

# FINANCES PUBLIQUES LOCALES

## Les retards dans le versement du FCTVA

### L'ESSENTIEL

#### ■ Des délais non respectés

Le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) est l'objet de débats à raison du décalage entre la réalisation de l'investissement ouvrant droit à compensation et son versement perçu comme allant à l'encontre de l'objectif de gestion dynamique des finances poursuivi par les collectivités territoriales et leurs groupements.

#### ■ Cession Dailly

Des solutions sont imaginées pour pallier cette difficulté, comme la signature d'une convention-cadre entre la commune d'Evreux et un établissement bancaire pour céder à ce dernier, selon le mécanisme de la cession Dailly, des créances que la commune détenait sur l'Etat au titre du FCTVA.

#### ■ Intérêts moratoires ou dommages et intérêts

Il serait plus aisé pour les collectivités d'obtenir le versement d'intérêts moratoires et d'intérêts sur les intérêts que le versement de dommages et intérêts.

#### UNE ANALYSE DE

Anne BAUDENEAU & Anne-Sophie BRIDON,  
avocates, SCP Seban & Associés

**L**e fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), avec 5,2 milliards d'euros prévus pour 2008 (1), soit une hausse de près de 10% par rapport à 2007, constitue la principale créance de l'Etat aux dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et organismes publics limitativement énumérés par la loi.

Le FCTVA est, en effet, un mécanisme de soutien à l'investissement local, prévu par les articles L.1615-1 et R.1615-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales (CGCT), par lequel l'Etat assure, principalement aux collectivités territoriales et à leurs groupements, la compensation, à un taux forfaitaire, de la TVA qu'ils ont acquittée sur leurs dépenses réelles d'investissement.

Cependant, malgré le dynamisme affiché de ce mécanisme, le FCTVA est l'objet de débats renouvelés entre l'Etat et les collectivités territoriales et leurs groupements quant à ses délais de versement. En effet, les délais

de versement de ce fonds sont considérés comme trop longs par les collectivités territoriales et leurs groupements (I) qui recherchent, par conséquent, des solutions pour y pallier et ainsi optimiser la gestion de leurs finances (II).

### I. Des délais de versement jugés trop longs

#### Les délais de versement du FCTVA

L'article L.1615-6, II, alinéa 1<sup>er</sup>, du CGCT prévoit que les « dépenses réelles d'investissement à prendre en considération au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, au titre d'une année déterminée, sont celles afférentes à la pénultième année », sauf en ce qui concerne les communautés de communes et les communautés d'agglomération. En d'autres termes, les sommes dues par l'Etat à une collectivité territoriale au titre du FCTVA sont versées avec un décalage de deux ans par rapport au moment où la collectivité a effectué un investissement y ouvrant droit. Ainsi, par exemple, les dépenses réelles d'investissements éligibles au FCTVA, réalisées par une commune en 2008, n'ouvriront droit à compensation qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010.

**À NOTER**  
De façon dérogatoire, les communes victimes d'intempéries exceptionnelles ont droit à l'attribution du FCTVA l'année au cours de laquelle le règlement des travaux est intervenu.

« Ce décalage de deux ans s'explique par le fait que les attributions du FCTVA sont calculées sur la base d'états déclaratifs établis par les bénéficiaires à partir des dépenses

inscrites dans les comptes administratifs, puis contrôlées par le préfet qui procède ensuite à la liquidation et à la notification du montant des attributions à leurs bénéficiaires » (2).

### RÉFÉRENCES

- Code général des collectivités territoriales (CGCT), articles L.1615-1 et R.1615-1 et s.
- Code monétaire et financier.
- Code civil, articles 1153 et 1154.
- Circulaire n° NOR/INT/B/08/00103/C du 30 avril 2008.

Deux exceptions ont cependant été apportées à ce principe. La première est prévue par l'article L.1615-6, III, al. 3, du CGCT et concerne les communes victimes d'intempéries exceptionnelles qui ont droit à l'attribution du FCTVA l'année au cours de laquelle le règlement des travaux est intervenu.

