applicables doit avoir été transmise au comptable public. La collectivité territoriale ou le groupement peut se référer au barème publié par la Trésorerie Publique.

Il est important de mesurer les conséquences de la durée choisie. En effet, afin de ne pas faire peser sur la collectivité un amortissement annuel trop important, il peut être judicieux d'allonger la durée de l'amortissement.

## COMPTABILISER LES INVESTISSEMENTS EN HORS TAXES OU TTC ?

Les collectivités territoriales ne sont pas assujetties à la TVA pour les activités de leurs services administratifs culturels et sociaux, à l'exception de certaines opérations, dans le secteur industriel et commercial, qui relèvent du domaine concurrentiel. Ces opérations sont notamment détaillées aux articles 256A et 256B du Code général des impôts. C'est, par exemple, le cas de la livraison de biens

neufs fabriqués en vue de la vente, de l'organisation d'expositions à caractère commercial, ou encore de l'organisation de voyages et de séjours touristiques.

En dehors de ces dérogations, les collectivités locales doivent comptabiliser leurs dépenses d'investissements en TTC et bénéficient à ce titre du FCTVA.

<sup>33</sup> Une année pleine, du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre.

<sup>34</sup> En application de l'instruction comptable M4.

### DURÉE D'AMORTISSEMENT : BARÈME INDICATIF DU TRÉSOR PUBLIC

#### IMMOBILISATIONS INCORPORELLES

|           |       |
|-----------|-------|
| Logiciels | 2 ans |
|-----------|-------|

#### IMMOBILISATIONS CORPORELLES

|   |                                 |
|---|---------------------------------|
| Voitures  | 5 à 10 ans                      |
| Camions et véhicules industriels  | 4 à 8 ans                       |
| Mobilier  | 10 à 15 ans                     |
| Matériel de bureau électrique ou électronique                                       | 5 à 10 ans                      |
| Matériel informatique   | 2 à 5 ans                       |
| Matériels classiques  | 6 à 10 ans                      |
| Coffre-fort   | 20 à 30 ans                     |
| Installations et appareils de chauffage   | 10 à 20 ans                     |
| Appareils de levage et ascenseurs   | 20 à 30 ans                     |
| Appareils de laboratoire  | 5 à 10 ans                      |
| Équipements de garages et ateliers  | 10 à 15 ans                     |
| Équipements des cuisines  | 10 à 15 ans                     |
| Équipements sportifs  | 10 à 15 ans                     |
| Installations de voirie   | 20 à 30 ans                     |
| Plantations   | 15 à 20 ans                     |
| Autres agencements et aménagements de terrains                                      | 15 à 30 ans                     |
| Terrains de gisement (mines et carrières)   | durée du contrat d'exploitation |
| Constructions sur sol d'autrui  | durée du bail à construction    |
| Bâtiments légers, abris   | 10 à 15 ans                     |
| Agencements et aménagements de bâtiment, installations électriques et téléphoniques | 15 à 20 ans                     |

## FICHE N° 5.2 > L'évaluation *a posteriori* de la conduite des opérations d'investissement

L'évaluation des politiques publiques occupe aujourd'hui une place de plus en plus importante dans la conduite des actions des collectivités locales.

En effet, l'effet ciseaux auquel font face les collectivités locales contraint ces dernières à mesurer les efforts financiers consentis à chacune des politiques publiques qu'elles conduisent afin d'en mesurer l'efficacité.

Cette mesure permet de réorienter, le cas échéant, les actions entreprises et de placer les collectivités locales dans une logique d'optimisation des moyens.

### L'ENJEU DE L'ÉVALUATION

L'évaluation de la conduite des projets d'investissement permet de répondre à un certain nombre d'enjeux :

- l'optimisation des procédures administratives ;
- la transparence financière ;
- la communication interne et externe.

