

Fiche n° 1

Les conditions d'éligibilité des dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie

La loi de finances pour 2016, dans ses articles 34 et 35, a élargi le bénéfice du FCTVA aux dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie payées à compter du 1er janvier 2016.

Le 1er alinéa de l'article L.1615-1 du CGCT est ainsi rédigé : « *Les ressources du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée des collectivités territoriales comprennent les dotations ouvertes chaque année par la loi et destinées à permettre progressivement le remboursement intégral de la taxe sur la valeur ajoutée acquittée par les collectivités territoriales et leurs groupements sur leurs dépenses réelles d'investissement ainsi que sur leurs dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie payées à compter du 1er janvier 2016* ».

Par conséquent, le dispositif du FCTVA permet, à compter du 1er janvier 2016, de compenser la TVA acquittée sur certaines dépenses de fonctionnement sous réserve des conditions d'éligibilité posées par le CGCT.

- **Les dépenses d'entretien ne peuvent concerner que certains éléments constitutifs du patrimoine des bénéficiaires du fonds : les bâtiments publics et la voirie.**

Constituent des dépenses d'entretien les dépenses ayant pour objet de conserver le patrimoine des bénéficiaires du fonds dans de bonnes conditions d'utilisation.

Définition des bâtiments publics :

Peuvent être qualifiés de « bâtiments publics » les bâtiments relevant du domaine public de la collectivité et affectés à un service public administratif (sont exclus les biens du domaine privé et les biens du domaine public productifs de revenus, immeubles de rapport par exemple), ou affectés à un service public à caractère industriel ou commercial.

Il convient donc de distinguer les bâtiments publics (hôtels de ville, établissements scolaires, bibliothèques, musées, maisons de retraite, office de tourisme, églises ...) des infrastructures publiques qui peuvent se définir comme l'ensemble des installations publiques réalisées au sol ou en souterrain permettant l'exercice des activités humaines à travers l'espace. Elles comportent notamment les infrastructures de transport (voirie et stationnement, chemins de fer et métros, ports...), les aménagements hydrauliques (barrages, digues, ponts...), les réseaux divers (eau, assainissement, électricité, gaz, téléphone, internet), les espaces collectifs aménagés (parcs, jardins, cimetières, terrains de sport). Les infrastructures telles qu'ainsi énumérées n'ouvrent pas droit au FCTVA.

Définition de la voirie :

La voirie est constituée de l'ensemble des voies du domaine public et du domaine privé des bénéficiaires du fonds :

- voies communales et départementales ;
- dépendances du domaine public routier ;
- chemins ruraux ;
- voies privées appartenant aux bénéficiaires du fonds.

... / ...

- **Les dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie doivent respecter les conditions applicables aux dépenses d'investissement.**

Les dépenses d'entretien doivent avoir été réalisées par un bénéficiaire du fonds visé à l'article L.1615-2 du CGCT sur un équipement relevant de son patrimoine ou mis à disposition dans le cadre de transferts de compétence.

L'alinéa 2 de l'article L. 1615-2 du CGCT permet **aux établissements publics de coopération intercommunale et aux syndicats mixtes** exclusivement composés de membres éligibles de bénéficier des attributions du FCTVA au titre des dépenses d'entretien visées au L.1615-1 qu'ils réalisent dans le cadre de leurs compétences sur des biens mis à leur disposition par leurs membres propriétaires.

L'alinéa 3 du même article permet aux **services départementaux d'incendie et de secours** de bénéficier en lieu et place des communes, des établissements publics intercommunaux ou des départements propriétaires, des attributions du FCTVA au titre des dépenses d'entretien réalisées dans l'exercice de leurs compétences sur les biens visés à l'article L. 1424-17 mis à leur disposition.

Les dépenses afférentes à des équipements cédés ou confiés à des tiers non bénéficiaires du FCTVA ne sont pas éligibles.