La seconde exception concerne les communautés d'agglomération et les communautés de communes pour lesquelles, en application de l'article L.1615-6, II, al. 4, du CGCT, « les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sont celles afférentes à l'exercice en cours », et ce, depuis la loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, afin de favoriser la création de nouveaux groupements. Cependant, mises à part ces deux dérogations, le délai de deux ans, prévu par l'article L.1615-6, II, al. 1<sup>er</sup> du CGCT, est incompressible, ce qui constitue un inconvénient majeur pour les collectivités territoriales. En outre, en ce qui concerne les communautés d'agglomération et les communautés de communes, alors même que le délai de versement du FCTVA, prévu à l'article L.1615-6, II, al. 4 du CGCT, est plus court que celui applicable aux collectivités territoriales, les sommes qui leur sont dues à ce titre par l'Etat sont rarement inscrites en recettes la même année que les dépenses qui ont donné lieu à compensation.

### Des délais desservant les collectivités territoriales

Un tel décalage d'un an ou de deux ans, selon le cas, entre la réalisation de l'investissement ouvrant droit à compensation au titre du FCTVA et le versement de cette compensation va à l'encontre de l'objectif de gestion dynamique des finances locales poursuivi par les collectivités territoriales et leurs groupements. Certaines collectivités se voient ainsi contraintes, faute de bénéficier des sommes dues au titre du FCTVA dans des délais plus courts, de retarder la réalisation d'investissements ou de travaux ou encore de devoir emprunter à des conditions onéreuses.

Interrogé à de nombreuses reprises, principalement par les collectivités territoriales, sur une éventuelle réduction ou suppression de ce délai de deux ans, le ministère de l'Intérieur a reconnu qu'une telle réforme pour-

rait être « une source de simplification et une solution cohérente avec le bouclage des plans de financement des communes », mais que des difficultés d'ordres budgétaire et pratique s'y opposaient

#### À NOTER

L'Etat a rappelé aux préfets et trésoriers payeurs généraux les délais de notification et de paiement, comme s'il s'agissait d'un objectif à atteindre, et non d'une obligation légale.

(3). Il a précisé à ce titre que : « Le passage du mécanisme actuel à la suppression du décalage de deux ans entraînerait provisoirement, pendant la phase de transition, un coût budgétaire important. Par ailleurs, les comptes administratifs ne pourraient plus servir de base à la liquidation, ce qui conduirait sans doute à un changement dans l'organisation du contrôle effectué par les préfectures [...] » (4) et que, par conséquent, une telle réforme devrait d'abord « faire l'objet d'une réflexion approfondie sur sa faisabilité » (5).

Il en résulte que malgré les revendications formulées en ce sens auprès de l'Etat par les collectivités territoriales, une réduction ou une suppression du délai de deux ans entre la réalisation de la dépense d'investissement et le versement du FCTVA n'était pas d'actualité en 2005, date de la réponse ministérielle précitée, et ne semble toujours par l'être à ce jour. Cependant, conscient des préoccupations des collectivités territoriales sur cette question, l'Etat a récemment, par une circulaire n° NOR/INT/B/08/00103/C du 30 avril 2008, rappelé à l'attention des préfets et des trésoriers payeurs généraux, les délais de notification et de paiement des attributions du FCTVA dues au titre de l'année 2008, pour les dépenses éligibles à ce fonds réalisées par les collectivités territoriales en 2006.

Cette circulaire précise en effet que : « afin que le montant définitif du FCTVA puisse être connu mi-décembre au plus tard, il est fixé une date limite de paiement au lundi 8 décembre 2008. Corrélativement, la date limite de signature des arrêtés préfectoraux d'attribution du FCTVA est fixé au 1<sup>er</sup> décembre 2008 ». Cette précision a ainsi pour objet qu'il soit fait en sorte que les sommes dues à une collectivité territoriale ne lui soient pas versées au-delà du délai prévu par l'article L.1615-6 du CGCT.

La circulaire du 30 avril 2008 précise cependant que : « cette procédure ne fait pas obstacle au paiement d'attributions du FCTVA

acquises au titre des dépenses réelles d'investissement réalisées en 2006 à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009. Toutefois, cette faculté doit être réservée à de rares cas, afin d'éviter tout report de charges important sur la gestion 2009 du fonds ».

Cette circulaire a donc pour objet d'encourager les préfets et les trésoriers payeurs généraux à verser, de manière effective, aux collectivités territoriales les sommes dues au titre du FCTVA dans un délai maximum de deux ans, mais comme s'il s'agissait d'un objectif à atteindre, et non d'une obligation légale. L'article L.1615-6, II du CGCT est pourtant clair et non susceptible d'interprétation.