### → LES RISQUES DES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT

#### Dérapage financier

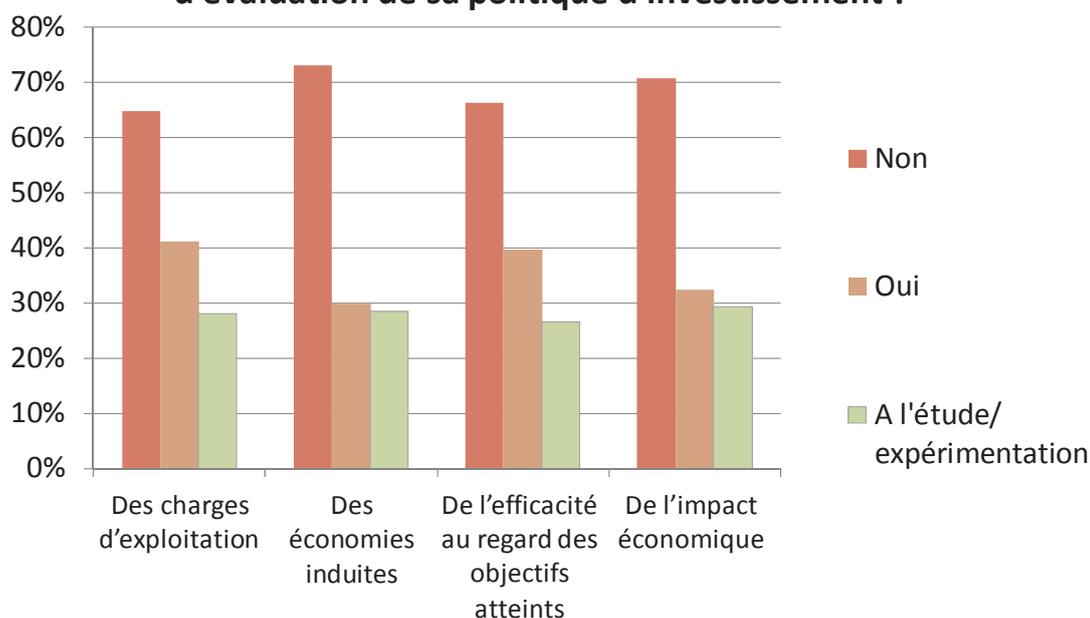
- Le coût de l'investissement était sous-évalué au départ.
- Des coûts annexes imprévus viennent dégrader l'équilibre financier de départ.

#### Risques opérationnels

- Des diagnostics de sols obligent à repousser le début de l'opération.
- La durée prévue pour la réalisation de l'opération était trop optimiste.
- Des éléments exogènes (manifestations, conditions météorologiques...) viennent allonger la durée de réalisation de l'opération.

Peu de collectivités territoriales s'inscrivent dans une démarche d'évaluation de leur politique d'investissement.

### Votre collectivité a-t-elle mis en place un dispositif dédié d'évaluation de sa politique d'investissement ?



Source : Enquête APVF-Groupe Caisse des Dépôts. Novembre 2015. Quels investissements pour le mandat 2014-2020 ?

Selon une étude réalisée par la Caisse des Dépôts, les collectivités interrogées sur la présence d'un dispositif d'évaluation de leur politique d'investissement répondent majoritairement par la négative, que cela porte sur l'analyse des conséquences économiques des projets d'investissements ou encore de l'étude de l'efficacité des efforts consentis au regard des objectifs visés.

Pour conduire une démarche de *reporting* interne, la collectivité locale doit pouvoir s'appuyer sur des ressources internes ou externes. À défaut de ressources disponibles en interne, un prestataire financier pourra toujours être sollicité pour ce faire.

### Que faut-il évaluer ?

- Les dépenses réalisées des opérations d'investissements, les recettes définitivement obtenues et leur écart par rapport aux dépenses prévisionnelles :
  - > Enjeu : expliquer les écarts et corriger.
  - > En déduire la charge nette finale des opérations d'investissement et la mettre en rapport avec les objectifs visés.
  - > Augmenter la charge nette des coûts de fonctionnement engendrés par l'opération d'investissement afin d'avoir une vision « coût complet » de l'opération.
- Les procédures internes conduites (définition du projet, phases de consultations, procédures de marchés publics, processus de prise de décisions...):
  - > Respect des compétences de chacun des organes de la collectivité (assemblée délibérante, exécutif, délégations de compétence et de signature...).
  - > Respect des procédures de marchés publics (formalisme, calendrier...) afin de sécuriser les procédures internes et assurer leur efficacité, en raison notamment du risque de contentieux et de la responsabilité pénale des élus et fonctionnaires.

### UNE ÉVALUATION QUI PERMET DE COMMUNIQUER EN INTERNE MAIS ÉGALEMENT À L'ÉGARD DES PARTENAIRES EXTÉRIEURS

- L'évaluation permet de mesurer les écarts par rapport au plan d'action initial :
  - > pour ajuster les conditions des partenariats envisagés en fonction de l'avancement des projets par rapport au calendrier initial ;
  - > pour ajuster les procédures de commande publique ;
  - > pour corriger le Plan Pluriannuel d'Investissement.
- L'évaluation permet de communiquer en interne sur les enjeux de la politique d'investissement en lien avec les directions opérationnelles et les directions supports sollicitées :
  - > Ceci permettra d'optimiser les démarches et procédures en donnant aux directions opérationnelles une visibilité à plus long terme de leur activité.
- L'évaluation permet de communiquer également vis-à-vis de l'extérieur :
  - > sur les enjeux du projet de territoire ;
  - > pour optimiser l'usage des équipements créés ;
  - > pour envisager des mutualisations avec d'autres collectivités locales voisines.