- **En revanche, les dispositifs dérogatoires actuels permettant à certaines dépenses d'investissement d'ouvrir droit au FCTVA n'ont pas été étendus aux dépenses d'entretien.**

L'article L.1615-2 prévoit un certain nombre de dispositifs dérogatoires permettant aux collectivités de bénéficier du FCTVA lorsqu'elles interviennent sur la propriété d'autrui (réalisation de travaux de voirie sur le domaine public routier d'une autre collectivité ou de l'Etat, réalisation de travaux sur la propriété d'autrui pour lutter contre les risques naturels, réalisation de travaux sur les immeubles du Conservatoire du littoral, réalisation de travaux sur le domaine public fluvial de l'Etat dans le cadre d'une expérimentation). L'article L. 1615-7 prévoit des dérogations permettant aux collectivités de bénéficier du FCTVA lorsqu'elles confient leurs équipements à l'Etat ou à d'autres tiers non éligibles dans le cadre d'une délégation de service public ou d'une mission d'intérêt général, lorsqu'elles réalisent des travaux sur des biens d'alpage ou des monuments historiques ou encore des travaux de lutte contre les risques en zone montagne. De même, l'article L.1611-8 permet l'attribution du FCTVA pour les investissements immobiliers mis à disposition de professionnels de santé dans les zones en déficit d'offre de soins.

L'ensemble de ces dispositifs dérogatoires ne s'appliquent pas aux dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie.

- **Les dépenses d'entretien éligibles sont celles payées à compter du 1^{er} janvier 2016.**

Les régimes de versement des attributions du FCTVA prévus aux II et III de l'article L.1615-6 du CGCT s'appliquent à l'ensemble des dépenses éligibles, que les dépenses déclarées constituent des charges de fonctionnement ou des dépenses d'investissement.

L'élargissement de l'assiette du FCTVA ne concerne donc en 2016 que les seules collectivités qui bénéficient des attributions de FCTVA l'année même de la réalisation de la dépense : il s'agit des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des établissements publics territoriaux, des communes nouvelles, des métropoles et communautés urbaines se substituant à des communautés d'agglomération, des collectivités bénéficiant du versement du FCTVA l'année même de la dépense en application du dispositif dérogatoire prévu par l'article L. 1615-6 du CGCT relatif aux intempéries exceptionnelles.

Attention : Les dépenses du dernier trimestre 2015 des bénéficiaires du FCTVA en année N, qui feront l'objet d'une attribution du FCTVA au cours du 1^{er} trimestre 2016, ne sont pas concernées par la mesure puisqu'elles se rattachent à l'exercice 2015.

Fiche n° 2

La procédure de déclaration des dépenses d'entretien Les modalités de liquidation et de comptabilisation du FCTVA

➤ La création de comptes spécifiques dédiés aux dépenses éligibles

Des comptes dédiés ont été créés dans l'ensemble des nomenclatures comptables applicables aux bénéficiaires du fonds.

Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2016, les dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie appartenant aux bénéficiaires du fonds seront comptabilisées en section de fonctionnement aux comptes suivants :

- 615221 « Bâtiments publics » (61521 pour les budgets appliquant la M4, la M831 et la M832)
- 615231 « Voiries ».

➤ Des états déclaratifs actualisés

La procédure et le calendrier de déclaration des dépenses n'ont pas été modifiés. Seuls les états déclaratifs ont été ajustés afin de prendre en compte l'élargissement du FCTVA aux dépenses d'entretien.

Les collectivités bénéficiant du FCTVA l'année de réalisation de la dépense et qui sont les seules concernées par la nouvelle mesure en 2016, devront déclarer sur le même document que les dépenses d'investissement, les dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie payées en 2016. Un modèle actualisé d'états déclaratifs est joint à la circulaire.

Les collectivités relevant du régime anticipé de versement du FCTVA (N-1) et du régime de droit commun (N-2) bénéficieront du FCTVA en 2016 sur la base des seules dépenses d'investissement déclarées sur les anciens modèles d'états déclaratifs.

➤ La modification des modalités de liquidation et de comptabilisation du FCTVA

L'article 35 de la loi de finances pour 2016 modifie l'article L 1615-5 du CGCT afin de comptabiliser les attributions du FCTVA en fonction de la nature des dépenses au titre desquelles elles sont versées.

Les attributions du FCTVA versées au titre des dépenses réelles d'investissement sont comptabilisées à la section d'investissement du budget des bénéficiaires du fonds.

Les attributions du FCTVA versées au titre des dépenses de fonctionnement que constituent les dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie sont comptabilisées à la section de fonctionnement des bénéficiaires du fonds.

a) La liquidation du FCTVA :

Un calcul séparé du montant du FCTVA correspondant aux dépenses d'investissement ainsi que le montant du FCTVA correspondant aux dépenses de fonctionnement sera opéré par la préfecture. Le taux de compensation sera donc appliqué d'une part, à la somme des dépenses réelles d'investissement retenues et d'autre part, à la somme des dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie retenues.