A ce jour, le délai de versement aux collectivités territoriales et à leurs groupements des sommes qui leur sont dues par l'Etat au titre du FCTVA n'a ni été réduit, ni supprimé, et il semble même que l'Etat considère qu'il soit possible de dépasser le délai fixé à l'article L.1615-6 du CGCT.

Les délais de versement des sommes dues au titre du FCTVA sont donc contestables à un double titre : non seulement en raison du décalage d'un ou deux ans entre la réalisation de l'investissement ouvrant droit à compensation au titre du FCTVA et le versement de cette compensation, mais également car il arrive que l'Etat verse les sommes dues au titre du FCTVA au-delà des délais prévus par le CGCT. Se pose dès lors la question de savoir s'il serait possible pour les collectivités territoriales de pallier à ces versements tardifs des sommes dues par l'Etat au titre du FCTVA ?

### II. Une solution : la cession de la créance sur le FCTVA selon le mécanisme de la cession Dailly

La cession de créance selon le mécanisme de la cession Dailly, prévu à l'article L.313-23 du Code monétaire et financier, pourrait permettre aux collectivités territoriales de pallier non seulement au décalage d'un ou deux ans entre la réalisation de la dépense d'investissement ouvrant droit au bénéfice du FCTVA et le versement des sommes dues à ce titre, mais également au versement du FCTVA au-delà >

(1) Loi de Finances pour 2008, n° 2007-1822 du 24 décembre 2007, annexe, état A.

(2) Questions n°19839, JO AN 9 juin 2003, p. 4397 et n°55841, JO AN 25 janvier 2005, p. 3035.

(3) Question n°19839, JO AN 9 juin 2003, p. 4397.

(4) Question n°19839, JO AN 9 juin 2003, p. 4397.

(5) Ibid.

des délais prévus à l'article L.1615-6, II, du CGCT. Ce montage a été imaginé, semble-t-il pour la première fois, par la ville d'Evreux.

En effet, afin d'accélérer ses rentrées de recettes, le conseil municipal de la ville d'Evreux avait autorisé son maire à conclure toute convention avec un établissement bancaire en vue de procéder à des cessions de créance. C'est dans ces conditions qu'une convention-cadre avait été conclue entre la commune d'Evreux et un établissement bancaire pour céder à ce dernier, selon le mécanisme de la cession Dailly, des créances que la commune détenait sur l'Etat au titre du FCTVA.

Le tribunal administratif de Rouen, dans un jugement du 5 juillet 2007 (6), a admis pour la première fois en France, la légalité d'un tel procédé, précisant qu'une créance de FCTVA

**À NOTER**

**Des dommages et intérêts distincts des intérêts moratoires peuvent être demandés à l'Etat dans l'hypothèse où le retard dans le versement aurait causé à la collectivité un préjudice distinct de celui dû au retard.**

détenue par une collectivité territoriale sur l'Etat étant certaine, liquide et exigible, «alors même que son montant ne peut être exactement déterminé à la date de la cession», pouvait faire l'objet d'une cession à un établissement de crédit en application de l'article L.313-23 du Code monétaire et financier. Le tribunal administratif a, en outre, indiqué que le dispositif mis en place par la commune d'Evreux n'allait pas à l'encontre de l'obligation d'imputer en section investissement les recettes provenant directement du FCTVA.

Le tribunal a ainsi suivi les conclusions du commissaire du gouvernement, H. Guillou, selon lesquelles: «le prix que perçoit la collectivité lorsqu'elle cède sa créance n'a, sur le plan budgétaire et comptable, plus rien à voir avec un remboursement de FCTVA» (7). Enfin, le tribunal administratif a précisé que la convention-cadre litigieuse ne comportait aucune disposition qui engagerait l'Etat (allant ainsi à l'encontre du principe selon lequel une personne publique ne peut être condamnée à payer une somme qu'elle ne doit pas), seule une acceptation de la créance par celui-ci pourrait l'engager directement et intégralement auprès de l'établissement de crédit. Ce jugement, qui demande cependant

à être confirmé, constitue une nouvelle application du principe de libre administration des collectivités territoriales et illustre le besoin qu'ont les collectivités de voir le délai de versement du FCTVA réduit, celles-ci n'hésitant pas à recourir à un nouveau montage juridico-financier pour y parvenir.