Bien que peu de collectivités locales aient mis en place une démarche d'évaluation des investissements, cette dernière s'inscrit pleinement dans le prolongement d'une politique d'investissement et permet son optimisation.

## → LES TABLEAUX DE BORD

Pour évaluer non seulement les procédures de conduite de la politique d'investissement mais également pour mesurer l'efficacité des investissements réalisés (en réponse aux besoins locaux), il est nécessaire de construire des tableaux de bord pertinents pour apprécier correctement la conduite des projets d'investissement et pour cibler les écueils et défaillances.

Deux catégories de tableaux de bord peuvent être réalisées :

### • Des tableaux de bord opérationnels

→ Permettant de mesurer l'efficacité des procédures déclinées.

→ De recenser un certain nombre d'indicateurs opérationnels permettant de mettre en adéquation les investissements et les besoins exprimés (exemple : nombre d'usagers de l'équipement construit).

→ Les indicateurs doivent être fiables et compréhensibles (dans un objectif de communication interne et externe). Les tableaux de bord doivent faire l'objet d'un suivi régulier afin d'identifier les améliorations possibles et, ce faisant, mettre en œuvre les mesures correctrices.



# CONCLUSION

La réflexion préalable et le cheminement par étapes permettent d'aboutir à une vision d'ensemble de ce que pourrait être la politique d'investissement d'une collectivité locale. Les résultats obtenus sont entre autres :

- l'anticipation véritable des besoins du territoire par la collectivité locale pour notamment orienter et adapter l'offre de services publics ;
- la maîtrise des projets ;
- l'équilibre financier assuré ;
- la transparence et la communication politique et financière facilitées ;

Les différents outils évoqués dans ce guide aident au final à mettre en évidence les éléments essentiels. Ils pourraient être les suivants :

- disposer d'une liste de critères de sélection des projets ;
- définir et proposer une liste de critères d'évaluation des projets ;
- connaître le périmètre d'intervention directe de la collectivité et le périmètre de collaboration

compte tenu des compétences transférées ;

- maîtriser les modalités d'intervention (financières, juridiques...);
- penser à l'enjeu environnemental et social et en définir les priorités :
  - > Disposer d'une veille technologique pour s'informer sur les innovations ;
  - > Former les équipes sur ces sujets et rechercher les ressources nécessaires (experts en interne ou en externe) ;
  - > Adapter la politique fiscale (exonérations facultatives, etc.).
- prévoir les modalités d'organisation des investissements et la gestion des projets ;
  - > Comité de suivi, commissions consultatives, gouvernance, partage des responsabilités...
  - > Réfléchir aux meilleurs montages juridiques des opérations.
- anticiper, préparer, et soigner sa relation avec son banquier ;
  - > Réaliser des *benchmarks* des offres bancaires.

**VERSION ACHEVÉE  
EN AVRIL 2016**

**CES FICHES SERONT  
ACTUALISÉES ET COMPLÉTÉES  
EN FONCTION DE L'ÉVOLUTION  
DES THÉMATIQUES AUXQUELLES  
ELLES SE RÉFÈRENT.**

Ce document apporte une vision d'ensemble sur les différentes étapes qui structurent la démarche d'investissement des collectivités locales : quel diagnostic réaliser, comment mobiliser et optimiser les ressources financières, quels sont les différents montages les mieux adaptés, quels outils de pilotage privilégier, comment évaluer les opérations d'investissement ?

L'objectif de ce guide est de proposer quelques points de repère aux élus et à leurs collaborateurs dans un domaine complexe.

Il a été réalisé par Mohamed Slim, sous la direction de Sylvie Jansolin, chargée de mission à Mairie-conseils.

## DÉMARCHE TERRITOIRES



Avril 2016

### Commande

Référence : E212  
Mairie-conseils diffusion  
SDL329  
16 rue Berthollet  
94110 Arcueil  
Tél : 01 58 50 17 00  
Fax : 01 58 50 00 74  
[www.mairieconseils.net](http://www.mairieconseils.net)

Conception : Studio Graph  
Réalisation : Edire - 01 47 70 77 00