Par conséquent, les notifications préciseront le montant du FCTVA attribué au titre des dépenses de fonctionnement et celui attribué au titre des dépenses d'investissement.

b) L'imputation comptable du FCTVA

Pour les collectivités bénéficiant du FCTVA l'année de réalisation de la dépense, les attributions du FCTVA versées au titre des dépenses réelles d'investissement et des dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie effectuées en 2016, sont imputées en section d'investissement au compte 10 222 « FCTVA ».

La quote-part correspondant aux attributions versées au titre des dépenses de fonctionnement devra être transférée en section de fonctionnement par opération d'ordre budgétaire : débit du compte 10 229 « Reprise sur FCTVA » (chapitre 040) et le crédit du compte 777 « Quote-part des subventions d'investissement transférée au compte de résultat » (chapitre 042).

Pour les autres collectivités, les recettes de FCTVA perçues en 2016 seront imputées au compte 10 222 « FCTVA ».

A compter de 2017, un compte spécifique sera créé en section de fonctionnement.

Fiche n° 3

Modification jurisprudentielle concernant les conditions d'éligibilité des équipements affectés à une activité assujettie à la TVA et mis à disposition de tiers chargés d'une mission d'intérêt général (hors délégations de service public)

Deux décisions de Cour administrative d'appel confirmées par le Conseil d'Etat¹ sont venues préciser la portée de l'article L.1615-7 du CGCT sur les conditions d'éligibilité des équipements mis à disposition de tiers non bénéficiaires et affectés à une activité commerciale mais relevant d'une mission d'intérêt général.

Lorsque la collectivité exerce une activité assujettie à la TVA et exploite elle-même les équipements, ou lorsqu'elle met à disposition d'un tiers ces équipements contre une redevance assujettie à la TVA, elle peut récupérer la TVA par la voie fiscale. Les dépenses afférentes à ces équipements sont donc exclues par principe du FCTVA.

En revanche, lorsqu'une collectivité met à disposition à titre gratuit ou contre une redevance non assujettie à la TVA un équipement à un tiers chargé de l'exploiter, hors le cas spécifique de la délégation de service public (cf fiche n°4 sur le mécanisme du transfert des droits à déduction), il n'existe pas de dispositif fiscal permettant la récupération de la TVA. Or, en application du principe de non éligibilité des activités assujetties à la TVA, un tel équipement était exclu du FCTVA en raison de la nature commerciale de l'activité. Par conséquent, la collectivité ne pouvait récupérer la TVA par aucun moyen.

Les jurisprudences précitées considèrent que l'activité commerciale exercée par le tiers ne constitue pas un obstacle au bénéfice du FCTVA pourvu que la collectivité ait confié une mission d'intérêt général aux tiers, condition posée par l'article L.1615-7 du CGCT :

« Les immobilisations confiées dès leur réalisation ou leur acquisition à un tiers ne figurant pas au nombre des collectivités ou établissements bénéficiaires du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et exerçant une activité ne lui ouvrant pas droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée ayant grevé le bien donnent lieu à attribution du fonds pour les dépenses réelles d'investissement réalisées à compter du 1er janvier 2006 si :

- a) Le bien est confié à un tiers qui est chargé soit de gérer un service public que la collectivité territoriale ou l'établissement lui a délégué, soit de fournir à cette collectivité ou cet établissement une prestation de services ;*
- b) Le bien est confié à un tiers en vue de l'exercice, par ce dernier, d'une mission d'intérêt général;*
- c) Le bien est confié à titre gratuit à l'Etat. »*

Ainsi, lorsque le tiers à qui a été confié un équipement exerce une activité assujettie à la TVA mais relevant d'une mission d'intérêt général, la collectivité pourra prétendre au FCTVA dans la mesure où elle n'a pas la possibilité de récupérer la TVA par la voie fiscale.

¹ Arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 19/10/2012 Ministère de l'Intérieur c/Commune de Saint-Malo validé par le Conseil d'Etat le 28 juin 2013 ; arrêt de la cour administrative d'appel de Douai du 31/05/2012 Ministère de l'Intérieur c/Syndicat intercommunal des Dunes de Flandres validé par le Conseil d'Etat le 5 juillet 2013.