**III. Recours possibles en cas de versement tardif des FCTVA**

**Sommes qui devraient être automatiquement dues du fait du retard de l'Etat**

Dans l'hypothèse d'un versement tardif par l'Etat des sommes dues au titre du FCTVA, les collectivités territoriales pourraient lui demander le versement d'intérêts moratoires au taux légal, sur le fondement de l'article 1153 du Code civil, qui dispose que: «Dans les obligations qui se bornent au paiement d'une certaine somme, les dommages-intérêts résultant du retard dans l'exécution ne consistent jamais que dans la condamnation aux intérêts au taux légal, sauf les règles particulières au commerce et au cautionnement.» Le troisième alinéa de l'article 1153 du Code civil précise, en outre, que ces intérêts peuvent être demandés à compter «du jour de la sommation de payer, ou d'un autre acte équivalent telle une lettre missive s'il en ressort une interpellation suffisante».

Il en résulte que des intérêts moratoires peuvent être demandés à compter du premier acte du créancier équivalent à une sommation de payer, et plus précisément à compter du jour où la demande de paiement du principal est parvenue au débiteur (8). Les intérêts cessent, à l'inverse, de courir à compter du jour où la somme due au principal a été liquidée (9). Les intérêts moratoires seraient donc à calculer à compter de la date où la demande de paiement des sommes dues au titre du FCTVA est parvenue à la préfecture jusqu'au jour où ces sommes dues au principal ont été liquidées.

**Sommes éventuellement dues du fait du retard de l'Etat**

Les collectivités territoriales peuvent demander à l'Etat des dommages et intérêts sur le fondement de l'article 1153 du Code civil. En vertu de cette disposition, des dommages et intérêts distincts des intérêts moratoires peuvent, en effet, être demandés à l'Etat

dans l'hypothèse où le retard dans le versement aurait causé à la collectivité un préjudice distinct de celui dû au retard, c'est-à-dire un préjudice distinct de la seule privation de la somme d'argent à l'échéance prévue, par exemple, la nécessité d'avoir emprunté à des conditions onéreuses faute de disposer des fonds dus et non payés.

Ces dommages et intérêts ne peuvent cependant être alloués que si la mauvaise foi du débiteur, dans le cadre du versement des sommes dues, est démontrée, telles que des lenteurs exagérées ou sa passivité, etc. Une telle mauvaise foi devrait être assez facilement démontrable, compte tenu des dispositions claires et non susceptibles d'interprétation de l'article L.1615-6 du CGCT, relatif aux délais de versement du FCTVA.

Il convient, dès lors, de remarquer qu'en cas de retard dans le versement du FCTVA, devront être démontrés par les collectivités territoriales, pour pouvoir prétendre au versement de dommages et intérêts sur le fondement du dernier alinéa de l'article 1153 du Code civil, non seulement un préjudice distinct de celui dû au retard, mais également la mauvaise foi du débiteur, alors que les intérêts moratoires et les intérêts sur les intérêts auront dû être versés automatiquement par l'Etat en sus des sommes dues à la collectivité au principal. Il est donc plus aisé pour les collectivités d'obtenir le versement d'intérêts moratoires et d'intérêts sur les intérêts que le versement de dommages et intérêts.

Cependant, les sommes pouvant être obtenues, au titre de dommages et intérêts sur le fondement de l'article 1153 du Code civil, sont susceptibles d'être beaucoup plus importantes que celles pouvant être obtenues à titre d'intérêts moratoires et d'intérêts sur les intérêts. Les collectivités ont donc tout intérêt à pouvoir démontrer un préjudice distinct de celui dû au retard et à prouver la mauvaise foi de l'Etat pour pouvoir prétendre au versement de dommages et intérêts en sus des intérêts moratoires et des intérêts sur les intérêts. ■

(6) TA Rouen 5 juillet 2007, 1<sup>re</sup> chambre, «Préfet Eure c/Cne Evreux», cité in «Une application originale et sans précédent du mécanisme de la cession Dailly au FCTVA d'une collectivité territoriale», Laure Trotin, JCP A4 février 2008, p.23.

(7) Concl. H. Guillou sur TA Rouen du 5 juillet 2007, «Les recettes issues du FCTVA peuvent-elles donner lieu à une cession de créance type "loi Dailly" ?», B.J.C.L., n°1/08, p.42.

(8) CE 27 octobre 2006, req. n°244353.

(9) Voir notamment CE 23 mai 2003, req. n°231955.