Fiche n° 4

Conséquences de la suppression du mécanisme de transfert du droit à déduction applicable aux délégations de service public à compter de 2016

En présence d'une délégation de service public, le mécanisme fiscal de transfert des droits à déduction prévu à l'article 210 de l'annexe II du code général des impôts permet aux entreprises ou associations assujetties à la TVA chargées de la gestion d'un service public de déduire la TVA afférente aux investissements réalisés par les collectivités territoriales et qui leur sont confiés. En contrepartie, elles versent aux collectivités un montant correspondant à la TVA qu'elles ont pu déduire, ce qui permet à ces dernières d'être remboursées de la TVA acquittée lors de la réalisation des équipements.

Le décret n°2015-1763 du 24 décembre 2015 relatif au transfert du droit à déduction en matière de taxe sur la valeur ajoutée supprime ce mécanisme de transfert du droit à déduction. Cette suppression ne s'applique qu'aux délégations de service public conclues à compter du 1^{er} janvier 2016 ou aux avenants entraînant un bouleversement de l'économie ou une modification substantielle du contrat, tels que les définit la jurisprudence administrative.

Une collectivité qui décide de confier un bien à un tiers dans le cadre d'une délégation de service public peut bénéficier du FCTVA conformément à l'article L 1615-7 a) du CGCT. Le bénéfice du fonds suppose que la TVA ne puisse être récupérée par la voie fiscale :

« Les immobilisations confiées dès leur réalisation ou leur acquisition à un tiers ne figurant pas au nombre des collectivités ou établissements bénéficiaires du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et exerçant une activité ne lui ouvrant pas droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée ayant grevé le bien donnent lieu à attribution du fonds pour les dépenses réelles d'investissement réalisées à compter du 1er janvier 2006 si :

- 1) *Le bien est confié à un tiers qui est chargé soit de gérer un service public que la collectivité territoriale ou l'établissement lui a délégué, soit de fournir à cette collectivité ou cet établissement une prestation de services ;*
- 2) *Le bien est confié à un tiers en vue de l'exercice, par ce dernier, d'une mission d'intérêt général;*
- 3) *Le bien est confié à titre gratuit à l'Etat. »*

Deux situations doivent être distinguées :

1/ Les équipements nécessaires à l'exploitation de l'activité sont mis à disposition du délégataire à titre onéreux

Les collectivités sont assujetties à la TVA lorsque le montant de la redevance versée par le délégataire à la collectivité est suffisant pour que le caractère onéreux de la mise à disposition soit reconnu : la redevance perçue par la collectivité en contrepartie de la mise à disposition des équipements est soumise de plein droit à la TVA.

Il s'agit donc d'une activité assujettie à la TVA, exclue du bénéfice du FCTVA. Les collectivités pourront récupérer la TVA ayant grevé les investissements directement par la voie fiscale par l'exercice de leur droit à déduction.

... / ...

2/ Les équipements nécessaires à l'exploitation sont mis à disposition du délégataire à titre gratuit ou contre une redevance symbolique :

Les collectivités n'ont pas la possibilité de récupérer la TVA directement par la voie fiscale du fait de la non-existence ou du non-assujettissement à la TVA de la redevance symbolique.

a) Dans l'hypothèse d'une délégation de service public en cours au 1^{er} janvier 2016 :

- Lorsque le délégataire est lui-même soumis à la TVA au titre de l'exploitation du service (ce qui est la grande majorité des situations) :

La procédure de transfert des droits à déduction est toujours ouverte aux collectivités locales. Elles peuvent ainsi récupérer la TVA indirectement par la voie fiscale et non par le biais du FCTVA. En effet, cette procédure autorise la collectivité à transférer au délégataire ses droits à déduction de la TVA ayant grevé les biens mis à disposition. Le délégataire déduit lui-même la TVA acquittée par la collectivité et rembourse à la collectivité une somme correspondante.

- Lorsque le délégataire n'est pas lui-même soumis à la TVA au titre de l'exploitation du service :

La procédure de transfert des droits à déduction ne peut être utilisée. Par conséquent, en application de l'article L.1615-7 du CGCT, la collectivité bénéficie du FCTVA.

b) Dans l'hypothèse d'une délégation de service public conclue à compter du 1^{er} janvier 2016 ou d'un avenant entraînant un bouleversement de l'économie ou une modification substantielle du contrat :

Le mécanisme du transfert des droits à déduction étant supprimé, la collectivité récupérera la TVA par le biais du FCTVA.